

vormals Archiv für Kommunalwissenschaften

**Im  
Brennpunkt:**

**Stadt und Region**

Dietrich Fürst Einführung: Stadt und Region .....	5
Dieter Läßle Stadt und Region in Zeiten der Globalisierung und Digitalisierung .....	12
Heidi Fichter und Timothy Moss Vom städtischen Umweltschutz zu regionalen Nachhaltigkeitsstrategien .....	37
Arthur Benz Vom Stadt-Umland-Verband zu „regional governance“ in Stadtregionen .....	55
Alfred Katz Wege der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit: Praxisbericht aus der Region Ulm/Neu-Ulm .....	72
Dietrich Fürst Stadt und Region – Schwierigkeiten, die regionale Selbststeuerung nachhaltig zu machen .....	84
Deutscher Städtetag Positionspapier „Zukunftsinitiative Stadtregion“ der Fach- kommission „Stadtentwicklungsplanung“ des DST .....	97

**Im  
Blickfeld:**

---

**Weitere Themen**

Jörg Bogumil Im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung – Der Wandel kommunaler Entscheidungsprozesse am Beispiel Nordrhein-Westfalens .....	105
Peter Marcuse Der 11. September wird das urbane Leben verändern .....	124
Autorinnen und Autoren .....	140
Bestellschein für die Zeitschrift .....	141

Die englische Fassung der Zeitschrift ist unter dem Titel  
„**German Journal of Urban Studies**“ im Internet ([www.difu.de](http://www.difu.de)) zugänglich.

Günter Püttner

## Vorwort: Kommunaler Aufgabenwandel

Die kommunale Selbstverwaltung steht derzeit vor neuen, bisher unbekanntem Herausforderungen, aber es ist „ihr“ Wille, sich zu behaupten. Davon zeugt das im September 2000 vom Deutschen Städtetag gestartete Projekt „Zukunft der Stadt? – Stadt der Zukunft!“, über das im anschließenden Beitrag das geschäftsführende Präsidialmitglied des Deutschen Städtetages Stephan Articus näher berichtet. Es geht um die Neupositionierung der kommunalen Selbstverwaltung und ihres Aufgabenbestands, aber natürlich auch um die Sicherstellung der nötigen Ressourcen.

Mit den Problemen der Aufgabenerfüllung im Einzelnen befassen sich zwei Beiträge: Hellmut Wollmann spannt den Bogen weit und geht insbesondere auf die von der Europäischen Union (EU) ausgehenden Herausforderungen ein. Mein eigener Beitrag ist bestrebt, die Probleme der Aufgabenerfüllung aus rechtlicher, verwaltungswissenschaftlicher und verwaltungspraktischer Sicht zu verdeutlichen. Dabei wird vom Aufgabenbestand im Ganzen ausgegangen; hinsichtlich des Aufgabenfelds der so genannten Daseinsvorsorge, das heißt der kommunalen Wirtschaft, liegt indessen ein Sonderfall vor.

Im Gefolge der von der EU initiierten Liberalisierung ist nämlich die kommunale Wirtschaft in eine „Sinnkrise“ geraten, über die Uwe Steckert aus der Sicht eines Stadtwerks-Vorstands und Friedrich Wilhelm Held aus der Sicht der staatlichen Aufsicht in ihren Beiträgen berichten. Den ersten Sturm nach der Liberalisierung haben die Stadtwerke recht gut überstanden, aber ob und inwieweit sie sich dem Sog der Konzentration, wie er eingesetzt hat, auf Dauer entziehen können, steht wirklich noch in den Sternen. Die Stadtwerke sehen nur eine Chance, sich zu behaupten, wenn die Fesseln des bisherigen Gemeindefinanzrechts gelockert werden, aber aus staatlich-rechtlicher Perspektive gibt es dafür Grenzen. Der Deutsche Juristentag hat sich im September 2002 ausführlich mit dieser Problematik befasst.

Die Übersicht über die Beiträge zeigt, dass sich die Beiträge dieses auf die Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland gerichteten Bandes ergänzen und überschneiden. Dies ist beabsichtigt, denn es muss darum gehen, die Probleme aus verschiedenen Blickwinkeln zu betrachten, um zu gesicherten Lösungsvorschlägen zu gelangen. Hierzu will die vorliegende Publikation Anregungen beisteuern.

Stephan Articus

## **Zukunft der Stadt? – Stadt der Zukunft! Anmerkungen zur Situation und Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland**

**Zusammenfassung:** Die aktuelle Lage der Städte in Deutschland ist ambivalent. Unbestrittene Modernisierungserfolge stehen neben der Aushöhung der finanziellen Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung. Eine neue Befestigung der kommunalen Selbstverwaltung bedarf der grundlegenden Reformen im Gemeindefinanzsystem und in der Sozial-, Familien- und Arbeitsmarktpolitik. Im Prozess der europäischen Integration stehen die Städte im Spannungsfeld einer europäischen Politik, deren Fokus nicht unmittelbar die lokale Ebene ist, deren mittelbare Auswirkungen aber die Strukturen städtischer Aufgabenwahrnehmung zunehmend verändern. Unter schwierigen Rahmenbedingungen müssen die Städte ihre besondere Leistungsfähigkeit zukunftsfähig machen. Die Stadt der Zukunft muss ihr Handeln an den Zielen einer Stärkung der Demokratie und der Bürgerorientierung, der Stärkung der lokalen Verantwortung sowie an dem Leitgedanken der Integration ausrichten. Zukunftsfähige Städte müssen ihr Handeln auf die Aufgaben beschränken, die sie nachweislich besser als andere Akteure in Staat und Gesellschaft erfüllen können.

### 1. Einleitung

Im September 2000 hat der Deutsche Städtetag (DST) in Berlin das Projekt „Zukunft der Stadt? – Stadt der Zukunft! Dialog über Demokratie und Selbstverwaltung in den Städten“ gestartet. Ausgangspunkt des Projekts war die Einsicht, dass es zum Schutz der kommunalen Selbstverwaltung und zur Erhaltung von deren Leistungsfähigkeit nicht mehr ausreicht, die Belange und Aufgaben der Städte im Rahmen unterschiedlicher Fachbereichsthemen zu diskutieren und zu praktizieren. Vielmehr sei es nötig, die Position und die Perspektiven der kommunalen Selbstverwaltung umfassend in den Blick zu nehmen und neu zu bestimmen.

Ziel dieser Initiative ist es, die kommunale Selbstverwaltung neu zu akzentuieren, ihre Profile neuen Herausforderungen und Aufgaben anzupassen und die Anfor-

derungen gegenüber Bund, Ländern und der Europäischen Kommission zum Schutz der kommunalen Selbstverwaltung auf den Punkt zu bringen. Zwar steht außer Zweifel, dass zahlreiche elementare Aufgaben und Funktionen in einem Gemeinwesen von den Kommunen nicht nur gut, sondern am besten wahrgenommen werden können. Zweifelsfrei ist die kommunale Selbstverwaltung in besonderem Maße befähigt, diejenigen Aufgaben wahrzunehmen, die sich gleichzeitig am Bedarf von Bürgerschaft und örtlicher Wirtschaft orientieren, der politischen Zielsetzung bedürfen, in ihrer Funktion dauerhaft zu gewährleisten sind und allen zugänglich sein müssen.

Die Voraussetzungen dieser besonderen Leistungsfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltung verändern sich jedoch zunehmend: durch die Globalisierung mit ihrem außerordentlich hohen Veränderungsdruck und durch die europäische Integration, mit der immer mehr klassische Aufgabenfelder der städtischen Daseinsvorsorge dem Wettbewerb unterstellt und dem öffentlichen Monopol entzogen werden; zu nennen sind hier die Liberalisierung des Nahverkehrs, der Strom- und Gasversorgung sowie die Veränderungen bei den Sparkassen. Die Wasserwirtschaft könnte das nächste Betätigungsfeld in dieser Reihe werden. Zu diesen Entwicklungen gehören auch massive Qualitäts- und Finanzierungsprobleme bei den Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge, an denen die Städte beteiligt sind; zu nennen sind hier das Gesundheitssystem, das Bildungssystem, die Ganztagesbetreuung von Kindern, die Arbeitsförderung und der Familienlastenausgleich.

Der vorliegende Beitrag greift die entsprechende Diskussion des Projekts „Zukunft der Stadt? – Stadt der Zukunft!“ auf und ergänzt sie zum einen um eine kurze Beschreibung der aktuellen Lage der kommunalen Selbstverwaltung. Zum anderen wird der Frage nachgegangen, wie die kommunale Selbstverwaltung angesichts der europäischen Integration bewahrt werden kann.

## 2. Die aktuelle Lage

Betrachtet man den Zeitraum des letzten Jahrzehnts, erweist sich die aktuelle Lage der kommunalen Selbstverwaltung als überaus ambivalent. Auf der einen Seite stehen ihre großartigen Leistungen und damit auch der Nachweis ihrer Leistungsfähigkeit; zu nennen sind hier die Einführung der kommunalen Selbstverwaltung in Ostdeutschland, eine umfassende Modernisierung der Stadtverwaltungen, konsequente Konsolidierungskurse der kommunalen Haushalte, die Bewältigung großer Integrationsaufgaben im Zuge der Migration, nachhaltige Erfolge in der kommunalen Umweltpolitik und in der Stadtentwicklung sowie beispielsweise die Umsetzung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz. Eine Umfrage der Hanns-Seidel-Stiftung aus jüngster Zeit zeigt, dass zumindest im Vergleich mit

Europa, Bund und Ländern eine große Identifikationsbereitschaft der Bürgerinnen und Bürger mit ihren Kommunen besteht. Darin mag auch eine Wahrnehmung der Leistungsfähigkeit von Kommunen durch ihre Bürgerinnen und Bürger aufscheinen.

Auf der anderen Seite stehen jedoch Besorgnis erregende Befunde. Die vergangenen Jahre sind geprägt von einer atemberaubenden Aushöhlung der finanziellen Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung. Trotz des Konsolidierungskurses, der darin zum Ausdruck kommt, dass der kommunale Ausgabenstand im Jahr 2002 mit 148 Milliarden Euro exakt der des Jahres 1992 ist, verzeichnen die Kommunen 2001 einen negativen Finanzierungssaldo in der Größenordnung von vier Milliarden Euro; die Mehrzahl der Verwaltungshaushalte der großen Städte leiden unter Defiziten, die sich auf 3,5 Milliarden Euro summieren. Laufende Ausgaben der Verwaltungshaushalte, etwa für Personalkosten oder Sozialhilfe, werden mit kontinuierlich ansteigenden Kassenkrediten finanziert. Die kommunale Investitionspolitik, Kernstück der kommunalen Selbstverwaltung und Grundlage der öffentlichen Daseinsvorsorge und der Wirtschaftsförderung vor Ort, befindet sich in kontinuierlichem Rückgang; ihr Volumen liegt mit 22,5 Milliarden Euro im Jahre 2002 ein Drittel unter dem des Jahres 1992.

Die anlaufenden Debatten über die Gemeindefinanzreform stehen unter keinem guten Vorzeichen. Das Diktat der Verteilungsneutralität im Verhältnis von Bund, Ländern und Kommunen, das das Bundeskabinett als Grundsatz der in diesem Frühjahr eingesetzten Gemeindefinanzreformkommission formuliert hat, entzieht allen Erwartungen, zumindest die Schiefelage in den Kommunalfinzen beseitigen zu können, die Grundlage. Auf der Ausgaben- und Aufgabenseite sind die Perspektiven ebenfalls eher bedrohlich. Die Finanzprobleme der öffentlichen Hand in Deutschland erscheinen ja deswegen so dramatisch, weil sie nicht Ergebnis von Erfolgen im Ausbau der öffentlichen Daseinsvorsorge, der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, des Ausbaus des Bildungssystems, des Ausbaus der Ganztagsbetreuung für Kinder, der Integration von Zuwanderern und der Vollendung des Aufbaus Ost sind, sondern weil sie die missliche Ausgangslage für die Bewältigung dieser Aufgaben darstellen. Bei den meisten dieser Aufgabenfelder aber suchen Bund und Länder zweifelsfrei nach Möglichkeiten, eigene Finanzprobleme und unbewältigte Sachaufgaben durch die Verschiebung auf die Kommunen zu lösen; dies gilt insbesondere in der Arbeitsmarktpolitik für die Versorgung und Förderung der Langzeitarbeitslosen, für den Ausbau der Ganztagsbetreuung von Kindern und für die Integration von Zuwanderern. Die Städte sind nicht in der Lage, diese Aufgaben zu bewältigen, denn ihnen fehlen derzeit schon die Mittel, um die ihnen bereits obliegenden Aufgaben zu erfüllen.

