

Ralf Lunau

Hochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege (FH) Meißen

ORCID: 0009-0008-8375-8517

Das System der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland – zwischen staatlicher Inanspruchnahme und bürgerschaftlichem Gestaltungswillen*

The system of municipal self-administration in Germany –
between utilisation by the state and the creative will of citizens

System samorządu terytorialnego w Niemczech – między zawłaszczaniem
przez państwo a obywatelską wolą kształtowania

Abstract

Einige Impulse aus den Anfängen einer allmählich entstehenden kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland tragen bis heute zu deren Stabilität bei. Zugleich brachte ihre weitere historische Entwicklung jedoch auch Strukturen hervor, die sie in der Gegenwart einer allmählichen Erosion aussetzen. Der Beitrag beschreibt zur Veranschaulichung dieser Ambivalenz zunächst die Herausbildung einer starken Autonomie der Städte im Hoch- und Spätmittelalter als Folge ihrer wirtschaftlichen Prosperität und politischen Eigenständigkeit sowie die Herausbildung erster Grundstrukturen einer modernen kommunalen Selbstverwaltung nach den Napoleonischen Kriegen. Die in der letztgenannten Phase vor allem in Preußen entwickelte Doppelfunktion der Kommunalbehörden als Teil staatlicher Verwaltung und bürgerschaftlicher Selbstorganisation prägte und prägt das System der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland bis heute. Anhand konkreter Beispiele wird in dem Beitrag veranschaulicht, wie der Bund und die Bundesländer als staatliche Akteure diese Doppelfunktion zur exekutiven Umsetzung ihrer in Rechtsnormen gegossenen politischen Agenda nutzen, ohne Rücksicht auf die dafür erforderlichen politischen und wirtschaftlichen Ressourcen zu nehmen. Zugleich werden Anzeichen einer fortbestehenden gesellschaftlichen Vitalität der kommunalen Selbstverwaltung skizziert.

Schlüsselwörter

kommunale Selbstverwaltung in Deutschland, Doppelfunktion, Teil staatlicher Verwaltung, bürgerschaftliche Selbstorganisation

* Der Beitrag entstand auf der Grundlage eines Vortrags, den der Autor auf Einladung von Frau Prof. Dr. hab. Renata Kusiak-Winter im April 2024 an der Fakultät für Recht, Verwaltung und Ökonomie der Universität Wrocław gehalten hat. Der Autor dankt seiner Kollegin sehr herzlich für die Gelegenheit seines Gastaufenthalts und für den sehr anregenden Austausch.

Abstract

Certain impulses from the beginnings of the gradual emergence of municipal self-administration in Germany still contribute to its stability today. At the same time, however, its further historical development also created structures that expose municipal self-administration to gradual erosion in the present day. To visualise this ambivalence, the article describes the formation of a strong autonomy of the cities in the High and Late Middle Ages as a result of their economic upturn and their political independence as well as the occurrence of the first basic structures of modern municipal self-government after the Napoleonic Wars. In the last-mentioned phase, the dual function of local authorities emerged, particularly in Prussia, on the one hand as part of the state administration and on the other as an element of civic self-organisation. This system still characterises municipal self-government in Germany today. Using concrete examples, the article illustrates how the federal and state governments use this dual function for the executive implementation of their political agendas, which have been codified in legal norms, regardless of the political and economic resources required for this. Moreover, signs of the continued social vitality of local self-government are outlined.

Keywords

local self-government in Germany, Dual function, Part of state administration, civic self-organization

Streszczenie

Stabilność samorządu terytorialnego w Niemczech determinują do dziś niektóre elementy ukształtowane w czasie powstawania tej instytucji. Jednocześnie ich dalszy rozwój historyczny dał również początek strukturom, które w dzisiejszych czasach narażają je na stopniową erozję. Aby zilustrować tę ambiwalencję, w artykule opisano najpierw rozwój silnej autonomii miast w okresie rozkwitu oraz późnego średniowiecza wynikający z dobrobytu gospodarczego i niezależności politycznej, a także rozwój pierwszych podstawowych struktur nowoczesnego samorządu miejskiego po wojnach napoleońskich. W ostatniej z wymienionych faz, zwłaszcza w Prusach, powstała podwójna funkcja władz lokalnych w ramach administracji państwowej i samorządu obywatelskiego, która ukształtowała i do dziś nadal kształtuje system samorządu lokalnego w Niemczech. Posługując się konkretnymi przykładami, artykuł ilustruje, w jaki sposób rząd federalny i kraje związkowe jako podmioty państwowe wykorzystują tę podwójną funkcję do realizacji swojego programu politycznego, która jest ujęta w normach prawnych, bez uwzględnienia niezbędnych do tego zasobów politycznych i gospodarczych. Jednocześnie w artykule podkreślono symptomy utrzymującej się żywotności społecznej samorządu lokalnego.

Słowa kluczowe

samorząd terytorialny w Niemczech, podwójna funkcja, (częściowa) administracja państwowa, samorząd obywatelski

Einige Impulse aus den Anfängen einer allmählich entstehenden kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland tragen bis heute zu deren Stabilität bei. Zugleich brachte ihre weitere historische Entwicklung jedoch auch Strukturen hervor, die sie in der Gegenwart einer allmählichen Erosion aussetzen. Der Beitrag beschreibt zur Veranschaulichung dieser Ambivalenz zunächst die Herausbildung einer starken Autonomie der Städte im Hoch- und Spätmittelalter als Folge ihrer wirtschaftlichen Prosperität und politischen Eigenständigkeit sowie die Herausbildung erster Grund-

strukturen einer modernen kommunalen Selbstverwaltung nach den Napoleonischen Kriegen. Die in der letztgenannten Phase vor allem in Preußen entwickelte Doppelfunktion der Kommunalbehörden als Teil staatlicher Verwaltung und bürgerschaftlicher Selbstorganisation prägte und prägt das System der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland bis heute. Anhand konkreter Beispiele wird in dem Beitrag veranschaulicht, wie der Bund und die Bundesländer als staatliche Akteure diese Doppelfunktion zur exekutiven Umsetzung ihrer in Rechtsnormen gegossenen politischen Agenda nutzen, ohne Rücksicht auf die dafür erforderlichen politischen und wirtschaftlichen Ressourcen zu nehmen. Zugleich werden Anzeichen einer fortbestehenden gesellschaftlichen Vitalität der kommunalen Selbstverwaltung skizziert.

Wie der Zusatz in der Überschrift verdeutlichen soll, setzt das Verständnis des gesellschaftlichen, politischen und rechtlichen Systems der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland eine Darstellung seiner Doppelfunktion als Teil staatlich legitimierter Verwaltung und bürgerschaftlicher Selbstorganisation voraus.

Das daraus entstehende Spannungsfeld stellt keineswegs ein genuin deutsches Phänomen dar, sondern ist der Entstehungsgeschichte und der heutigen Ausformung kommunaler Selbstverwaltungen in Europa immanent. Darauf läßt bereits die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung von 1985¹ schließen. Dort ist im sechsten Absatz der Präambel die Überzeugung formuliert, daß das Bestehen kommunaler Gebietskörperschaften mit echten Zuständigkeiten eine zugleich wirkungsvolle und bürgernahe Verwaltung ermöglicht. Die vertragsschließenden Staaten sahen also die Vorzüge der Unmittelbarkeit und Anschaulichkeit kommunaler Verwaltung als Möglichkeit zur Legitimation staatlichen Handelns. Zugleich enthält der Text im nächsten Absatz einen Hinweis auf den erforderlichen Schutz und die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung als wichtigen Beitrag zum Aufbau eines Europas, das sich auf die Grundsätze der Demokratie und der Dezentralisierung der Macht gründet. Dieser Hinweis wäre nicht erforderlich, wenn die Vertragsparteien nicht zugleich die Versuchung einer Zentralisierung der Macht gesehen hätten. Dabei konnte es sich jedoch naturgemäß um keine andere Macht als die der vertragsschließenden Staaten selbst handeln.

