

Hellmut Wollmann

**Die traditionelle deutsche kommunale Selbstverwaltung  
– ein „Auslaufmodell“?**

erschienen in: **Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften**,  
41. Jahrgang, 2000/1, S. 42- 51

englische Fassung erschienen als:

Hellmut Wollmann, **Is the traditional type of German local self-government being phased out?**, in: **German Journal of Urban Studies**, 2002

französische Fassung erscheint als:

Hellmut Wollmann, **Le modèle traditionnel de la libre administration communale allemande survivra-t-il à la pression de la libéralisation européenne, au New Public Management et à la crise financière ?** , in : **Annuaire 2003 des Collectivités Locales**, Paris : GRALE 2003

### Zusammenfassung:

Das traditionelle Modell der deutschen kommunalen Selbstverwaltung zeichnet sich traditionell durch ein ausgeprägtes politisch-demokratisches Profil und umfangreiche Verwaltungsaufgaben aus. Im internationalen Vergleich rechnet das deutsche Kommunalmodell – neben den skandinavischen Ländern – zu den politisch wie funktional stärksten Kommunaltypen. In den letzten Jahren ist dieses Kommunalmodell unter dreifachen Druck geraten. Zum einen droht die *Liberalisierung*spolitik der Europäischen Union, der überkommenen kommunalen Daseinsvorsorge (Wasser, Abwasser, Abfall, Energie, kommunale Sparkassen usw.) insbesondere in deren gemeinwohlorientierten Organisations- und Handlungsformen den Boden zu entziehen. Zum andern kann die Umsetzung des *Neuen Steuerungsmodells* dazu führen, daß immer mehr kommunale Aufgaben in „Eigengesellschaften“ ausgelagert, wenn nicht vollends privatisiert werden und damit der Typus einer politisch-demokratisch verantwortlichen und kontrollierten Kommunalverwaltung zunehmend ausgehöhlt wird. Schließlich läßt die sich verschärfende Finanzkrise der Kommunen befürchten, daß immer mehr soziale, kommunale usw. Aufgabenfelder buchstäblich „eingespart“ werden. Diese Tendenzen werden in dem Aufsatz konzeptionell wie empirisch diskutiert. Abschließend werden „Verteidigungslinien“ auf der europäischen, Bundes-, Landes- und Kommunalebene erörtert.

in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 41. J., 2002, Heft 1, S. 24 ff.

Das traditionelle Modell der deutschen kommunalen Selbstverwaltung ist – zumal seit den beginnenden 1990er-Jahren – in den Sog von Veränderungskräften geraten, die insbesondere in den vielfach als „Globalisierung“ bezeichneten ökonomischen und politisch-ideologischen internationalen Trends und in der auf die Herstellung

des Gemeinsamen Marktes gerichteten Politik der Europäischen Union (EU) wurzeln.

Wird der traditionelle Typus der deutschen kommunalen (Selbst-)Verwaltung unter der Wucht dieser (externen) Faktoren zum „Auslaufmodell“? Dieser Frage wird im Folgenden nachgegangen.

## 1. Das „traditionelle“ deutsche Kommunalsystem

### 1.1 Funktionales Aufgabenprofil

Das traditionelle Aufgabenmodell der deutschen Kommunen ist bekanntlich durch eine „janusköpfige“ Doppelfunktion gekennzeichnet. Zum einen regeln die Kommunen, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung im Rahmen der Gesetze“ (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG; vgl. etwa Stern 1981). Zum andern können ihnen staatliche Aufgaben zur Erledigung „übertragen“ werden<sup>1</sup>.

In dieser Fülle von Aufgaben spiegelt sich ein Grundzug der Zuständigkeits- und Aufgabenverteilung im Verfassungssystem der Bundesrepublik wider. Während – sehr vereinfacht gesprochen – die Gesetzgebungsaufgaben und das „Politikmachen“ überwiegend beim Bund liegen und insoweit „zentralisiert“ sind (wobei die Länder, genauer: die Landesregierungen über den Bundesrat an der Bundesgesetzgebung maßgeblich mitwirken), sind die Verwaltungsaufgaben, einschließlich des Vollzugs der Gesetzgebung und der Politik des Bundes, dadurch ausgesprochen „dezentralisiert“ und „dezentriert“, dass der Vollzug der Bundesgesetze und der Bundesaufgaben grundsätzlich den Ländern (in „eigener Verwaltung“) zugewiesen und der Löwenanteil des Aufgaben- und Verwaltungsvollzugs innerhalb der Länder wiederum von den Kommunen wahrgenommen werden. So wird denn im bundesstaatlich-dezentralen Verwaltungssystem der größte Teil der öffentlichen Aufgaben, zumal in der unmittelbaren Verwaltung-Bürger-Beziehung, von den Kommunen vollzogen (sieht man einmal von der Finanzverwaltung als besonders „bürgerintensiver“ Vollzugsverwaltung und von den Schulen als Leistungsverwaltung ab). Schätzungsweise 70 bis 85 Prozent der ausführungsbedürftigen Bundes- und Landesgesetze (und neuerdings der größte Teil des EU-Rechts) werden von kommunalen Dienststellen (vgl. Schmidt-Eichstaedt 1999: 300) und zwei Drittel aller öffentlichen Investitionen von den Kommunen verwirklicht.

Organisatorisch findet dieses traditionelle kommunale Aufgabenmodell in der Organisationsmaxime der *territorial*, das heißt kommunalgebietlich bestimmten „einräumigen“ und der aufgabenbezogen *umfassenden* „einheitlichen“ Verwaltung Ausdruck, die als ein Grundzug der deutschen Staats- und Verwaltungsorganisation an-

<sup>1</sup> Auf die verschiedenen terminologischen und konzeptionellen Varianten der „übertragenen“ Aufgaben soll hier nicht eingegangen werden. Vgl. etwa Schmidt-Eichstaedt (1983).

gesehen werden kann<sup>2</sup>. Die durch Territorialität und Multifunktionalität geprägte Organisationsform wurde durch die kommunalen Gebiets- und die sich anschließenden Funktionalreformen vertieft und verstärkt, die in den „alten“ Bundesländern in den 1960er- und 1970er-Jahren und in den „neuen“ Bundesländern in den 1990er-Jahren durchgeführt wurden (vgl. etwa Laux 1999). Vor diesem Hintergrund erweist sich das *territoriale multifunktionale* Aufgabenmodell als Grundzug der deutschen Kommunaltradition. Auch wenn die Bundesrepublik – verfassungsrechtlich betrachtet – einen zweistufigen Staatsaufbau hat, in dem die kommunale Ebene staatsrechtlich den Ländern zugerechnet wird, ist unter *funktionaler* Betrachtung mithin zweifellos ein dreistufiger Verwaltungsaufbau zu erkennen. (vgl. Thieme 1981: 142 f.; Dieckmann 1999: 293)<sup>3</sup>.

Zur inhaltlichen Charakterisierung dieses sehr weit gespannten kommunalen Aufgabenprofils seien exemplarisch die folgenden Aufgabenfelder (und deren geschichtliche Wurzeln) hervorgehoben.

### Kommunale Sozialpolitik

Dem deutschen Kommunalmodell ist eine „lokale Sozialstaatlichkeit“ eigentümlich, die in ihren historischen Ursprüngen auf die Armenpolitik der mittelalterlichen Städte zurückreichte und Vorläuferin *staatlicher* Sozialpolitik wurde. Die Bismarck'sche Sozialgesetzgebung nach 1871 vollzog dadurch eine bezeichnende „Spaltung des Sozialstaats“ (Leibfried/Tennstedt), dass die neu eingeführte Sozialversicherung (und ihre Beitragspflicht) als allgemeines Sicherungssystem mit dem Beschäftigtenstatus verknüpft war, während die Kommunen weiterhin dafür zuständig und verantwortlich blieben, aus eigenen Finanzmitteln für die (in neuerer Terminologie) Sozialhilfe als „letztes soziales Netz“ aufzukommen. Dieser der deutschen Kommunaltradition eigentümliche Grundzug „lokaler Sozialstaatlichkeit“ wurde im Bundessozialhilfegesetz von 1961 (als „pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe“) festgeschrieben und fand in den frühen 1970er-Jahren in der gesetzgeberischen Ausdehnung der „Hilfen in besonderen Lebenslagen“ sowie in der Bereitschaft vieler Kommunen zu umfangreichen „freiwilligen“ Aufwendungen zur Finanzierung sozialer Dienstleistungen ihren Höhepunkt (vgl. Jaedicke u.a. 1990: 34 ff.). In dem Maße, wie im Zuge der seit den mittleren 1970er-Jahren einsetzenden und sich in den 1980er-Jahren dramatisch verschärfenden Beschäftigungskrise immer mehr Arbeitslose die aus kommunalen Mitteln finanzierte Sozialhilfe – mit der Folge explodierender Sozial-

<sup>2</sup> Vgl. Wagener (1981: 76 f.). Gemäß dem „horizontal territorialen Organisationsprinzip ... werden grundsätzlich alle öffentlichen Aufgaben in einem Territorium von nur einer einzigen Verwaltungseinheit ausgeführt... Zu dem gebietsbezogenen Organisationsprinzip gehören Stichworte wie **Universalität des kommunalen Wirkungskreises**“ und „Einheit der Verwaltung“ (Wagener 1981: 76 f.).

<sup>3</sup> In diesem Zusammenhang sei auf die – „durchweg in Vergessenheit geratene“ (Dieckmann 2001: 18) – Formulierung des Stabilitätsgesetzes von 1967 hingewiesen; dort wird von der „Gleichrangigkeit der Aufgaben von Bund, Ländern und Gemeinden“ gesprochen.

ausgaben der Kommunen (vgl. zuletzt Karrenberg/Münstermann 2002: 50 ff.) – in Anspruch nahmen, wurde der traditionellen „lokalen Sozialstaatlichkeit“ zunehmend der konzeptionelle und finanzielle Boden entzogen. Im selben Maße wurden die Kommunen – vor allem über die Verklammerung mit der von ihnen zu finanzierenden Sozialhilfe – immer stärker in die beschäftigungspolitische Krisenintervention hineingerissen (hierauf ist weiter unten zurückzukommen).

An dieser Stelle ist hervorzuheben, dass die *Erbringung der sozialen Dienstleistungen* (Kindergärten, Altenheime usw.) auf der kommunalen Ebene traditionell vom Grundsatz der *Subsidiarität* bestimmt ist, wonach diese Aufgaben von den Wohlfahrtsverbänden, also nicht-staatlichen gemeinnützigen Trägern, besorgt werden sollen. Die Kommunen sind gehalten, die sozialen Dienstleistungen – in der derzeit gängigen Terminologie gesprochen – zu „gewährleisten“ (*enabling*), jedoch nicht selber zu „erbringen“ (*providing*) (vgl. etwa Backhaus-Maul 1999).

