

Hellmut Wollmann

**Die Kommunen in Deutschland  
zwischen „echter“ Kommunalisierung und „Verstaatlichung“**

**In:**

**Harald A. Mieg/ Christoph Heyl (Hrsg.) 2013.**

**Stadt. Ein interdisziplinäres Handbuch**

**(im Erscheinen)**

**Verlag Metzler, Stuttgart/Weimar**

## 0. Einleitung und Fragestellung

Die Kommunen, also die rund 12.600 kreisangehörigen Gemeinden, 323 Kreise und 116 kreisfreien Städte, gelten in der deutschen Verfassungstradition und -doktrin staatsrechtlich nicht als eigene („dritte“) bundesstaatliche Ebene, sondern werden im zweistufigen, aus Bund und Ländern bestehenden Föderalsystem den Ländern, d.h. der Exekutive der Länder zugerechnet.

Hierbei sind die Kommunen konzeptionell und institutionell in einen Spannungsbogen zwischen „Kommune und Staat“ eingebettet, der in die Begründung der kommunalen Selbstverwaltung zu Beginn des 19. Jahrhunderts zurückreicht. Schwebte doch einerseits den frühliberalen Theoretikern und Reformern – in Anlehnung an das von ihnen bewunderte zeitgenössische englische *local government* – eine *politisch-demokratisch* akzentuierte Form kommunaler „Selbstregierung“ vor. Und setzten andererseits pragmatische Reformer die kommunale Selbstverwaltung – die damalige spätabsolutistisch-obrigkeitstaatliche Wirklichkeit vor Augen – auf die *administrative* Spur einer „mittelbarer Staatsverwaltung“. In dem Maße, wie sich nach dem Scheitern der Revolution von 1848 die Stärkung der restaurativen monarchischen Gewalt in den deutschen Einzelstaaten durchsetzte, wurde die Vorstellung von der kommunalen Selbstverwaltung als „mittelbare Staatsverwaltung“ vollends bestimmend (vgl. Einzelheiten bei Wollmann 1999a: 51 ff., Bogumil/Holtkamp 2006: 20 ff.). Vor dem Hintergrund dieser „pfadabhängigen“ Prägelinie wird die kommunale Ebene in der staatsrechtlichen Lehre, aber auch verfassungsgerichtlichen Judikatur bis heute der Landesexekutive zugerechnet und werden die gewählten Kommunalvertretungen als „Verwaltungsorgane“ aufgefasst (Vgl. Wollmann 1999a: 59 ff). Insbesondere den Landkreisen und ihren Landräten war diese historische konzeptionelle und institutionelle Verklammerung mit der staatliche Ebene eigentümlich, und sie tragen rechtliche und institutionelle Spuren dieser „Staatsnähe“ in den Kreisordnungen einiger Bundesländer noch heute.

Im Zuge der Neubegründung des demokratischen Verfassungsstaats nach 1945 ist dieses staatlich und administrativ akzentuierte Verständnis von kommunalen Selbstverwaltung indessen in mehrfacher Hinsicht in Bewegung geraten.

- Wenn Art. 28 Abs 2 GG statuiert, dass die Gemeinden das Recht haben, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zu *regeln*“, so scheint es

begriffsgeschichtlich aber auch verfassungspolitisch durchaus bedeutsam, dass nicht der traditionelle Begriff des „Verwaltens“ (noch Art 127 der Weimarer Verfassung sprach verfassungstextlich vom Recht auf „Selbstverwaltung“), sondern der umfassendere (ansatzweise politische) Begriff des „Regelns“ verwendet wird.

- Art, 28 Abs. 1, Satz 2-4 GG schreibt nunmehr vor, „in den Ländern, Kreisen und Gemeinden (müsse) das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist... In Gemeinden kann an die Stelle einer gewählten Körperschaft die Gemeindeversammlung treten“. In ihrer Verankerung in demokratischer Legitimität werden die Gemeinden und Kreise mithin in einem Atemzug mit den Ländern genannt, also den letzteren demokratiepolitisch gewissermaßen gleichgestellt (vgl. Wollmann 1999a: 55).
- Indem die die Kommunalverfassungen der Länder zunehmend der Tatsache Rechnung trugen, dass unter den Rahmenbedingungen der pluralistischen Demokratie und Parteienkonkurrenz die politischen Parteien längst maßgebliche politische Akteure auch auf der kommunalen Ebene geworden sind, führten sie entsprechende „(quasi-)parlamentarische“ Verfahrensregelungen (Fraktionsrechte, quasi-parlamentarische Minderheitenrechte usw.) ein. Die durchgreifende „Politisierung“ der kommunalen Arena und Praxis schlägt sich im zunehmend üblichen Wortgebrauch von „Kommunalparlament“ und „Stadtregierung“ nieder ((für Details vgl. Wollmann 1999a: 57 ff., Bogumil/Holtkamp 2006: 35).
- Schließlich haben seit Beginn der 1990er Jahre die Einführung der Direktwahl der Bürgermeister und Landräte, der Verfahren ihrer möglichen Abwahl sowie der lokalen verbindlichen Referenden das politische Profil und Potential der Kommunen im bundesstaatlichen System unübersehbar gestärkt (vgl. Wollmann 2008; 75 ff., 296, Bogumil/Holtkamp 2006: 102 ff).

Dieses Spannungsverhältnis – zwischen selbstbestimmtem kommunalem Politik- und Verwaltungssysteme (im Sinne eines „local government“) und staatlich bestimmter und kontrollierter Verwaltungsebene soll in diesem Beitrag vor allem unter zwei Blickwinkeln diskutiert werden:

In einem ersten Abschnitt sollen – durch eher juristische Brille – die verfassungsrechtlichen bzw. einfachgesetzlichen Regelungen in den Blick genommen werden, durch die das

kommunale Handlungsmodell und institutionelle Gehäuse konstituiert wird. Dabei sollen einerseits die rechtlichen Regelungen herausgearbeitet werden, die darauf gerichtet sind, den Kommunen einen eigenen Handlungsspielraum zu eröffnen und abzustecken. Andererseits sollen die rechtlichen Regelungen aufgezeigt werden, durch die der die kommunalen Aktivitäten eingrenzende organisatorisch-territoriale Handlungsrahmen festgelegt, der Umfang ihrer Aufgaben und Pflichten bestimmt und die Formen staatlicher Aufsicht und Kontrolle statuiert werden.

In einem zweiten Abschnitt soll das kommunale Aufgabenmodell unter der Fragestellung näher untersucht werden, ob und in welchem Umfang dieses als „echte“ kommunale Selbstverwaltung oder – in Fortsetzung einer „pfadabhängigen“ Entwicklungslinie – Züge einer „mittelbare Staatsverwaltung“ trägt. Hierbei soll die jüngste „funktionalreformerische“ Welle einer „Kommunalisierung“ staatlicher Aufgaben unter der Fragestellung erörtert werden, inwieweit es hier um eine „echte“ Kommunalisierung staatlicher Aufgaben oder aber um eine „Verstaatlichung“ kommunaler Verwaltung handelt.

In einem abschließenden Teil (unten 3) sollen die aufgezeigten Entwicklungslinien – in der Spannung zwischen „Kommune und Staat“ bilanziert und ein Ausblick: „Kommunale Selbstverwaltung – Auslauf- oder Zukunftsmodell?“ versucht werden.