Die Charta läßt aber auch erkennen, wie vielfältig trotz aller Gemeinsamkeiten das Verständnis von kommunaler Selbstverwaltung in Europa ist. Schon die jeweiligen Begriffe für die kommunale Selbstverwaltung in den beiden verbindlichen sprachlichen Versionen des Vertrages setzen unterschiedliche Akzente:

¹ Conseil de l'Europe, Charte européenne de l'autonomie locale, Série des traités européens - n° 122.

während sich der englische Begriff des „local self-government“ dynamisch auf das Handeln von Institutionen bezieht, beschreibt die französische Formulierung „l'autonomie locale“ eher einen rechtlichen und politischen Status. Die deutsche Version des Vertrags ist zwar nicht verbindlich, aber das Gesetz zur Ratifizierung² enthält eine amtliche Übersetzung, in der für den Gegenstand des Vertrages der in der deutschen Rechtswissenschaft gebräuchliche *terminus technicus* der „kommunalen Selbstverwaltung“ verwendet wird. Auch dieser enthält ein Spezifikum, indem er statt des eher geographisch oder hierarchisch zu verstehenden Attributs „local“ Bezug auf die Kommune nimmt, einen körperschaftlichen Zusammenschluß von Personen.

Diese sicher auch in anderen Sprachen festzustellenden Unterschiede bringen die Prägungen aus verschiedenartigen historischen Entstehungsprozessen zum Ausdruck und markieren zugleich unterschiedliche Zielsetzungen und Erwartungen. Insofern ist es der Identifikation möglicher europaweiter Entwicklungen dienlich, einzelne nationale Systeme der kommunalen Selbstverwaltung mit ihren spezifischen Ausformungen auf ihr Verhältnis zu ihrer staatlichen Legitimation zu untersuchen. Die jeweilige Entstehungsgeschichte bildet dazu einen Referenzpunkt, von dem aus es möglich ist, die nationalen Besonderheiten und die europäischen Entwicklungslinien abzugrenzen.

1. Stadtrecht und Rechtsstaat

Einen ersten wesentlichen Impuls erhielt die Entstehung der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland im Zuge der Urbanisierung Europas im 11. bis 14. Jahrhundert. Diese Phase gilt in der Wissenschaft als entscheidende Grundlegung der europäischen Besiedlungsstrukturen, in denen wir noch heute leben. In ihr entstand ein wesentlicher Teil der lokalen Verwaltungssitze, die noch immer existieren und die noch immer eine zwar begrenzte, aber im täglichen Leben und im allgemeinen Bewußtsein präsenste Autonomie besitzen³. Max Weber bezeichnete sie als „Stadt des Okzidents“, die sich neben anderen Merkmalen vor allem durch ein Mindestmaß an Autonomie und Autokephalie auszeichnet⁴, also Selbständigkeit nach außen und Selbstorganisation nach innen.

² Gesetz zu der Europäischen Charta vom 15. Oktober 1985 der kommunalen Selbstverwaltung, Bundesgesetzblatt Teil II, S. 65 ff.

³ L. Benevolo, *Die Stadt in der europäischen Geschichte*, München 1993, S. 95.

⁴ M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1990, S. 736.

Eine Besonderheit der Geschichte des Heiligen Römischen Reichs deutscher Nation bestand in der Schwäche und dem zum Teil mehrere Jahrzehnte andauernden Fehlen einer staatlichen Gewalt. Das ließ nicht nur Raum für lokale Akteure, sondern gebot deren politisches und militärisches Handeln zur Sicherung von Frieden und Recht in ganzen Regionen. Davon profitierten die zu dieser Zeit in ganz Europa aufkommenden Städtebünde auf dem Gebiet des heutigen Deutschland in besonderer Weise. Sie konnten sich so für eine lange Zeit als Intermediäre zwischen königlicher Herrschaft und lokalen Gewalten etablieren und das Verfassungssystem nachhaltig prägen. Die Gründung dieser Städtebünde in Form von Verträgen setzte die Stadt als Rechtsträger voraus und verankerte sie dauerhaft als verfassungsrechtliche Institution mit eigener Rechtspersönlichkeit⁵.

Dieses Modell der Stadt entwickelte sich zunächst im Westen und Südwesten des Reichs und verbreitete sich von dort aus mit der Kolonisierung Richtung Osten über Polen und das Baltikum bis nach Rußland und in die Ukraine⁶. Dabei knüpften die neu gegründeten Städte zur Begründung ihrer Legitimation an das Recht bereits bestehender Städte an. Aus diesem Prozeß gingen ganze Rechtsfamilien mit zahlreichen Tochterstädten hervor, die bei Streitigkeiten die Schöffengerichte der Mutterstädte anrufen konnten und sich zugleich verpflichteten, die dort ergehenden Entscheidungen zu akzeptieren. Besondere Bedeutung und Bekanntheit erlangten das Lübecker und das Magdeburger Stadtrecht⁷. In einigen Fällen verselbständigte sich diese Filialisierung und brachte eigenständige lokale Rechtsbücher wie das „Magdeburg-Breslauer systematische Schöffengericht“ vom Ende des 15. Jahrhunderts hervor⁸.

Den bekanntesten und bis in die heutige Alltagskultur überlieferten Städtebund bildete die Hanse, auch wenn sie aufgrund ihrer vornehmlichen Ausrichtung auf die Organisation und den Schutz des Handels institutionelle und rechtliche Besonderheiten aufwies⁹. Das sicher oftmals idealisierte Bild dieses kommunalen Netzwerks rings um das „Mittelmeer des Nordens“, wie Leonardo Benevolo die Ostsee

⁵ E.-M. Distler, *Stadtkommune und Städtebund als Grundlage einer gemeinsamen kulturellen Identität des europäischen Bürgertums*, [in:] H. Lück, M. Puhle, A. Ranft (Hrsg.), *Grundlagen für ein neues Europa Das Magdeburger und Lübecker Recht in Spätmittelalter und Früher Neuzeit*, Köln, Weimar, Wien 2009, S. 20 f.

⁶ P. Monnet, *Stadtluft macht frei*, [in:] È. François, T. Serrier, *Europa. Die Gegenwart unserer Geschichte Band II*, Darmstadt 2019, S. 138.

⁷ F. Ebel, *Rechtsentstehung und Rechtstransfer im Spiegel der Überlieferung (Magdeburger und Lübecker Recht)*, [in:] H. Lück, M. Puhle, A. Ranft (Hrsg.), *op. cit.*, S. 237 ff.

⁸ H. Lück, *Der Sachsenspiegel. Das berühmteste deutsche Rechtsbuch des Mittelalters*, Darmstadt 2017, S. 134.

⁹ E.-M. Distler, *op. cit.*, S. 18 f.

in diesem Zusammenhang bezeichnet¹⁰, dient bis in die Gegenwart als Metapher für eine Zeit der Selbstermächtigung und der Prosperität der Städte.