### Kommunale Daseinsvorsorge

Ein weiteres für die deutsche Kommunaltradition eigentümliches Tätigkeitsfeld entstand, wiederum im späten 19. Jahrhundert, als sich die Kommunen angesichts des stürmischen Wachstums der städtischen Bevölkerung veranlasst sahen, eigene Aktivitäten in den Problemfeldern der Wasserversorgung, der Abwasser- und Abfallbeseitigung, der Gas- und Stromversorgung und des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) zu entfalten (vgl. von Saldern 1999: 30 ff.; Püttner 1999: 541). Dieser verbreitet als „Daseinsvorsorge“<sup>4</sup> bezeichnete Sektor kommunaler Tätigkeiten war traditionell von der Vorstellung bestimmt, dass sich die Kommunen in diesen Feldern im Interesse des „Gemeinwohls“ der „örtlichen Gemeinschaft“ betätigen. Auf die Deutsche Gemeindeordnung von 1935 zurückgehend, wird auch in den geltenden Gemeindeordnungen aller Bundesländer für jede wirtschaftliche (und nicht wirtschaftliche) Betätigung der Gemeinde verlangt, dass ein „öffentlicher Zweck sie „erfordert“ oder „rechtfertigt“ (vgl. Held 2002, FN 10 mit Gesetzesfundstellen). Je nach Tätigkeitsfeld unterschiedlich, sehen sich – innerhalb der „Gemeinwohl“- und „öffentlichen Zweck“-Formel – die Kommunen einerseits politisch wie rechtlich berechtigt, unter Umständen (insbesondere in Gestalt eines durch kommunale Satzung festgelegten Anschluss- und Benutzungszwanges, z.B. an das kommunale Wasser- und Abwassersystem) ein „lokales Monopol“ oder einen „geschützten Markt“ zu schaffen. Andererseits sind die auf diese Weise unter Umständen „geschützten“ kommunalen Wirtschaftstätigkeiten durch den Grundsatz der „Örtlichkeit“ auf die jeweilige Kommune begrenzt.

Die Organisationsformen, in denen die Kommunen Leistungen der Daseinsvorsorge erbringen (vgl. Richter 2001: 401), reichen innerhalb des herkömmlichen kommu-

<sup>4</sup> Dieser Terminus geht bekanntlich auf eine Wortschöpfung von Ernst Forsthoff in den 1930er Jahren zurück. Er hat jüngst Eingang in die Gesetzessprache einzelner Länder gefunden, vgl. Held (2002: 12).

nalwirtschaftlichen Organisationsrepertoires von so genannten *Regiebetrieben* als verwaltungsinterner Variante über die *Eigenbetriebe*, die als öffentlich-rechtliche Unternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit organisatorisch und wirtschaftlich selbständig geführt und finanzwirtschaftlich als Sondervermögen der Gemeinden verwaltet werden, bis zu *Eigengesellschaften*, die als privatrechtliche Gesellschaft, GmbH oder AG und damit als Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit in organisatorischer und wirtschaftlicher Selbständigkeit geführt werden. Hatte in der kommunalen Praxis lange Zeit die Organisationsform des Regie- bzw. Eigenbetriebs den Vorrang, um die Einfluss- und Steuerungsmöglichkeiten der Kommunalpolitik zu sichern (vgl. Held 2002: 16), so wird zunehmend von der Eigengesellschaft Gebrauch gemacht, „weil das GmbH-Recht dem Gesellschafter – der Stadt – über den Gesellschaftsvertrag weitgehende Gestaltungsmöglichkeiten erlaubt“ (Richter 2001: 401). Als Prototyp der Wirtschaftstätigkeit der Kommunen im Sektor der Daseinsvorsorge können die so genannten *Stadtwerke* dienen, in dem die Tätigkeitsparten Strom, Gas, Wärme und Wasser zusammengeführt sind.

Das der kommunalen Daseinsvorsorge zugrunde liegende „ganzheitliche“ Politikverständnis macht sich darin geltend, dass in der Vergangenheit Überschüsse, die in „profitablen“ Feldern der kommunalen Leistungserbringung erzielt werden konnten (besonders bei der Strom- und Gasversorgung), dazu verwendet wurden, „defizitäre“ Tätigkeiten (z.B. im ÖPNV) „querzufinanzieren“ oder „querzusubventionieren“ (vgl. Püttner 1999: 543, sei es durch die Abführung der Gewinne oder Konzessionsabgaben in den Kommunalhaushalt, sei es durch entsprechende steuerliche Konstruktionen<sup>5</sup>).

Der Sektor der kommunalen Daseinsvorsorge ist gewichtig. In den frühen 1990er-Jahren wurden 95 Prozent der Abfallbeseitigung, 30 Prozent der Stromversorgung und 70 Prozent der Gasversorgung von kommunalen Einrichtungen und Betrieben erbracht (so Reidenbach 1995: 84); derzeit weist der kommunalwirtschaftliche Sektor 130 000 Beschäftigte und Investitionen von jährlich rund elf Milliarden DM auf (Schöneich 2001: 143; vgl. auch von Kodolitsch 2002).

Ein besonders anschauliches Beispiel für die traditionelle Logik der kommunalen Daseinsvorsorge bietet die Einrichtung der (in der Trägerschaft von Städten und Kreisen befindlichen) Sparkassen, deren Gründung ebenfalls in das 19. Jahrhundert zurückreicht. Ihr gemeinwohlorientierter Auftrag ist traditionell darin zu sehen, als jeweils örtlich und „gemeinwirtschaftlich“<sup>6</sup> operierende Banken ein ortsnahe Angebot für die „einfachen Leute und kleinen Sparer“ zu schaffen. Während die Städte und Kreise den Sparkassen als Banken „für den kleinen Sparer vor Ort“ vor allem durch die Übernahme der Gewährträgerhaftung (einer Form von Bürgschaft) einen Wettbewerbsvorteil gegenüber den privaten Geschäftsbanken verschaffen, haben sie selber den Vorteil, dass die Sparkassen ihnen als „Hausbanken“ dienen und ihnen

<sup>5</sup> Zum „kommunalen steuerlichen Querverbund“ in den Stadtwerken als Dachgesellschaft vgl. Libbe u.a. 2002, insbesondere FN 11.

<sup>6</sup> Die Sparkassen schütten ihre Gewinne nicht aus, sondern verwenden sie zur Stärkung ihrer Kapitaldecke (vgl. Püttner 1999: 543).

zinsgünstige Kredite (nicht zuletzt Kassenkredite) anbieten, was wiederum insgesamt der kommunalen Handlungsfähigkeit für die „örtliche Gemeinschaft“ zugute kommt<sup>7</sup>.

Zwar ist einerseits nicht zu verkennen, dass die kommunalen Einrichtungen und Betriebe in einigen Tätigkeitsfeldern der Daseinsvorsorge in der Vergangenheit teilweise erhebliche Wettbewerbsvorteile hatten. Diese reichten von der Gewährträgerhaftung der Kommunen für die Sparkassen bis zum Quasi-Monopol durch Anschluss- und Benutzungszwang. Andererseits ist daran zu erinnern, dass die kommunalen Einrichtungen in anderen Feldern, z.B. bei den städtischen Wohnungsbau-gesellschaften, kommunalen Seniorenheimen usw., schon seit langem mit privaten Anbietern in Konkurrenz stehen (vgl. von Kodolitsch 2002: 11 mit weiteren Nachweisen).

### Kulturelle Tätigkeiten

Ein weiteres bezeichnendes Feld traditioneller kommunaler („freiwilliger“) Tätigkeiten ist die Kultur: städtische Theater, Museen, Büchereien, Musikschulen, Volkshochschulen usw. (vgl. Glaser 1999). Nicht zuletzt die – im internationalen Vergleich vermutlich einmalige – Dichte der städtischen oder öffentlichen Theater unterstreicht dieses Engagement<sup>8</sup>.

### Sonstiges Aufgabenprofil der Kommunen

Im Übrigen ist daran zu erinnern, dass sich die Kommunen immer wieder bemerkenswert leistungsfähig gezeigt haben, sich neuen Aufgaben und Herausforderungen zu stellen. Dies gilt in besonderem Maße für die unmittelbaren Nachkriegsjahre, in denen, noch ehe die neuen Länderstrukturen gebildet wurden und in Aktion treten konnten, es im Wesentlichen bei den Kommunen lag, sich mit den beispiellosen sozialen Folgelasten und Zerstörungen des Krieges auseinanderzusetzen. In den 1960er- und 1970er-Jahren reagierten die Kommunen auf die neuen Aufgaben der Stadterneuerung und des Umweltschutzes. Um noch ein jüngstes Beispiel zu nennen: In der Bewältigung der wiederum beispiellosen Folgeprobleme des Umbruchs in Ostdeutschland waren es erneut die (ostdeutschen) Kommunen – noch ehe die neuen (ostdeutschen) Länder gebildet wurden –, die sich als erste diesen Problemen

<sup>7</sup> Vgl. hierzu Beschluss des Präsidiums des Deutschen Städtetags vom 19.9.2001: „Die Sparkassen sind ... Unternehmen..., die für ihr Geschäftsgebiet flächendeckend die angemessene und ausreichende Versorgung, insbesondere des Mittelstandes und der wirtschaftlich schwächeren Bevölkerungskreise, mit geld- und kreditwirtschaftlichen Leistungen sicherstellen.“

<sup>8</sup> Ende der 1990er-Jahre bestanden in 150 Städten städtische oder öffentliche Theater, die meist sowohl von der betreffenden Stadt als auch dem Land mit unterschiedlichen Anteilen bezuschusst wurden. 25 dieser Theater existieren in Städten mit weniger als 50 000 Einwohnern (!) (vgl. Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden 1999: 292 ff.).

stellten, wobei die westdeutschen Kommunen in bemerkenswertem Umfang „Verwaltungshilfe“ leisteten (vgl. Wollmann 1997).

## 1.2 Politisches Modell der Kommunen

Die Frage nach dem *politisch-demokratischen* Rang der Gemeinden im Verfassungssystem der Bundesrepublik ist nach wie vor umstritten (vgl. Wollmann 1999b; Ott 1994 mit Nachweisen zum Diskussionsstand). Auf der einen Seite überwiegt in der Staatsrechtslehre noch immer die Auffassung, die Kommunen seien nicht nur den Ländern als solchen, sondern innerhalb der Länder deren *Exekutive* zuzurechnen, weshalb die Kommunalvertretungen staatsrechtlich als *Verwaltungsorgane* und nicht als *Kommunalparlamente* anzuerkennen seien (vgl. Knemeyer 1989). Demgegenüber wird auf Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG verwiesen, wonach „in den Ländern, Kreisen und Gemeinden ... das Volk eine Vertretung haben müsse“, woraus *verfassungsrechtlich (!)* gefolgert werden kann, dass die Kommunalvertretungen „in eine Reihe mit den Volksvertretungen auf Länder- und implizit auch auf Bundesebene“ gestellt werden (so überzeugend Schmidt-Eichstaedt 1985: 31, vgl. auch Wollmann 1999b: 61).