## **1. Die rechtliche Regelung des Handlungsspielraums der Kommunen und seiner Grenzen**

### **1.1. Die Begründung und Reichweite kommunaler Autonomie**

In der deutschen Kommunalrechtsgeschichte findet sich eine rechtliche Regelung der allgemeinen Zuständigkeit der kommunalen Selbstverwaltung erstmals in § 108 Preußische Städteordnung vom 11. November 1808, wo der „Versammlung der Stadtverordneten“ die „unbeschränkte Vollmacht“ zugesprochen wurde, „in allen Angelegenheiten des Gemeinwesens zu entscheiden“<sup>1</sup> (vgl. Wollmann 1999a: 52). Das Gesetz, das nur für die Städte, nicht aber für die Landgemeinden galt und das für die Wahl der Stadtverordnetenversammlung ein (plutokratisches) Klassenwahlrecht vorschrieb, war das früheste europäische Kommunalgesetz, nach der französischen post-revolutionären Munizipalgesetzgebung vom 14.12.1789, die der Preußische Städteordnung in wichtigen

---

<sup>1</sup> vgl. Text bei Engeli/Haus 1975: 104 ff.,

Vorschriften Pate stand, jedoch bereits 1800 von Napoleon kassiert wurde (vgl. Wollmann 1999b: 194).

Verfassungsrang erhielt die kommunale Selbstverwaltung in der deutschen Rechtsgeschichte erstmals in Art 127 der Weimarer Reichsverfassung von 1919: „Gemeinden und Gemeindeverbände haben das Recht der Selbstverwaltung innerhalb der Schranken der Gesetze“.

In Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz vom 23. Mai 1949 ist nunmehr vorgeschrieben, „den Gemeinden (müsse) das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; zu diesen Grundlagen gehört eine den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle“.

Ähnliche Vorschriften enthalten die *Verfassungen aller Bundesländer* („Flächenstaaten“)

Ein analoges Verständnis kommunaler Selbstverwaltung liegt Art. 4 Ziffer 2 der *Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung* vom 15.10.1985 zugrunde, wonach „die kommunalen Gebietskörperschaften ....im Rahmen der Gesetze das Recht (haben), sich mit allen Angelegenheiten zu befassen, die nicht von ihrer Zuständigkeit ausgeschlossen oder einer anderen Stelle übertragen sind“. Die Charta wurde auch von der Bundesrepublik ratifiziert und erlangte damit völkerrechtliche Geltung.

Im einschlägigen verfassungsrechtlichen Schrifttum und in der einschlägigen verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung werden Art. 28 Abs. 2 GG (und die entsprechenden Vorschriften der Landesverfassungen) als eine sog. institutionelle Garantie aufgefasst, die die Einrichtung der kommunalen Selbstverwaltung in ihrem „Wesensgehalt“ (vgl. etwa Burgi 2010b: § 6 Rn.7). In seiner Schlüsselentscheidung vom 23.11.1988 (sog. Rastede-Urteil) hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 79, 127) diese institutionelle Garantie und die von ihr umfasste kommunale Handlungs- und Entscheidungsautonomie umschrieben und (vielzitiert) bekräftigt: „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Sinne von Art 28, Abs. 1 Satz 1 GG sind diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben, die also den Gemeindegewohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und

–wohnen der Menschen in der Gemeinde betreffen; auf die Verwaltungskraft der Gemeinde kommt es hierfür nicht an“.

Die allgemeine Zuständigkeitsvermutung des Art. 28 Abs. 2 GG („alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“) speist eine Fülle sog. „freiwilliger“ Selbstverwaltungsaufgaben, die die Kommunen zum traditionellen Kern ihrer kommunalen Selbstverwaltung rechnen. Hierzu zählen die Einrichtung und Unterhaltung von Museen, Theatern, Schwimmbädern, Sportstätten, Jugendeinrichtungen, Büchereien, Förderung von Vereinen, Wirtschaftsförderung, Partnerschaft mit anderen Städten im In- und Ausland usw.

Zum traditionellen Kernbestand der um die „allgemeinen Angelegenheiten“ der örtlichen Gemeinschaft kreisenden Aufgaben gehören jene der sog. „Daseinsvorsorge“, insbesondere der infrastrukturellen Grundversorgung wie Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung, Müllabfuhr, öffentlicher Personenverkehr, Gas- und Elektrizitätsversorgung usw. (vgl. Wollmann 2002)

Ferner wird zum Kern der „kommunalen Selbstverwaltung“ eine Reihe sog. „Hoheitsrechte“ gerechnet, die die Kommunen eigenverantwortlich (allerdings im „Rahmen der geltenden Gesetze“) ausüben. Hierzu gehören in Sonderheit

- die sog. Organisationshoheit, aufgrund derer die Kommunen entscheiden, wie ihre Verwaltung (intern) zu organisieren sei, ob und welche Verwaltungsreformen (insbesondere nach dem Neuen Steuerungsmodell“, vgl. Bogumil et al. 2007) sie unternehmen, wie sie die Erbringung der „Daseinsvorsorge“ organisieren (in Eigenverwaltung, Kommunalunternehmen oder „privatisiert“, vgl. Brüning 2012: 60 ff.), usw.
- die sog. Personalhoheit als das Recht der Kommunen, eigenverantwortlich als Dienstherr bzw. Arbeitgeber die Kommunalbediensteten zur Erfüllung der kommunalen Aufgaben einzustellen, zu befördern und zu entlassen, sowie
- die sog. Budgethoheit als das Recht der Kommunen, ihre kommunalen Haushalte eigenverantwortlich aufzustellen und zu beschließen, wobei als ein Angelpunkt der kommunalen Selbstverwaltung in der in Art. 28 Abs. 2 GG verankerten „Gewährleistung ... der Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung“ gesehen wird.

## 1.2. (Verfassungs-) rechtliche Grenzen und Bindungen der kommunalen Autonomie

Die Reichweite und Ausgestaltung des in Art 28, Abs. II (und in den entsprechenden Vorschriften der Landesverfassungen) eröffneten Handlungsspielraums steht unterdessen unter dem entscheidenden Vorbehalt, dass dieser (in der Formulierung des Art. 28 II GG) „*im Rahmen der Gesetze*“ auszuüben sei. (Die Weimarer Verfassung wählte in diesem Zusammenhang die sprachlich etwas schroffere Formulierung von den „Schranken der Gesetze“). Dieser verfassungsrechtliche Vorbehalt bildet ein breites „Einfallstor“ für Bundes- und Landesgesetze und neuerdings zunehmend für unmittelbare oder mittelbare Normsetzung der EU.

### *Institutioneller Rahmen der Kommunalsysteme*

Während den Kommunen, wie erwähnt, das von der „kommunalen Selbstverwaltung“ abgeleitete Recht (sog. Organisationshoheit) zuerkannt wird, über Fragen der „inneren“ Organisation eigenständig zu entscheiden, werden die („äußeren“) institutionellen Strukturen und Zuständigkeiten der Organe der kommunalen Selbstverwaltung (Kommunalvertretungen, Bürgermeister/Landräte usw.) im sog. *äußeren kommunale Verfassungsrecht* geregelt, das in der Form von „Gemeindeordnungen“ bzw. „Kreisordnungen“ durch die Gesetzgebung der einzelnen Länder festgelegt wird. Bis in die frühen 1990er Jahre wiesen die Vorschriften der „äußeren Kommunalverfassung“ der einzelnen Länder zum Teil erhebliche historisch und regional bedingte Unterschiede, vor allem in der Regelung der Stellung und Funktion der Bürgermeister, auf (vgl. Bogumil/Holtkamp 2006, Wollmann 2008: 87 ff.). Seit den frühen 1990er Jahren hat sich eine bemerkenswerte „Vereinheitlichung“ der Kommunalverfassungen insbesondere dadurch vollzogen, dass inzwischen in allen Bundesländern (Flächenstaaten) in weithin übereinstimmender Gesetzgebung der Länder die Direktwahl der Bürgermeister und Landräte, zum Teil ihre Abwahl und überwiegend kommunalen Referenden eingeführt worden sind, wodurch sich die machtpolitischen Gewichte in den kommunalpolitischen Arenen nicht unerheblich verschoben haben (vgl. Bogumil/Holtkamp 2006: 102 ff., Wollmann 2008: 88 ff.).