Insofern überrascht es nicht, daß sich mehrere ehemalige Hansestädte in Ostdeutschland nach dem gesellschaftlichen Umbruch 1989/90 und der Wiederherstellung der in der DDR nicht praktizierten kommunalen Selbstverwaltung mit ihrem Namen ausdrücklich auf ihre frühere Zugehörigkeit zur Hanse bezogen. Während es in der Bundesrepublik Deutschland bis zur Wiedervereinigung nur drei Städte gab, die ihre formelle Bezeichnung als Hansestadt über die Zeiten behalten hatten – Bremen, Hamburg und Lübeck – entschieden sich 1990 zunächst fünf Städte in Mecklenburg-Vorpommern und 2008 sechs weitere Städte in Sachsen-Anhalt für einen solchen amtlichen Namenszusatz. Eine besondere Rechtsposition ist mit dieser Bezeichnung nicht verbunden, aber sie wird auf amtlichen Urkunden, Reisepässen, Ortseingangsschildern und Internetseiten vermerkt und trägt so zur Selbstvergewisserung der Bürgerschaft bei. Der Zusammenhang, der auf diesem Wege beispielsweise zwischen einer Stadt wie Werben an der Elbe mit nicht einmal 1.000 Einwohnern und den großen Hansestädten Hamburg und Bremen hergestellt wird, erinnert an das legitimierende System der mittelalterlichen Tochterstädte.

Anschließend an diesen Prozeß in Ostdeutschland nahmen in den Jahren 2009 bis 2016 auch zehn Städte in Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen, also im Westen Deutschlands entsprechende Ergänzungen ihrer Ortsnamen vor. Der Aufwand des dafür erforderlichen formellen Verfahrens bei den Innenministerien der jeweiligen Bundesländer spricht gegen ausschließlich touristische Motive. Ob diese nominelle Demonstration einer auch dort durch Gebietsreformen, schwindende politische und wirtschaftliche Eigenständigkeit der Städte oder andere Prozesse zu spürenden Bedrängnis der kommunalen Autonomie Ausdruck verleiht, wäre eine eigene soziologische Untersuchung wert. In der Zwischenzeit weist das Gemeindeverzeichnis des Statistischen Bundesamts insgesamt 27 Städte mit einem solchen Zusatz auf¹¹. Außerdem lassen sich gegenwärtig sieben ehemalige Hansestädte sogar anhand ihrer Autokennzeichen identifizieren, weil die Kürzel für die jeweiligen Städte mit dem Buchstaben „H“ beginnen, also beispielsweise „HH“ für die Hansestadt Hamburg, „HST“ für die Hansestadt Stralsund und „HWI“ für die Hansestadt Wismar¹².

¹⁰ L. Benevolo, *op. cit.*, S. 84.

¹¹ Statistisches Bundesamt (Hrsg.), *Gemeindeverzeichnis*, Stand 31.12.2022, https://www.destatis.de/DE/Themen/Laender-Regionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/Archiv/GVAuszugJ/31122022_Auszug_GV.html [letzter Zugriff: 09.06.2024].

¹² Kraftfahrt-Bundesamt (Hrsg.), *Kfz-Kennzeichen und auslaufende Kennzeichen in Deutschland*, Stand: 01.10.2023.

2. Autonomie von oben, Aufgabenverteilung nach unten

Im Alltagsbewußtsein nicht präsent, aber von um so nachdrücklicherer Wirkung für die heutige Ausgestaltung der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland ist die Preußische Städteordnung von 1808¹³. Das Bundesverfassungsgericht nahm bis in die jüngere Vergangenheit in mehreren Entscheidungen zu Zwecken der Exegese aktueller kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften ausdrücklich Bezug auf diese formell nicht mehr in Kraft befindlichen Regelungen¹⁴.

Der Ausgangspunkt für den Erlaß dieser Ordnung liegt in dem durch die Napoleonischen Kriege in den Jahren 1805 und 1806 herbeigeführten Zusammenbruch der absolutistischen Herrschaft in Deutschland sowie dem in der Folge eingetretenen Machtvakuum auf staatlicher Ebene. Zunächst hatte der deutsche Kaiser nach der verlorenen Schlacht bei Austerlitz seine Krone niedergelegt und die Auflösung des Heiligen Römischen Reichs erklärt. Wenige Monate später schlug Napoleon die Preußen bei Jena und Auerstedt vernichtend und beseitigte damit nach Österreich die zweite potentielle Großmacht im deutschsprachigen Raum¹⁵. Das französische Heer besetzte Berlin und der preußische König zog sich bis nach Königsberg zurück.

Diese Zäsur erzwang eine umfassende Reform der Staatsverwaltung in Preußen, zu der unter anderem eine Wiederbelebung der kommunalen Selbstverwaltung gehörte. Als Motor dieser Entwicklung trat eine reformorientierte Gruppe von Personen aus dem Militär- und Verwaltungsadel in Erscheinung, die sich am Hofe durchsetzen konnte. Ausgangspunkt der strukturellen Überlegungen waren daher auch nicht Freiheit und Gleichheit der Mitglieder der Gesellschaft. Als ein Ziel der Reform formulierte Freiherr vom Stein¹⁶, ihr führender Kopf, vielmehr die Teilnahme der Bürger an der Verwaltung, um „den Gemeingeist und den Geist der Monarchie“ nicht zu töten. Als Argumente führte er außerdem die Nutzung des Wissens der Bürger und die Verringerung der Verwaltungskosten durch ehrenamtliche Deputierte auf den verschiedenen Ebenen der Provinzial- und Kommunalverfassung an¹⁷.

¹³ Sammlung der für die Königlichen Preußischen Staaten erschienen Gesetze und Verordnungen von 1806–1810, S. 324 ff.

¹⁴ BVerfG, Beschluss vom 12.7.1960, Az. 2 BvR 373/60 = BVerfGE 11, 266–277; Beschluss vom 23.11.1988, Az. 2 BvR 1619/83 = BVerfGE 79, 127–161; Urteil vom 31.10.1990, Az. 2 BvF 2/89 = BVerfGE 83, 37–59; Beschluss vom 19.11.2014, Az. 2 BvL 2/13 = BVerfGE 138, 1–33.

¹⁵ J. Whaley, *Das Heilige Römische Reich Deutscher Nation und seine Territorien*, Band II, Darmstadt 2014, S. 731 ff.

¹⁶ H. Fenske, *Freiherr vom Stein. Reformier und Moralist*, Darmstadt 2012, S. 50 ff.

¹⁷ W. Hubatsch (Hrsg.), *Freiherr vom Stein. Briefe und amtliche Schriften*, Bd. 2.1, Stuttgart 1959, Nassauer Denkschrift, S. 380–403 [390].

Autonomie und Autokephalie entsprangen in diesem Fall nicht der Prosperität und der Selbstorganisation der Bürgerschaft. Vielmehr stellte der König schon in der Präambel des Gesetzes klar, daß den Städten „eine selbständigere und bessere Verfassung“ aus „landesväterlicher Absicht“ gegeben wurde. Dieser Widerspruch durchzog die gesamte Vorschrift, wenn sich der Staat beispielsweise vorbehielt, die durch die Stadtverordnetenversammlung gewählten Magistrate zu bestätigen oder den Oberbürgermeister aus einer von der Stadtverordnetenversammlung gewählten Liste von drei Personen auszuwählen (§ 152 f.). Die indirekte Wahl des Magistrats und des Oberbürgermeisters durch die Vertretungskörperschaft und andere Elemente der sogenannten preußischen Magistratsverfassung prägten die Kommunalverfassungen mehrerer nord- und ostdeutscher Bundesländer bis in die 90er Jahre¹⁸.