Eine neue Befestigung und Befähigung der kommunalen Selbstverwaltung sind gar nicht anders denkbar als im Rahmen umfassender Reformen. Dies gilt nicht

nur für die Gemeindefinanzen, sondern auch für die Sozial-, Familien- und Arbeitsmarktpolitik. Ansätze solcher Reformen werden diskutiert. Es fehlen jedoch Vorschläge zum Abbau von Mischfinanzierungen und Mischzuständigkeiten, für klare Aufgabenteilungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden und für tragfähige Finanzierungsregelungen.

So steht die Neupositionierung der kommunalen Selbstverwaltung und ihres Aufgabenbestandes, wie sie innerhalb der Städtegemeinschaft aktuell angestrebt wird, in einem Kontext drohender neuer Belastungen bzw. unter dem Vorbehalt umfassender bundespolitischer Reformen; unterließe man sie, könnten alle Neubestimmungsversuche als Theoriespiele abgetan werden. Dennoch müssen die Städte diese Neupositionierung vornehmen. Nur durch eine Neupositionierung erhält die kommunale Selbstverwaltung die Chance, auf die erforderlichen Reformen Einfluss zu nehmen.

### 3. Das Projekt „Zukunft der Stadt? – Stadt der Zukunft!“ des Deutschen Städtetages

Der strategische Grundgedanke des Projektes „Zukunft der Stadt? – Stadt der Zukunft!“, der freilich leichter zu formulieren als praktisch umzusetzen ist, steckt in der schlichten Einsicht, dass die Probleme der kommunalen Selbstverwaltung besser zu lösen sind, wenn die aktive Gestaltung der erforderlichen Anpassungs- und Erneuerungsprozesse durch die Städte selbst noch stärker in den Mittelpunkt gestellt wird. Als Grundlage einer solchen offensiven Leistungsstrategie – im Gegensatz zu einer im Städtetag nicht ganz ungebräuchlichen defensiven Abwehrstrategie in der Vertretung der Belange der kommunalen Selbstverwaltung – ist zunächst die Frage zu beantworten, welches denn die Grundsätze und die Ziele sind, die die besondere Leistungsfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltung ausmachen bzw. zukünftig deutlicher ausmachen sollen. In einem zweiten Schritt geht es um die Frage, welche allgemeinen und konkreten Anforderungen die Städte erfüllen müssen, um im Sinne dieser Grundsätze und Ziele ihre besondere Leistungsfähigkeit praktisch zukunftsfähig zu machen.

#### 3.1 Grundsätze und Ziele für die Stadt der Zukunft

Die Leipziger Resolution, mit der die Hauptversammlung des Deutschen Städtetages im Mai 2001 in Leipzig die Grundlagen eines Leitbildes für die Stadt der Zukunft beschlossen hat, nennt als erstes Ziel: Demokratie stärken und Bürgerorientierung fördern. Die Steuerung der kommunalen Selbstverwaltung durch demokratische Entscheidungen auf örtlicher Ebene sichert nicht nur die Beteiligung

der Bürgerinnen und Bürger, der Unternehmen und der gesellschaftlichen Gruppen sowie die Berücksichtigung ihrer Belange, sondern bildet auch eine Grundlage, Europa demokratisch zu gestalten. Um dabei die Bürgerorientierung der Stadtpolitik zu gewährleisten, müssen die Beziehungen von Stadt und Bürger neu definiert werden. Die Bürgerinnen und Bürger dürfen nicht auf ihre Rolle als Kunden oder „Abnehmer“ städtischer Dienstleistungen beschränkt werden; ihre Möglichkeiten, aktiv politisch mitzuwirken, müssen vielmehr gestärkt werden.

Das zweite Ziel bezieht sich auf die Übernahme lokaler Verantwortung. Grundgedanke dieser Zielsetzung ist, dass eine ganzheitliche Verantwortung für eine breite Palette elementarer Aufgaben – also die Versorgung der Bürgerinnen und Bürger, die Förderung der Wirtschaft und die Sicherung der Infrastruktur – ein hohes Maß an tragfähigem Ausgleich unterschiedlicher Interessen, Funktionen und Lebensbereiche gewährleistet. Gerade dies ist ein Charakteristikum der kommunalen Selbstverwaltung. Kommunale Autonomie lässt die erforderlichen Freiräume für Abwägungsprozesse und Entscheidungen, die die örtlichen Bedingungen und Besonderheiten angemessen berücksichtigen. Wenn die Städte so die Gesamtverantwortung für ein funktionsfähiges örtliches Gemeinwesen auch in Zukunft übernehmen, muss Offenheit gegenüber der Einsicht bestehen, dass Globalisierung und europäische Integration zu Konflikten im Hinblick auf traditionelle Aufgabenstellungen führen können. Dieser Einsicht muss die Bereitschaft folgen, Stadtpolitik zu verändern, Aufgaben neu zu gewichten und auch Kompromisse einzugehen. Die Bereitschaft dafür entsteht umso leichter, wenn nicht nur alte Aufgaben abgegeben, sondern auch neue Aufgaben übernommen werden können. Neben der Offenheit gegenüber Änderungen im Aufgabenbestand ist auch eine Offenheit im Wandel der Rolle erforderlich, die die kommunale Selbstverwaltung bei der Aufgabenerledigung einnimmt. Hier richtet sich der Blick auf die Stadt in der Rolle des Moderators. In vielen Bereichen hat die Stadt neben der traditionellen Aufgabe des Trägers staatlicher Aufgaben und des Dienstleisters die Rolle des Moderators und des Förderers gesellschaftlicher Initiativen und Eigenleistungen. Es besteht Einigkeit darüber, dass diese gesellschaftlichen Initiativen und Leistungen in den Bereichen Kultur, Sport, Beschäftigungsförderung, Ausbildung und Integration unverzichtbar sind. Zweifelsfrei werden sie in Zukunft eine noch größere Rolle spielen. Deswegen bedarf es auf der Grundlage bisheriger Erfahrungen in der Förderung solcher Initiativen neuer Antworten auf die Frage, wie Städte diese Rolle des Moderators, des Förderers und des Vernetzers gesellschaftlicher Initiativen und Leistungen weiter entwickeln können.

Das dritte Ziel lautet: Integration fördern und Partizipation ermöglichen. Nur auf der örtlichen Ebene haben die Bürgerinnen und Bürger, haben Unternehmen und gesellschaftliche Gruppen die Möglichkeit, politische Mitentscheidung und gesellschaftliche Mitgestaltung unmittelbar zu verbinden. Darin liegen die Chancen ei-

ner hohen Identifikation der Bürgerschaft mit dem Gemeinwesen und einer weitgehenden Integration der Bürgerinnen und Bürger in das Gemeinwesen. Die Kräfte der Globalisierung, die europäische Integration sowie die Migration erfordern in der Zukunft jedoch die Bewältigung größerer Integrationsleistungen unter veränderten Bedingungen. Zu den besonderen Anforderungen der Stärkung von Integration und Partizipation gehören die Förderung der aktiven gesellschaftlichen Beteiligung sowie neue Initiativen zur Gleichstellung von Frauen und Männern wie die Verwirklichung des Prinzips Gender Mainstreaming. Besondere Anforderungen an die Integrationsleistungen der Städte stellen auch die mit der Stadtfucht verbundenen sozialen Segregationsprozesse sowie der Funktionsverlust der Innenstädte dar.

### 3.2 Voraussetzungen

Als eine Grundvoraussetzung für die Sicherung der besonderen Leistungsfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltung gilt in der Debatte über die Stadt der Zukunft die Selbstverpflichtung der Kommunen, ihre Aufgaben nach festgelegten Maßstäben auszuwählen und wahrzunehmen. Die Städte sind nicht die einzigen Akteure, die wichtige Leistungen für die Bürgerinnen und Bürger erbringen und bedeutende Aufgaben für das Gemeinwesen erledigen. Es gibt jedoch Aufgaben, die Städte besser als alle anderen staatlichen oder gesellschaftlichen Akteure erledigen können, sofern diese Aufgaben und deren Wahrnehmung durch folgende Maßstäbe gekennzeichnet sind:

#### *Politische Zielsetzung, demokratische Steuerung und Kontrolle*

Es gibt Aufgaben und Funktionen, die nicht oder nicht alleine Marktgesetzen folgen können, sondern politischer Vorgaben und politischer Steuerung auf der örtlichen Ebene bedürfen.

#### *Ausrichtung am Gemeinwohl*

Das Gemeinwohl ist mehr als die Summe von Einzelinteressen. Einzelinteressen müssen vielmehr aus der Warte übergeordneter Gemeinwohlinteressen im politischen Entscheidungsprozess bewertet, gewichtet und eingeordnet werden.

### *Ausgewogenheit der Qualitätsstandards*

Kommunale Selbstverwaltung kann besser als zentralistische Verwaltungen für die Ausgewogenheit der Qualitätsstandards unterschiedlicher kommunaler Gestaltungsfelder und Dienstleistungen Sorge tragen.

### *Sicherstellung der Aufgabenwahrnehmung*

Elementare Aufgaben des lokalen Gemeinwesens müssen nicht nur flächendeckend wahrgenommen werden, sondern auch zuverlässig gewährleistet sein.

### *Transparenz und Information*

Kommunale Selbstverwaltung kann die Aufgabenwahrnehmung besonders transparent gestalten und ermöglicht damit eine demokratische Kontrolle und Bewertung durch die Bürgerschaft. Hierfür bedarf es freilich nicht nur einer umfassenden Information der Bürgerinnen und Bürger, sondern vielmehr grundsätzlich einer Entmischung von Zuständigkeiten zwischen Bund, Ländern und Kommunen, einer klaren Aufgabenteilung, in deren Rahmen eine politische Verantwortung für die Aufgabenwahrnehmung überhaupt erst möglich wird.

### *Qualitätsanforderungen an eigene Versorgungs- und Dienstleistungen der Städte*

Zu diesen Qualitätsanforderungen gehören die Sozialverträglichkeit sowie ökonomische und ökologische Effizienz.

Für weiterführende Debatten über die Ausgestaltung des kommunalen Aufgabekataloges haben sich die Städte darauf verständigt, im Sinne dieses Grundsatzes der „Maßstäblichkeit“ Aufgaben abzugeben, die die oben genannten Maßstäbe nicht erfordern, und andererseits Aufgaben zu übernehmen, die dieses Qualitätssiegels kommunaler Aufgabenwahrnehmung bedürfen. Zu prüfen ist dabei auch die Frage, ob die mit diesen Maßstäben gesetzten Ziele nicht auch bei der Rolle des Gewährleisters erreicht werden können.

Spannend wird die Frage der Tauglichkeit dieser Ziele und Maßstäbe freilich erst in der Prüfung dessen, was von ihnen auf dem Weg von der Theorie zur Praxis übrig bleibt. In der Leipziger Resolution wurden dazu – pars pro toto – folgende Themenfelder aufgerufen: Stadt und Bürger, Finanzreform, Verwaltungsreform, Reform des öffentlichen Dienstrechts, Stadt – Umland – Region, wirtschaftliche Betätigung der Städte, Wirtschaftsförderung, Sicherheit in den Städten, Umweltschutz/nachhaltige Entwicklung, kommunale Sozialpolitik, Bildung, Kultur und Sport im Dienste von Befähigung und Qualifikation der Bürgerinnen und Bürger,

Integration von Zuwanderern, kommunale Wohnungspolitik, kommunale Verkehrspolitik, kommunale Interessenvertretung in Europa und Ausbau der kommunalen Selbstverwaltung in Europa. Einige dieser Themenfelder seien hier angesprochen.