Ferner ist daran zu erinnern, dass sich in den Kommunen – zunächst in den größeren Städten und dann auch in den mittleren und kleineren – seit den 1950er-Jahren eine „Politisierung“ der Kommunalpolitik vollzogen hat. Dies zeigt sich daran, dass die auf Bundes- und Landesebene operierenden politischen Parteien immer stärker Akteure in den kommunalen Politikarenen wurden (vgl. Holtmann 1999) und die lokalen Auseinandersetzungen vermehrt vom Parteienwettbewerb sowie von den politisch-parlamentarischen und konkurrenzdemokratischen Spielregeln, etwa im Widerspiel von „Regierungs“mehrheit und Opposition in der Kommunalvertretung, bestimmt worden sind. Diese realen Veränderungen wurden in den Kommunalgesetzgebungen der Länder zunehmend auch *rechtlich* anerkannt. So wurden beispielsweise den Fraktionen, nicht zuletzt den Minderheitsfraktionen in der Gemeindevertretung, eigene Verfahrensrechte eingeräumt (vgl. Wollmann 1999b: 56 ff. mit Einzelheiten). Außerdem wurde in einigen Ländern in den 1970er-Jahren die vorzeitige Abwählbarkeit des von der Gemeindevertretung gewählten Bürgermeisters durch ebendiese in einer Form parlamentarischen Misstrauensvotums (vgl. Wollmann 1998: 409 f.) vorgesehen.

Weiterhin ist zu beachten, dass die Wahlbeteiligung zu den Wahlen der Gemeindevertretungen in Deutschland mit um die 60 Prozent (vgl. Wollmann 2001: 44; ähnliche Zahlen bei Gabriel 1995: 27) im internationalen Vergleich<sup>9</sup> bemerkenswert hoch ist. Hierin kann ein Hinweis darauf gesehen werden kann, dass die Kommunen als *politisch-demokratische* Basisinstitutionen in der Wahrnehmung und Anerkennung

<sup>9</sup> Wahlbeteiligung in Wahlen zu Kommunalvertretungen in Schweden über 80 Prozent (vgl. Back u.a. 1995: 273), in Frankreich ebenfalls rund 60 Prozent (vgl. Hoffmann-Martinot 1995: 115) und in Großbritannien um die 40 Prozent und darunter (vgl. Scarborough 1995: 136).



(„Akzeptanz“) der Bürgerinnen und Bürger vor Ort politikulturell und normativ verankert sind.

Schließlich ist daran zu erinnern, dass durch den jüngsten Siegeslauf der direktdemokratischen Bürgerrechte (Einführung der kommunalen Referenden, Direktwahl der Bürgermeister und deren mögliche Abwahl, vgl. Wollmann 2001a) das politische Profil der kommunalen Politik- und Verwaltungswelt deutlich geschärft worden ist.

### 1.3 Das traditionelle deutsche Kommunalmodell im internationalen Vergleich

Ungeachtet der (an dieser Stelle nicht zu vertiefenden) erheblichen institutionellen Restriktionen und Schranken, die den Kommunen im Politik- und Verwaltungssystem der Bundesrepublik gezogen sind – z.B. einschnürende Regelungsdichte durch bundes-, landes- und neuerdings EU-rechtliche Vorschriften, Abhängigkeit von finanziellen Zuwendungen durch Bund und Länder, Übertragung immer neuer Aufgaben ohne hinreichende Finanzerstattung, unzulängliche institutionelle Mitwirkungsformen an der bundesstaatlichen Entscheidungsfindung –, sei darauf aufmerksam gemacht, dass die hier herausgearbeitete Kennzeichnung des traditionellen Modells der deutschen kommunalen Selbstverwaltung als eines politisch wie funktional *starken* Handlungstypus und -profils von internationalen Vergleichsanalysen bestätigt wird.

So rechnen Hesse/Sharpe 1991 in ihrer vergleichenden Analyse, der sie eine auf die politische und funktionale Stärke oder Schwäche der Kommunalsysteme der Länder abhebende Typologie zugrunde legen, Deutschland zusammen mit den skandinavischen Ländern der von ihnen so bezeichneten „North Middle European group“ zu. Diese zeichnet sich durch politische und funktionale Stärke aus (vgl. auch Wollmann 2000b: 124 f.). Von dieser Länderfamilie unterscheiden die Autoren die „Franco group“ (beispielhaft Frankreich mit politisch starken, jedoch funktional schwachen Gemeinden) und die „Anglo group“ (beispielhaft das Großbritannien der Nach-Thatcher-Ära mit sowohl politisch als auch funktional schwachem „local government“).

Aufgrund eines ebenfalls zweidimensional konzipierten „Autonomie-Indikators“ gelangt Goldsmith (1999) zur international vergleichenden Einschätzung, dass dem deutschen Kommunalsystem die im Vergleich höchste Autonomie zuzuschreiben ist.

Schließlich sei auf eine vor kurzem veröffentlichte Untersuchung verwiesen, die unter anderem darauf gerichtet ist, die Handlungsfähigkeit („performance“) von Städten in den USA, Frankreich und Deutschland mithilfe eines bemerkenswert differenzierten konzeptionellen Indikatorenansatzes und mit hohem empirischem Einsatz in vier deutschen und je drei US-amerikanischen und französischen Großstädten zu erfassen. In allen Vergleichsindikatoren schnitten die deutschen Städte deutlich besser als die französischen und sehr viel besser als die US-amerikanischen ab (vgl. Sellers 2002a: 52 ff.; Sellers 2002b).

## 2. Veränderungsdruck durch die Liberalisierungspolitik der EU, New Public Management/Neues Steuerungsmodell sowie die kommunale Budgetkrise

### 2.1 Ziele und Instrumente der EU-Politik

Die Europäische Union und ihre Politik ist – als vornehmstes Ziel – auf die „Schaffung eines Raumes ohne Binnengrenzen“ (Art. 2 Vertrag über die Europäische Union/EUV) und die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes (Art. 2 Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft/EGV) als eines „Binnenmarktes“ gerichtet, „der durch die Beseitigung der Hindernisse für den freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten gekennzeichnet ist“ (Art. 3 Abs. 1, lit. c EGV). Politikkonzeptionell und -ideologisch ist die auf Marktöffnung und -wettbewerb gerichtete gegenwärtige Politik der EU unverkennbar dem neo-liberalen Politik- und Modernisierungsdiskurs verpflichtet, der seit den frühen 1980er-Jahren im internationalen Kontext – zunächst unter der Meinungsführerschaft der angelsächsischen Länder – die Dominanz errungen und nicht zuletzt in der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) einen einflussreichen Advokaten gefunden hat (vgl. Naschold 1995: 68 f.). Eine zentrale Botschaft und Forderung im Rahmen des New Public Management (NPM) ist, das Aufgabenprofil des (insbesondere in den 1960er- und 1970er-Jahren expandierten) Wohlfahrtsstaats auf die „Kernfunktionen“ eines „schlanken Staats“ (*lean state*) zurückzuschneiden. In dem verbleibenden Korridor staatlicher Leistungen sei der Staat auf eine Gewährleistungsfunktion (*enabling*) zu beschränken und zu konzentrieren, während die Erbringung (*providing*) dieser Leistungen in der Regel den im Wege der Ausschreibung und des Wettbewerbs zu ermittelnden nichtstaatlichen Organisationen und Betrieben zu überlassen sei.

Die Liberalisierungs-, Wettbewerbs- und Vergabepolitik der EU ist wesentlich darauf gerichtet, „geschützte“ Märkte und Monopole in der (privaten ebenso wie öffentlichen) Dienstleistungsproduktion und -erbringung innerhalb der Mitgliedstaaten aufzubrechen (vgl. Trapp u.a. 2002: 248). Folgerichtig gerieten insbesondere das überkommene Verständnis und die traditionellen Formen der Daseinsvorsorge der deutschen Kommunen sowie deren unter Berufung auf ihren Gemeinwohlauftrag abgeschirmte „lokale Märkte“ ins Visier der EU-Politik (vgl. Dieckmann 2001: 22). Die deutschen Spitzenverbände warnten denn auch „vor einer überzogenen Wettbewerbspolitik der Europäischen Union“<sup>10</sup> und forderten „einen vernünftigen Ausgleich zwischen der Wettbewerbspolitik und den Gemeinwohl-Verpflichtungen im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge“<sup>11</sup> ein.

Zwar hat die EU in Art. 16 EGV, der durch den am 1.5.1999 in Kraft getretenen Vertrag von Amsterdam neu eingeführt worden ist, die „Dienste von allgemeinem

<sup>10</sup> So die Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städtetages und des Städte- und Gemeindebundes in einer gemeinsamen Erklärung am 3.5.2000.

<sup>11</sup> Vgl. ebenda.

wirtschaftlichem Interesse“, unter die maßgeblich auch die Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge fallen, ausdrücklich anerkannt (vgl. Trapp u.a. 2002: 235). Die Kommission hat überdies am 20.9.2000 eine Mitteilung „über Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa“ folgen lassen, in der in Bezug auf diese eine Differenzierung der Wettbewerbspolitik anklingt. Jedoch bleibt die programmatische Grundaussage darin ungeschmälert, „der Staat möge die Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge in der Regel dem Markt überlassen und solle sich im übrigen darauf beschränken, die Erfüllung der Gemeinwohlverpflichtung durch die jeweiligen Anbieter zu gewährleisten“ (Schuppert 2001: 410)<sup>12</sup>.

Im Folgenden sollen die Konflikt- und Wirkungslinien anhand von drei Kernfeldern der kommunalen Daseinsvorsorge kurz nachgezeichnet werden.

- *Stromversorgung.* Herkömmlich lag die örtliche Stromversorgung verbreitet bei den kommunalen „Stadtwerken“. Deren Gewinnabführungen oder Konzessionsabgaben bildeten eine durchaus wichtige Einnahmequelle der kommunalen Haushalte und dienten vielfach der „Querfinanzierung“ defizitärer kommunaler Leistungsfelder (insbesondere im ÖPNV). Sie stellten damit einen Aktivposten in der „ganzheitlichen“ Kommunalpolitik dar. Durch die EU-Richtlinie Strom und die hierauf reagierende Novelle des (Bundes-)Energiewirtschaftsgesetzes vom 29.4.1998 wurden die Rahmenbedingungen der örtlichen Stromversorgung einschneidend verändert, indem der Wettbewerb durch den Zugang zu den Leitungsnetzen eröffnet wurde (vgl. Deutscher Städtetag 1999: 116 f.). Zwar können die Bürgerinnen und Bürger aus der Verbilligung des Strompreises, zu dem die Konkurrenz der Stromanbieter führte, kurzfristig individuellen Nutzen ziehen. Jedoch droht das Umweltschutzinteresse der „Allgemeinheit“, das heißt der „örtlichen Gemeinschaft“ und darüber hinaus, dauerhaft Schaden zu nehmen. Nun beugen sich nämlich auch die kommunalen Stadtwerke der kurzfristigen betriebswirtschaftlichen Logik. In der Folge rücken sie von umweltpolitisch zwar dringend gebotenen, jedoch sich betriebswirtschaftlich zumindest nicht kurzfristig „rechnenden“ Modalitäten der umweltverträglichen Stromerzeugung (z.B. Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen) (vgl. Deutscher Städtetag 2002: 111) oder kommunalen Energiesparkonzepten (vgl. Müschen 1999: 688 ff.) ab. Zwar scheinen sich viele – zumal die nicht mit Stromproduktion, sondern -verteilung befassten – Stadtwerke inzwischen auf die neuen Wettbewerbsbedingungen durchaus erfolgreich eingestellt zu haben (vgl. Libbe u.a. 2002: 11). Zudem spricht vieles dafür, dass inzwischen verabschiedete „flankierende“ Bundesgesetze, z.B. das Erneuerbare-Energien-Gesetz, die Novellierung des Kraft-Wärme-Kopplungsgesetzes, die kommunalen Betriebe in den Stand setzen, Konzepte umweltverträglicher Stromerzeugung weiterzuverfolgen (vgl.