Eine zentrale Bedeutung besitzt bis in die Gegenwart der in der Städteordnung von 1808 erstmals angelegte Dualismus der Kommunalverwaltung aus „allen das Gemeinwesen betreffenden Angelegenheiten“ (§ 169) und „vermöge Auftrags“ vom Staat übertragenen Angelegenheiten (§ 166). Das entspricht im wesentlichen der heute üblichen Unterscheidung der Aufgaben im eigenen und im übertragenen Wirkungskreis der Kommunen¹⁹. Die Abgrenzung dieser beiden Bereiche erfolgte Anfang des 19. Jahrhunderts rechtsdogmatisch noch nicht präzise²⁰. Aber in der Städteordnung ist bereits der heute oft als Allzuständigkeit der Gemeinden²¹ bezeichnete Grundsatz angelegt, also ihre Kompetenz, sich aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft anzunehmen, die nicht bereits kraft Gesetzes einem anderen Träger der öffentlichen Verwaltung zugewiesen wurden. Zugleich behielt sich der Staat vor, der städtischen Verwaltung Aufgaben zur Erledigung zu übertragen und die Magistrate bei der Erledigung dieser Aufgaben als „Behörden des Staats zu betrachten“ (§ 166). Das betraf in erster Linie die Aufgaben der Polizeiverwaltung, mithin die Tätigkeit von Behörden zur Abwehr von Gefahren, beispielsweise bei der Regelung des Straßenverkehrs, im Bau- und Gewerbebereich, in der Lebensmittelüberwachung oder im Versammlungs- und Vereinswesens.

Bei aller Differenzierung der rechtlichen Regelungen und personellen Strukturen haben alle Kommunen in Deutschland bis heute Aufgaben im eigenen Wirkungs-

¹⁸ K. Kellmann, *Kommunalpolitik in Schleswig-Holstein und Hubert Meyer: Kommunalpolitik in Mecklenburg-Vorpommern*, [in:] A. Kost, H.-G. Wehling (Hrsg.), *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern*, Wiesbaden 2010, S. 191 und 329.

¹⁹ T.I. Schmidt, *Kommunalrecht*, Tübingen 2014, Rn. 226 ff.

²⁰ E.R. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Bd. I, Stuttgart, Berlin, Köln 1990, S. 175 f.

²¹ M.-E. Geis, *Kommunalrecht*, München 2016, § 6 Rn. 4 f.

kreis und Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis zu erfüllen. Der Grundsatz der Allzuständigkeit bei den eigenen Aufgaben sichert die notwendige thematische Offenheit, um sich besonderer Gegebenheiten vor Ort anzunehmen und auf neue Herausforderungen durch die eigenständige Übernahme von Aufgaben reagieren zu können. Ihm ist nur die Grenze des örtlichen Bezugs gesetzt, den die Aufgabenstellung aufweisen muß²². Einen solchen örtlichen Bezug hat das Bundesverfassungsgericht beispielsweise bei der Planung des Schulnetzes bei den Grund- und Mittelschulen angenommen, „weil die grundsätzlich für alle Kinder vorgeschriebene Schulpflicht jedenfalls den Besuch der Grund- und Hauptschule verlangt und Grund- und Hauptschule deshalb zu denjenigen Bedürfnissen und Interessen zählen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln“²³. Im Fall eines umstrittenen Entzugs der Aufgabe der Abfallbeseitigung von kreisangehörigen Gemeinden zu den Landkreisen sah das Gericht den örtlichen Bezug für kreisangehörige Gemeinden mehr nicht zwingend, da es vertretbar sei, den „Einzugsbereich einer Abfalldeponie, bemessen nach Einwohnerzahlen“ zugrunde zu legen und zur Verbesserung des Umweltschutzes die Anzahl der Deponien zu verringern. In diesem Prozeß sei diese Aufgabe aus den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft „herausgewachsen“²⁴.

Das Recht des Staates, den Kommunen Aufgaben zur Erfüllung zu übertragen, soll es ermöglichen, sich ihrer bürgernahen, auf die jeweiligen örtlichen Gegebenheiten und Bedürfnisse zugeschnittenen Verwaltungsstrukturen bei der Erfüllung seiner Aufgaben zu bedienen. Einen solchen Auftrag an die Gemeinden dürfen in Deutschland wegen des sogenannten Durchgriffsverbots in Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG formell nur die Bundesländer erteilen. Wenn der Bund Gesetze erläßt, obliegt die Ausführung – von einigen verfassungsrechtlich geregelten Ausnahmen abgesehen – nach Art. 83 GG grundsätzlich den Ländern. Diese können die Umsetzung der Gesetze des Bundes sowie ihrer eigenen Gesetze an die Kommunen delegieren²⁵. Im Ergebnis bleibt es politisch bei zwei staatlichen Ebenen, die ihre Gesetze durch kommunale Verwaltungen vollziehen lassen können.

Das System der Aufgabenverteilung erfuhr zwischenzeitlich eine weitere Ausdifferenzierung in freiwillige Aufgaben sowie Pflichtaufgaben ohne und mit Wei-

²² A. Gern, Ch. Brüning, *Deutsches Kommunalrecht*, Baden-Baden 2019, Rn. 80.

²³ BVerfG, Beschluss vom 19.11.2014, Az. 2 BvL 2/13, juris Rn. 65 = BVerfGE 138, 1–33 [24].

²⁴ BVerfG, Beschluss vom 23.11.1988, Az. 2 BvR 1619/83, juris Rn. 72 f. = BVerfGE 79, 127–161 [157].

²⁵ J. Dietlein, [in:] K. Stern, H. Sodann, M. Möstl, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund*, Bd. I, München 2022, § 17 Rn. 38.

sungsrecht des Staats²⁶. Die größte Freiheit genießen die Kommunen bei den freiwilligen Aufgaben, bei denen sie entscheiden können, ob und wie sie sie erledigen. Bei den Pflichtaufgaben ohne Weisungsrecht gibt der Staat durch Gesetz lediglich vor, welche Aufgabe zu erfüllen ist, überläßt aber die Entscheidungen über die Art und Qualität ihrer Erfüllung den kommunalen Entscheidungsträgern. In diesen beiden Bereichen steht dem Gemeinderat als der politischen Repräsentanz der Bürgerschaft ein Mitwirkungsrecht hinsichtlich der erforderlichen Entscheidungen zu. Diese Bereiche der kommunalen Verwaltung unterliegen lediglich einer Rechtsaufsicht durch die Staatsbehörden, also einer Kontrolle über die Einhaltung der Gesetze. Die Pflichtaufgaben nach Weisung betreffen wie in der Städteordnung von 1808 auch heute noch zahlreiche Gesetze zur Gefahrenabwehr, beispielsweise die Gewerbeordnung und das Infektionsschutzgesetz des Bundes sowie die Gesetze über den Polizeivollzugsdienst und die Bauordnung des jeweiligen Landes. Darüber hinaus kamen mit der Ausformung des modernen Sozialstaats zahlreiche Gesetze über die Gewährung von Sozialleistungen hinzu, etwa das Wohngeldgesetz als Beispiel für ein Gesetz des Bundes oder in Sachsen das Landesblindengeldgesetz.

In der Wissenschaft wird ein dogmatischer Streit geführt, ob es sich dabei heute immer noch um jene klassische Auftragsverwaltung oder die Erfüllung eigener Angelegenheiten mit einem Weisungsrecht handelt²⁷. Dieser Streit vermag jedoch nichts daran zu ändern, daß der jeweils für die Gesetzgebung zuständigen staatlichen Ebene das Recht zusteht, sowohl in der Sache als auch in der Form direkt auf die Aufgabenerfüllung durch die kommunale Verwaltung einzuwirken. Aus der Perspektive des Bürgers tritt ihm – auch förmlich durch die Amtsräume im Rathaus, die kommunale Email-Adresse oder das Wappen auf dem Briefkopf – die Kommune entgegen, die jedoch weitestgehend ohne eigenen Gestaltungsspielraum wie eine Staatsbehörde arbeitet.