## 4. Beispielhafte Themenfelder

### 4.1 Stadt und Bürger

Eine Stärkung der örtlichen Demokratie erfordert eine Neubestimmung der politischen Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an der kommunalen Selbstverwaltung. Deshalb ist es sinnvoll, über eine Ergänzung der repräsentativen Demokratie durch plebiszitäre und vor allem Kooperationselemente nachzudenken. Die Diskussion im Rahmen der Hauptversammlung im Mai 2001 hat gleichwohl ergeben, dass mehrheitlich ein weiterer Ausbau direkter Bürgerentscheide nicht angezeigt sei. Neue Formen der freiwilligen Bürgerbeteiligung, z.B. an Leitbildprozessen, Stadtteilforen und Bürgerhaushalten, werden dagegen in den Städten als große Chance zur Stärkung des örtlichen Gemeinwesens angesehen. Was jedoch noch weitgehend fehlt, ist ein systematischer Erfahrungsaustausch zwischen den Mitgliedstädten über die zweckmäßige Ausgestaltung der Diskussionsprozesse mit den Bürgerinnen und Bürgern. Bürgerbeteiligung und Bürgerinteresse könnten erheblich gesteigert werden, wenn die Städte wieder eigene Entscheidungsspielräume erhalten, wenn die staatliche Regelungsflut abgebaut wird und staatliche Aufgabenübertragungen ohne Finanzaufweisungen unterbleiben sowie die Verantwortlichkeiten von Bund und Ländern einerseits und Kommunen andererseits für die Bürgerinnen und Bürger besser durchschaubar werden. Ein Thema der laufenden Diskussion in den Städten ist ebenfalls die Frage der Verbesserung der Rahmenbedingungen für ehrenamtliches Engagement. Hier stehen Verbesserungen der kommunalinternen organisatorischen Rahmenbedingungen, aber auch Verbesserungen der durch den Bund gesetzten rechtlichen Rahmenbedingungen auf der Agenda. Angesichts des großen Potenzials für freiwilliges Engagement erscheint es erforderlich, eine bereichsübergreifende Engagementförderung seitens der Räte und Verwaltungen zu etablieren, die Entwicklung von Anlauf- und Kontaktstellen zu fördern und insbesondere eine Vernetzung örtlich vorhandener Anlaufstellen vorzunehmen. Ebenfalls in der Diskussion stehen die Fragen des Umgangs der Städte mit vorhandenen Stiftungen und mit potenziellen Stiftern mit dem Ziel, die Attraktivität von Neu- und Zustiftungen zugunsten kommunaler Zwecke zu erhöhen.

## 4.2 Verwaltungsreform

Die Bürgerinnen und Bürger erwarten von der Verwaltung, als Nachfrager einer spezialisierten Dienstleistung, als Kunden behandelt zu werden. Sie fragen, was öffentliche Dienstleistungen kosten, was sie dafür bekommen, ob der Service stimmt und ob das Angebot dem Vergleich mit privat erbrachten Dienstleistungen standhält. Wir brauchen diesen „Konsumentendruck“, weil er hilft, die Gefahr der Binnenorientierung unserer Verwaltung zu überwinden, die Geschäftsabläufe zu verbessern und die Effektivität und Bürgerorientierung kommunaler Dienstleistungen zu erhöhen. Mit der Entwicklung einer auf die modernen Informations- und Kommunikationsmedien gestützten elektronischen Verwaltung (E-Government) wird sich die Qualität kommunaler Dienstleistungen beträchtlich steigern lassen. Zu einem bürgerorientierten Dienstleistungsverständnis gehört aber auch, dass wir das kommunale Verwaltungshandeln darauf überprüfen, welche unterschiedlichen Auswirkungen es auf das Leben von Männern und Frauen hat („Gender Mainstreaming“).

Während der ersten Phase der Verwaltungsmodernisierung in den 90er-Jahren rückte der Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns in den Vordergrund, in der zweiten Phase der Verwaltungsreform wird dem Gesichtspunkt der Wirksamkeit des Verwaltungshandelns Vorrang einzuräumen sein. Im kommunalen Umfeld werden unter diesem Leitmotiv gegenwärtig zahlreiche Ansätze diskutiert: Zielsteuerung, Controlling, strategisches Management, Qualitätsmanagement und anderes mehr.

Die Vorstellung, unsere Städte könnten so etwas sein wie ein „Rundumversorger“ mit Dienstleistungen aller Art, ist längst obsolet, und dies nicht nur aus finanziellen Gründen. Das Leitbild muss das der gewährleistenden Stadt sein, die dafür sorgt, dass bestimmte Leistungen erbracht werden, ohne sie zwingend selbst zu erbringen. Möglich muss es zukünftig sein, dass ein wesentlich größerer Teil dieser Leistungen vom Bürger selbst erbracht wird. Denn der Gedanke der kommunalen Selbstverwaltung verträgt sich nicht mit einer passiven „Konsumentenhaltung“ des Bürgers, sondern setzt das Engagement des Einzelnen für die lokale Gemeinschaft voraus. Es geht darum, den Bürgerinnen und Bürgern ein Angebot zu machen: statt immer weniger und immer teureren Komplettangeboten ein Mehr an kommunalen Leistungen zu billigeren Preisen bei angemessener Eigenbeteiligung. Dieses Engagement zu aktivieren, statt Leistungen immer nur staatlicherseits zur Verfügung zu stellen, wird mehr und mehr als Leitvorstellung für die Kommunalverwaltung begriffen.

### 4.3 Stadt – Umland – Region

Die europäische Stadt kann und wird sich verstärkt in ihren regionalen Bezügen entwickeln. Zunehmende Verflechtung bewirkt, dass wesentliche Aufgaben der Daseinsvorsorge nur noch regional erfüllt werden können. Für die regionale und kommunale Ebene müssen beispielsweise in der Flächennutzungsplanung neue Kooperations- und Gestaltungsmöglichkeiten geschaffen werden. Darüber hinaus sollten – jedenfalls in den städtischen Regionen – alle regional bedeutsamen Angelegenheiten einer kommunal verfassten und demokratisch legitimierten Planungs- und Entscheidungsinstanz zugeordnet werden. Nur so wird es möglich sein, einen gerechten Interessenausgleich zwischen den Beteiligten in der Region zu erreichen, die bestehenden und sich verstärkenden Ungleichgewichte zu minimieren, die finanzielle und strukturelle Auszehrung der Kernstädte zu beseitigen und die Wettbewerbsfähigkeit der städtischen Regionen dauerhaft zu sichern und zu stärken. Dazu müssen allerdings Antworten auf eine Reihe von Fragen gefunden werden, die in erster Linie in der Verantwortung der Länder stehen:

- In welchen Aufgabenfeldern kommunaler Selbstverwaltung ist eine Zusammenarbeit der Städte und Gemeinden auf regionaler Ebene notwendig?
- Reichen die bisherigen Handlungsformen (wie z.B. Zweckverbände) für regionale Aufgabenstellungen aus?
- In welchem Umfang muss der Verwaltungsaufbau zwischen der kommunalen Ebene (Städte und Gemeinden) und der staatlichen Ebene (Regierungsbezirke, Ämter, Ministerien des Landes) neu geordnet werden, um eine leistungsfähige kommunale Kooperationsform auf der regionalen Ebene zu erhalten? Nach welchen Kriterien sollte der Gebietszuschnitt der neuen Kooperationsräume (Stadtregionen/Regionalkreise) vorgenommen werden?
- Wo setzt die Beseitigung von Fehlentwicklungen im Stadt-Umland-Verhältnis eine Gebietsreform voraus? Wo fehlt es aufgrund zu geringer Einwohnerzahlen an einer ausreichenden Gemeindegröße und Verwaltungskraft?
- Welche Finanzierungsregelungen sind zu verändern, um den für eine verbesserte interkommunale Zusammenarbeit in der Region notwendigen Finanzausgleich zu gewährleisten?

### 4.4 Wirtschaftliche Betätigung der Städte

Eine der wesentlichen Aufgaben der Städte besteht darin, im Rahmen ihres Sicherstellungsauftrages ihren Bürgerinnen und Bürgern, aber auch den Unternehmen ein breites Infrastrukturangebot zur Verfügung zu stellen; dies betrifft insbesondere erhebliche Leistungen im Ver- und Entsorgungsbereich. Bisher werden

viele dieser Leistungen noch von den Städten oder deren Unternehmen selbst erbracht; diese Form der Sicherstellung wird aber mittlerweile in der öffentlichen Diskussion auf den Prüfstand gestellt. Die Städte müssen sich zunehmend die Frage stellen, ob diese Leistungen durch Private nicht genauso sicher und gut, dabei aber billiger erbracht werden und die Städte sich auf eine reine Garantiefunktion zurückziehen können.

Diese Frage stellen zum einen die Bürgerinnen und Bürger, die die bisherigen großen Liberalisierungsthemen wie etwa im Telekommunikations- oder im Strombereich weitgehend als nur vorteilhaft erlebt haben. Zum anderen wird diese Frage aber auch von privaten Unternehmen gestellt, sei es als Nachfrager der Dienstleistung, sei es, dass sie auch als Anbieter den Markt bisher öffentlicher Dienstleistungen zunehmend für sich entdecken. Und schließlich wird die Frage – allerdings erst dem Drängen der Bürger und vor allem der Unternehmen folgend – von der EU-Kommission aufgeworfen.

Der Kern dieser Debatte lässt sich im Wesentlichen in zwei Fragen zusammenfassen:

- Wo sind die Grenzen der öffentlichen Aufgabenerledigung zu ziehen und wo kann eine dem Wettbewerb überlassene Aufgabenerledigung beginnen? Dabei muss insbesondere auf die Frage eingegangen werden, ob eine Übertragung der Aufgabenerledigung auf Dritte die Infrastruktur der Städte erhält oder verbessert oder – langfristig – zu einer Gefährdung der städtischen Infrastruktur führt.
- Welche Rolle spielen die Städte oder ihre Unternehmen bei den Aufgaben, die im Wettbewerb erledigt werden können? Welche Rahmenbedingungen bedürfen sie für diese Aufgabenerledigung und welche Auswirkungen haben solche Veränderungen auf die Gebühren zahlenden Bürger? Auch hier muss insbesondere geprüft werden, welche Rahmenbedingungen – einschließlich einer entsprechenden Ausrichtung der eigenen Verwaltung – die Städte brauchen, um einen Erhalt der Infrastruktur zu sichern.

Diese Fragen können nicht abstrakt, sondern nur individuell mit Bezug auf die einzelne Aufgabe beantwortet werden. Die Antworten werden für den Telekommunikationsbereich sicher anders ausfallen als für die Versorgung mit Energie und wieder anders für die Abfallentsorgung.

Für diese Differenzierung wurden im Rahmen des Projektes „Zukunft der Stadt“ Kriterien entwickelt:

- Sicherheit und Zuverlässigkeit der Versorgung,
- Leitungsgebundenheit der Leistung,
- Inanspruchnahme lokal begrenzter und unterschiedlicher natürlicher Ressourcen,

- hohe Relevanz des Umwelt- und/oder Gesundheitsschutzes,
- Berücksichtigung der Erfahrungen mit isoliert vorgenommenen Liberalisierungen in anderen Mitgliedstaaten.

Dabei muss man sich allerdings der Tatsache bewusst werden, dass es nur dann sinnvoll ist, als Stadt den Bürgerinnen und Bürgern Leistungen zu garantieren, wenn diese Leistungen auch lokal unterschiedlich erbracht werden können und sollen, wenn die Städte Verantwortung für die Qualität dieser Leistungen tragen können und wenn sie Einfluss auf Art und Qualität der Leistungen nehmen können und wollen.

Die Städte werden sich also verstärkt darüber Gedanken machen, ob sie die Qualität einzelner Leistungen wirklich verantworten können. Dazu gehört auch die Frage, wie sie sich selbst ertüchtigen, Leistungsvereinbarungen zu treffen und die Einhaltung dieser Vereinbarungen kontrollieren zu können. Dies wird zu einem erheblichen Umbau der Verwaltung führen.

#### 4.5 Kommunale Sozialpolitik

Kommunale Sozial- und Gesundheitspolitik ist zwar ein Kernbereich öffentlicher Daseinsvorsorge, jedoch in weiten Teilen nahezu untrennbar verflochten mit der Sozialpolitik des Bundes und der Länder. Kaum ein anderer Bereich der Kommunalpolitik leidet unter einem so großen Verlust an örtlichen Steuerungsmöglichkeiten wie die kommunale Sozialpolitik. Die sozial- und gesundheitspolitische Gesetzgebung des Bundes schnürt den finanziellen Gestaltungsraum der Städte so sehr ein, dass zwangsläufig andere Handlungsfelder der Kommunalpolitik in Mitleidenschaft gezogen werden.