Desgleichen fällt die Verabschiedung der *Kommunalwahlgesetze* in die Zuständigkeit der einzelnen Landesparlamente.

Schließlich zeigt sich der bestimmende Einfluss, den die Länder auf die „äußere“ Organisation „ihrer“ Kommunen nehmen können, darin, dass ihnen im deutschen Verfassungs- und Kommunalsystem das Recht zuerkannt wird, den *territorialen Zuschnitt der Gemeinden und Kreise* durch Landesgesetzgebung festzulegen – und dies gegebenenfalls gegen den Willen der lokalen Bevölkerung und ihrer gewählten Kommunalvertretungen. Allerdings sind sie gehalten, in der Vorbereitung und Verwirklichung von kommunalen Gebietsreformen bestimmte Verfahrensregeln („due process“) (wie Durchführung von öffentlichen Anhörungen, Ermittlung der relevanten Sachverhalte, Abwägung des lokalen Interesses an Gebietserhaltung mit dem „übergeordneten allgemeinen Interesses“ an der Schaffung leistungsfähiger Kommunalstrukturen) zu beachten. Dieses den Landesparlamenten im deutschen Verfassungsrecht zuerkannte Recht, kommunale Gebietsreformen gegebenenfalls gegen den Willen der betroffenen Kommune durchzusetzen, wird dem (in der einschlägigen vergleichenden Literatur so genannten) „nordeuropäischen“ Reformmuster zugerechnet, das auch den kommunalen Gebietsreformen in Großbritannien und in den skandinavischen Ländern eigentümlich ist. Dem steht das sog. „südeuropäische“ Reformmuster, exemplarisch in Frankreich, gegenüber, wo kommunale Gebietsreformen nur „freiwillig“, also mit Zustimmung der betroffenen Kommunen vollzogen werden können - und in diesen Ländern denn auch kaum stattgefunden haben. (Für Einzelheiten der während der 1960er und 1970er Jahre in den „westdeutschen“ Bundesländern und in den 1990er Jahren in den „neuen“ Bundesländern verwirklichten kommunalen Gebietsreformen sowie der in den „ostdeutschen Ländern“ jüngst erneut in Gang gekommenen Gebietsreformen vgl. Wollmann 2008: 57 ff. , Kuhlmann 2009: 90 ff.).

### *Kommunales Aufgabenmodell*

Da die Bundesgesetze nach der Zuständigkeitsregelung des Grundgesetzes in aller Regel von den Ländern als „eigene Angelegenheiten“ durchgeführt werden (vgl. Art 30, 83 Abs. 1 GG, und die Länder für den Vollzug ihrer eigenen Gesetze ohnedies selber zuständig sind, liegt es grundsätzlich bei ihnen, die Einrichtung der entsprechenden Behörden und das Verwaltungsverfahren zu regeln, also insbesondere auch darüber zu entscheiden, ob, in welcher Form und aufgrund welcher Verfahren der administrative Aufgabenvollzug den

Kommunen übertragen werde. In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, dass es seit der Grundgesetzreform von 2006 („Föderalismusreform I“) dem Bund verwehrt ist, den Kommunen die Durchführung von Bundesgesetzen unmittelbar zuzuweisen (Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG). Auch den Vollzug der Bundesgesetze betreffend sind hierfür nunmehr allein die Länder zuständig, die hierbei allerdings das jeweils landesverfassungsrechtlich festgelegte Konnexitätsgebot zu beobachten haben, wonach die Übertragung einer neuen Aufgaben auf die Kommunen mit der Zuteilung der entsprechenden Finanzmittel verbunden werden soll.

### *Typen kommunaler Aufgaben*

Vermöge der gesetzgeberischen Zuweisung von Aufgaben auf die Kommunen können die Länder bestimmenden Einfluss auf den Umfang und die Organisationsform des Aufgabenmodells der Kommunen ausüben.

- Zwar besitzen die Kommunen, wie oben bereits erwähnt und mit Beispielen veranschaulicht, in den sog. freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben einen beachtlichen Bestand an Funktionen, die sich aus der in Art. 28 Abs. 2 garantierten allgemeinen Zuständigkeit für „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ ableiten.
- Jedoch hat sich in den Ländern verbreitet die Praxis durchgesetzt, dass kommunale Selbstverwaltungsaufgaben durch Landesgesetz zu sog. „pflichtigen“ Selbstverwaltungsaufgaben erklärt, zu deren Wahrnehmung die Kommunen verpflichtet werden und deren Durchführung vielfach detailliert geregelt wird. Beispielsfelder sind die Bauleitplanung, insbesondere die Aufstellung und Verabschiedung von Bebauungsplänen, Kindergärten, Jugendhilfe, Abfallbeseitigung, Abwasserbeseitigung usw. Vermöge ihrer „Pflichtigkeit“ und detaillierter Regelung büßen diese Funktionen in gewissem Umfang den Charakter von Selbstverwaltungsaufgaben ein.
- Den Selbstverwaltungsangelegenheiten stehen die sog. „Auftragsangelegenheiten“ bzw. „Weisungsangelegenheiten“ gegenüber, d.h. öffentliche (staatliche) Aufgaben, die den Kommunen von der staatlichen Ebene (also vom Land) durch Gesetz übertragen werden (zu Einzelheiten dieser Unterscheidung siehe ausführlich unten Kapitel 2). Zu ihnen gehören das Melderecht, das Bauaufsichtsrecht und das Ordnungsrecht, hierbei u.a. Kraftfahrzeugzulassung, Ausländerwesen, Pass- und Meldewesen, Lebensmittelüberwachung.

### *Regulierung kommunaler Aktivitäten*

In der Wahrnehmung ihrer (Selbstverwaltungs- ebenso wie übertragenen) Aufgaben werden die Kommunen durch ein (immer dichteres) Netz von rechtlicher Vorschriften reguliert, in dem neben bundes- und landesgesetzlicher Rechtsregeln die EU-Normsetzung, sei es im Wege der unmittelbar geltenden Verordnungen, *regulations*, sei es im Wege der in nationales, d.h. Bundesrecht umzusetzenden Richtlinien, *directives*) eine immer größere Bestimmungskraft gewinnt.

Hierfür liefert die wirtschaftliche oder wirtschaftsähnliche Betätigung der Kommunen, vor allem im Sektor der sog. Daseinsvorsorge, ein eindringliches Beispiel. Traditionell wurde in diesem Feld der Handlungsrahmen für die Kommunen im Wesentlichen durch das von den einzelnen Ländern landesgesetzlich gestaltete sog. kommunale Wirtschaftsrecht (mit landesspezifischen Unterschieden) abgesteckt (vgl. Bauer 2012: 24 f.). Seit den 1980er Jahren ist die Normsetzung der EU auch und gerade hier in dem Maße bestimmungsmächtiger geworden, wie sie mit dem übergreifenden Ziel der Schaffung eines EU-weiten „gemeinsamen Marktes“ nicht zuletzt wettbewerbsorientierte Ausschreibungs- und Vergabevorschriften für das kommunale Handeln durchzusetzen bestrebt war und hierbei auch und gerade die traditionell in „lokalen Märkten“ erbrachten Leistungen der „Daseinsvorsorge“ im Visier hatte (vgl. Wollmann/ Marcou 2010).