<sup>12</sup> So fielen Kritik und Antwort des Deutschen Städtetages (DST) auf diese „Mitteilung“ der EU-Kommission denn auch scharf und ablehnend aus: „Die einschränkende Auslegung des Begriffs der nicht-marktbezogenen Tätigkeiten und die damit verbundene Unterstellung der meisten kommunalen Dienstleistungen unter das Regime des europäischen Wettbewerbsrechts ist für die Städte nicht akzeptabel“ (Beschluss des Präsidiums des DST vom 7.11.00).

Libbe u.a. 2002: 11). Jedoch ist gleichzeitig zu beobachten, dass die Kommunen – sei es aufgrund des Wettbewerbsdrucks, sei es ihrer Finanznot gehorchend – ihre (durchaus profitablen) Stadtwerke veräußern (vgl. Deutscher Städtetag 2001: 112).

- *Abfallbeseitigung.* Auch in die Abfallentsorgung, die ebenfalls ein traditionelles Kernelement der kommunalen Selbstverwaltung bildet und für die in den 1970er-Jahren eine Aufgabenverantwortung und -trägerschaft vor allem der Kreise und kreisfreien Städte festgeschrieben wurde, hat die EU-Regulierung, mit der der Grundsatz des „freien Warenverkehrs“ für die *Verwertung* der Gewerbeabfälle durchgesetzt werden sollte, tiefgreifende Veränderungen ausgelöst. Obwohl das zur Umsetzung der EU-Richtlinie erlassende (Bundes-) Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz von 1996 den EU-Vorgaben weitgehend folgte, sind deutliche Auffassungs- und Interessenunterschieden zwischen der EU einerseits und den deutschen Akteuren, insbesondere den Kommunen, andererseits aufgebrochen. Sie betreffen insbesondere die Abgrenzung zwischen *Beseitigung* und *Verwertung* von Gewerbeabfällen. Die EU macht sich über die Abfall-Rahmen-Richtlinie für eine der freien Konkurrenz der nationalen und internationalen privatwirtschaftlichen Abfallverwerter dienende weite Definition des *Verwertungs*begriffs stark. Im Gegensatz dazu verfechten die deutschen Akteure, insbesondere die Landesregierungen und Kommunen im Interesse der Auslastung der kommunalen Abfallentsorgungsbetriebe umgekehrt ein weites Verständnis von *Abfallbeseitigung* (vgl. Reese 2000: 60). Befürchten doch die Städte, dass „durch die Einstufung der meisten Abfallmengen als Abfälle zur Verwertung die Daseinsvorsorge durch die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger ausgehebelt wird“ (Deutscher Städtetag 2001: 101) – mit negativen Rückwirkungen auf die Auslastung der kommunalen Anlagen und auch für die Stabilität der von den Bürgerinnen und Bürgern für die Müllentsorgung zu entrichtenden Gebühren (vgl. Bogumil 2002: 7). Zudem geraten damit kommunale Abfallwirtschaftskonzepte, die auf die Begrenzung von Stoff- und Verkehrsströmen durch eine möglichst ortsnahe Entsorgung und insgesamt auf eine *Vermeidung* von Abfällen setzen, im europäischen Wettbewerb um die „Ware Abfall“ zunehmend unter Druck (vgl. Libbe u.a. 2002: 9).
- *Kommunale Sparkassen.* Die in kommunaler Trägerschaft stehenden Sparkassen sind eine traditionelle Schlüsselinstitution der kommunalen Daseinsvorsorge: sie sind durch ihr dichtes lokales Filialnetz dem „einfachen Bürger“ und „kleinen Sparer“ leicht zugänglich, operieren auf gemeinwirtschaftlicher Formel (keine Gewinnausschüttung) und dienen als „Hausbanken“ der Kommunen durch Vergabe zinsgünstiger Kredite an diese zumindest mittelbar der „örtlichen Gemeinschaft“. Als „Gegenleistung“ übernahmen die Kommunen für die Sparkassen die Gewährträgerhaftung und Anstaltslast, also eine Art umfassender Ausfallbürgschaft. Im Dezember 1999 hatte nun die Europäische Bankvereinigung eine Beschwerde gegen die öffentlichen Banken, also auch und gerade gegen die Sparkassen in Deutschland, eingelegt. Ihr waren hierbei insbesondere die Gewährträgerhaftung und Anstaltslast als Wettbewerbsvorteile der

öffentlichen Banken ein Dorn im Auge (vgl. Deutscher Städtetag 2001: 130). Es setzten langjährige Verhandlungen zwischen der EU-Kommission und der Bundesregierung (sowie den Ländern und Kommunen) über den künftigen Status der öffentlichen Banken, insbesondere der Sparkassen, ein. Nachdem die deutsche Seite zunächst bereit schien, „auf Konfrontationskurs zu gehen“ (Deutscher Städtetag 2001: 130), kam es am 17.7.2001 zum „Brüsseler Kompromiss“, in dem der Bund, die Länder und die Sparkassenorganisation eine Einigung mit der EU „in der Frage der Anpassung der Haftungsverpflichtungen der Landesbanken und Sparkassen an die europäischen Wettbewerbsregeln“ erzielten<sup>13</sup>. In der nachfolgenden Novellierung des Sparkassenrechts wurden die Gewährleistungshaftung aufgegeben und die Anstaltslast modifiziert<sup>14</sup>.

Auf die bereits laufende oder bevorstehende Liberalisierung anderer traditioneller Felder der kommunalen Daseinsvorsorge, insbesondere des *ÖPNV*, der insbesondere unter den Druck des EU-weiten Ausschreibungsgebots geraten wird (vgl. Libbe u.a. 2002: 14 ff.), und der *Wasserversorgung* (vgl. Deutscher Städtetag 2001: 111), soll und kann an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden.

## 2.2 Veränderungsdruck durch New Public Management/Neues Steuerungsmodell

Anstöße, eine wachsende Zahl von traditionellen Feldern kommunaler Daseinsvorsorge dem Marktwettbewerb zu öffnen und damit den Umfang und die Formen der überkommenen kommunalen Leistungserbringung zu verändern, wurden zusätzlich dadurch ausgelöst, dass sich seit den frühen 1990er-Jahren der verwaltungspolitische Modernisierungsdiskurs auch in Deutschland von den Vorstellungen und Forderungen des neo-liberal und betriebswirtschaftlich inspirierten *New Public Management* (NPM) beeindruckt und leiten ließ. Dagegen hatte sich bis in die späten 1980er-Jahre die deutsche Reformdiskussion gegenüber dem internationalen Politik- und Reformdiskurs auffallend verschlossen gezeigt<sup>15</sup>. Die von der KGSt (als konzeptionelle und sprachliche „Eindeutschung“ der internationalen NPM-Debatte) formulierten und propagierten Vorstellungen eines *Neuen Steuerungsmodells* (NSM) (vgl. Banner 1991) fand binnen kurzem – zunächst insbesondere auf der kommunalen Ebene – rasche Beachtung und Anhängerschaft<sup>16</sup>.

Knapp gesagt, lassen sich im NSM vor allem drei Stoßrichtungen erkennen. NSM zielt

<sup>13</sup> Vgl. Beschluss des Präsidiums des Deutschen Städtetages vom 19.9.2001, [www.staetetag.de](http://www.staetetag.de).

<sup>14</sup> Vgl. ebenda.

<sup>15</sup> Auf diese Entwicklung und ihre Gründe soll und kann an dieser Stelle nicht eingegangen werden, vgl. etwa Wollmann (1996).

<sup>16</sup> Aus der inzwischen schier uferlosen Fachliteratur sei hier nur auf Banner (1991; „Bahn brechende“ Programmschrift des NSM) und Reichard (1994; in mehreren Auflagen erschienener „Klassiker“) verwiesen. Vgl. zuletzt auch Bogumil (2001: 108 ff.). Für eine – bemerkenswert (selbst-)kritische – Evaluierung der NSM-inspirierten kommunalen Verwaltungsmodernisierung vgl. Banner (2001).

- zum Ersten intra-organisatorisch und intra-administrativ auf eine stark betriebswirtschaftlich angeleitete „Binnenmodernisierung“, insbesondere durch die Einführung von „dezentraler Ressourcenverantwortung“ und Formen sowie Verfahren eines „Performanzmanagements“,
- zum Zweiten im Verhältnis von „Politik und Verwaltung“ auf eine Neubestimmung und Stärkung der Steuerung und Kontrolle Ersterer über Letztere, insbesondere durch die Einführung von „output-orientierten“ Budgetverfahren,
- zum Dritten im „Außenverhältnis“ von (Kommunal-)Politik und Verwaltung auf deren Beschränkung auf eine „Gewährleistungsfunktion“ in der Erbringung öffentlicher Leistungen und die Einführung von Wettbewerb und Marktkonkurrenz für deren Vergabe. Damit einher gehen Forderungen nach einer „Auslagerung“ („outsourcing“) der Trägerschaft und Organisationsform der Leistungserbringung, zu deren Organisationsrepertoire, wie oben erwähnt, zum einen die verwaltungsinternen Regiebetriebe und die rechtlich nicht selbständigen Eigenbetriebe als öffentlich-kommunale Organisationsformen zu rechnen sind. Zum anderen kann die Leistungserbringung durch Privatisierung erfolgen, sei es in der klassischen Form der – oft als ein Fall der formellen Privatisierung bezeichneten – Eigengesellschaften, die rechtlich, organisatorisch und wirtschaftlich selbständig agieren, jedoch im Eigentum der Kommune bleiben, sei es durch (oft materielle Privatisierung genannte) Übertragung der Leistungserbringung auf privatwirtschaftliche Organisationen und Unternehmen (zur Terminologie vgl. etwa von Kodolitsch 2002: 2). Das dem NSM weithin Pate stehende privatwirtschaftliche Unternehmensmodell findet insbesondere in der Vorstellung Ausdruck, die Kommunen zu „Konzernen“ oder „Holdings“ umzubauen, in denen die kommunalen Handlungsfelder von einem Kranz von Eigengesellschaften in weitgehender „unternehmerischer“ Selbständigkeit wahrgenommen werden (vgl. Wohlfahrt/Zühlke 1999).