Während die Städte als Träger der „öffentlichen Fürsorge“, insbesondere der Sozialhilfe, bislang vor allem als Ausfallbürge staatlicher Sozialpolitik herangezogen wurden, werden sie zunehmend in die Rolle des Trägers einer sozialen Grundversicherung für ganze Gruppen der Bevölkerung gedrängt (alte Menschen; erwerbsgeminderte und behinderte Menschen; Langzeitarbeitslose). Die besondere Aufgabe kommunaler Sozial- und Gesundheitspolitik, soziale Probleme unmittelbar vor Ort aufzugreifen und eigenverantwortlich, situationsgerecht und an der individuellen Lebenssituation ausgerichtet zu lösen, ist kaum noch erfüllbar, weil die finanziellen und personellen Ressourcen schwinden und erschöpft sind.

Eine grundsätzliche Neuorientierung staatlicher und kommunaler Sozial- und Gesundheitspolitik ist erforderlich, jedoch außerordentlich schwierig. Dennoch gehört die Frage einer grundsätzlich neuen Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen föderalen Ebenen sowie der europäischen Ebene auf den Prüfstand. Zielrichtung des notwendigen Kompetenzklärungsprozesses muss es sein, eine klarere

Trennung der Verantwortlichkeiten herbeizuführen, in deren Rahmen Aufgaben- und Finanzverantwortung weitestgehend kongruent sind und weder Bund noch Länder Aufgaben übertragen können, ohne gleichzeitig deren Finanzierung zu sichern. Daueraufgaben der Existenzsicherung gehören in die Finanzverantwortung des Bundes und der Sozialversicherungsträger. Dagegen können persönliche Hilfen und Dienste adäquat nur vor Ort realisiert werden.

Eine Konkretisierung dieser Zielvorstellung (Trennkonzert) wird unter anderem in den Aufgabenfeldern Beschäftigungsförderung, Arbeitslosigkeit, Sozialhilfe sowie Förderung und Betreuung von Kindern aktuell diskutiert.

#### 4.6 Bildung, Kultur und Sport im Dienste der Befähigung und Qualifikation der Bürgerinnen und Bürger

Bildung wird aus einer Reihe von Gründen zu einem zentralen Thema auch in der Kommunalpolitik werden. Wenn vom Standort Deutschland die Rede ist – gemeint ist dabei in erster Linie der Wirtschaftsstandort – und der Aufgabe, diesen unter dem wachsenden globalen Konkurrenzdruck zu behaupten, dann geht es zumeist um den Standort Stadt. Vor allem dort und in den die Städte umgebenden und verbindenden Regionen sind die notwendigen infrastrukturellen Voraussetzungen und – als weiterer „harter“ Standortfaktor – die Humanressourcen bereitzustellen und zu entwickeln.

Deshalb werden die Städte auch in Zukunft als Partner des staatlichen Bildungsauftrages und unmittelbare Träger von Schulen und Bildungseinrichtungen gefordert sein. Eingeschlossen in diesen Auftrag ist die Kooperation mit freien Bildungsträgern und Einrichtungen der Wirtschaft. International wird dieser freie Bildungsmarkt stark expandieren. Im Interesse von Chancen- und Zugangsgerechtigkeit werden die Städte neben der eigenen Aufgabenträgerschaft hier eine wichtige Moderatorenfunktion zu übernehmen haben.

Zukunft durch Bildung ist jedoch mehr als Zukunft durch Können und Wissen. Die ganzheitliche Entwicklung junger Menschen – dies haben die Ergebnisse der PISA-Studie und in gewisser Weise auch das tragische Ereignis von Erfurt gezeigt – erfordert eine engere Verknüpfung der Aufgaben und Ressourcen von Schule, Jugendarbeit und breit gefächerten kommunalen und gesellschaftlichen Angeboten, unter anderem auch aus den Bereichen Kultur und Sport. Zur Aus- und Fortbildung, wie sie durch Schule und berufliche Bildung, aber auch durch Einrichtungen der Weiterbildung wie Volkshochschulen vermittelt werden, muss die Entwicklung grundlegender sozialer Kompetenzen, von Sprachfähigkeit, Leistungs- und Verantwortungsbereitschaft sowie Kreativität treten. Diese werden nicht nur in der Schule oder am Ausbildungsplatz erfahren und eingeübt, sondern

bereits in der musischen Früherziehung, beim Erlernen eines Instruments, beim Sport.

Angesichts einer wachsenden Zuwanderung nehmen die Herausforderungen für erfolgreiche Integration auf der Grundlage von Respekt und Toleranz zu. Der wichtigste Ort der Integration einer Gesellschaft ist die städtische Gemeinschaft. Diese Aufgabe des Integrierens beginnt mit Kindergarten und Schule. Eigene Anstrengungen der Neubürgerinnen und Neubürger, insbesondere das Erlernen der deutschen Sprache, sind unverzichtbar. Unbestritten können auch viele institutionelle Formen des Sozialbereichs sowie von Kultur und Sport in den Städten hinsichtlich ihrer Integrationsleistung noch verbessert werden. Trotz zahlreicher Bemühungen um begegnungsorientierte Vermittlungsformen bedienen sie häufig spezifische, abgegrenzte Bevölkerungsgruppen. Deshalb ist es Aufgabe von Kommunalpolitik, die Pluralität der Angebote einerseits durch eigene Einrichtungen, andererseits aber auch durch gemeinwohlorientierte Moderierung, Förderung und Steuerung zu gewährleisten.

In vielen Fällen bedeutet dies nicht die unmittelbare kommunale Aufgabenträgerschaft. Aber die Städte werden trotz eines wachsenden freien Marktes und einer erheblichen Bedeutung eigenverantwortlichen bürgerschaftlichen Engagements als Gewährleister eines zuverlässigen und bedarfsgerechten Grundangebots eintreten müssen.

Dies lässt sich besonders in der Kultur verdeutlichen. Kulturelle Angebote als Bestandteil der Lebensqualität einer Stadt müssen einer Vielzahl unterschiedlicher Bedürfnisse gerecht werden. Theater, Konzerte, Bibliotheken, Museen und Ausstellungen, die auch in Zukunft von der öffentlichen Hand getragen oder maßgeblich finanziert werden, gehören ebenso dazu wie Freie Theater, selbstorganisierte kulturelle Orte und die Kulturen ausländischer Mitbürgerinnen und Mitbürger. Bestandteil von Kultur in der Stadt ist ein wachsender Markt kommerzieller Angebote ebenso wie eine Vielzahl gemeinnütziger Einrichtungen von gesellschaftlichen Gruppen, Vereinen oder Stiftern.

Deshalb kann der DST-Diskurs insbesondere als Antwort auf die Fragen, inwieweit es bei Freizeit, Kultur und Sport künftig zu einem Übergang von der unmittelbaren kommunalen Verantwortung zur Gewährleistung kommen kann und soll und wie künftig in Einzelbereichen zwischen öffentlicher Hand, Bürgerschaft und Wirtschaft die „kooperative Kommune“ verwirklicht werden soll, nur Rahmenbedingungen und Ziele formulieren. Die konkrete Diskussion über Einzelheiten eines individuellen Stadtleitbildes muss vor Ort geführt werden.

#### 4.7 Kommunale Nahverkehrspolitik

Im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge haben die Städte den Auftrag, ein ausreichendes Nahverkehrsangebot sicherzustellen. Dabei haben sie ein doppeltes Interesse: Einerseits wollen sie einen möglichst guten Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) für die Bürgerinnen und Bürger, der sich auch an den Erfordernissen des Umweltschutzes sowie an sozialpolitischen Belangen orientiert; andererseits müssen sie den ÖPNV zu möglichst günstigen Kosten organisieren, um eine Belastung des städtischen Haushaltes zu begrenzen.

Wie diese Ziele erreicht werden können, ist der Gestaltungs- und Entscheidungsfreiheit der jeweiligen Stadt überlassen. Dazu gehört auch die Frage, ob sie ihren öffentlichen Auftrag zur Gewährleistung eines ausreichenden ÖPNV durch private oder durch eigene Unternehmen realisiert.

Aus diesem Ansatz sind folgende Anforderungen an den Rechtsrahmen von Ländern, Bund und EU abzuleiten: Den Städten, die in der Bundesrepublik Deutschland Aufgabenträger des ÖPNV und in einer Reihe von Ländern darüber hinaus auch Aufgabenträger des Schienenpersonennahverkehrs sind, müssen möglichst große Gestaltungsspielräume bei der Umsetzung staatlicher Vorgaben eingeräumt werden; dazu gehört die Freiheit in der Wahl der Instrumente bezüglich Planung, Betrieb und Finanzierung des ÖPNV. Ziel einer Neuregelung des Rechtsrahmens für den ÖPNV müssen die Sicherung und Verbesserung der Qualität im ÖPNV sein. Die von der EU-Kommission angestrebten Wettbewerbs- und Ausschreibungsinstrumente sind deshalb so auszugestalten, dass sie die Erreichung dieses Ziels ermöglichen und erleichtern. Eine stärkere Anwendung des Wettbewerbsprinzips wird von den Städten akzeptiert – gerade auch in ihrer Rolle als Aufgabenträger des ÖPNV. Daraus folgt unter anderem ein stärkerer Einsatz von Ausschreibungen für alle öffentlichen Verkehre, für die öffentliche Zuschüsse erforderlich sind (so genannte gemeinwirtschaftliche Verkehre). Verkehrsleistungen, die im Rahmen städtischer Wirtschaft (z.B. in Stadtwerkekonstruktionen) finanziert werden, ohne Zuweisungen aus dem städtischen Haushalt zu benötigen (so genannte eigenwirtschaftliche Verkehre), müssen danach nicht ausgeschrieben werden. Es ist vielmehr eine Angelegenheit und eine Entscheidung der jeweiligen Stadt, ob und welche Wettbewerbsinstrumente sie insoweit einsetzt.

Der zurzeit vom Europäischen Parlament beratene Verordnungsentwurf der EU-Kommission berücksichtigt das in diesen Überlegungen zum Ausdruck kommende Subsidiaritätsprinzip bisher nur unzureichend. Der Stadt- und Regionalverkehr kann nach unserer Auffassung nicht vollständig und ausschließlich den Regeln wirtschaftlicher Betätigung im EU-Binnenmarkt unterworfen werden, sondern muss im Rahmen des Subsidiaritätsprinzips nach den jeweiligen nationalen und regionalen Besonderheiten gestaltet werden können. Hierzu hat der Deutsche

Städtetag eine Reihe von Forderungen erhoben. Eine wesentliche Forderung des Deutschen Städtetages hat das Europäische Parlament aufgenommen und sich für ein Wahlrecht der Städte zwischen Eigenproduktion und Fremdvergabe von Nahverkehrsleistungen ausgesprochen.

Die Städte müssen sich nun entscheiden, welche Rolle sie auf den künftig vorgesehenen drei Ebenen (Bestellerebene, Managementebene, Betreiberebene) spielen wollen. Die Entscheidung, ob sie nur als Besteller oder auch Regiemanager oder zusätzlich auch als Betreiber aktiv werden wollen, muss jede Stadt in eigener Verantwortung treffen.

#### 4.8 Kommunale Selbstverwaltung im Spannungsverhältnis von Föderalismus und europäischer Integration

Die europäische Politik wirkt sich nach allgemeiner Einschätzung in vielen Politik- und Verwaltungsfeldern nachhaltiger auf die Kommunen aus als die Politik des Bundes und der Länder, obwohl die europäischen Verträge der Europäischen Gemeinschaft nur wenige Kompetenzen, spezifisch kommunale Aufgaben zu regeln, übertragen. Die Wirkungsweise der europäischen Politik insgesamt ist zwar nachhaltig, aber – mit Ausnahme der Förderpolitik – als vorwiegend mittelbar zu charakterisieren. So hat wohl niemand damit gerechnet, dass die Liberalisierung und das europäische Wettbewerbsrecht die kommunale Daseinsvorsorge und damit einen Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts der Kommunen in Deutschland in Frage stellen würden. Diese Wirkung war weder beabsichtigt noch wurde sie billigend in Kauf genommen. Konzentriert auf ihre Kompetenzen scheint die europäische Politik Auswirkungen auf die aus ihrem Kompetenzbereich ausgeschlossenen Politikfelder – wie das der lokalen Selbstverwaltung – gar nicht wahrzunehmen, geschweige denn zu diskutieren und verantwortlich abzuschätzen. Fast könnte man die Formel wählen: Die Auswirkungen der europäischen Politik sind praktisch für die Kommunen desto nachhaltiger, je mehr sie sich als bloßer Reflex aus der Umsetzung anderer, *prima facie* nicht kommunalrelevanter Zielsetzungen der europäischen Verträge ergeben. In dieser ersten Falle der mangelnden „Stadtverträglichkeitsprüfung“ der europäischen Politik sitzt auch die Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung.