### *Staatliche Aufsicht über kommunale Aktivitäten*

Schließlich können die Länder auf den Handlungs- und Gestaltungsspielraum, den die Kommunen in der Ausführung ihrer Aufgaben haben, wesentlich durch die Formen der Aufsicht einwirken, die sie über die Tätigkeiten der Kommunen ausüben. Die „schwächere“ Variante der Aufsicht ist die sog. *Rechtsaufsicht*, in der sich die staatliche Ebene darauf beschränkt, die Rechtmäßigkeit des kommunalen Handelns (im „Rahmen der Gesetze“) zu prüfen. Davon ist die deutlich weitergehende und „härtere“ Variante der sog. *Fachaufsicht* zu unterscheiden, vermöge derer die staatliche Aufsichtsbehörde nicht nur die Rechtmäßigkeit, sondern auch und insbesondere die Zweckmäßigkeit des kommunalen Handels kontrolliert (zu Einzelheiten, insbesondere zur Zuordnung der Rechts- bzw. Fachaufsicht zu den Selbstverwaltungs- bzw. Auftragsangelegenheiten vgl unten 2).

#### 1.4. Schutz der kommunalen Autonomie durch Rechtsprechung

Als ein dem Verfassungsstaat eigentümliches Gegengewicht und Korrektiv gegenüber staatlichen Eingriffen in die kommunale Autonomie stehen den Kommunen verschiedene Wege und Verfahren der Rechtsprechung offen.

##### *Verwaltungsgerichtsbarkeit*

Zum einen stehen den Kommunen gegen Entscheidungen der staatlichen Ebene, die etwa im Wege der Rechts- oder auch Fachaufsicht ergehen, die *verwaltungsgerichtlichen* Mittel (Widerspruch, Anfechtungsklage) zur Verfügung, durch die die Rechtmäßigkeit der staatlichen Intervention überprüft wird.

##### *Kommunale Verfassungsbeschwerde*

Zum andern und vor allem ist das Rechtsmittel der sog. *kommunale Verfassungsbeschwerde* zu nennen, das sowohl im Grundgesetz (vgl. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG)<sup>2</sup> und in den meisten Landesverfassungen verankert ist und die in andern europäischen Verfassungs- und Kommunalsystemen ihresgleichen nicht hat. Mit Hilfe der kommunalen Verfassungsbeschwerde kann jede Gemeinden und jeder Kreis ein Bundes- oder Landesgesetz vor dem Bundes- oder einem Landesverfassungsgericht mit der Behauptung anfechten, dass das Recht auf kommunale Selbstverwaltung durch dieses Gesetz verletzt worden sei.

Die kommunalrechtliche und –politische Relevanz und Brisanz des Instituts der Kommunalen Verfassungsbeschwerde sei hier nur in zwei Entscheidungsfeldern veranschaulicht.

- So bildeten kommunale Gebietsreformen wiederholt Gegenstand von kommunalen Verfassungsbeschwerden, mit denen einzelne Gemeinden oder Kreise die Verfassungsmäßigkeit der von den Landesparlamenten beschlossenen Reformen angriffen. Zwar haben die Verfassungsgerichte bestätigt, dass ein Recht der einzelnen Kommunen auf den Fortbestand ihrer jeweiligen Gebietsstruktur nicht anerkannt wird. Jedoch wurden Gebietsreformgesetze vereinzelt als verfassungswidrig mit der Begründung kassiert, dass die verfassungsrechtlich gebotenen Verfahrensregeln

---

<sup>2</sup> in Verbindung mit § 13 Nr. 8a und 9 Bundesverfassungsgerichtsgesetz)

(Anhörung, zutreffende und vollständige Sachvermittlung, Abwägung der für die Regelung sprechenden Gemeinwohlgründe) verletzt worden seien<sup>3</sup>.

- In einer jüngsten (aufsehenerregenden) Entscheidung vom 8.5.2012<sup>4</sup> hat der Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen - aufgrund einer Verfassungsbeschwerde von 91 Städten und Gemeinden - ein Landesgesetz wegen Verletzung des „Rechts auf kommunale Selbstverwaltung“ für verfassungswidrig erklärt<sup>5</sup>

## 2. Kommunalverwaltung zwischen „echter“ kommunaler Verwaltung und „beauftragter“ staatlicher Verwaltung

### 2.1. „Dualistisches“ oder „monistisches“ Verwaltungsmodell?

In *Deutschland* geht das *dualistische* Aufgabenmodell institutionengeschichtlich im Wesentlichen auf die *Preußische Städteordnung* von 1808 (und von dort wiederum auf die französische *Munizipalgesetzgebung* von 1789) zurück. Demnach waren die Städte einerseits für „alle Angelegenheiten des Gemeinwesens“ (§ 108, Engeli/Haus 1975: 116) zuständig. Andererseits konnte der Staat „die Ausübung der Polizei“ (d.h. in deren weiten zeitgenössischen Verständnis als zuständig: „für die Sicherheit und das Wohl der städtischen Bevölkerung“) „dem Magistrat übertragen, der sie sodann vermöge Auftrags ausübt... Die Magistrate werden in dieser Hinsicht als Behörden des Staates betrachtet“ (§ 166, Engeli/Haus 1975: 122 f.).

Das dualistische Aufgabenmodell – mit seiner in unterschiedliche Terminologie gekleideten Unterscheidung von „Selbstverwaltungsangelegenheiten“ und „Auftragsangelegenheiten“ - bildete seither eine (pfadabhängige) Grundstruktur der deutsch-österreichischen

---

<sup>3</sup> Vgl. die Entscheidung des Verfassungsgerichts des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 26.7.2007, in dem im Wege einer von Landkreisen angestregten Kommunalen Verfassungsbeschwerde die vom Landtag beschlossene Kreisgebietsreform wegen Verstoßes gegen den Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung für verfassungswidrig erklärt wurde (Zum Kontext und Verlauf dieser Kreisgebietsreform vgl. Wollmann 2008: 60, Kuhlmann 2009: 114 f.). Hingegen wurden die kommunalen Verfassungsbeschwerden, die gegen das novellierte Gesetz einer Kreisgebietsreform von Kreisen erneut eingebracht wurde, von Verfassungsgericht des Landes mit Entscheidung vom 18.8.2011 abgewiesen. Siehe <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/2.1664/neuordnung-mecklenburg-vorpommerns-die-groessten-landkreise-deutschlands-11113438.html>

<sup>4</sup> <http://beck-online.beck.de/default.aspx?typ=reference&bcid=Y-300-Z-becklink-N-1020207>

<sup>5</sup> U.a. führte das Gericht aus: „Das Einheitslastenabrechnungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen vom 09.02.2010 wird der bundesrechtlich vorgesehenen Finanzierungsbeteiligung der Gemeinden und Gemeindeverbände an den finanziellen Belastungen des Landes in Folge der Deutschen Einheit nicht gerecht und verletzt das Recht auf kommunale Selbstverwaltung.“

Kommunaltradition (und wurde über diese auch für die Kommunalsysteme in Mittel-/Osteuropa prägend (vgl. Wollmann 2008: 48).

Unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg forderte der Städtetag, in den künftigen Kommunalordnungen das herkömmliche *dualistische* zugunsten eines *monistischen* Aufgabenmodells, in dem alle den Kommunen zustehenden bzw. zugewiesenen Aufgaben unterschiedslos *kommunale* Aufgaben sind, zu verlassen, und legte einen entsprechenden Vorschlag (sog. Weinheimer Entwurf) vor (vgl. Engeli/Haus 1975: 25).