Die Erfüllung dieser staatlichen Aufgaben dominiert schon längere Zeit die Arbeit der kommunalen Verwaltungen. Eine Quantifizierung erweist sich als äußerst schwierig, da die Anwendung verschiedener Kriterien, wie etwa die Anzahl der Geschäftsvorgänge, der zeitliche Personalaufwand oder die Kosten ihrer Durchführung, zu stark divergierenden Ergebnissen führt. Vor allem jedoch dürfte es in der Praxis nahezu unmöglich sein, die aufgewendeten Ressourcen eindeutig der einen oder anderen Gruppe von Aufgaben zuzuordnen. Einer der seltenen Versuche einer

²⁶ K. Faßbender, E. König, P. Musall, *Sächsisches Kommunalrecht*, Stuttgart 2021, 3. Kapitel Rn. 116 ff.

²⁷ A. Gern, Ch. Brüning, *op. cit.*, Rn. 282.

Bezifferung stammt aus dem Jahr 1993 und kommt zu dem Schluß, daß ungefähr zwei Drittel aller hoheitlichen Aufgaben des Staates in kommunaler Auftragsverwaltung wahrgenommen werden und die damit verbundene Verwaltungsarbeit ungefähr drei Viertel der Verwaltungskraft der Kommunen beansprucht. Für Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung verbleiben den Städten und Gemeinden danach allenfalls 10% ihrer Gesamtleistung²⁸. Dreißig Jahre nach dieser Ermittlung muß wohl eher von einer weiteren Verschiebung der Verhältnisse zu Lasten der kommunalen Ebene ausgegangen werden. Ein Indiz für die Richtigkeit dieser Annahme bietet eine Klassifizierung der Verwaltungsleistungen aller Ebenen, die das Bundesinnenministerium 2018 für die Digitalisierung in einem Katalog zusammengestellt hat. Dort sind insgesamt 2.369 Verwaltungsleistungen ausgewiesen, von denen 1.485 durch Bundesrecht geregelt und den Ländern zum Vollzug zugewiesen wurden, die diese in den meisten Fällen wiederum an die Kommunen delegiert haben. Die Länder ihrerseits haben noch einmal 297 Verwaltungsleistungen durch Landesgesetze geregelt und gleichfalls in den meisten Fällen die Kommunen mit dem Vollzug beauftragt²⁹. Danach hätten Bund und Länder schätzungsweise 70 bis 75% aller von ihnen veranlaßten Verwaltungsleistungen an die Kommunen zur Bearbeitung übertragen.

3. Wer bestellt, zahlt?

Ein besonderes Problem stellt in diesem Zusammenhang die Finanzierung der Verwaltungsaufwendungen dar. Nach § 167 der Preußischen Städteordnung von 1808 hatte die Stadt die Kosten der übertragenen Aufgaben vollständig selbst aufzubringen, da „die Ortspolizei [...] für die Sicherheit und das Wohl der städtischen Einwohner thätig ist“. Diese Argumentation ließ sich spätestens in der Zeit der Weimarer Republik, insbesondere in der Zeit der Wirtschaftskrise von 1929 aufgrund der Kosten für die sozialen Leistungen zugunsten von Millionen Arbeitslosen nicht mehr aufrechterhalten.

Das Bundesverfassungsgericht hat erst 2020 ausdrücklich bestätigt, dass zwischen der Zuweisung von Aufgaben und der Zuweisung von Finanzmitteln ein Konnex besteht und der verfassungsrechtlichen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in Art. 28 Abs. 2 GG eine aufgabengerechte kommunale Finanzausstat-

²⁸ E. Schmidt-Jortzig, *Gemeinde- und Kreisaufgaben, Die öffentliche Verwaltung*, Jahrgang 1993, 973–984 [978] mit weiteren Nachweisen.

²⁹ Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (Hrsg.), *OZG-Umsetzungskatalog. Digitale Verwaltungsleistungen im Sinne des Onlinezugangsgesetzes*, Berlin 2018, S. 9.

tung zugrunde liegt³⁰. Bis auf die Stadtstaaten Berlin und Hamburg, die nicht über eine kommunale Gliederung verfügen, enthalten heute alle Verfassungen der Bundesländer Regelungen, mit denen dieses Konnexitätsprinzip ausgestaltet wird³¹. Die einzelnen Vorschriften unterscheiden sich im Detail nicht unerheblich, zielen aber regelmäßig auf eine Verpflichtung des Gesetzgebers, die den Kommunen aus der Erfüllung staatlicher Aufgaben entstehenden Kosten gesetzlich zu regeln und Mehrkosten auszugleichen³².

Die dennoch wiederkehrenden Streitpunkte lassen sich an der letzten Änderung des Gesetzes des Bundes über das Wohngeld³³ exemplarisch aufzeigen. Mit diesem Gesetz wurden die jeweiligen Zahlungen an die einzelnen berechtigten Bürger erhöht, was nach Schätzung der Initiatoren im Bundestag zu einem finanziellen Mehraufwand von insgesamt 3,7 Milliarden € führen würde³⁴. Die daraus resultierenden Mehrausgaben müssen die Kommunen zum Teil mit übernehmen, da sich der Bund und die Länder zwar wie schon in der Vergangenheit in diese Kosten teilen und der Bund sich dementsprechend gegenüber den Ländern im Wohngeldgesetz zur Übernahme der hälftigen Kosten verpflichtet (§ 32). Im Verhältnis der Länder zu ihren Kommunen, die die Gelder auszahlen, greifen die jeweilige Regelungen zur Konnexität in den Landesverfassungen. Beispielsweise wird den Gemeinden in Sachsen mit Art. 85 Abs. 2 der Sächsischen Verfassung in diesem Fall für Sachkosten dieser Art nur ein eingeschränkter Ausgleich zugesichert³⁵.

Doch mit der Änderung des Wohngeldgesetzes stieg zugleich durch eine Anpassung der individuellen Voraussetzungen für die Förderung die Anzahl der geförderten Haushalte, nach Schätzung der Initiatoren des Gesetzes um etwa 1,42 Millionen auf 2 Millionen im gesamten Bundesgebiet³⁶. Die Interessenverbände der Städte und Gemeinden hatten schon im Gesetzgebungsverfahren darauf hingewiesen, daß diese Entscheidung zu einer stark wachsenden Zahl von Anträgen und damit von Behördenverfahren führen wird, zu deren Bearbeitung voraussichtlich je nach Größe der Stadt

³⁰ BVerfG, Beschluss vom 7.7.2020, Az. 2 BvR 696/12, juris Rn. 55 = BVerfGE 155, 310–357 [333].

³¹ A. Gern, Ch. Brüning, *op. cit.*, Rn. 296.

³² F. Lohse, *Kommunale Aufgaben, kommunaler Finanzausgleich und Konnexitätsprinzip*, Baden-Baden 2006, S. 143.

³³ Gesetz zur Erhöhung des Wohngeldes und zur Änderung anderer Vorschriften vom 5.12.2022, Bundesgesetzblatt Teil I, S. 2160 ff.

³⁴ Deutscher Bundestag, 20. Wahlperiode, Drucksache 20/3936, S. 3.

³⁵ B. Kaplonek, [in:] H. Baumann-Hasske (Hrsg.), *Die Verfassung des Freistaates Sachsen. Kommentar*, Berlin 2021, Art. 85 Rn. 48 ff.

³⁶ Deutscher Bundestag, 20. Wahlperiode, Drucksache 20/3936, S. 4.

von 10 bis über 100 zusätzliche Mitarbeiter benötigt werden³⁷. Tatsächlich berichtete beispielsweise der verantwortliche Amtsleiter der Stadt Leipzig nach dem Inkrafttreten des Gesetzes am 1. Januar 2023 von einem Anstieg der zu bearbeitenden Verfahren von bisher 6.000 auf künftig 15.000, weshalb er 30 neue Personalstellen einrichten und besetzen mußte, deren Finanzierung im Umfang von ca. 2 Millionen € nicht gesichert ist³⁸.