Inzwischen sind viele Kommunen dazu übergegangen, in großem Maße von den Möglichkeiten und Formen der „Auslagerung“ Gebrauch zu machen und eine regelrechte „Flucht in die Eigenbetriebe und Eigengesellschaften“ zu ergreifen. Hierzu wurden sie von den Vorstellungen des NSM ebenso beflügelt wie von ihrer Budgetnot angetrieben, angesichts derer sie von den „betriebswirtschaftlich rechnenden“ „ausgelagerten“ Organisationsformen Milderung und Abhilfe erhoffen (vgl. Oebbecke 2000: 13). Die häufigste Varianten der Auslagerung sind die Eigenbetriebe als öffentlich-rechtliche und die Eigengesellschaften als privatrechtliche Form, insbesondere als GmbH (vgl. KGSt, Bericht 10 [1998]: 48 ff.). Hierbei beschränken sich die Ausgliederungen nicht auf die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden, sondern erfassen alle Bereiche kommunaler Verwaltung bis hin zur Kernverwaltung, z.B. Gebäudemanagement (vgl. Held 2002: 17). Als Folge der steigenden Zahl ausgegliederter, formal privatisierter kommunaler Unternehmen „bildet sich auf der kommunalen Ebene eine weit verzweigte Unternehmensbeteiligungsstruktur aus“ (Trapp u.a. 2002: 2), in der so etwas wie eine neue Konzern- oder Holding-Struktur der Kom-

munen sichtbar wird<sup>17</sup>. Es wird geschätzt, dass inzwischen „mehr als die Hälfte der kommunalen Aktivitäten und Finanzmittel außerhalb der Kernverwaltung (einschließlich der [Regie-]Betriebe innerhalb der Kernverwaltung) abgewickelt werden. Diese Tendenz wird sich ... künftig verstärken“ (Richter 2001: 405, ähnlich von Kodolitsch 2002: 11 mit weiteren Nachweisen).

Hatten die Kommunalvertretungen und -politiker bereits in der Vergangenheit – bei erheblich schwächerer Ausprägung von Eigenbetrieben und -gesellschaften – Schwierigkeiten, ihre kommunalpolitische Kontrolle über diese betrieblichen Ausgliederungen wahrzunehmen, so haben sich diese Kontrollprobleme durch die jüngste Welle organisatorischer Auslagerungen und (formeller) Privatisierungen drastisch verschärft. Um diesem Einfluss- und Kontrollverlust entgegenzuwirken, wurden in den Städten unterschiedliche Varianten eines *Beteiligungscontrollings* entwickelt, sei es als verwaltungsinterne Lösung (Stabsstelle, Steuerungsdienst), sei es als Beratungsholding oder Managementholding (vgl. Richter 2001: 404). Teilweise hierzu nunmehr landesgesetzlich angehalten (vgl. Held 2002: 19), hat inzwischen „ein sehr großer Teil der größeren Städte ... als erste Stufe einen Beteiligungsbericht herausgegeben, der einen ersten Beitrag zu mehr Transparenz schafft – auch wenn er als Steuerungsinstrument in der jetzigen Form nur begrenzt geeignet ist“ (Richter 2001: 403).

Angesichts der Entwicklung ist der Chor der besorgten Stimmen beachtlich. So wurde warnend darauf hingewiesen, „die Gefahr einer ungebremsten Ausgliederung (liege) in der Atomisierung der Stadt“ (Dieckmann 1996: 341). In der vielfach beobachtbaren Bereitschaft der Kommunalvertretungen, den Fortgang der Aufgabenauslagerungen und -privatisierungen zu beschließen oder zumindest kommunalpolitisch „abzusegnen“, wird eine „Selbstentmachtung der Kommunalpolitik“ und damit die „Entmachtung der Bürger“ konstatiert (Bogumil/Holtkamp 2002).

Inzwischen haben Bundesländer (bislang Bayern und Thüringen) sogar Veranlassung gesehen, der möglichen „Auslagerungswut“ von Kommunen durch kommunalaufsichtsrechtlich überprüfbare gesetzliche Vorschriften entgegenzutreten, beispielsweise durch die Vorgabe, dass „die zu übertragenden Aufgaben für die Wahrnehmung außerhalb der allgemeinen Verwaltung geeignet sein müssen“<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Für Beispiele derartiger „Konzernstrukturen“ vgl. Wohlfahrt/Zühlke (1999).

<sup>18</sup> So Art. 87 Abs. 1 Nr. 4 (neu!) GO-Bayern, vgl. Held (2002: 18). Damit soll gesetzgeberisch darauf hingewirkt werden, dass sich die Kommunen nicht „durch exzessive Ausgliederung auf die Rolle einer bloßen Holding zurückziehen können“, so: Amtliche Begründung zur Einführung der entsprechenden Vorschrift in die Bayerische Gemeindeordnung, zit. nach Held (2002: 19).

### 2.3 Handlungszwänge durch die kommunale Finanznot

Ein weiterer im Verlauf der 1990er-Jahre immer stärker werdender Veränderungsdruck ging (und geht) von den sich verschärfenden budgetären Engpässen aus, in denen eine Mehrzahl von Krisenfaktoren kumuliert (vgl. zuletzt Karrenberg/Münstermann 2002). Um nur die Wichtigsten zu nennen:

- Die Schere zwischen Einnahmen und Ausgaben öffnet sich für viele Kommunen immer weiter, was nicht zuletzt dazu führt, dass die aus den Einnahmen zu erwirtschaftende so genannte freie Spitze im kommunalen Haushalt vielfach nicht vorhanden ist.
- Die Explosion der kommunalen Ausgaben wird maßgeblich dadurch verursacht, dass Bund und Länder den Kommunen weitere Aufgaben und damit Ausgaben überbürden („cost shifting), ohne für den finanziellen Ausgleich zu sorgen. Dies gilt insbesondere für die Folgekosten der hohen Arbeitslosigkeit, für die Kommunen über die von ihnen zu finanzierende Sozialhilfe einzustehen haben (vgl. Karrenberg/Münstermann 2002: 51).

Aktuell wird die finanzielle Misere der Kommunen zusätzlich durch die Einnahmeausfälle der von den Kommunen mitzutragenden Steuerreform und durch den drastischen Rückgang der Steuereinnahmen (insbesondere der Gewerbesteuer) als Folge der konjunkturellen Schwäche verschärft (vgl. Karrenberg/Münstermann 2002: 14 ff.). Die Finanznot der Kommunen und deren massive Versuche einer „Haushaltskonsolidierung“ haben tiefe Spuren in ihrem Handlungsprofil hinterlassen.

- Die Kommunen haben drastische Einschnitte in ihrem *Personalbestand* vollzogen. Zwischen 1991 und 2001 ist die Zahl der Vollbeschäftigten in den Kommunen der „alten“ Bundesländer um 22 Prozent<sup>19</sup> reduziert worden<sup>20</sup> (vgl. Karrenberg/Münstermann 2002: 52).
- Die Stellenstreichungen trafen vor allem solche kommunalen Aufgabenfelder, in denen sich die Kommunen traditionell freiwillig betätigen, also ohne hierzu durch Bundes- oder Landesgesetz verpflichtet zu sein.

<sup>19</sup> Bei der Interpretation dieser Zahlen ist zu berücksichtigen, dass ein nicht unerheblicher Teil dieses Personalrückgangs der Kommunalverwaltung im engeren Sinn durch die „Auslagerung“ von Verwaltungsteilen (und ihrer Beschäftigten) in rechtlich selbständige Eigengesellschaften zu erklären sein dürfte.

<sup>20</sup> In den Kommunen Ostdeutschlands wurde die Zahl der Beschäftigten in den letzten zehn Jahren sogar mehr als halbiert, das heißt um 66 Prozent reduziert, wobei hier die unmittelbar nach der Wende regelrecht „explodierten“ Personalbestände der ostdeutschen Kommunen in Rechnung zu stellen sind; als Ergebnis der enormen Stellenstreichungen haben die ostdeutschen Kommunen inzwischen im Durchschnitt eine ähnliche Beschäftigtendichte (Kommunalbeschäftigte pro 1 000 Einwohner) wie die westdeutschen erreicht (vgl. Wollmann 2002d).



- Hierzu rechnen weite Teile der „lokalen Sozialstaatlichkeit“, die, sieht man von der Verwaltung und Finanzierung der Sozialhilfe als pflichtiger Selbstverwaltungsaufgabe ab, weitgehend „freiwillig“ ist und als ein besonders traditionsreiches Feld kommunaler Selbstverwaltung zu gelten hat. Hier war der Stellenabbau in den letzten Jahren besonders ausgeprägt, mit Ausnahme der Kindertageseinrichtungen. Für Letztere mussten die Kommunen das Personal erhöhen, „um den von Bund und Ländern – ohne Ausgleich für die kommunalen Mehrausgaben – verordneten Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz zu erfüllen“ (Karrenberg/Münstermann 2002: 52).
- Auch die kulturellen Aktivitäten der Kommunen (Theater, Orchester, Museen, Büchereien, Musikschulen usw.) sind traditionelle freiwillige Aufgaben und „damit eher randständig und gegenüber Sparmaßnahmen besonders anfällig“ (vgl. Glaser 1999: 678).

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die für die Erfüllung und Fortführung der „freiwilligen“ Aufgaben in den Bereichen Sport, Kultur, Soziales und Jugend unerlässliche „freie Spitze“ in den kommunalen Haushalten zunehmend fehlt. „Es gibt gute Gründe, in dieser finanziellen Enge die kommunale Selbstverwaltung bedroht zu sehen“ (Dieckmann 1999: 300). In einer jüngsten Zuspitzung der kommunalen Finanzprobleme forderten die Städte und Gemeinden des Landes Nordrhein-Westfalen den Landesinnenminister auf, sie – zur finanziellen Entlastung – von der Erfüllung bestimmter gesetzlicher Aufgaben zu entbinden<sup>21</sup>.

#### 2.4 Zwischenbilanz

Die vorstehende Diskussion hat gezeigt, dass das deutsche Kommunalmodell an mehreren Fronten in einen Veränderungssog geraten ist, in dem unterschiedliche Regelungs- und Gestaltungsprinzipien konfliktieren.

- In den fundamentalen Handlungsprämissen stoßen die auf die programmatische Formel „Raum ohne Binnengrenzen“ (Art 2 EUV) gebrachte Logik eines grundsätzlich „grenzenlosen“ Marktwettbewerbs und dessen in erster Linie auf Gewinnerzielung und Externalisierung von Kosten gerichtete ökonomische Rationalität einerseits sowie die Logik der traditionellen kommunalen Selbstverwaltung andererseits aufeinander. Hierbei kreist Letztere um das Gemeinwohl der örtlichen Gemeinschaft und bedient sich zur Erfüllung dieses gemeinen Zwecks gegebenenfalls kommunal- und gemeinwirtschaftlicher Produktionsformen und -prinzipien sowie der Bildung (gemeindegebietlich begrenzter) „geschützter Märkte“.

<sup>21</sup> Vgl. Der Tagesspiegel vom 10.8.02, „Städte sehen sich zu Gesetzesbrüchen gezwungen“. In dem Artikel wird unter anderem berichtet, dass die Stadt Mühlheim angekündigt habe, „etwa Kontrollaufgaben bei der Gewährleistung der Wasserqualität nach EU-Recht nicht wahrzunehmen“.