Zwar hielten auch nach 1945 zunächst die Kommunalordnungen der meisten Länder der alten Bundesrepublik an dem *dualistischen* Schema fest, jedoch ist inzwischen eine wachsende Zahl von Ländern zum *monistischen* Modell übergegangen. Derzeit sind die Länder Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt sowie Thüringen dem *dualistischen* und die Länder Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen sowie Sachsen-Anhalt dem *monistischen* Aufgabenmodell zuzurechnen (Nachweise bei Burgi 2010a: 25 ff.).

## 2.2. Varianten der „Kommunalisierung“ staatlicher Aufgaben

Die „Kommunalisierung“ staatlicher Aufgaben (als deren „Übertragung“ oder Dezentralisierung) auf die Kommunen findet

- im *monistischen* Modell in der institutionellen Form der „Weisungsaufgabe“ und
- im *dualistischen* Modell in jener der „Auftragsangelegenheit“

statt.

Der für das Verhältnis zwischen Kommune und Staat entscheidende Unterschied zwischen der Selbstverwaltungsaufgabe und der „übertragenen“ Aufgabe (sei es als „Weisungs-“ oder „Auftragsangelegenheit) besteht darin, dass die Kommunen hinsichtlich der ersteren in ihren Entscheidungen und Tätigkeiten allein der *Rechtsaufsicht* der staatlichen Aufsichtsbehörde, also der Prüfung der Rechtmäßigkeit unterliegt.

Demgegenüber steht die Kommune in der Ausführung von Weisungsaufgaben bzw. von Auftragsangelegenheiten unter der *Fachaufsicht* der Aufsichtsbehörde, die sich nicht nur auf die Rechtmäßigkeit, sondern auch und besonders auf deren Zweckmäßigkeit, Angemessenheit usw. erstreckt und je nach Regelung das Recht der Aufsichtsbehörde einschließen kann, generelle oder auch Einzelweisungen zu erteilen.

Insgesamt birgt diese Form der Aufgabenübertragung die Tendenz, dass die Kommunalverwaltung in Ansehung dieser Aufgaben in die Staats-/Landesverwaltung integriert, sozusagen verstaatlicht wird (vgl. Katz 2006: 885).

Dies gilt vor allem dann, wenn die Aufgabenübertragung in der institutionellen Form der sog. *Organleihe* (vgl. Burgi 2010a) vorgenommen wird, vermöge derer die in dieser Form in Pflicht genommene kommunale Dienststelle (z..B. das Landratsamt als Landkreisverwaltung) als eine Art verlängerten Armes des Landesverwaltung agiert.

Vor diesem Hintergrund erweist sich die „Kommunalisierung“ (sei es als „Auftragsangelegenheit“ oder als „Weisungsaufgabe“, ganz zu schweigen von „Organleihe“) als „unechte“ Kommunalisierung oder eher als (*administrativen*) *Dekonzentration* denn als *Dezentralisierung* (vgl. Wollmann 1997).

Allerdings sei an dieser Stelle hervorgehoben, dass sich die konzeptionell und rechtsdogmatisch scharfen Unterschiede zwischen Rechts- und Fachaufsicht in der Anwendungspraxis der Staatsaufsicht vielfach abgeschliffen hat (so schon Thieme 1981). Der „weichere“ Modus der Fachaufsicht wird in der neueren Diskussion als „kooperative Aufsicht“ (vgl. Wegrich 2006) oder gar als „Vertrauensaufsicht“ (Knemeyer 1999) bezeichnet, mit Elementen von Beratung und Verhandlung zwischen Staatsaufsicht und Kommune anstelle von *top-down*- Kontrollaufsicht.

Zudem ist zu beachten, dass das gestärkte politische Gewicht der Gemeinden (und hier vor allem der kreisfreien Städte und Großstädte) ebenso wie der Kreise und insbesondere die inzwischen weitgehend eingeführte Direktwahl der Bürgermeister und auch Landräte das Machtverhältnis zwischen den Landesbehörden und den Kommunen fühlbar, wenn nicht wesentlich verändert hat. Die Beamten der Aufsichtsbehörden sehen sich vielfach Bürgermeistern und Landräten als kommunalen Politik- und Verwaltungsspitzen gegenüber, die vermöge ihrer direktdemokratischen Legitimität und ihres kommunalpolitischen Machtpotentials mit den Beamten der Aufsichtsbehörden auch dort sozusagen auf Augenhöhe verkehren und verhandeln, wo diese formal über hierarchische Aufsichtsmittel gebieten.

### **2.3. Funktionalreform als „Kommunalisierung“ öffentlicher/staatlicher Aufgaben**

In den vergangenen Jahren sind in einer Reihe von Bundesländern wiederholt zum Teil umfangreiche sog. *Funktionalreformen* eingeleitet und durchgeführt worden, die darauf zielten, staatliche Aufgaben, die bislang von oberen Verwaltungsebenen oder von staatlichen Sonderbehörden erledigt worden sind, auf die kommunale Ebene, insbesondere auf Kreise und kreisfreie Städte, zu übertragen. Zum Teil gingen solchen Funktionalreformen territoriale

Reformen der Kreise und Gemeinden voraus, um auf die Übernahme zusätzlicher Funktionen vorzubereiten (zu den mehreren Wellen von Funktionalreformen vgl. Kuhlmann 2009: 120ff., Burgi 2010a: 26-27).

Überwiegend erfolgten funktionalreformerische Aufgabenübertragungen im Wege von - der Fachaufsicht unterworfenen „Weisungsaufgaben“ oder „Auftragsangelegenheiten“, also als „unechte“ Kommunalisierungen. Nur vereinzelt wurde der Übertragungsmodus der („monistischen“) „Pflichtaufgabe ohne Weisung“, also einer „echten“ Kommunalisierung gewählt.

- Bundesweites Aufsehen erregte die in Baden-Württemberg eingeleitete (nach dem damaligen Ministerpräsidenten „Teufel-Reform“ genannte) Funktionalreform. Durch sie wurden mit Wirkung zum 1.1.2005 350 von insgesamt 450 staatlichen Sonderbehörden (insbesondere Schul-, Landwirtschafts-, Versorgungs-, Forst-, Vermessungs- Gewerbeaufsichts- und Straßenbauämter) aufgelöst und ihre Aufgaben (im Wege der sog. Organleihe) auf 35 Landratsämter und (als „Pflichtaufgaben nach Weisung“) auf die 9 kreisfreien Städte übertragen (vgl. Kuhlmann 2009: 121 ff., Ebinger/Bogumil 2008 mit weiteren Einzelheiten und Nachweisen) – also in Form einer „unechten“ Kommunalisierung, die die Landratsämter ausdrücklich als „untere (ausdrücklich als „Staatsbehörden“ qualifizierte<sup>6</sup>) Verwaltungsbehörden“ und damit einer „Verstaatlichung“ der kommunalen Dienststellen nahekommt (vgl. Wollmann 2008: 259)<sup>7</sup>
- Als weiteres jüngeres Beispiel sei die Funktionalreform im Land Nordrhein-Westfalen genannt, wo durch das „Gesetz zur Kommunalisierung des Umweltrechts“ vom 11.12.2007 die Kreise und kreisfreien Städte zu unteren Umweltschutzbehörden gemacht wurden, einschließlich des Vollzugs der Genehmigungs- und Prüfungsaufgaben nach dem Bundesimmissionsschutzgesetzes und des Landeswassergesetzes – und dies als (*monistische*) „Pflichtaufgabe ohne Weisung“ (sic!), mithin als „echte“ Kommunalisierung (vgl. Burgi 2010a: 26).

#### **2.4. Umfang und Trägerschaft dezentralisierter Verwaltung im „intergouvernementalen“ Kontext**

---

<sup>6</sup> Kreisordnung für Baden-Württemberg vom 16.10.1955 § (3) „Die Behörde des Landkreises ist das Landratsamt; es ist zugleich untere Verwaltungsbehörde: Als untere Verwaltungsbehörde ist das Landratsamt Staatsbehörde“.