Je länger und je nachhaltiger solche „Nebenwirkungen“ der europäischen Politik auf die Städte wirken, desto wichtiger wird eine angemessene Beteiligung der Städte an den Verhandlungen über die Gestaltung und die Wirkungsweisen der europäischen Politik. Die Ausgangslage dafür ist aber ungünstig. Die im Grundgesetz verankerte kommunale Selbstverwaltung kann nicht als europafest gelten, der rechtliche und erst recht der praktisch-politische Stellenwert der europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung sind schwach oder zumindest strittig.

Es ist bisher nicht gelungen, eine Verankerung der kommunalen Autonomie im EG-Vertrag zu erreichen.

Die Gründe für eine Ausblendung der kommunalen Belange scheinen aber bei weitem nicht an erster Stelle auf der europäischen Ebene selbst zu liegen. Der Schutz der kommunalen Selbstverwaltung hatte etwa im Europarat schon immer große Bedeutung, und die Prodi-Kommission hat aktuell mit ihrer *New Governance*-Initiative unter Beweis gestellt, dass sie in der operativen Umsetzung ihrer Politik an einer unmittelbaren Beteiligung der Kommunen in hohem Maße interessiert ist. Da die kommunale Autonomie in den europäischen Verträgen rechtlich nicht verankert ist und angesichts des Fehlens einer geregelten Form der kommunalen Beteiligung an der europäischen Politik kommt der mittelbaren Beteiligung über die Nationalregierungen und im Falle Deutschlands über die Länder die entscheidende Rolle zu. Die Länder haben aber bislang keinerlei Anstalten gemacht, geregelte Formen der Beteiligung der Kommunen in den Fragen der europäischen Politik zu installieren; noch zurückhaltender sind sie in allen Fragen einer unmittelbaren Beteiligung der Kommunen auf europäischer Ebene. Nur auf Intervention der damaligen Bundesregierung waren die Länder bei der Einrichtung des Ausschusses der Regionen bereit, drei von 24 deutschen Sitzen kommunalen Vertretern zur Verfügung zu stellen. In der Diskussion über neue Formen einer Beteiligung der Kommunen im Rahmen der New Governance-Initiative sind keinerlei Anzeichen der Unterstützung und Befürwortung durch die Länder erkennbar. Von den aktuellen Vorbereitungen der Länder zu den Arbeiten des Konvents zur Zukunft Europas sind die Kommunen ebenso ausdrücklich ausgeschlossen wie von den unter den Ländern seit längerer Zeit geführten Debatten über die Reform des Föderalismus. So verwundert auch nicht der Befund, dass sich die Akzente der Interessenvertretung von den Kommunen weg hin zu einer organisierten Vertretung von regionalen Interessen verlagert haben. Zu dieser Entwicklung dürften gerade die deutschen Länder einen gewichtigen Beitrag geleistet haben.

Dies kann auch nicht überraschen, müssen doch die Länder im Zuge der mit der europäischen Integration verbundenen Kompetenzverschiebungen der Gefahr gewahr sein, eigene Kompetenzen und autonome Handlungsmöglichkeiten zu verlieren. So sitzt die kommunale Selbstverwaltung im Hinblick auf ihren Bestandschutz in den politischen Prozessen der europäischen Integration in einer zweiten Falle – nämlich als staatsrechtlicher Teil der Länder auf einen Interessenverwalter angewiesen zu sein, dem es an erster Stelle um den Schutz seiner eigenen Autonomie und Mitwirkungsrechte zu tun sein muss.

Die Städte spielen im Prozess der europäischen Integration eine elementare und zentrale Rolle. Städte bilden den in Europa bei weitem wichtigsten Lebensraum, weit mehr als die Hälfte der Europäer lebt in Städten; Städte sind die Zentren der wirtschaftlichen Entwicklung Europas, und Städte sind die Orte der Integration

einer europäischen Gesellschaft. Diese Funktionen verschaffen den Städten in Europa ein viel größeres Gewicht, als es in ihrer Rechtsstellung und in ihren Beteiligungsmöglichkeiten an der europäischen Politik zum Ausdruck kommt. Die Städte haben deswegen kraft ihrer Funktion gewisse Voraussetzungen, unmittelbar auf europäischer Ebene auf die Voraussetzungen ihrer Funktionsfähigkeit aufmerksam zu machen und sie einzufordern. Die rechtliche Absicherung und geregelte Beteiligungsformen, wie sie die deutschen Städte derzeit im Verbund mit Städten anderer europäischer Mitgliedstaaten gegenüber dem Konvent zur Zukunft Europas einfordern, können solche „informellen Auftritte“ nicht ersetzen.

## Literatur

- Arnim, Hans Herbert von (2001), Gefährdung der kommunalen Selbstverwaltung: Der Bürger: „Täter“ oder „Opfer“ auf der lokalen Ebene?, in: Die Gemeinde, SH. 6 (2001), S. 142 ff.
- Europäische Kommission (2001), Europäisches Regieren, Weißbuch, Europäische Gemeinschaften, Brüssel.
- Färber, Gisela (2001), Effizienzprobleme des Verwaltungsföderalismus, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), H. 12 (Juni 2001), S. 486 ff.
- Große Hüttmann, Martin/Knodt, Michèle (2000), Die Europäisierung des deutschen Föderalismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 52–53 (2000), S. 31 ff.
- Henneke, Hans-Günther (2001), Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung – Wann, wenn nicht jetzt?, in: Der Landkreis, H. 2–3 (2001), S. 167 ff.
- Krautzberger, Michael/Eltges, Markus (2002), Stadtpolitik aus europäischer Sicht, in: Umwelt- und Planungsrecht (UPR), H. 4 (2002), S. 121 ff.
- Nazarek, Jürgen (2001), Kommunale Selbstverwaltung und Europäische Integration, Leipzig.
- Oellers, Friedrich-Wilhelm/Mietzsch, Oliver (2001), Die neue Rolle der Aufgabenträger im liberalisierten ÖPNV-Markt, Folgen des neuen EU-Rechtsrahmens, in: der städtetag, H. 4 (2001), S. 30 ff.
- Schaffarzik, Bert (2001), Handbuch der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung, Stuttgart u.a.
- Hanns-Seidel-Stiftung (2002), Generationenstudie 2001, München.
- Unruh, Georg-Christoph von (2001), Eigenverantwortlich regeln, Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung, in: Deutsche Verwaltungspraxis (DVP), H. 8–9 (2001), S. 322 ff.

Hellmut Wollmann

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

**Zusammenfassung:** Das traditionelle Modell der deutschen kommunalen Selbstverwaltung zeichnet sich durch ein ausgeprägtes politisch-demokratisches Profil und umfangreiche Verwaltungsaufgaben aus. Im internationalen Vergleich rechnet das deutsche Kommunalmodell – neben dem skandinavischen – zu den politisch wie funktional stärksten Kommunaltypen. In den letzten Jahren ist dieses Kommunalmodell unter dreifachen Druck geraten. Zum einen droht die *Liberalisierungspolitik* 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 anderen 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 Beitrag konzeptionell wie empirisch diskutiert. Abschließend werden „Verteidigungslinien“ auf der europäischen, Bundes-, Landes- und Kommunalebene erörtert.

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 anderen 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 wird. 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 aufgabenbezogenen *umfassenden* „einheitlichen“ Verwaltung Ausdruck, die als ein Grundzug der deutschen Staats- und Verwaltungsorganisati-

<sup>1</sup> Auf die verschiedenen terminologischen und konzeptionellen Varianten der „übertragenen“ Aufgaben soll hier nicht eingegangen werden. Vgl. etwa Schmidt-Eichstaedt (1985).

on angesehen 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 „letztem sozialem 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 ein-

2 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.).

3 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.

setzenden und sich in den 1980er-Jahren dramatisch verschärfenden Beschäftigungskrise immer mehr Arbeitslose die aus kommunalen Mitteln finanzierte Sozialhilfe – mit der Folge explodierender Sozialausgaben 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 Personen-Nahverkehrs (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 (besonders in Gestalt eines durch kommunale Satzung festgelegten Anschluss- und Benutzungszwanges, z.B. an das kommunale Wasser- und Abwassersystem) ein „lokales Monopol“ oder

<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).

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 kommunalwirtschaftlichen 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 Tätigkeitssparten 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

5 Zum „kommunalen steuerlichen Querverbund“ in den Stadtwerken als Dachgesellschaft vgl. Libbe u.a. (2002: insbesondere FN 11).

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 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 Wohnungsbaugesellschaften, 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>.

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

7 Vgl. hierzu Beschluss des Präsidiums des Deutschen Städtetages 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.“

8 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.).

*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 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* aner-

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

Schließlich ist daran zu erinnern, dass durch den jüngsten Siegeslauf der direkt-demokratischen 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 Kommunalssysteme der Länder abhebende Typologie zugrunde legen, Deutschland zusammen mit den

<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).

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 Indikatorensatzes 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. Na-

schuld 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 Gemeinwohlverpflichtungen 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 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.

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

11 Vgl. ebenda.

12 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).

- *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 weiterzuerfolgen (vgl. Libbe u.a. 2002: 11). Jedoch ist gleichzeitig zu beobachten, dass 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 erlassene (Bundes-)Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz von 1996 den EU-Vorgaben weitgehend folgte, sind deutliche Auffassungs- und Interessenunterschiede zwischen der EU einerseits und den deutschen Akteuren, insbesondere den Kommunen, ande-

rerseits 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 Bankenvereinigung 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 Wettbewerbsre-

geln“ 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 besonders 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 veraltungspolitische 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) fanden binnen kurzem – zunächst insbesondere auf der kommunalen Ebene – Beachtung und Anhängerschaft<sup>16</sup>.

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

- zum Ersten intra-organisatorisch und intra-administrativ auf eine stark betriebswirtschaftlich angeleitete „Binnenmodernisierung“, insbesondere durch die Einführung von „dezentraler Ressourcenverantwortung“ sowie Formen und Verfahren eines „Performanzmanagements“,

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

14 Vgl. ebenda.

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

16 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 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 häufigsten 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 Kommunen 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>.

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

18 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.

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

20 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 Produkti-

21 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“.

onsformen und -prinzipien sowie der Bildung (gemeindegebietlich begrenzter) „geschützter Märkte“.

- 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 EU-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 regeltem und hierarchisch gesteuertem Verwaltungshandeln und im kommunalwirtschaftlichen Tätigkeitsfeld, einschließlich der kommunalen Daseinsvorsorge, von lokalen „Schutz-zonen“ 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

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

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 geäußerte 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).

Insgesamt 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

<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.

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 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

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

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 über 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 tragfähiger 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 abzuhelfen, 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 sind der gesetzliche und finanzielle Handlungsrahmen der Kommunen vielfältig festgelegt und eingengt. 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

---

25 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“.

dem traditionellen Aufgabenprofil der Kommune festgehalten und dieses weiterentwickelt werden soll.

- So liegt es 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) 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/Toermerius, Ste-

26 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).

- phan/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, S. 340 ff.
- 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. (vgl. auch Beitrag in diesem Heft).
- 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/Toomerius, 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/Toomerius, Stephan/Trapp, Jan Hendrik 2002, Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben in Kommunen – die vergessenen sozialen und umweltpolitischen Perspektiven, in: Libbe, Jens/Toomerius, 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.
- Müschel, 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/Toomerius, Stephan/Libbe, Jens (2002), Liberalisierung und Privatisierung der kommunalen Aufgabenerfüllung – Strategische Steuerung statt operativer Leistungserstellung?, in: Libbe, Jens/Toomerius, 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/Toomerius, 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.

Günter Püttner

## Kommunale Aufgaben, Aufgabenwandel und Selbstverwaltungsprinzipien

**Zusammenfassung:** Die deutschen Gemeinden verfügen traditionell über einen sehr ausgedehnten Aufgabenbestand, den sie angesichts der bestehenden Finanznot nicht voll werden halten können. Dennoch kommen immer wieder auch neue Aufgaben hinzu, denen sich die Gemeinden nicht entziehen können. Daher muss es ein kritisches Durchforsten der Aufgaben geben (Aufgabenkritik), und es ist auf Prozesse des Aufgabenwandels zu achten. Besondere Aufmerksamkeit verdienen auch die Instrumente der Aufgabenerfüllung, die ebenfalls überdacht werden müssen. Neue Instrumente können einiges zur Aufgabenerfüllung beitragen.