- Auch institutionell stehen sich die Marktlogik und das traditionelle Kommunalmodell diametral gegenüber: Erstere setzt auf in der Regel spezielle Produktionsziele verfolgende („single purpose organisations“) und grundsätzlich weltweit („footloose“) operierende Organisationen und Unternehmen sowie auf deren intersektorale Koordination durch den Markt. Letzteres ist vom territorial bestimmten (einräumigen) und funktional umfassenden („multi-purpose“) Organisationsprinzip geprägt und erwartet die intersektorale Koordination gerade von dieser umfassend-einheitlichen Organisationsform der politischen Kommune (vgl. Wollmann 2002a).
- Schließlich unterscheiden sich das Marktmodell und das traditionelle Kommunalmodell fundamental voneinander. Den maßgeblichen Referenzrahmen des Ersteren bilden die Marktkräfte, die Konkurrenten und „Kunden“. Demgegenüber umfasst das entscheidende Bezugssystem der kommunalen Selbstverwaltung die politischen Prämissen der kommunalen Politik- und Verwaltungswelt, den politisch-demokratischen Entscheidungsprozess und die politische Verantwortlichkeit („accountability“) der Verwaltung gegenüber Kommunalvertretung und Bürgerschaft.

Einerseits ist als positiver Impuls der Modernisierungswelle, die von Globalisierung, EU-Marktöffnungs- und -Wettbewerbspolitik sowie von New Public Management und Neuem Steuerungsmodell angetrieben wird, zu werten, dass den Maximen ökonomischer Rationalität, betriebswirtschaftlicher Effizienz und des Wettbewerbs Eingang in die kommunale Politik- und Verwaltungswelt verschafft worden ist. Diese war traditionell – wie das Politik- und Verwaltungssystem der Bundesrepublik insgesamt – überaus stark von rechtlich geregeltem und hierarchisch gesteuertem Verwaltungshandeln und im kommunalwirtschaftlichen Tätigkeitsfeld, einschließlich der kommunalen Daseinsvorsorge, von lokalen „Schutzzonen“ gekennzeichnet gewesen. Dadurch waren innovatives und wirtschaftliches Handeln nicht selten behindert oder gar verhindert worden. Insofern haben die genannten Faktoren und Entwicklungen für heilsame Unruhe und Bewegung gesorgt.

Andererseits sind nicht unerhebliche Nachteile und Probleme zu verzeichnen:

- Unter der Einwirkung der EU-Wettbewerbspolitik und der Marktkräfte „im Raum ohne Grenzen“ laufen die Felder der Daseinsvorsorge Gefahr, von jener „sozialen und ökologischen Blindheit“ bestimmt zu werden, die den auf Gewinnerzielung und Externalisierung von Kosten gerichteten Marktprinzipien strukturell eigentümlich ist. Die kommunalen Betriebe könnten sich veranlasst sehen, diese zu übernehmen, um im betriebswirtschaftlichen Wettbewerb mithalten zu können. Insgesamt droht in liberalisierten Märkten der Daseinsvorsorge eine Vernachlässigung sozialer, ökologischer und anderer gemeinwohlbezogener Belange sowie ein „race to the bottom“ (vgl. Libbe u.a. 2002; Bogumil

2002: 6). Zudem bleibt zu bedenken, dass die Kommunen durch die Bildung örtlicher „Sondermärkte“ – unter anderem mit gemeinwohlorientierten und politischen Gebühren und Preisen – auch ein Korrektiv zum „freien Markt“ schaffen können und mit der Einebnung und Aufgabe dieses Sondermarkts eine entsprechende „Verarmung des Wettbewerbs“ einherginge (vgl. Püttner 1999: 550). Ob Formen eines kommunalen „Gewährleistungsmanagements“ im Rahmen der Vertrags- und Konzessionsvergabe geeignet sind, Gemeinwohlinteressen geltend zu machen und durchzusetzen (wie dies etwa auch der EU-Kommission in der oben erwähnten Mitteilung vom 7.9.2000 vorschwebt), ist eine offene, wohl eher skeptisch zu beantwortende Frage<sup>22</sup>.

- Durch die Auslagerung von kommunalen Aufgaben auf „single-purpose“-Organisationen und Betriebe droht das traditionelle, territorial bestimmte, einräumige und multi-funktionale einheitliche Modell kommunaler (Selbst-)Verwaltung und damit deren Fähigkeit zu erodieren, die unterschiedlichen Handlungsfelder zu koordinieren und insgesamt zu steuern (vgl. Bogumil/Holtkamp 2002). Innerhalb der Triade möglicher Koordinierungs- und Steuerungsmodalitäten – Hierarchie, Interaktion, Markt – erweist sich der Markt wegen der individuellen und spezifischen Gewinnmaximierungs-, Verlustminimierungs- sowie Kostenexternalisierungsstrategie als kaum aussichtsreicher Lösungsweg (vgl. Wollmann 2002a). Ob Modelle eines *Beteiligungsmanagements* (Beteiligungscontrolling vgl. Richter 2001: 401) geeignet sind, die verselbständigten Organisationen eigentümlichen zentrifugalen Tendenzen zu bannen und zu disziplinieren, dürfte ebenfalls eher zu bezweifeln sein (vgl. Trapp u.a. 2002: 247).
- Schließlich und vor allem sind Gefährdungen für die lokale Demokratie in Rechnung zu stellen. Sie werden dadurch ausgelöst, dass weite Teile der kommunalen Aufgaben auf verselbständigte kommunale Eigengesellschaften oder privatwirtschaftliche Akteure ausgelagert werden und damit der politischen Gestaltung und Kontrolle der Kommunalvertretungen formal oder praktisch weitgehend entzogen sind. Damit drohen die kommunale Demokratie sowie die Entscheidungs- und Teilhaberechte der Kommunalvertretungen und der Bürger ihre *politische* Substanz zu verlieren. Die kommunale (Selbst-)Verwaltung liefe Gefahr, zu kaum mehr als einer Vollzugsinstanz der ihr staatlich vorgeschriebenen und übertragenen Aufgaben und damit zu „nachgeordneten Ordnungs- und Sozialbehörden“ (Thallmair 2001: 4) zu degenerieren. Die Entwicklung wäre umso widersprüchlicher und für den künftigen Gang der kommunalen Demokratie fataler, als durch die jüngste Einführung direktdemokratischer Teilhaberechte der Bürger (kommunale Referenden, Direktwahl der Bürgermeister und Landräte, vgl. Wollmann 1999c) das *politische* Profil der kommunalen Selbstverwaltung geschärft und die politischen Gestaltungs- und Kontrollrechte der Bürger institutionell verstärkt worden sind. Die gelegentlich ge-

<sup>22</sup> Vgl. Schuppert (2001: 412), für den dies ebenfalls der Lackmus-Test und die Gretchenfrage des Konzepts des „Gewährleistungsstaats“ ist.

äußerte Hoffnung, diese Einbuße an „politischer“ Demokratie könnte durch Formen einer „Kundendemokratie“ wettgemacht werden, scheint eitel (kritisch auch Bogumil/Holtkamp 2001: 39; Libbe u.a. 2002: 22).

Ingesamt sind in dem traditionellen Modell der kommunalen (Selbst-)Verwaltung ein politisch-administrativ-gesellschaftlicher Handlungstypus und ein „Biotop“ zu erkennen, die in der deutschen Politiktradition und -kultur fest verwurzelt sind und deren Beschädigung weitreichende Auswirkungen auf das Politik- und Demokratiesystem der Bundesrepublik insgesamt haben müsste und würde<sup>23</sup>.

### 3. „Verteidigungslinien“ des überkommenen Modells kommunaler Selbstverwaltung

Abschließend seien einige Überlegungen dazu formuliert, welche institutionellen, rechtlichen und politischen „Verteidigungslinien“ zur Bewahrung und Sicherung von Grundzügen des traditionellen Modells der deutschen kommunalen Selbstverwaltung angesichts von dessen „multifrontaler“ Herausforderung und Bedrohung aus kommunaler Sicht in Betracht kommen. Dabei soll zwischen der EU-, der innerstaatlichen (Bundes- und Landes-) sowie der kommunalen Ebene unterschieden werden.

#### 3.1 EU-Ebene

Um die *institutionalisierten Mitwirkungsrechte* der deutschen Kommunen am Entscheidungsprozess der EU ist es bekanntlich nicht gut bestellt. Im „Ausschuss der Regionen“ der EU, der sich als „beratender Ausschuss aus Vertretern der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften zusammensetzt“ (Art. 198a Abs. 1 EGV), haben sich die Bundesländer den Löwenanteil der 24 auf die Bundesrepublik entfallenden Sitze gesichert und den kommunalen Spitzenverbänden – und dies erst nach Intervention von Bundestag und Bundeskanzler – gerade einmal drei Sitze überlassen (vgl. Thränhardt 1999: 386 f.). Die Tatsache, dass die drei kommunalen Spitzenverbände seit 1991 in Brüssel ein gemeinsames „Europabüro der deutschen kommunalen Selbstverwaltung“ unterhalten und der Deutsche Städtetag im Juni 2002 ein eigenes Vertretungsbüro in Brüssel eingerichtet hat (vgl. Articus 2002: 1), vermag

---

<sup>23</sup> Mit Blick auf die Funktionskrise, in die das deutsche Modell der kommunalen Selbstverwaltung vor allem durch deren sich zuspitzende Finanznot zu geraten droht, erklärte unlängst der niedersächsische Ministerpräsident Sigmar Gabriel ebenso plastisch wie zutreffend: „Wenn wir da nicht aufpassen, fliegt uns die ganze Gesellschaft um die Ohren“, in: Der Tagesspiegel vom 10.8.02, S. 4.

schwerlich diese schwache förmliche Institutionalisierung der kommunalen Stimme im Brüsseler Entscheidungsschor wettzumachen.

Auch rechtlich und konzeptionell hat das deutsche Kommunalmodell in der Brüsseler Politik- und Diskursarena einen schweren Stand. Zum einen ist dem EU-Verfassungsrecht eine Art. 28 Abs. 2 GG entsprechende Anerkennung oder gar „institutionelle“ Garantie der kommunalen Selbstverwaltung völlig unbekannt. Die vom Europarat 1985 verabschiedete „Charta der kommunalen Selbstverwaltung“ wurde zwar von EU-Mitgliedstaaten (von der Bundesrepublik durch Bundesgesetz vom 22.1.1998) ratifiziert, eine entsprechende für die EU verbindliche Beschlussfassung, sei es durch den Europäischen Rat, sei es durch das Europäische Parlament, fand bislang jedoch nicht statt.

Zum anderen hat das deutsche Modell der kommunalen Selbstverwaltung mit seinem politisch wie funktional starken Profil im Verband der EU-Mitgliedstaaten schlechte Karten, da diese mehrheitlich politisch und/oder funktional deutlich schwächere Kommunalmodelle, zum Teil im Kontext mehr oder weniger ausgeprägt unitarisch-zentralistischer Staatsorganisation, haben. Zwar hat der Beitritt von Österreich, Finnland und Schweden den Kreis der dem „nord-mitteleuropäischen“ Kommunaltypus zuzurechnenden Länder erweitert. Jedoch erschwert die fortbestehende Dominanz des „romanischen“ Staats- und Verwaltungsdenkens in der EU-Kommission nach wie vor Verständnis und Sympathie für ein ausgeprägt dezentrales und multifunktionales Kommunalmodell (vgl. Dieckmann 2001: 22). Allerdings könnte der aus dem deutschen Verfassungsdenken übernommene Grundsatz der Subsidiarität, der in Art. 5 EGV verankert ist<sup>24</sup>, auch der Vorstellung von einer stufenweisen Abschichtung von Zuständigkeiten und damit einer politisch wie funktional gewichtigeren Rolle der Kommunen den Boden bereiten.