<sup>7</sup> Inzwischen ist allerdings die Schulverwaltung, die ebenfalls („unecht“) kommunalisiert worden war, wieder als staatliche Sonderbehörde „rezentralisiert“ („re-verstaatlicht“) worden, vgl. Richter 2008)

Inzwischen wird der überwiegende Teil der ausführungsbefähigten Gesetze von den Kommunen, also insbesondere von den Kreisen und kreisfreien Städten, implementiert. Für die 1990er Jahre wurde dieser Anteil auf 80 Prozent geschätzt (vgl. Schmidt-Eichstaedt 1999: 336). Angesichts der seitdem noch gestiegenen „Flut“ von EU-Recht (sei es Verordnungen, sei es umgesetzte Richtlinien) dürfte dieser Anteil inzwischen eher noch zugenommen haben.

Die „Selbstverwaltungsaufgaben“ und „übertragenen“ Aufgaben summieren sich zu einem kommunalen Aufgabenprofil, vermöge dessen Umfangs die deutschen Kommunen (neben den schwedischen) zu den funktional stärksten europäischen Kommunalsystemen rechnen (vgl. Wollmann 2008: 296 f.).

Nach innerstaatlichen Ebenen unterschieden, sind rund 30 Prozent aller öffentlich Beschäftigten bei den Kommunen tätig – gegenüber knapp über 50 Prozent bei den Ländern und 15 Prozent beim Bund (vgl. Wollmann 2008: 222 mit Nachweisen). Im bemerkenswert geringen Anteil des Bundes kommt zum Ausdruck, dass es dem Bund (von engen Ausnahmen abgesehen) verfassungsrechtlich verwehrt ist, eigene Behörden auf der regionalen und lokalen Ebene einzurichten. Im recht hohen Anteil der Landesbediensteten schlagen sich insbesondere die von den Ländern besoldeten Lehrer und Polizisten nieder.

Von den Kommunalbeschäftigten entfallen 37 Prozent auf die kreisangehörigen Gemeinden, 32 Prozent auf die kreisfreien Städte, 25 Prozent auf die Kreise und 4.7 Prozent auf die Gemeindeverbände (Verwaltungsgemeinschaften, Ämter usw.) (vgl. Wollmann 2008: 222 mit Nachweisen). Darin, dass die kreisfreien Städte und Kreise zusammen fast zwei Drittel aller Kommunalbeschäftigten haben, spiegelt sich wider, dass diese, insbesondere die kreisfreien Städte, die „Arbeitspferde“ der kommunalen Ebene sind.

### **3. Zusammenfassung und Entwicklungsperspektive**

Abschließend sollen die hier diskutierten Entwicklungslinien bilanziert und ein Ausblick versucht werden.

#### **3.1. Rechtlicher Handlungsspielraum der Kommunen**

Die Steuerung und Bestimmung des Handlungsspielraums Kommunen durch Rechtsregeln, für die der in Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz gemachte Vorbehalt („im Rahmen der Gesetze“) das

verfassungsrechtliche „Einfallstor“ eröffnet, findet in einer ausgedehnten Regelungsdichte durch Bundes- und Landesgesetze und neuerdings zunehmend durch Normsetzung der EU Ausdruck. Die Regelungsdichte wird dadurch angetrieben, dass weder die EU noch der Bund eine eigenen Verwaltungsunterbau haben und in immer detaillierteren Regelungen die Möglichkeit sehen, die Durchführung zu steuern, die bei den Ländern und innerhalb dieser bei den Kommunen liegt. „Die Regelung aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung, auch die Gewährleistung der finanziellen Eigenverantwortung, läuft in der Praxis inzwischen leer. In der Verfassungswirklichkeit ist festzustellen, dass die Kommunen aufgrund gesetzlich festgelegter Pflichtaufgaben und Detailregelungen bezüglich der Durchführung vielfach kaum über Entscheidungsspielräume verfügen“ (Deutscher Städtetag 2008: 2).

Dieser tendenziellen Überregelung sollte entschieden werden, zum einen, weil sie den „Wesenskern“ des Instituts der kommunalen Selbstverwaltung und damit das lokale Schlüsselement des demokratischen Verfassungsstaats gefährdet, und zum andern weil dadurch die „elementare Voraussetzung für einen effektiven und maßgeschneiderten Gesetzesvollzug“ der Boden entzogen wird, die „ein ausgewogenes Verhältnis zwischen erforderlicher Standardisierung und hinreichender Gestaltungsfreiheit der vollziehenden Ebene“ erheischt (Deutscher Städtetag 2008:6).

Die mithin sowohl demokratietheoretisch wie verwaltungspolitisch gebotene Ent-feinerung und Ent-dichtung der rechtlichen Regelungen wurde jüngst auf der Ebene der EU im Zusammenhang mit dem 1.12.2009 in Kraft getretenen Vertrag von Lissabon dadurch angestoßen, dass im gleichzeitig beschlossenen „Protokoll zu den Diensten von allgemeinem ökonomischen Interesse“ die „die wichtige Rolle und der weite Ermessensspielraum (sic! HW) der nationalen, regionalen und lokalen Behörden in der Frage (hervorgehoben wird), wie Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse auf eine den Bedürfnissen der Nutzen so gut wie möglich entsprechende Weise ... zu organisieren“ seien, also nicht zuletzt das Erfordernis eines „weiten Ermessensspielraums“ der „lokalen Behörden“ hervorgehoben wird.

Im europäischen Vergleich ist auf Schweden aufmerksam zu machen, dessen Gesetzgebungskultur eine „Rahmengesetzgebung“ (*ramlag*) eigentümlich ist, in der auf Detailregelungen weithin verzichtet wird. Beispielsweise tritt das schwedische „Planungs- und Baugesetz“ durch bemerkenswert „schlanke“ Regelungen hervor, die den Kommunen

wohl im Planungs- als auch im Baugenehmigungsverfahren weite Entscheidungsspielräume eröffnen und die sich in der schwedischen Planungs- und Baugenehmigungspraxis offenkundig bewährt haben (vgl. Wollmann 2008: 281 mit Nachweisen).

### 3.2. „Kommunalisierung“ staatlicher Aufgaben

In dem Maße, wie Funktionalreformen in den Ländern überwiegend in der Form der („monistischen“) „Weisungsaufgaben“ oder der („dualistischen“) „Auftragsangelegenheiten“, wenn nicht gar in der Form der „Organleihe“ - in der einen wie der anderen Variante typischerweise mit dem hierarchischen Instrument der Fachaufsicht durch die staatliche Behörde verknüpft - , ist hierin eine „unechte“ Kommunalisierung, die eher als administrative Dekonzentration denn als Dezentralisierung zu qualifizieren ist und die Züge einer Verstaatlichung der Kommunalverwaltung trägt