Die verfassungsrechtlichen Regelungen der Bundesländer grenzen das Konnexitätsprinzip auf unterschiedliche Weise ein³⁹. In Sachsen ist beispielsweise streitig, ob den Kommunen ein Ausgleich für einen solchen erhöhten Verwaltungsaufwand zusteht, der nicht durch die erstmalige Übertragung einer Aufgabe, sondern durch eine später eintretende Kostensteigerung entsteht⁴⁰. In Fällen, in denen dieser Ausgleich nicht nach dem Konnexitätsprinzip stattfindet, sind die Kommunen darauf angewiesen, ihren erhöhten Aufwand im Rahmen der regelmäßigen Verhandlungen zum Staatshaushalt des jeweiligen Bundeslandes als Teil der allgemeinen kommunalen Finanzausstattung geltend zu machen. Diese Gelder sind jedoch nicht akzesorisch an die Erfüllung konkreter Aufgaben gebunden und werden alle zwei Jahre unter Berücksichtigung der Steuerkraft der betreffenden Gemeinde pauschal berechnet⁴¹. Der Freistaat Sachsen zahlte seinen Kommunen wegen des Wohngelds und anderer zusätzlicher Aufgaben im Jahr 2023 erst nach entsprechenden Verhandlungen einen dreistelligen Millionenbetrag, den er selbst als Kompromiß bezeichnete⁴².

Dieses Problem eines erhöhten Verwaltungsaufwands der Kommunen durch nachträgliche gesetzliche Änderungen von Standards und Verfahren tritt immer häufiger auf. Das betrifft sowohl die Gefahrenabwehr, beispielsweise durch die Einführung strengerer Kriterien im Umweltschutzrecht⁴³ oder durch die grundsätz-

³⁷ Deutscher Städtetag und Deutscher Städte- und Gemeindebund: Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Erhöhung des Wohngelds vom 01.11.2022, dokumentiert in: Deutscher Bundestag, Ausschuß für Wohnen, Stadtentwicklung, Bauwesen und Kommunen, Ausschußdrucksache 20(24)071-F, S. 3.

³⁸ Wir müssen es ausbaden, Interview mit dem Hauptamtsleiter der Stadt Leipzig Christian Aegerter, *Kommune21*, Jahrgang 2023 Heft 2, S. 8.

³⁹ F. Lohse, *op. cit.*, S. 148 ff.

⁴⁰ A.K. Faßbender, E. König, P. Musall, *op. cit.*, 3. Kapitel Rn. 136.

⁴¹ H.-G. Hennecke, [in:] H.-G. Hennecke, H. Pünder, Ch. Waldhoff (Hrsg.), *Recht der Kommunal Finanzen*, München 2006, § 25 Rn. 20.

⁴² Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (Hrsg.), *Millionenhilfspaket für sächsische Landkreise und Kommunen*, Medieninformation vom 6.6.2023, <https://www.medienservice.sachsen.de/medien/news/1066955> [letzter Zugriff: 09.06.2024].

⁴³ In jüngster Zeit beispielsweise durch die Dritte Verordnung zur Änderung der Düngemittelverordnung vom 2.10.2019, Bundesgesetzblatt Teil I, S. 1414 oder die Verordnung zur Änderung der Ersatzbaustoffverordnung und der Brennstoffwechsel-Gasmangellage-Verordnung vom 13.7.2023, Bundesgesetzblatt Teil I, Nr. 186.

liche Neuregelung des Aufenthalts- und Staatsangehörigkeitsrechts zur Ermöglichung der Einwanderung von Fachkräften⁴⁴, aber auch durch die gesetzliche Definition höherer beruflicher Qualifikationen von Beschäftigten, beispielweise in der Kinderbetreuung⁴⁵.

Die Verlagerung der Verantwortung für die Ausführung der Gesetze auf die kommunale Ebene der Verwaltung verhindert beim Gesetzgeber jeden Anreiz, Fragen der Effizienz und Bürgerfreundlichkeit zu bedenken. Im Gesetzgebungsverfahren zum Wohngeld hatten die Interessenverbände der Städte und Gemeinden angeregt, die Novellierung des Gesetzes für eine Vereinfachung der Regelungen sowie eine umfassende Digitalisierung des Verfahrens zu nutzen⁴⁶. Darauf ging der Gesetzgeber nicht ein, vielmehr verabschiedete er am 22. November 2022 das Gesetz⁴⁷, das am 8. Dezember 2022 im Gesetzblatt verkündet wurde und am 1. Januar 2023 ohne weitere Zeit zur Vorbereitung in Kraft trat⁴⁸. So verblieben den Kommunen nicht einmal vier Wochen, um seine aufwendige Anwendung vorzubereiten.

4. Eigensinn und Eigeninteresse

Die dargestellte, in Teilen rücksichtslose Instrumentalisierung der kommunalen Ebene für die Durchsetzung der politischen Projekte der Bundes- und Landesebene läßt die Tragfähigkeit des Konzepts der kommunalen Selbstverwaltung auf die Dauer spürbar erodieren. Doch es gibt auch Anzeichen für eine unter der Oberfläche fortwirkende und nach Ausdrucksformen suchende Vitalität der von der Bürgerschaft geprägten kommunalen Körperschaften.

Der gefährlichste Verlust dürfte im sinkenden Vertrauen der Bürger in die kommunalen Institutionen bestehen. Sowohl die gewählten Repräsentanten, Bürgermeister und Gemeindevertretungen, als auch die Gemeindeverwaltungen erleben einen allmählichen, seit Jahren anhaltenden Rückgang ihres Vertrauens bei der Bürger-

⁴⁴ Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung vom 16.8.2023, Bundesgesetzblatt Teil I, Nr. 217.

⁴⁵ Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung vom 19.12.2018, Bundesgesetzblatt Teil I, S. 2696.

⁴⁶ Deutscher Städtetag und Deutscher Städte- und Gemeindebund: Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Erhöhung des Wohngelds vom 01.11.2022, dokumentiert in: Deutscher Bundestag, Ausschuß für Wohnen, Stadtentwicklung, Bauwesen und Kommunen, Ausschußdrucksache 20(24)071-F, S. 5.

⁴⁷ Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht der 66. Sitzung vom 10. November 2022, S. 7549 f.

⁴⁸ Gesetz zur Erhöhung des Wohngeldes und zur Änderung anderer Vorschriften vom 5.12.2022, Bundesgesetzblatt Teil I, S. 2160 ff.

schaft. Daten aus den alljährlichen Umfragen des Forsa-Instituts, eines der großen privaten Umfrage-Institute in Deutschland, nach dem Vertrauen der Bürger in zahlreiche gesellschaftliche und politische Institutionen weisen auf einen solchen Trend bei den Institutionen der kommunalen Selbstverwaltung hin (Diagramm 1). Der zeitweilige Zuwachs während der COVID-19-Pandemie in den Jahren 2021 und 2022 verstetigte sich jedoch nicht, vielmehr setzte sich der negative Trend nach dem Ende dieser Krise unvermindert fort und liegt in der Zwischenzeit unter 50%⁴⁹.