### 3.2 „Innerstaatliche“ (Bundes- und Landes-)Ebene

Auch im „innerstaatlichen“ Entscheidungssystem der Bundesrepublik sind die institutionalisierten Mitwirkungsrechte der Kommunen dürftig. Dieses System ist von der verfassungsrechtlich aus Bund und Ländern gebildeten „Zweistufigkeit“ bestimmt, in der die kommunale Ebene staatsrechtlich den Ländern zugerechnet wird und diese das Recht reklamieren, „ihre“ Kommunen im bundesstaatlichen Entscheidungsprozess zu vertreten. Sieht man von dem in den 1960er-Jahren gebildeten (weitgehend einflusslos gebliebenen) Finanzplanungs- und Konjunkturrat, in dem neben Bund und Ländern auch die kommunalen Spitzenverbände vertreten sind, und den „privilegierten“ Anhörungsrechten ab, die kommunale Spitzenverbände in den Gesetzgebungsverfahren des Bundes und der Länder haben (vgl. Jaedicke/Wollmann 1999: 315 ff.), bleiben die Kommunen im Wesentlichen darauf angewiesen, sich ü-

<sup>24</sup> Vgl. auch Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (von 1997)

ber ihre Spitzenverbände als Interessen- und Lobbyverbände im politischen Diskurs Gehör zu verschaffen.

Bund und Länder können aus mehreren Gründen ein eigenes institutionelles Interesse daran haben, an dem traditionellen Kommunalmodell festzuhalten und dessen Besonderheiten in den europäischen Entscheidungsgremien zu verteidigen sowie gegen europarechtliche Eingriffe gegebenenfalls abzuschirmen. Erstens spielen die Kommunen, wie in diesem Beitrag durchweg belegt wurde, im Verfassungssystem der Bundesrepublik eine sehr gewichtige funktionale Rolle im gesamten Politik- und Verwaltungsvollzug. Zweitens bildet die lokale Demokratie einen institutionell, kulturell und normativ konstitutiven Bestandteil des demokratischen Verfassungssystems der Bundesrepublik. Würde das Kommunalmodell in einer dieser beiden oder gar in beiden Dimensionen nennenswert beschädigt, nähmen das Demokratie- und Verwaltungssystem der Bundesrepublik insgesamt schweren Schaden.

#### *Geltendmachen der Interessen der deutschen Kommunen im Entscheidungsprozess der EU*

Vor diesem Hintergrund ist vor allem die Bundesregierung (als Mitglied des Europäischen Rats, des obersten Entscheidungsorgans der EU) gefordert, in der Gratwanderung zwischen Gemeinschaftsinteressen der EU einerseits und den wohlverstandenen deutschen Interessen andererseits den Interessen der deutschen Kommunen die gebotene Beachtung zu schenken. Hierbei kommt einer extensiven Interpretation des Subsidiaritätsgrundsatzes auch als tragfähige Begründung für die Wahrung und Sicherung der Besonderheiten des „nationalen“ Kommunalmodells besondere Bedeutung zu (vgl. Thallmair 2001: 4). Im Übrigen geben die Auseinandersetzungen um die Grundsatz- und Detailregelungen der EU-Liberalisierungsnormen (etwa in der Kompromissuche hinsichtlich der Regelung der Sparkassen) Anschauung von den Einflussmöglichkeiten und auch stattgehabten Einflussnahmen der deutschen Seite.

#### *Umsetzung, Konkretisierung und „Flankierung“ von EU-Recht in der Gesetzgebung des Bundes*

Von der Bundesgesetzgebung, durch die EU-Richtlinien in innerstaatlich geltendes Recht umgesetzt werden, ist zu verlangen, dass die Interpretations- und Ermessensspielräume, die für nationale Gesetzgebung in der Umsetzung von EU-Richtlinien bestehen, zur Wahrung nationaler und nicht zuletzt kommunaler Besonderheiten – zumal unter Berufung auf den Subsidiaritätsgrundsatz – ausgelotet und ausgeschöpft

werden<sup>25</sup>. Auch hierfür liefern die kurzen Politikskizzen dieses Beitrags durchaus „offensive“ Beispiele.

### *Landesgesetzgebung*

Ähnliches gilt für die Landesgesetzgebung, insbesondere mit Blick auf das Kommunalverfassungs- und Kommunalwirtschaftsrecht. Die jüngste Landesgesetzgebung, in der dem Bestreben der Kommunen zur expansiven Inanspruchnahme von Aufgabenauslagerungen Grenzen gezogen werden sollen, gibt ein bemerkenswertes Beispiel dafür, wie die Landesebene die Kommunen vor einem „Ausverkauf der kommunalen Selbstverwaltung“ durch diese selbst zu schützen sich anschickt.

### *Reform der Kommunalfinanzen*

Um der tiefen Finanzkrise der Kommunen abzuhelpfen, die sich als Würgegriff für das traditionelle kommunale Aufgabenmodell zu erweisen droht, sind Bund und Länder gefordert, eine tiefgreifende Gemeindefinanzreform einzuleiten (vgl. Karrenberg/Münstermann 2002: 74; Vesper 2002). Die im Frühjahr 2002 eingesetzte Sachverständigenkommission zeigt in diese Richtung.

## 3.3 Kommunale Ebene

Zwar ist der gesetzliche und finanzielle Handlungsrahmen der Kommunen vielfältig festgelegt und eingeeengt. Dennoch verfügen die Kommunen und ihre politischen Akteure und Mehrheiten zweifellos nach wie vor über erhebliche Handlungs- und Entscheidungsspielräume in der Frage, ob und in welchem Umfang an dem traditionellen Aufgabenprofil der Kommune festgehalten und dieses weiterentwickelt werden soll.

- So liegt beispielsweise in der Entscheidung der Kommune, ob sie nach vollzogener Liberalisierung des Strommarktes unter Nutzung der „abfedernden“ Bundesgesetzgebung weiterhin eine umweltfreundliche Energiepolitik verfolgt oder ob sie – etwa durch Ausübung der kommunalen Satzungsbefugnis (vgl. Deutscher Städtetag 2001: 101) – eigene Akzente in der Abfallpolitik setzt.
- Auch hat es die Kommune in der Hand, darüber zu entscheiden, ob sie – unter dem Druck des Haushaltsengpasses – ihre kommunalen Betriebe (Stadtwerke)

<sup>25</sup> Vgl. Deutscher Städtetag (2001: 107). Die Bundesregierung sei „aufgerufen, mehr Rechtssicherheit für die kommunale Daseinsvorsorge durch die Schaffung eines entsprechenden europäischen Sekundärrechts zu schaffen, ... die bereits im europäischen Sekundärrecht vorhandenen Ermessensspielräume bei der Umsetzung in nationales Recht zu Gunsten der Städte zu nutzen“.

zur Erzielung kurzfristiger Erlöse veräußert oder ob sie aufgrund längerfristiger Überlegungen in diesem Feld kommunaler Daseinsvorsorge selbst tätig bleibt.

- Insbesondere kann die Kommunalvertretung darüber befinden, ob sie, allen finanziellen Widrigkeiten zum Trotz, an dem bisherigen kommunalen Aufgaben- und Organisationsprofil festhält oder ob sie dieses auf- und abgibt – und damit, wie pointiert gesagt worden ist, ein Stück „Selbstentmachtung“ (Bogumil/Holtkamp 2002) betreibt.
- Mit der Einführung der direktdemokratischen Entscheidungsrechte in den frühen 1990er Jahren haben die Bürger eigene Entscheidungsmittel über die Gestaltung des Kommunalmodells „vor Ort“ erhalten. Erste Beispiele deuten darauf hin, dass von den kommunalen Referenden bislang insbesondere zur Verteidigung des bestehenden Aufgabenprofils Gebrauch gemacht worden ist<sup>26</sup>.

## Literatur

- Articus, Stephan (2002), Städtetag eröffnet eigenes Büro in Brüssel, in: der Städtetag, Heft 6 (2002), S. 1.
- Balzer, Ingrid/Wächter, Monika (2002), Sozial-ökologische Forschung, München.
- Banner, Gerhard (2001), Kommunale Verwaltungsmodernisierung. Wie erfolgreich waren die letzten zehn Jahre?, in: Schröter, Eckhard (Hrsg.), Empirische Policy- und Verwaltungsforschung, Opladen, S. 279–304.
- Banner, Gerhard (1991), Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen. Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell, in: Verwaltung – Organisation – Personal, Bd. 1, S. 6–11.
- Bogumil, Jörg (2001), Modernisierung lokaler Politik, Baden-Baden.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2002), Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgaben – Auswirkungen auf das kommunale Entscheidungssystem, in: Libbe, Jens/Tomerius, Stephan/Trapp, Jan Hendrik (Hrsg.), Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgabenerfüllung. Soziale und umweltpolitische Perspektiven im Zeichen des Wettbewerbs, Berlin (Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 37).
- Deutscher Städtetag (2001), Geschäftsbericht 2001, Köln.
- Deutscher Städtetag (1999), Geschäftsbericht 1999, Köln.
- Dieckmann, Jochen (2001), Die Städte im Bundesstaat, in: Schröter, Eckhard (Hrsg.), Empirische Policy- und Verwaltungsforschung, Opladen, S. 15–24.
- Dieckmann, Jochen (1999), Die Städte im Bundesstaat, in: Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hrsg.), Kommunalpolitik, 2. Aufl., Opladen, S. 292–305.
- Dieckmann, Jochen (1996), Konzern Kommunalverwaltung. Zwischen Diversifizierung und Einheit der Verwaltung, in: Verwaltung und Management, 1996, S. 340 ff.

<sup>26</sup> So hatten kommunale Referenden die Schließung oder Veräußerung kommunaler Einrichtungen der Daseinsvorsorge (z.B. eines Stadtwerks) zum Gegenstand, die abgelehnt wurden (vgl. Stuhlmann 2001: 20; Bogumil/Holtkamp 2002: 16 mit weiteren Nachweisen).