### 1. Der überkommene Aufgabenbestand

Im Beitrag von Wollmann in diesem Band wird das bestehende Aufgabenprofil der Gemeinden aus übergeordneter Sicht dargestellt und kommentiert. In den folgenden Ausführungen werden aus rechtlicher und verwaltungspraktischer Sicht einige Ergänzungen angebracht.

Zum Wesen der kommunalen Selbstverwaltung gehört es, dass die Gemeinden die eigenen, selbstgewählten und die ihnen übertragenen Aufgaben zum Wohle der Bürgerinnen und Bürger erfüllen. Eine erfolgreiche Gemeinde ist dadurch gekennzeichnet, dass sie ihre Aufgaben gut, bürgerfreundlich und effizient erfüllt, eine schlechte Gemeinde dadurch, dass sie daran scheitert.

Dabei müssen zwei Bereiche der Aufgabenerfüllung unterschieden werden, erstens die gesetzesvollziehende Verwaltung und zweitens die gesetzesfreie Verwaltung, die wiederum fast ausschließlich in der Führung öffentlicher Einrichtungen besteht, es sei denn, man wollte den Bereich der Repräsentation, der Städtepartnerschaften und anderer informeller Tätigkeit als eigenen Verwaltungszweig werten.

Im Bereich der gesetzesabhängigen, gesetzesausführenden Verwaltung, der übrigens im kreisangehörigen Raum überwiegend bei den Kreisen liegt, gibt es zwar

einzelne Ermessensspielräume sowie die Personal- und Organisationshoheit, aber der Inhalt des Verwaltungshandelns ist so weit vom Gesetz vorgeformt, dass für eine wirklich eigenverantwortliche Selbstverwaltung wenig Raum bleibt. Es ist also wiederum im Wesentlichen der Bereich der öffentlichen Einrichtungen, der Selbstverwaltungsspielraum eröffnet. Dabei soll nicht übersehen werden, dass natürlich auch die Bereiche der Stadtplanung (im weitesten Sinne) und des Haushalts wesentliche Gestaltungsmöglichkeiten bieten. Aber selbst im Feld der gesetzabhängigen Verwaltung eröffnen sich einige Handlungsspielräume, die sich unter dem Stichwort „Bürgerfreundlichkeit“ zusammenfassen lassen. Es macht einen Unterschied, ob ein antragstellender Bürger einen Parkplatz findet oder nicht, ob er auf zugigen, kalten Fluren lange warten muss oder nicht, ob sein Anliegen zügig und zuvorkommend behandelt wird oder nicht.

Die Gemeinden können also etwas tun für ihre Bürgerinnen und Bürger, und sie nutzen durchweg die Chance. Freilich brauchen sie das nötige Geld<sup>1</sup>, aber Geld ist nicht alles. Mindestens ebenso wichtig sind Phantasie und Einfühlungsvermögen, mit deren Hilfe sich z.B. im Sinne von Bürgerfreundlichkeit auch ohne viel Geld einiges bewirken lässt.

Betrachten wir zunächst die Aufgaben der Gemeinden, also der Städte, der Landgemeinden, aber auch der Kreise. Traditionell haben die deutschen Gemeinden einen sehr großen Aufgabenbestand mit breiter Streuung über fast alle Lebensbereiche. Wer sich beispielsweise in Europa umtut und sich nicht mit oberflächlichen Befunden begnügt, stellt schon bemerkenswerte Unterschiede, z.B. im Kulturleben und bei sozialen sowie wirtschaftlichen Einrichtungen, fest. Gerade im gemeindlichen, namentlich im städtischen Aufgabenbestand spiegelt sich der Grad der in Deutschland verwirklichten Dezentralisierung der Verwaltung, natürlich verbunden mit einer entsprechenden wirtschaftlich-finanziellen Dezentralisierung, ohne die es nicht geht. Auch die in den letzten Jahrzehnten immer wieder beobachteten „Wanderungsprozesse“ mancher Aufgaben von unten nach oben haben (zum Glück) an diesem grundsätzlichen Befund nichts geändert, zum Teil weil es auch gelegentlich umgekehrte Wanderungen gibt oder geben kann (dazu unten), zum Teil, weil unsere Lebensverhältnisse den Gemeinden immer wieder neue Aufgaben stellen, denen sie sich annehmen müssen (auch dazu unten).

Bezüglich der Aufgabenbreite in Deutschland haben wir in jüngster Zeit besonderen Anschauungsunterricht im Bereich der kommunalen Wirtschaft erhalten. In Deutschland liegt die Versorgung zumindest der städtischen Bevölkerung und Wirtschaft mit Energie und Wasser seit Ende des 19. Jahrhunderts ganz überwie-

1 Auf die finanziellen Engpässe, die gerade in jüngster Zeit den Gemeinden wieder arg zu schaffen machen, soll in diesem Beitrag nicht weiter eingegangen werden; verwiesen sei auf die Ausführungen von Articus und Wollmann in diesem Band.

gend in der Hand der städtischen Unternehmen (Stadtwerke), während in unseren Nachbarländern meistens ein großes Staatsunternehmen dominiert. In ähnlicher Weise liegt der Marktanteil der kommunalen Sparkassen (und Landesbanken) im deutschen Kreditgewerbe bei ungefähr 40 Prozent. Spürbar wurde diese Tatsache im Rahmen der in den letzten Jahren von der Europäischen Union (EU) europaweit und europaeinheitlich durchgesetzten Liberalisierung der Versorgung, die in den meisten Ländern mit großen Staatsunternehmen noch wenig Auswirkungen zeigt, in Deutschland aber die Stadtwerke vor existenzielle Probleme gestellt hat (vgl. dazu die Beiträge von Steckert und Held in diesem Band). Für die Liberalisierung im Kreditsektor gilt Ähnliches, und hier hat die von der EU verlangte und inzwischen zugestandene Abschaffung der traditionellen Gewährträgerhaftung noch zu bewältigende Probleme ausgelöst.

Es lässt sich deshalb nicht ausschließen, dass sich in den nächsten Jahren der Bestand an städtischen Versorgungsunternehmen und Sparkassen verringert, was allerdings keineswegs sicher ist. Aber wenn sich eine Verringerung einstellt, wird sich erweisen, ob damit nur eine hinnehmbare „Verschlankung“ der städtischen Verwaltung eintritt oder zum Nachteil der Selbstverwaltung insgesamt ein wichtiges Standbein dieser Institution schrumpft oder gar wegfällt. Ist eine Großstadt ohne Stadtwerke und ohne Sparkasse noch wirklich Stadt im Sinne umfassender Bürgerversorgung? Werden nicht auch die anderen städtischen Leistungsbereiche in Mitleidenschaft gezogen?

Auf der anderen Seite gerät der Wissenschaftler, der den überkommenen Aufgabenbestand als Hausgut der Gemeinden reklamiert, in einen gewissen Konflikt mit dem Wesen der Selbstverwaltung. Diese soll ja gerade eigene Entscheidung über die zu erfüllenden Aufgaben bedeuten, womit sich nicht nur staatliche Enumeration der kommunalen Aufgaben im Gesetz verbietet, sondern auch eine Festlegung der Kommunen auf bestimmte Aufgaben seitens der Wissenschaft problematisch erscheint. Wer aber die kommunale Praxis länger beobachtet, kann nicht die Augen davor verschließen, dass die meisten Aufgaben, die die Gemeinden und Städte de facto erfüllen, einem sich aufdrängenden Bedarf entsprechen und so ganz frei nicht gewählt worden sind. Ein bestimmter Standard von Serviceeinrichtungen wird von den Gemeinden schlicht erwartet, und das Bestreben der Gemeinden geht eher dahin, über den Mindeststandard hinaus die von den Bürgerinnen und Bürgern erwarteten Leistungen möglichst zu erbringen.

Dies bedeutet nicht, dass die Gemeinden sich ausschließlich am Standard orientieren müssten und keine eigenen Akzente setzen dürften. Man muss nämlich zwischen den mehr oder weniger obligatorischen Aufgabenfeldern (z.B. Sportförderung) und den ziemlich frei wählbaren Einzelaufgaben (z.B. Eissporthalle) unterscheiden. Akzentsetzungen sind überdies möglich bei der Intensität der Aufgabenerfüllung. Eine Gemeinde kann, um beim Beispiel Sport zu bleiben, sich

darauf beschränken, den Jugendlichen einen „Acker“ zum Fußballspielen zur Verfügung zu stellen; sie kann aber auch einen oder mehrere Sportplätze komfortabel ausbauen und so auch für Spitzensport eine Chance bieten. Für die Kultur- und Freizeitarbeit gilt das Gleiche. So ist es nicht nur Städten, sondern auch kleineren Gemeinden bis heute möglich, ein Profil zu entwickeln, wovon eher mehr als weniger Gebrauch gemacht werden sollte. Auch die Pflege besonderer Traditionen trägt in vielen Städten/Gemeinden zur Profilierung erheblich bei.

## 2. Neue Aufgaben

Kann es in einem bereits mit Aufgaben überlasteten, in Finanznöten befindlichen Gemeinwesen noch neue Aufgaben geben? Man möchte antworten: Nein, bloß nicht! Aber so einfach ist es nicht. Es stellen sich in der politischen Realität immer wieder neue Aufgaben, an denen man einfach nicht vorbeigehen kann, und zwar gerade „vor Ort“ in den Gemeinden.

Allerdings – auch damit kann an das Gesagte angeknüpft werden – gibt es selten ganze Aufgabenfelder, die man als neu bezeichnen könnte. Vielmehr treten innerhalb länger vorhandener Aufgabenfelder neue Einzelaufgaben hervor, z.B. auf dem Gebiet Wirtschaftsförderung vor Jahren die Förderung von Gewerbeverlagerungen oder die Altlastensanierung, innerhalb der Sozialarbeit vor längerer Zeit die Ausländerbetreuung und später die Aussiedlerbetreuung. Nicht immer, aber oft verlieren gleichzeitig vorhandene Aufgaben an Bedeutung oder verschwinden ganz wie z.B. die Kreditversorgung über Pfandleihen. Oft handelt es sich um schleichende Prozesse wie z.B. in der Sportförderung, in deren Rahmen immer einige „alte“ Sportarten an Gewicht verlieren und neue in den Vordergrund drängen. Unser gesellschaftliches Leben ist von ständigen, auch modischen Veränderungen geprägt, die in der Regel auch von den Gemeinden eine entsprechende Anpassung verlangen.<sup>2</sup> Von „neuen Aufgaben“ zu sprechen erscheint so oft etwas hochgegriffen oder schief; man denke etwa an die „neue Aufgabe“ Verkehrsberuhigung oder Parkraumbewirtschaftung.

Im Übrigen lässt sich natürlich daran denken, Raum für neue Aufgaben durch dezidierte Preisgabe vorhandener Aufgaben oder durch Privatisierung zu schaffen. Der Spielraum dafür ist allerdings, sieht man von der kommunalen Wirtschaft ab, nicht besonders groß. Öffentliche Leistungen, insbesondere über öffentliche Einrichtungen, die nur mit gemeindlichen Zuschüssen sinnvoll erbracht werden können, eignen sich in der Regel nicht für Privatisierungen. In Notzeiten finden Ein-

<sup>2</sup> Als Beispiel kann in vielen Städten und Gemeinden des Ostens die Aufgabe des „Rückbaus“ angesichts des eingetretenen Bevölkerungsschwunds genannt werden.

schränkungen<sup>3</sup> statt, aber nicht Privatisierungen oder völliger Aufgabenabbau. Mit steigendem Wohlstand müssten eigentlich manche Aktivitäten im Bereich Kultur und Freizeit von Privaten übernommen und lukrativ gestaltet werden können, sollte man meinen. Aber die Anschauungsbeispiele dafür sind dünn gesät.