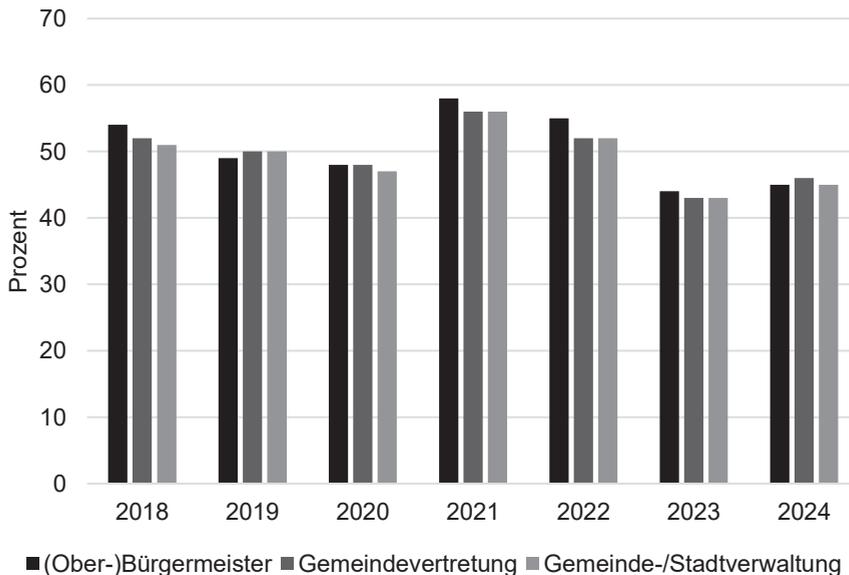


Diagramm 1. Vertrauen der Bürger in kommunale Strukturen
Quelle: Daten aus Forsa-Umfragen, eigene Zusammenstellung.

Die darin zum Ausdruck kommende Schwächung der integrativen Kraft der kommunalen Selbstverwaltung entspringt sicher nicht ausschließlich der beschriebenen politischen Degradierung der Kommunen. Das Konzept der okzidentalen Stadt steht bereits längere Zeit durch Herausforderungen der Moderne unter Druck, solche wie die Binnenwanderung, die externe Migration, der demographischen Wandel, neue Kommunikationstechnologien und der ökologische Umbau. Um so mehr bedürfte jedoch die kommunale Selbstverwaltung der Unterstützung, um ihre daraus erwachsenden, qualitativ neuen, integrativen Aufgaben erfüllen zu können.

⁴⁹ M. Güllner, *Vertrauen zu kommunalen Institutionen sinkt*, <https://kommunal.de/vertrauen-kommunalpolitik-guellner> [letzter Zugriff: 09.06.2024].

Doch gerade ein Vergleich des Vertrauens der Bürger in Institutionen des dreigliedrigen Systems aus Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltungen (Diagramm 2) zeigt wiederum auch, welche stabilisierende Funktion die kommunale Ebene trotzdem ausübt. Mit Ausnahme der Jahre 2021 und 2022, in der nachweisbar die COVID-19-Pandemie zu atypischen Umfrageergebnissen führte⁵⁰, genossen und genießen die Stadt- und Gemeindeverwaltungen ein stärkeres Vertrauen als die Regierungen auf Bundes- und Landesebene.

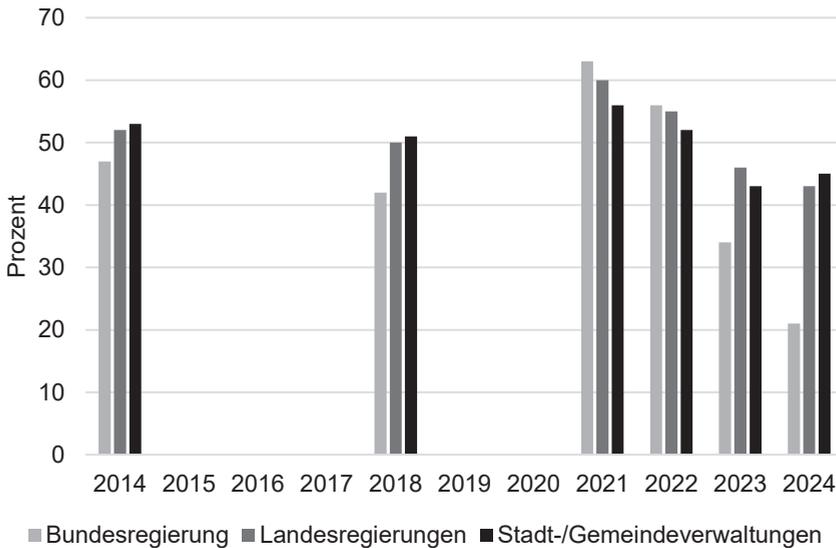


Diagramm 2: Vertrauen der Bürger in Strukturen des Bundes, der Länder und der Kommunen
Quelle: Daten aus Forsa-Umfragen, eigene Zusammenstellung.

Und es gibt weitere Anzeichen für ein anhaltendes Bestreben nach Autonomie und Autokephalie. Hierzu gehört der Trend zu einer von den Parteien unabhängigen Rekrutierung des politischen Personals, sowohl für die Bürgermeister als auch für die Vertretungskörperschaften. Die von den Zwängen der Bundes- und Landespolitik unabhängigen Wählergemeinschaften und Einzelkandidaten konnten sich trotz des unterschiedlichen Kommunalwahlrechts in den Bundesländern flächendeckend etablieren. Sie besetzen in den Stadt- und Gemeinderäten fast 40% aller Mandate

⁵⁰ Eine zusätzlich zum üblichen Turnus am Jahresende durchgeführte Umfrage zum Beginn der Pandemie im Mai 2020 ergab erstmals signifikante Abweichungen vom Trend, zu dem die Werte allerdings sofort nach deren Ende zurückkehrten. M. Güllner, *Vertrauen in die Kommunen steigt*, <https://kommunal.de/kommunen-forsa-2021> [letzter Zugriff: 09.06.2024].

und sind in mehr als 80% aller deutschen Kommunen präsent. 40% der Wählergemeinschaften erzielen einen Stimmenanteil von mehr als 20% und mehr als 20% von ihnen sogar einen Stimmenanteil von mehr als 40%⁵¹. Selbst von den 82 Oberbürgermeistern und Bürgermeistern der Städte mit mehr als 100.000 Einwohnern gehören 11 keiner Partei an, darunter die Oberbürgermeisterin der Millionenstadt Köln sowie die Oberbürgermeister der Landeshauptstädte Magdeburg und Mainz.

Ein weiteres Symptom für die andauernde Funktionstüchtigkeit der kommunalen Selbstverwaltung stellt die aktive Beteiligung der Bürgerschaft an der politischen Steuerung ihrer Kommune durch die Initiierung plebiszitärer Entscheidungsprozesse dar. Das Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung an der Universität Wuppertal zählte seit den 1950er Jahren im gesamten Bundesgebiet, verteilt über alle Bundesländer, insgesamt 10.806 Bürgerbegehren. Ein Drittel davon fanden allein in der letzten Dekade von 2014 bis 2023 statt⁵². Diese Aktivitäten erweisen sich vor allem deshalb als aufschlußreich, weil sie ausschließlich den Teil der kommunalen Selbstverwaltung betreffen, der nicht vom Staat übertragen wurde. Außerdem erfordern sie eine Auseinandersetzung zunächst der Initiatoren, später der Einwohnerschaft mit dem Gegenstand der anstehenden Entscheidung. Die Häufigkeit von Plebisziten läßt daher Rückschlüsse auf die Identifikation mit dem Gemeinwesen und auf die Bereitschaft zu politischem Engagement zu.

Es deutet einiges darauf hin, daß nicht der Staat den Kommunen im Geiste der Reformen des frühen 19. Jahrhunderts etwas gewährt, sondern vielmehr von deren auf Autonomie und Autokephalie gestützte Stabilität profitiert.

Bibliographie

Literatur

- Angenendt M., *Politik abseits der Parteien: Wählergemeinschaften in Deutschland*, Wiesbaden 2021.
Benevolo L., *Die Stadt in der europäischen Geschichte*, München 1993.
Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (Hrsg.), *OZG-Umsetzungskatalog. Digitale Verwaltungsleistungen im Sinne des Onlinezugangsgesetzes*, Berlin 2018.
Deutscher Bundestag, 20. Wahlperiode, Drucksache 20/3936, S. 3.
Deutscher Bundestag, 20. Wahlperiode, Drucksache 20/3936, S. 4.
Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht der 66. Sitzung vom 10. November 2022, S. 7549 f.