Dieser Tendenz einer Verstaatlichung der Kommunalverwaltung könnte wirksam dadurch begegnet werden, dass zum einen durchweg das dualistische Aufgabenmodell zugunsten des monistischen verlassen wird, also die den Gemeinden zustehenden oder übertragenen Aufgaben allesamt als kommunale Selbstverwaltungsangelegenheiten gelten. Zum andern könnte die Übertragung der Aufgaben in der Form der „Selbstverwaltungsangelegenheiten *ohne* Weisung“ erfolgen, bei deren Durchführung die Gemeinden typischerweise nur der Rechtsaufsicht, aber nicht der Fachaufsicht durch die staatliche Ebene unterworfen wäre. Es sei daran erinnert, dass das Land Nordrhein-Westfalen im Rahmen einer Funktionalreform unlängst den bemerkenswert Schritt unternahm, die Umweltverwaltung, einschließlich des Vollzugs des Bundesimmissionsschutzgesetzes, den Kreisen und kreisfreien Städten als allein der Rechtsaufsicht unterliegende „Selbstverwaltungsaufgabe *ohne* Weisung“, also in einem Akt der „echten“ Kommunalisierung, zu übertragen (vgl. Burgi 2010a: 39). Dies wäre auch für den Vollzug der Bauaufsicht, einschließlich der Erteilung von Baugenehmigungen, zu erwägen (vgl. hierzu ausführlich Wollmann 2008; 278 ff.). Allerdings sollte bei jeder zu „kommunalisierenden“ öffentlichen/staatlichen Aufgabe sorgfältig ermittelt und abgewogen werden, ob sie (aufgrund ihrer spezifischen Aufgabenstellung, der Verwaltungsstruktur des betreffenden Landes usw.) für eine „volle“ Kommunalisierung (mit Beschränkung auf Rechtsaufsicht und unter Verzicht auf Fachaufsicht und Weisung durch die staatliche Ebene) taugt (vgl. hierzu Ebinger/Bogumil 2008). Hierbei könnten Vorsicht und Skepsis gegenüber einer der wirksamen und sanktionsbewehrten Kontrolle entkleideten „vollen“

Kommunalisierung nicht zuletzt in dem für Korruption bekanntermaßen anfälligen Bausektor geboten sein.

Wiederum könnte der Blick auf die Kommunalverwaltung in Schweden instruktiv und hilfreich sein, wo innerhalb des generell vorfindlichen *monististischen* Aufgabenmodell den Gemeinden das Baugenehmigungsverfahren als Selbstverwaltungsaufgabe zugewiesen ist und die Baugenehmigungsentscheidungen mithin grundsätzlich von der Kommunalvertretung bzw. von einem dieser eingesetzten Ausschuss getroffen werden. Zwar sind die Kommunalvertretung bzw. ihr zuständiger Ausschuss in ihrer Baugenehmigungsentscheidung an die (allerdings wenig detaillierten „schlanken“) rechtlichen Vorgaben des Baugesetzes gebunden, sind also insoweit einerseits „rechtgesteuert“ (schwedisch: *lagstyrd*). Jedoch wird davon ausgegangen und akzeptiert, dass diese Entscheidungen zugleich kommunalpolitisch geprägt sind, also insoweit andererseits „politikgesteuert“ (schwedisch: *folksstyrd*) sind (für Einzelheiten vgl. Wollmann 2008: 205-206, 276-277). Auch diese Regelung und Praxis haben sich in Schweden offenkundig bewährt.

### **3.3. Kommunale Selbstverwaltung: „Auslaufmodell“ oder zukunftsfähiges kommunales Handlungsmodell?**

Insgesamt bietet die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung ein ambivalentes und widersprüchliches Bild.

Auf der einen Seite werden die Autonomie und der eigene Gestaltungsspielraum der Kommunen von einem immer dichteren Netz von detaillierten rechtlichen Vorgaben durch Bundes- und Landesgesetze und neuerdings zunehmend durch EU-Normsetzung eingeschnürt und fremd-bestimmt. Zwar fehlt es nicht an Warnungen und gegenläufigen Forderungen. Angesichts des Interesses, das die „oberen Ebenen“ an ihrer Detailsteuerung der lokalen Handlungs- und Vollzugsebene haben (zumal die EU innerhalb der Nationalstaaten und der Bund auf regionaler und lokale Ebene keinen eigenen Verwaltungsunterbau besitzen), ist indessen kaum damit zu rechnen, dass dieser das EU- und bundesstaatliche Mehr-Ebenen-System bestimmende Regelungstrend in absehbarer Zeit entscheidend gebrochen wird.

Hinzu kommt, dass das bestehende, im wesentlichen bundesgesetzlich geregelte Gemeindefinanzsystem und die sich verschärfenden finanziellen Engpässe der Kommunen, die aktuell „den bislang dramatischsten Einbruch des kommunalen Finanzierungssaldos der Nachkriegsentwicklung“ (Deutscher Städtetag 2011: 6) erleben, ihre budgetären Handlungsspielräume aufzehren. Durch das Ausmaß, in dem sich viele Kommunen

gezwungen sehen, laufende ebenso wie investive Ausgaben zu streichen und ihren Personalstand zu beschneiden, läuft die kommunale Selbstverwaltung Gefahr, in ihrem historischen Kern ausgehöhlt und vollends zum „Auslaufmodell“ (Wollmann 2002) zu werden.

Auf der anderen Seite können Entwicklungslinien identifiziert werden, die die Überlebens- und Zukunftsfähigkeit des deutschen Kommunalmodells unterstreichen (vgl. Wollmann 2012). Hierzu rechnen auch und gerade die hier diskutierten Funktionalreformen, in denen durch eine „Kommunalisierung“ von bislang staatlich durchgeführten Aufgaben das Funktionsprofil der Kommunen wesentlich gestärkt wird. Auch wenn diese Kommunalisierungsvorhaben bislang weitgehend in mit Fachaufsicht und auch Weisungsrechten verknüpften Organisationsformen („Selbstverwaltungsaufgaben mit Weisung“, „Auftragsangelegenheiten“ oder gar als „Organleihe“) verwirklicht wurden, erfährt die kommunale Ebene hierdurch im bundesstaatlichen System gleichwohl eine deutliche funktionale Aufwertung und einen funktionalen Bedeutungsgewinn. Zudem ist durch das nunmehr in allen Bundesländern verfassungskräftig verankerte sog. Konnexitätsprinzip (zumindest rechtlich) sichergestellt, dass die Übertragung neuer Aufgaben von den Ländern auf die Kommunen nur bei gleichzeitiger entsprechender Ressourcenübertragung zulässig ist (vgl. Deutscher Städtetag 2011: 8-9).

Ferner soll (ohne dass dies an dieser Stelle vertieft werden kann) an die „Rekommunalisierungs“-Welle erinnert werden, die in vielen Gemeinden in Feld der „Daseinsvorsorge“ (Wasserversorgung, Abfallbeseitigung, Energieversorgung) in Gang gekommen ist (hierzu ausführlich Kuhlmann/Wollmann 2012). Hatten sich bis in die späten 1990er Jahre die Gemeinden vielfach aus verschiedenen Gründen (kurzfristige Liquiditätsbeschaffung, Marktliberalisierungsdruck der EU usw.), kommunale Versorgungseinrichtungen, insbesondere ihre traditionellen Stadtwerke ganz oder teilweise an private Investoren zu verkaufen (die Rede vom „Stadtwerkesterben“ machte die Runde), so hat das Pendel in den letzten Jahren merklich in Richtung eines „comeback“ des kommunalen Sektors (durch Rückkauf oder Neugründung von Versorgungseinrichtungen, insbesondere im Energiesektor) zurückgeschlagen (vgl. Wollmann/Marcou 2010; Wollmann/Baldersheim et al. 2010, Wollmann 2011 Röber 2009, Bauer et al. 2012).