Neue Aufgaben könnten auch vom Staat auf die Gemeinden (oder Kreise) übergehen. Lange Jahrzehnte war immer nur vom Gegenteil, vom Wanderungsprozess der Aufgaben von unten nach oben, die Rede, mit dem Paradebeispiel Abfallbeseitigung. Heute könnte durchaus an einen gegenteiligen Wanderungsprozess gedacht werden, aber in der Praxis neigt der Staat dazu, die wirklichen Entscheidungskompetenzen zu behalten und nicht an die Gemeinden abzugeben. Stattdessen nutzt er jede Gelegenheit, Lasten und Kosten auf die Gemeinden abzuwälzen, ohne finanziellen Ausgleich zu schaffen. Dieses Verfahren ist nicht neu, wie sich z.B. darin zeigt, dass sich in den Landesverfassungen (z.B. Art. 71 Abs. 3 LV Baden-Württemberg) seit langem Klauseln finden, die ein solches Vorgehen verhindern wollen. Die Gemeinden versuchen auch immer wieder, sich unter Berufung auf diese Klausel gegen Lastenüberwälzungen zu wehren, z.B. durch Anrufung der Landesverfassungsgerichte, manchmal mit Erfolg. Die Prozesse um den kommunalen Finanzausgleich haben aber auch gezeigt, wie schwierig der Nachweis so einer unzulässigen Mehrbelastung fällt, wenn, wie es ja durchaus richtig ist, die Schlüsselzuweisungen den Kern des Finanzausgleichs bilden. Es lässt sich dann immer darüber streiten, was mit den Schlüsselzuweisungen abgedeckt sein soll und was nicht. In neuerer Zeit sind die Lastenüberwälzungen auf die Gemeinden immer subtiler geworden, sodass eine Erfolg versprechende Gegenwehr auf neue Schwierigkeiten stößt.

Sucht man jenseits dieses Überwälzungsprozesses nach Aufgaben, die vom Staat auf die Kommunen überführt werden können, so wird man gar nicht so leicht fündig. Gewiss könnten einige Verwaltungszuständigkeiten, z.B. im Umweltschutz, auf die kommunale Ebene verlagert werden, aber sehr viel erbrächte dies nicht. Soweit einzelne öffentliche Einrichtungen wie Landesmuseum, Landestheater oder Landesbibliotheken vom Land getragen werden, empfinden dies die Kommunen eher als Entlastung und dringen nicht auf deren Übernahme. Namentlich für die Großstädte ist so kaum ein nennenswerter Aufgabenzuwachs vom Land her in Sicht.

Etwas problematischer stellt sich die Situation in den Landkreisen dar. Die Gemeinden, namentlich die Städte im Kreis, klagen immer wieder über Aufgabenverlagerungen auf den Kreis sowie Aufgabenvermehrung beim Kreis, meist zulasten des Wirkungsbereichs der Gemeinden. Hier ist zu fragen, ob nicht Übertreibungen aus den Jahren der Größen-Euphorie (die größere Einheit kann es demnach

---

3 So will Berlin gerade einen Teil seiner Hallenbäder schließen.

stets besser) rückgängig gemacht werden sollten. Aber dazu bedürfte es einer kritischen Durchforstung der einzelnen Aufgaben, die hier nur angemahnt werden kann.

### 3. Aufgabenkritik und Aufgabenwandel

Ungeachtet der getroffenen Feststellungen lässt sich natürlich an eine systematisch aufgebaute, wissenschaftlich fundierte „Aufgabenkritik“ denken, wie sie vor Jahren versucht worden ist.<sup>4</sup> Aber der nur mäßige Erfolg dieser Bemühung hat im Grunde das oben Gesagte bestätigt, nämlich dass die deutschen Städte und Gemeinden ihre Aufgaben wohlüberlegt auf sich genommen und sich nicht überflüssigen Aktivitäten zugewandt haben. Dennoch mag es in gewissen Abständen (von zehn oder zwanzig Jahren) sinnvoll sein, alle Aufgaben wieder einmal auf den Prüfstand zu legen und nachzuforschen, ob nicht doch einzelne Aktivitäten entbehrlich erscheinen. Es lässt sich ja nicht ausschließen, dass sich trotz der erwähnten laufenden Anpassung an die Lage in bestimmten, wenig beachteten Nischen Aktivitäten erhalten haben, die nicht mehr zeitgerecht erscheinen und aufzugeben sind. Aber sensationelle, wirklich ins Gewicht fallende „Funde“ sind nicht zu erwarten.

Solches Obsolete werden einzelner Aufgaben ergibt sich meistens aus einem schleichenden Wandel der Bedeutung oder des Sinns einer Aufgabe. So kann eine (Sport- oder Kultur-)Vereinsaktivität früher nur mit städtischer Unterstützung möglich gewesen sein, jetzt aber, in gestiegenem Wohlstand, ohne diese Hilfe auskommen. Aber an nichts gewöhnt man sich leichter als an Subventionen. Die Betroffenen kalkulieren im Gefolge der Subvention nur mit einem niedrigen Eigenbeitrag, halten dies für sehr berechtigt und verfestigen es als Gewohnheit. Ein Infragestellen dieses Besitzstands löst meist heftige Reaktionen aus, aber in bedrängter finanzieller Lage müssen sich die Städte der unvermeidlichen Konfrontation in Fällen überholter Subventionen nolens volens stellen.

Damit ist das Stichwort „Aufgabenwandel“ gefallen. Wollmann beschreibt in seinem Beitrag in diesem Band den von der EU ausgehenden Veränderungsdruck besonders in Richtung auf die kommunale Wirtschaft, aber es gibt Herausforderungen auch von anderer Seite. Aufgabenwandel betrifft auch und gerade die Art der Aufgabenerfüllung bis hin zum Verwaltungsstil. New Public Management hat auch etwas mit Aufgabenwandel zu tun, nicht nur mit der Umsetzung betriebswirtschaftlicher Handlungskonzepte in der Verwaltung.

<sup>4</sup> Vgl. insbesondere Rudolf Dieckmann, Aufgabenkritik in einer Großstadtverwaltung, Berlin 1977.

Aufgabenwandel im weiteren Sinne kann auch aufgrund der Aufdeckung von Aufgabenerfüllungsdefiziten gefordert sein. Hingewiesen sei auf ein Beispiel, das die Leserinnen und Leser vielleicht an dieser Stelle nicht erwarten, das schlechte Abschneiden der deutschen Schülerinnen und Schüler in der PISA-Studie. Nicht nur die Pädagogik, sondern auch die Städte und Gemeinden als Schulträger müssen sich fragen, welche Ursachen der Misere auszumachen und welche Abhilfen ins Auge zu fassen sind. Offensichtlich hat sich die Aufgabe „schulische Erziehung“ in vieler Hinsicht gewandelt, und dem muss Rechnung getragen werden.

Ein weiterer Aufgabenwandel betrifft die innere Sicherheit. Die Bürgerinnen und Bürger empfinden, wie inzwischen Wahlergebnisse belegen, ein Sicherheitsdefizit vor allem im öffentlichen Raum. Nun liegt die Zuständigkeit für die Gewährleistung der inneren Sicherheit in erster Linie bei den Ländern als Polizeiträgern. Aber es fragt sich natürlich, inwieweit auch die Städte im Wege der Stadtgestaltung und Verkehrslenkung einen Beitrag zur Bewältigung der gewandelten Aufgabe „innere Sicherheit“ leisten können.

Beide Beispiele können belegen, dass es sich wandelnde, örtlich und bürgernah zu erfüllende Aufgaben gibt, bei denen aber die wesentliche Befugnis zur Aufgabebewältigung bei den Ländern liegt. Im Sinne von kommunaler Selbstverwaltung ist deshalb die Frage zu stellen, ob nicht die Kompetenzen der Gemeinden in gewandelten Aufgabenbereichen wieder zu stärken wären.

#### 4. Instrumente der Aufgabenerfüllung

Die genannten Beispiele lenken den Blick aber auch auf die Tatsache, dass die Gemeinden ihre Aufgaben nur mit Hilfe der Instrumente erfüllen können, die ihnen rechtens zur Verfügung stehen. Dieser Grundsatz zeitigt erhebliche Auswirkungen auf die gemeindliche Aufgabenerfüllung, denn es sind nicht nur die einsetzbaren materiellen Ressourcen begrenzt, sondern auch die zu verwendenden rechtlichen Befugnisse.

Den Gemeinden steht – und dies ist seit jeher von eminenter Wichtigkeit – kein Gesetzgebungsrecht zu, sondern nur das gesetzesabhängige Satzungsrecht. Da nach deutschem Verfassungsrecht Grundrechtseingriffe und damit alle Eingriffe in Freiheit und Eigentum der Bürger unter Gesetzesvorbehalt stehen, also auf ein hinreichend bestimmtes förmliches Gesetz stützen müssen, besitzen die Gemeinden Eingriffsbefugnisse nur dann, wenn der Bundes- oder Landesgesetzgeber sie ihnen zugestanden hat. Die Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz und Landesverfassungen) verleiht kein Gesetzgebungsrecht, sodass es bei der genannten Abhängigkeit der Gemeinden vom Gesetzgeber bleibt. In einigen Bereichen, so im Stadtbauwesen, hat der Gesetzgeber, in diesem Fall über das

Baugesetzbuch (BauGB), das Instrumentarium der Gemeinden immer wieder erweitert und damit Handlungsmöglichkeiten eröffnet, in anderen Bereichen ist dies nicht oder weniger der Fall (z.B. bei Kultur und Sport). Die Gemeinden müssen dann auf andere Instrumente ausweichen (dazu unten). Die Gemeinden können auch nur die Steuern erheben, die der staatliche Gesetzgeber ihnen zugesteht; erfreulicherweise ist allerdings durch die Kommunalabgabengesetze die Gebührenerhebung den Gemeinden sehr weitgehend überlassen.

Der Mangel an gesetzgeberischen Möglichkeiten bedeutete und bedeutet für die Gemeinden immer wieder die Unmöglichkeit, auf Missstände oder auch nur korrekturbedürftige Gegebenheiten eingreifend zu reagieren, wenn es nicht ausnahmsweise eine Ermächtigung gibt. Das Herantreten an den Gesetzgeber verspricht nur Erfolg, wenn in Bezug auf den gegebenen Fall hinreichende öffentliche Aufmerksamkeit oder ein sonstiges Staatsinteresse oder politisches Interesse besteht, was aber im Verwaltungsalltag meist nicht der Fall ist. Daher mussten und müssen die Gemeinden versuchen, mit den vorhandenen Instrumenten, insbesondere unter Nutzung ihres nicht unbeträchtlichen Eigentums, bestehenden Aufgaben gerecht zu werden und Missständen entgegenzuwirken.

Klassische Beispiele dieser Art des Vorgehens sind städtebauliche Verträge mit Investoren, denen die Stadt ein geeignetes Grundstück mit den erforderlichen Auflagen verkauft und sich im Grundbuch absichert, aber auch die energiewirtschaftlichen Konzessionsverträge, mit denen sich Gemeinden auf der Grundlage des Straßeneigentums<sup>5</sup> den nötigen Einfluss auf die Versorgung, insbesondere auf die Strom- und Gaspreise, sicherten. Auf Preisabsprachen im örtlichen Handel zu Lasten der Verbraucher haben Städte früher, als es noch kein Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) gab, nur mit der Errichtung eigener Verkaufsstellen mit Normalpreisen reagieren können, und auch heute erfüllen die Gemeinden mit eigenen Einrichtungen viele Aufgaben, die sie bei anderer Gesetzeslage zumindest so nicht angehen müssten. Nicht wenige kommunale Dienstleistungen, die heute zum festen Bestand kommunalen Angebots gehören, haben (nicht nur, aber oft auch) im Fehlen alternativer Handlungsmöglichkeiten ihre Wurzel. Es gibt deshalb inzwischen so etwas wie eine kommunale Tradition, nicht immer nur auf den Gesetzgeber zu warten, sondern die Probleme mit dem eigenen Instrumentarium anzupacken. Diese Tradition hat ihr Gutes und sollte weiter gepflegt werden, auch wenn man sich gelegentlich gesetzgeberische Hilfe trotzdem wünschen würde.

Zu dem kommunalen Instrumentarium gehört heute auch der Einsatz von Verwaltungshelfern und die Gewinnung von Partnern für die Leistungserbringung;

<sup>5</sup> Von interessierten Energieversorgungsunternehmen werden die Gemeinden deshalb oft als „Straßeneigentümer“, wenn nicht als „Wegelagerer“ bezeichnet.

meistens spricht man von Public-Private-Partnership. Manche dieser Kooperationen sind nicht ungefährlich, aber in der Regel lassen sich auf diesem Wege doch Leistungen bereitstellen, die sonst nicht realisierbar wären. Auch die Zusammenarbeit mit örtlichen Vereinen, z.B. Kulturvereinen, verbreitert regelmäßig die kommunale Leistungspalette. Inzwischen muss aber deutlich unterschieden werden zwischen dieser Kooperation am Ort mit örtlichen Partnern, die durchweg als nützlich zu betrachten ist, und der Kooperation mit auswärtigen Großunternehmen. Kommunen können leicht in deren Abhängigkeit geraten und dann nicht mehr Herr im Hause sein. In Deutschland, in Europa und darüber hinaus bedroht die Konzentrations- und Globalisierungswelle mittlerweile nicht nur den privaten Mittelstand, sondern auch die örtliche Selbstverwaltung. Hier tut Aufmerksamkeit Not.