⁵¹ M. Angenendt, *Politik abseits der Parteien: Wählergemeinschaften in Deutschland*, Wiesbaden 2021, S. 2.

⁵² Bergische Universität Wuppertal, Datenbank Bürgerbegehren, <https://www.datenbank-buergerbegehren.info/> [letzter Zugriff: 09.06.2024].

- Deutscher Städtetag und Deutscher Städte- und Gemeindebund: Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Erhöhung des Wohngelds vom 01.11.2022, dokumentiert in: Deutscher Bundestag, Ausschuß für Wohnen, Stadtentwicklung, Bauwesen und Kommunen, Ausschußdrucksache 20(24)071-F, S. 3.
- Deutscher Städtetag und Deutscher Städte- und Gemeindebund: Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Erhöhung des Wohngelds vom 01.11.2022, dokumentiert in: Deutscher Bundestag, Ausschuß für Wohnen, Stadtentwicklung, Bauwesen und Kommunen, Ausschußdrucksache 20(24)071-F, S. 5.
- Dietlein J., [in:] K. Stern, H. Sodann, M. Möstl, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund*, Bd. I, München 2022.
- Distler E.-M., *Stadtkommune und Städtebund als Grundlage einer gemeinsamen kulturellen Identität des europäischen Bürgertums*, [in:] H. Lück, M. Puhle, A. Ranft (Hrsg.), *Grundlagen für ein neues Europa Das Magdeburger und Lübecker Recht in Spätmittelalter und Früher Neuzeit*, Köln, Weimar, Wien 2009.
- Ebel F., *Rechtsentstehung und Rechtstransfer im Spiegel der Überlieferung (Magdeburger und Lübecker Recht)*, [in:] H. Lück, M. Puhle, A. Ranft (Hrsg.), *Grundlagen für ein neues Europa Das Magdeburger und Lübecker Recht in Spätmittelalter und Früher Neuzeit*, Köln, Weimar, Wien 2009.
- Faßbender K., König E., Musall P., *Sächsisches Kommunalrecht*, Stuttgart 2021
- Fenske H., *Freiherr vom Stein. Reformen und Moralisten*, Darmstadt 2012.
- Geis M.-E., *Kommunalrecht*, München 2016
- Gern A., Brüning Ch., *Deutsches Kommunalrecht*, Baden-Baden 2019.
- Güllner M., *Vertrauen zu kommunalen Institutionen sinkt*, <https://kommunal.de/vertrauen-kommunalpolitik-guellner> [letzter Zugriff: 09.06.2024].
- Hennecke H.-G., [in:] H.-G. Hennecke, H. Pünder, Ch. Waldhoff (Hrsg.), *Recht der Kommunal Finanzen*, München 2006.
- Hubatsch W. (Hrsg.), *Freiherr vom Stein. Briefe und amtliche Schriften*, Bd. 2.1, Stuttgart 1959, Nassauer Denkschrift.
- Huber E.R., *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Bd. I, Stuttgart, Berlin, Köln 1990.
- Kaplonek B., [in:] H. Baumann-Hasske (Hrsg.), *Die Verfassung des Freistaates Sachsen. Kommentar*, Berlin 2021.
- Kellmann K., *Kommunalpolitik in Schleswig-Holstein und Hubert Meyer: Kommunalpolitik in Mecklenburg-Vorpommern*, [in:] A. Kost, H.-G. Wehling (Hrsg.), *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern*, Wiesbaden 2010.
- Kraftfahrt-Bundesamt (Hrsg.), *Kfz-Kennzeichen und auslaufende Kennzeichen in Deutschland*, Stand: 01.10.2023.
- Lohse F., *Kommunale Aufgaben, kommunaler Finanzausgleich und Konnexitätsprinzip*, Baden-Baden 2006.
- Lück H., *Der Sachsenspiegel. Das berühmteste deutsche Rechtsbuch des Mittelalters*, Darmstadt 2017.
- Monnet P., *Stadtluft macht frei*, [in:] È. François, T. Serrier, *Europa. Die Gegenwart unserer Geschichte Band II*, Darmstadt 2019.
- Sammlung der für die Königlichen Preußischen Staaten erschienen Gesetze und Verordnungen von 1806 – 1810, S. 324 ff.

Schmidt T.I., *Kommunalrecht*, Tübingen 2014.

Schmidt-Jortzig E., *Gemeinde- und Kreisaufgaben, Die öffentliche Verwaltung*, Jahrgang 1993.

Weber M., *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1990.

Whaley J., *Das Heilige Römische Reich Deutscher Nation und seine Territorien*, Band II, Darmstadt 2014.

Wir müssen es ausbaden, Interview mit dem Hauptamtsleiter der Stadt Leipzig Christian Aegerter, „Kommune21“, Jahrgang 2023 Heft 2

Digitale Quellen

Bergische Universität Wuppertal, Datenbank Bürgerbegehren, <https://www.datenbank-buergerbegehren.info/> [letzter Zugriff: 09.06.2024].

Güllner. M. *Vertrauen in die Kommunen steigt*, <https://kommunal.de/kommunen-forsa-2021> [letzter Zugriff: 09.06.2024].

Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (Hrsg.), Millionenhilfspaket für sächsische Landkreise und Kommunen, Medieninformation vom 6.6.2023, <https://www.medien-service.sachsen.de/medien/news/1066955> [letzter Zugriff: 09.06.2024].

Rechtssprechung

BVerfG, Beschluss vom 12.7.1960, Az. 2 BvR 373/60 = BVerfGE 11, 266–277.

BVerfG, Beschluss vom 23.11.1988, Az. 2 BvR 1619/83 = BVerfGE 79, 127–161.

BVerfG, Urteil vom 31.10.1990, Az. 2 BvF 2/89 = BVerfGE 83, 37–59.

BVerfG, Beschluss vom 19.11.2014, Az. 2 BvL 2/13 = BVerfGE 138, 1–33.

BVerfG, Beschluss vom 19.11.2014, Az. 2 BvL 2/13, juris Rn. 65 = BVerfGE 138, 1–33 [24].

BVerfG, Beschluss vom 23.11.1988, Az. 2 BvR 1619/83, juris Rn. 72 f. = BVerfGE 79, 127–161 [157].

BVerfG, Beschluss vom 7.7.2020, Az. 2 BvR 696/12, juris Rn. 55 = BVerfGE 155, 310–357 [333].

Gesetze und Verordnungen

Conseil de l'Europe, Charte européenne de l'autonomie locale, Série des traités européens - n° 122.

Gesetz zu der Europäischen Charta vom 15. Oktober 1985 der kommunalen Selbstverwaltung, Bundesgesetzblatt Teil II, S. 65 ff.

Gesetz zur Erhöhung des Wohngeldes und zur Änderung anderer Vorschriften vom 5.12.2022, Bundesgesetzblatt Teil I, S. 2160 ff.

Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung vom 16.8.2023, Bundesgesetzblatt Teil I, Nr. 217.

Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung vom 19.12.2018, Bundesgesetzblatt Teil I, S. 2696.

Verordnung zur Änderung der Düngemittelverordnung vom 2.10.2019, Bundesgesetzblatt Teil I, S. 1414.

Verordnung zur Änderung der Ersatzbaustoffverordnung und der Brennstoffwechsel-Gasmangella-ge-Verordnung vom 13.7.2023, Bundesgesetzblatt Teil I, Nr. 186.