- Glaser, Hermann (1999), Kommunale Kulturpolitik, in: Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hrsg.), *Kommunalpolitik*, 2. Aufl., Opladen, S. 676–687.
- Goldsmith, Mike (1999), Local Politics in Europe, in: Balme, Richard/Faure, Alain/Mabileau, Albert (Hrsg.), *Les Nouvelles Politiques Locales*, Paris, S. 149–167.
- Held, Friedrich Wilhelm (2002), *Neue Entwicklungen im Gemeindefinanzrecht*, Ms.
- Hesse, Jens Joachim/Sharpe L. J. (1991), Local Government in International Perspective. Some Comparative Observations, in: Hesse, Jens Joachim (Hrsg.), *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*, Baden-Baden, S. 353–386.
- Jaedicke, Wolfgang/Wollmann, Hellmut (1999), Kommunale Spitzenverbände, in: Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hrsg.), *Kommunalpolitik*, 2. Aufl., Opladen, S. 306–322.
- Jaedicke, Wolfgang/Ruhland, Kurt/Wachendorfer, Ute/Wollmann, Hellmut (1990), *Lokale Politik im Wohlfahrtsstaat*, Opladen.
- Knemeyer, Franz-Ludwig (1975), *Parlamentarisierung der Stadträte und Stadtregierung?*, in: Schwab, D. (Hrsg.), *Staat, Kirche, Wissenschaft in einer pluralistischen Gesellschaft*, Berlin, S. 744 ff.
- Kodolitsch, Paul von (2002), Liberalisierung und Privatisierung und der institutionelle Wandel in den Kommunen, in: Libbe, Jens/Tomerius, Stephan/Trapp, Jan Hendrik (Hrsg.), *Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgabenerfüllung. Soziale und umweltpolitische Perspektiven im Zeichen des Wettbewerbs*, Berlin (Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 37).
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.) (2000), *Mitteilung der Kommission: Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa*, Brüssel (20.9.2000).
- Libbe, Jens/Tomerius, Stephan/Trapp, Jan Hendrik 2002, Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben in Kommunen – die vergessenen sozialen und umweltpolitischen Perspektiven, in: Libbe, Jens/Tomerius, Stephan/Trapp, Jan Hendrik (Hrsg.), *Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgabenerfüllung. Soziale und umweltpolitische Perspektiven im Zeichen des Wettbewerbs*, Berlin (Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 37).
- Marcou, Gérard/Verbelyi, Imre (1993), *New Trends in Local Government in Western and Eastern Europe*, Brussels.
- Müschen, Klaus (1999), Kommunale Energiepolitik, in: Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hrsg.), *Kommunalpolitik*, 2. Aufl., Opladen, S. 662–675.
- Naschold, Frieder (1995), *Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik*, Berlin.
- Oebbecke, Janbernd (2000), Der Schutz der kommunalen Aufgabenwahrnehmung durch die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 II GG, in: Henneke, Hans-Günter (Hrsg.), *Kommunale Aufgabenerfüllung in Anstaltsform*, Stuttgart u.a., S. 11–30.
- Ott, Yvonne (1994), *Der Parlamentscharakter der Gemeindevertretung*, Baden-Baden.
- Püttner, Günter (2000), Daseinsvorsorge und service public im Vergleich, in: Cox, Helmut (Hrsg.), *Daseinsvorsorge und öffentliche Dienstleistungen in der Europäischen Union*, Baden-Baden, S. 45 ff.
- Püttner, Günter (1999), Kommunale Betriebe und Mixed Economy, in: Wollmann, Hellmut/ Roth, Roland (Hrsg.), *Kommunalpolitik*, 2. Aufl., Opladen, S. 541–551.
- Reichard, Christoph (1994), *Umdenken im Rathaus*, Berlin.
- Reidenbach, Michael (1995), L'Allemagne: L'adaptation graduelle, in: Lorrain, Dominique/Stoker, Gerry (Hrsg.), *La privatisation des services urbains en Europe*, Paris, S. 81–104.

- Richter, Walter (2001), Controlling im „Konzern“ Stadt, in: Blanke, Bernhard u.a. (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 2. Aufl., Opladen, S. 401–406.
- Saldern, Adelheid von (1999), Rückblicke. Zur Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland, in: Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hrsg.), Kommunalpolitik, 2. Aufl., Opladen, S. 23–36.
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd (1999), Autonomie und Regelung von oben, in: Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hrsg.), Kommunalpolitik, 2. Aufl., Opladen, S. 323–337.
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd (1985), Machtverteilung zwischen Gemeindevertretung und dem Hauptverwaltungsbeamten im Vergleich deutscher Kommunalverfassungen, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, S. 20 ff.
- Schöneich, Michael (2001), Das Beispiel der Wasserversorgung in der Diskussion um Daseinsvorsorge, in: Schader-Stiftung (Hrsg.), Die Zukunft der Daseinsvorsorge. Öffentliche Unternehmen im Wettbewerb, Darmstadt, S. 143 ff.
- Schuppert, Gunnar Folke (2001), Der moderne Staat als Gewährleistungsstaat, in: Schröter, Eckhard (Hrsg.), Empirische Policy- und Verwaltungsforschung, Opladen, S. 399–414.
- Schuppert, Gunnar Folke (2000), Verwaltungswissenschaft, Baden-Baden.
- Sellers, Jefferey M. (2002a), Governing From Below, Cambridge.
- Sellers, Jefferey M. (2002b), The Nation-State and Urban Governance. Toward Multilevel Analysis, in: Urban Affairs Review, Vol. 17, Nr. 5, S. 611–641.
- Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden (1999), Köln (Deutscher Städtetag).
- Stern, Klaus (1981), Die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung, in: Püttner, Günter (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 1, 2. Aufl., Berlin u.a., S. 206–228.
- Stuhlmann, Gerd (2001), Öffentliche Daseinsvorsorge unter Privatisierungsdruck – Wir haben etwas zu verteidigen, in: Forum Kommunalpolitik H. 4 (2001), GAR NRW, S. 19–20.
- Thallmair, Heribert (2001), Gefahr für das Selbstverwaltungsrecht durch Europa?, in: BayGTzeitung, H. 1 (2001), S. 3–6.
- Thieme, Werner (1981), Die Gliederung der deutschen Verwaltung, in: Püttner, Günter (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 1, 2. Aufl., Berlin u.a., S. 135–153.
- Thränhardt, Dietrich (1999), Die Kommunen und die Europäische Union, in: Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hrsg.), Kommunalpolitik, 2. Aufl., Opladen, S. 361–377.
- Trapp, Jan Hendrik/Tomerius, Stephan/Libbe, Jens (2002), Liberalisierung und Privatisierung der kommunalen Aufgabenerfüllung – Strategische Steuerung statt operativer Leistungserstellung?, in: Libbe, Jens/Tomerius, Stephan/Trapp, Jan Hendrik (Hrsg.), Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgabenerfüllung. Soziale und umweltpolitische Perspektiven im Zeichen des Wettbewerbs, Berlin (Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 37).
- Vesper, Dieter (2002), Kommunale Handlungsspielräume in allokationstheoretischer und finanzwirtschaftlicher Perspektive, in: Libbe, Jens/Tomerius, Stephan/Trapp, Jan Hendrik (Hrsg.), Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgabenerfüllung. Soziale und umweltpolitische Perspektiven im Zeichen des Wettbewerbs, Berlin (Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 37).
- Wagener, Frido (1981), Äußerer Aufbau von Staat und Verwaltung, in: König, Klaus/Oertzen, Hans Joachim von/Wagener, Frido (Hrsg.), Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden, S. 73–92.

- Witte, Gertrud (2000), Können Bürger über den Rat noch wirksam Einfluß nehmen? Formen der Mitwirkung auf dem Prüfstand, in: *der städtetag*, H. 10 (2000), S. 25–27.
- Wohlfahrt, Norbert/Zühlke, Werner (1999), Von der Gemeinde zum Konzern Stadt. Auswirkungen von Ausgliederung und Privatisierung für die politische Steuerung auf kommunaler Ebene, Dortmund.
- Wollmann, Hellmut (2002a), Coordination in Intergovernmental Settings, in: Peters, Guy/Pierre, Jon (Hrsg.), *Handbook of Public Administration*, London (forthcoming).
- Wollmann, Hellmut (Hrsg.) (2002b), *Evaluating Public Sector Reforms*, Aldershot (forthcoming).
- Wollmann, Hellmut (2002c), Public Sector Reforms and Evaluation. Trajectories and Trends, in: Wollmann, Hellmut (Hrsg.), *Evaluating Public Sector Reforms*, Aldershot (forthcoming).
- Wollmann, Hellmut (2002d), Deutsche Verwaltung in der Deutschen Vereinigung, in: König, Klaus (Hrsg.), *Deutsche Verwaltung an der Schwelle des 21. Jahrhunderts*, Baden-Baden (im Erscheinen).
- Wollmann, Hellmut (2001), Direkte Demokratie in den ostdeutschen Kommunen – Regelungsschub und Anwendungspraxis, in: Derlien, Hans-Ulrich (Hrsg.), *Zehn Jahre Verwaltungsaufbau Ost. Eine Evaluation*, Baden-Baden, S. 27–61.
- Wollmann, Hellmut (2000a), Local Government Systems: from Historic Divergence towards Convergence? Great Britain, France and Germany as Comparative Cases in Point, in: *Government & Policy*, Vol. 18, S. 33–53.
- Wollmann, Hellmut (2000b), The Development and Present State of Local Government in England and Germany, in: Wollmann, Hellmut/Schröter, Eckhard (Hrsg.), *Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany*, Aldershot, S. 107 ff.
- Wollmann, Hellmut (1999a), Entwicklungslinien lokaler Demokratie und kommunaler Selbstverwaltung im internationalen Vergleich, in: Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hrsg.), *Kommunalpolitik*, 2. Aufl., Opladen, S. 186–206.
- Wollmann, Hellmut (1999b), Kommunalvertretungen: Verwaltungsorgane oder Parlamente?, in: Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hrsg.), *Kommunalpolitik*, 2. Aufl., Opladen, S. 50–66.
- Wollmann, Hellmut (1999c), Kommunalpolitik – Aufbruch zu direktdemokratischen Ufern, in: Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hrsg.), *Kommunalpolitik*, 2. Auflage, Opladen, S. 37 - 49
- Wollmann, Hellmut (1999d), Politik- und Verwaltungsmodernisierung in den Kommunen: Zwischen Managementlehre und Demokratiegebot, in: *Die Verwaltung*, Vol. 32, H. 3, S. 345 ff.
- Wollmann, Hellmut (1998), Modernisierung der kommunalen Politik- und Verwaltungswelt – zwischen Demokratie und Managementschub, in: Grunow, Dieter/Wollmann, Hellmut (Hrsg.), *Lokale Verwaltungsreform in Aktion*, Basel u.a., S. 400 ff.
- Wollmann, Hellmut (1997), Transformation der Kommunalstrukturen, in: Wollmann, Hellmut u.a. (Hrsg.), *Transformation der politisch-administrativen Strukturen in Ostdeutschland*, Opladen, S. 259- 327
- Wollmann, Hellmut (1996), Ausgangsbedingungen und Diskurse der kommunalen Verwaltungsmodernisierung, in: Reichard, Christoph/Wollmann, Hellmut (Hrsg.), *Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?*, Opladen, S. 1- 50
- Wollmann, Hellmut (1995), Variationen institutionaler Transformation in sozialistischen Ländern: Die (Wieder-)Einführung der kommunalen Selbstverwaltung in Ostdeutschland, Ungarn, Polen und Rußland, in: Wollmann, Hellmut/Wiesenthal, Helmut/Bönker, Frank (Hrsg.), *Transformation sozialistischer Gesellschaften: Am Ende des Anfangs*, Opladen, S. 554–596.