Darüber hinaus zeichnet sich ein bemerkenswerter funktionaler und politischer Bedeutungsgewinn der Kommunen und ihrer Selbstverwaltung auch im europäischen Kontext ab. Nachdem die Europäische Union in ihren Vertragswerken von der kommunalen Selbstverwaltung als einer innerstaatlichen Struktur lange Jahre keine Kenntnis genommen hatte und insoweit, wie gesagt worden ist, „kommunalblind“ war, wurde die kommunale Selbstverwaltung im Zuge der Verabschiedung des *Vertrags von Lissabon* in Art 4 Abs.2

Satz 1 EUV nunmehr erstmals europarechtlich anerkannt: „Die Union achtet die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen und ihre jeweilige nationale Identität, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt“. Zudem wurde das Subsidiaritätsprinzip als Leitlinie der Zuständigkeitsverteilung innerhalb der EU ausdrücklich auf die lokale Ebene erstreckt: „Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind“ (Art. 5 Abs. 3 EUV )

## Bibliographie

Bauer, Hartmut 2012, Von der Privatisierung zur Rekommunalisierung, in: Hartmut/Büchner, Christiane/Hajasch, Lydia (Hrsg.), 2012, Rekommunalisierung öffentlicher Daseinsvorsorge, KWI-Schriften 6, Universitätsverlag Potsdam, S. 10-31

Bogumil, Jörg/ Holtkamp, Lars 2006, Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung, VS Verlag

Bogumil, Jörg/ Grohs, Stephan/ Kuhlmann, Sabine/ Ohm, Anna K. 2007, Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell, Berlin: Sigma

Brüning, Christoph 2012, Rechtliche Voraussetzungen der Rekommunalisierung, in; Hartmut/Büchner, Christiane/Hajasch, Lydia (Hrsg.), 2012, Rekommunalisierung öffentlicher Daseinsvorsorge, KWI-Schriften 6, Universitätsverlag Potsdam, S. 59-72

Burgi, Martin 2010a, Kommunalisierung staatlicher Aufgaben – Möglichkeiten, Grenzen und Folgefragen aus rechtlicher Sicht, in: Bogumil, Jörg/ Kuhlmann, Sabine (Hrsg.), Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel, VS-Verlag Wiesbaden, S. 23-46

Burgi, Martin 2010b, Kommunalrecht, 3. Aufl., Beck'sche München

Deutscher Städtetag 2008, Positionspapier, Kommunen im Bundesstaat stärken  
[http://www.bundesrat.de/nn\\_8364/DE/foederalismus/bundesstaatskommission/unterlagen/AU-068,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/AU-068.pdf](http://www.bundesrat.de/nn_8364/DE/foederalismus/bundesstaatskommission/unterlagen/AU-068,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/AU-068.pdf)

Deutscher Städtetag 2011, Geschäftsbericht, Köln/Berlin 2011

Engeli, Christian/ Haus, Wolfgang (Hrsg.) 1975 Quellen zum modernen Gemeindeverfassungsrecht in Deutschland, Kohlhammer

- Ebinger, Falk 2008, Kommunalisierungen in den Ländern – Legitim – Erfolgreich – Gescheitert, in: Bogumil, Jörg/ Kuhlmann, Sabine (Hrsg.), Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel, VS-Verlag Wiesbaden, S. 47-66
- Ebinger, Falk/Bogumil, Jörg 2008, Grenzen der Subsidiarität. Verwaltungsreform in den Ländern, in: Heinelt, Hubert/ Vetter, Angelika (Hrsg.), Lokale Politikforschung heute, VS Verlag Wiesbaden, S. 165-195
- Katz, Alfred 2006: 50 Jahre Gemeindeordnung Baden-Württemberg. Südwestdeutsche Kommunalverfassung – Zukunfts- oder Auslaufmodell?, Die Gemeinde, 129, 841-916.
- Knemeyer, Franz-Ludwig 1999, Rechtsaufsicht als Vertrauensaufsicht. Zum Wandel der Staatsaufsicht über die Kommune als Zeichen eines Wandels in der äußeren Kommunalverfassung und zur Stärkung kommunaler Selbstverwaltung, in: Bayerische Verwaltungsblätter, Heft 7, S. 193-201
- Kuhlmann, Sabine 2009: Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa. Subnationaler Institutionenwandel im deutsch-französischen Vergleich, Baden-Baden.
- Kuhlmann, Sabine/Wollmann, Hellmut 2012: Verwaltung und Verwaltungsreform in Europa. Einführung in die vergleichende Verwaltungswissenschaft, VS Verlag Wiesbaden (im Erscheinen)
- Richter, Philipp 2008, Kommunalisierung der Schulaufsicht – Erfahrungen aus der baden-württembergischen Verwaltungsstrukturreform, in; Bogumil, Jörg/ Kuhlmann, Sabine (Hrsg.), Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel, VS-Verlag Wiesbaden., S. 67-87
- Röber, Manfred 2009, Privatisierung ade? Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen im Lichte des Public Managements, in: Verwaltung und Management, 15. Jhg., Heft 5, S. 227-240
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd 1999, Autonomie und Regelung von oben, in: Wollmann, Hellmut/ Roth, Roland (Hrsg.), Kommunalpolitik, Leske + Budrich Opladen, S. 323-334
- Thieme, Werner (1981), Die Gliederung der deutschen Verwaltung, in: Püttner, Günter (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 1, Berlin usw., S. 204-229
- Wegrich, Kai (2006), Steuerung im Mehrebenensystem der Länder, Wiesbaden: VS Verlag
- Wollmann, Hellmut 1997: Echte Kommunalisierung und Parlamentarisierung. Überfällige Reformen der kommunalen Politik- und Verwaltungswelt, in: Heinelt, Hubert (Hrsg.): Modernisierung der Kommunalpolitik, Opladen, 235 ff.
- Wollmann, Hellmut 1999a, Kommunalvertretungen – Verwaltungsorgane oder Parlamente?, in: Wollmann, Hellmut/ Roth, Roland (Hrsg.), Kommunalpolitik, Leske + Budrich Opladen, S. 37- 49
- Wollmann, Hellmut 1999b, Entwicklungslinien lokaler Demokratie und kommunaler Selbstverwaltung im internationalen Vergleich, in; Wollmann, Hellmut/ Roth, Roland (Hrsg.), Kommunalpolitik, Leske + Budrich Opladen, S. 186-206
- Wollmann, Hellmut 2002: Die traditionelle deutsche kommunale Selbstverwaltung – ein Auslaufmodell?, in Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften (DfK), 1 Jhg., S. 24 -45.

Wollmann, Hellmut 2008: Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung. England, Schweden, Deutschland und Frankreich im Vergleich, Wiesbaden.

Wollmann, Hellmut 2011, Provision of Public Services in European Countries: From Public/Municipal to Private and Reverse? In: Croatian and Comparative Public Administration, 2011/Heft 3, pp. 889-915 (download in [http://en.iju.hr/ccpa/ccpa/downloads\\_files/001-Wollmann.pdf](http://en.iju.hr/ccpa/ccpa/downloads_files/001-Wollmann.pdf))

Wollmann, Hellmut 2012, Entwicklung, Stand und Perspektive der deutschen kommunalen Selbstverwaltung im europäischen Vergleich, in: Egner, Björn/Haus, Michael/Terizakis, Georgios (Hrsg.): Regieren.Festschrift für Hubert Heinelt, VS-Verlag, Wiesbaden, 421-441.

Wollmann, Hellmut/ Baldersheim, Harald/ Citroni, Giulio/ Marcou, Gérard/ McEldowny, John 2010, From public service to commodity: the demunicipalization (and remunicipalization?) of energy provision in Germany, Italy, France, the U.K. and Norway, in; Wollmann, Hellmut/Marcou, Gérard (Hrsg.): The Provision of Public Services in Europe. Between State, Local Government and Market. Cheltenham/Northampton, pp. 168-190

Wollmann, Hellmut/Marcou, Gérard 2010: From public sector-based to privatized service provision. Is the pendulum swinging back again? Comparative summary, in: Wollmann, Hellmut/Marcou, Gérard (Hrsg.): The Provision of Public Services in Europe. Between State, Local Government and Market. Cheltenham/Northampton, 240-260.