Eine früher wichtige Ressource, das ehrenamtliche Engagement der Bürgerinnen und Bürger, ist allerdings in den letzten Jahren eher in den Hintergrund getreten. Es gibt zwar auch heute noch Einzelne, die mit anpacken, aber sie prägen nicht mehr die kommunale Aufgabenerfüllung. Eher gibt es Sponsoren, aber auch diese überlegen meist sehr genau, ob sich die Sache für sie „rechnet“. Bauen können die Gemeinden auf solches Engagement nicht; man mag dies bedauern, muss aber nüchtern bleiben.

Es fehlt nicht an Bemühungen, das ehrenamtliche Engagement wieder zu beleben, aber in einer Zeit der Privatheit und Orientierung am wirtschaftlichen Erfolg bleiben die Resultate der Anstrengungen bescheiden. Ohne einen gewissen Umschwung in der öffentlichen Meinung wird sich dies kaum ändern. Man sollte nicht vergessen, dass reiner uneigennütziger Idealismus immer selten gewesen ist und wohl selten bleiben wird. Aber ein gesellschaftliches Engagement, das neben eigener Befriedigung auch ein spürbares Ansehen in der Stadt nach sich zieht, kann eher erwartet werden. Dazu braucht es geeignete Rahmenbedingungen, und die Städte sollten sich fragen, ob diese derzeit wirklich vorhanden sind.

## 5. Ausblick

Aller Aufgabenwandel und Anpassungsdruck sowie auch staatliche Kompetenz-usurpation können nicht über die Tatsache hinwegtäuschen, dass es „vor Ort“ Aufgaben genug gibt, die von den Gemeinden aufgegriffen werden können. Es kommt deshalb, wie schon in den Beiträgen von Articus und Wollmann in diesem Band hervorgehoben, darauf an, die Finanz- und Verwaltungskraft der Gemeinden zu stärken und ihnen Handlungsbefugnisse einzuräumen. Am guten Willen der gemeindlichen und insbesondere der städtischen Akteure fehlt es nicht.

Uwe Steckert

## Liberalisierung, Wettbewerb und Sinnkrise in der Kommunalwirtschaft

### 33 Feststellungen und Thesen

**Zusammenfassung:** Dem Wettbewerb ausgesetzte Sparten der Kommunalwirtschaft müssen ihre angestammten Gebiete der Konkurrenz öffnen. Wer zu Monopolzeiten 100 Prozent Marktanteile hatte, kann im Wettbewerb nur verlieren. Die Erhaltung des Unternehmens liegt dann in klarer Wettbewerbsorientierung, in neuen Geschäftsfeldern, im Schnüren von Dienstleistungspaketen oder in der Ausweitung des lokalen Marktes, also in einem Verhalten, das im Wettbewerb bei den Konkurrenten selbstverständlich ist. Die derzeitigen wirtschafts- und gemeindeverfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen, das Handeln von Wettbewerbs- und Kommunalaufsichten und die Entscheidungen von Vergabekammern und Gerichten behindern eher ein erfolgreiches Agieren der kommunalen Unternehmen. Diese müssen wie normale Unternehmen im Markt agieren dürfen. Die europäische Wettbewerbsprägung ist Auslegungsmaßstab für die deutschen Gemeindeordnungen. Aus der europäischen Liberalisierung erwächst eine Pflicht zum wettbewerblichen Verhalten. Mit dieser Pflicht wird das Wirtschaften auch kommunaler Unternehmen zwangsgeprägt. Der öffentliche Zweck ist nur noch durch erfolgreiches Wirtschaften erreichbar, das sich in Wachstum und Gewinnerzielung dokumentiert.

### Historischer Befund

#### Stadtluft macht arm

1. Es steht nicht gut um die deutschen Gemeinden – und erst recht nicht um ihre vielfältigen wirtschaftlichen Betätigungen. Städte und Gemeinden stehen nach Meinung der deutschen Wirtschaftspresse vor dem Bankrott, Stadtluft macht nicht mehr – wie angeblich viele Jahrhunderte lang – frei, sondern arm. Die

Kommunalwirtschaft darf ihren Gemeinde-Müttern nicht helfen, sondern wird verfolgt als „üble“ Konkurrenz, mal von Handwerkern und Dienstleistern des so genannten Mittelstandes, der bislang von örtlichen Bezügen und solidarischen Vergabepraktiken der Kommunalwirtschaft eher profitiert hat, mal von Newcomern im Wettbewerb, dem z.B. Versorgungs-, Entsorgungs- und Verkehrssparten der Kommunalwirtschaft durch europäische und bundesdeutsche Liberalisierungswut – teilweise ohne abfedernde Regelungen – ausgesetzt worden sind. Die Konkurrenten der Kommunalwirtschaft kämpfen lieber vor Behörden oder Gerichten als im Wettbewerb um Marktanteile. Wettbewerb belebt nach landläufiger Meinung das Geschäft – warum glauben weder Handwerker und Dienstleister noch Energiehändler daran?

### Vom Hort der Freiheit zur Restgrößenverwaltung

2. Im Mittelalter gepriesen als Hort der Freiheit (vgl. Bosl 1978: 277; Valentin 1979: 126), zu Napoleons Zeiten ausersehen, das gedemütigte Preußen wieder aufzurichten (Valentin 1979: 324), über Jahrhunderte entscheidende Träger wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Fortschritts (Bosl 1978: 276 f.) – das waren die deutschen Städte, die im neoliberalen EU-Europa in Politik und Presseöffentlichkeit am liebsten in der Rolle einer Restgrößen-Verwaltung gesehen würden. Die letzte allgemein anerkannte Herausforderung an die deutschen Gemeinden und ihre Wirtschaftsbetriebe im Wiederaufbau nach 1945 ist nach 50 Jahren in Vergessenheit geraten.

Übrig geblieben ist der tagtägliche Kampf der Kommunen um Handlungs- und Zahlungsfähigkeit, den zu bestehen nun unternehmerisches Denken, betriebswirtschaftliche Prinzipien und Wettbewerb helfen sollen<sup>1</sup> (Wettbewerb als Leistungsverstärker der Kommunalverwaltung<sup>2</sup>).

### Wurzeln und Beschränkungen der Kommunalwirtschaft

3. Während unternehmerische Führungsprinzipien und kaufmännisches Denken in die Stadtverwaltungen Einzug halten, haben Landesparlamente und Landesregierungen, Aufsichts- und Wettbewerbsbehörden, Gerichte und eine mehr und mehr liberalistisch ausgerichtete Wirtschaftspresse zunehmend Verständnisprobleme in Bezug auf den Teil der öffentlichen Hand, der in Form handelsrechtlicher Gesellschaften tätig ist, mithin seit Jahrzehnten bis Jahrhunderten die kaufmänni-

---

1 Beschluss der ständigen Konferenz der Innenminister und Senatoren vom 24.11.2000 in Berlin; siehe auch KGSt-Bericht Nr. 5 (1993), Das neue Steuerungsmodell.

2 KGSt-Bericht Nr. 5 (1993: 22); Banner (1994: 5 ff. [7]).

schen, betriebswirtschaftlichen und unternehmenssteuernden Prinzipien der Privatwirtschaft anwendet. Kommunalwirtschaft, das heißt die *Teilhabe der Kommunen am Wirtschaftsleben, ist jedoch seit jeher Gegenstand der kommunalen Selbstverwaltung* (vgl. Girouard 1987: 55, 65, 110, 214, 268).

4. Die Wurzeln der heutigen kommunalen Wirtschaft reichen zurück etwa in die Zeit des Wiedererstarkens der kommunalen Selbstverwaltung infolge der Preußischen Städteordnung (1808) des Freiherrn vom Stein (vgl. Stern/Püttner 1965: 13; Valentin 1979: 324). Die Jahre ab 1870 gelten als kommunalwirtschaftliche Gründerjahre (vgl. Braun/Jacobi 1990: 17; Nipperdey 1990: 260 ff., 280 ff.). Es gab offenbar kaum einen Wirtschaftszweig, in dem sich Kommunen nicht irgendwann betätigten. Sie haben dabei offenbar grundsätzlich einen Bezug zum Wohl der Bewohner beachtet, haben jedoch auch zum Schutz der Bevölkerung in den Markt eingegriffen, Versorgungsunternehmen erworben und diese in erster Linie unter Gewinnerzielungsaspekten zum Wohl der Stadt weiterbetrieben.<sup>3</sup> Mal wurden fiskalische Aspekte nur am Rande, mal als vorrangig bezeichnet. Jedenfalls war *Gewinnerzielung* nicht anrühlich, sondern *akzeptiertes Ergebnis von Wirtschaftstätigkeit*.

Explizite Beschränkungen der kommunalwirtschaftlichen Betätigung auf öffentliche Zwecke sind erst in der Weimarer Zeit diskutiert und im Dritten Reich kodifiziert worden. *Bis dahin gab es im Kommunalverfassungsrecht praktisch keine Beschränkungen für wirtschaftliche Unternehmen* (vgl. Stern/Püttner 1965: 21; Otting 1997: 94).

Nach dem Ersten Weltkrieg stieg der Anteil der Kommunalwirtschaft an den Einnahmen ihrer Städte teilweise auf über 30 Prozent, erreichte in Ausnahmefällen sogar 50 Prozent; ohne diese Ausweitung der Betätigungsfelder wäre manches Stadtsystem nicht mehr handlungsfähig gewesen.<sup>4</sup> Heute sorgen der Wettbewerbsdruck in den Sparten Versorgung, Entsorgung und Verkehr und eine katastrophale Finanzsituation der Städte wieder für Ideenreichtum zur Ertragssteigerung in der Kommunalwirtschaft – nach 1918 und heute mit ähnlichem Ergebnis: Jede noch so vernünftige Geschäftsidee von kommunalen Unternehmen wird lautstark

3 Gründe waren schlechte Qualität, überhöhte Preise und Vernachlässigung von Randgebieten, so Stern/Püttner (1965: 20); Püttner (1990: 877 ff. [878]); Braun/Jacobi (1990: 28, 42) mit weiteren Nachweisen; für das Beispiel Duisburg vgl. Steckert (1996: 94 ff. [95]); Nipperdey (1990: 237) bezeichnet die Rolle der Kommunen beim Aufbau der Stromversorgung als „fast“ unabdingbar.

4 Stern/Püttner (1965: 28 FN 149) mit dem Beispiel Düsseldorf: Bis 1933 war der Anteil der Betriebe an den Einnahmen der Stadt auf 50 Prozent angestiegen.

bekämpft („partielle Fortführung der sozialistischen Kommunalwirtschaft“, vgl. Nachweise bei Püttner 1990: 879; „Come-Back der Kolchosen“<sup>5</sup>).

### Handelsgesellschaften als Ausfluss der Organisationshoheit

5. Der historische Befund, dass zum umfassenden Aufgabenfeld der Kommunen auch Wirtschaftstätigkeiten gehören, ist durch die Organisationshoheit der Kommunen zu ergänzen, wonach es ihnen grundsätzlich freisteht, in welcher Rechtsform sie ihre Tätigkeit wahrnehmen wollen.<sup>6</sup> Daraus erwuchs die Kommunalwirtschaft in der Rechtsform rechtsfähiger Gesellschaften des Handelsrechts. Bis heute halten sich neben Eigengesellschaften kommunale Eigenbetriebe; deren Zahl schwindet jedoch. Spätestens bei Aufnahme eines privaten Partners – lange Zeit als Public Private Partnership geradezu als Zukunft der Kommunalwirtschaft, da unter anderem der Vermeidung vollständiger Privatisierung dienend, gepriesen, jetzt eher als notwendige Überlebensstrategie der dem Wettbewerb ausgesetzten Sparten wie Versorgung, Entsorgung und Verkehr angesehen – ist die Umgründung unvermeidlich. Deshalb wird sich auch die Wiederbelebung öffentlich-rechtlicher Unternehmensformen wie der öffentlich-rechtlichen Anstalt nicht durchsetzen.

6. Die in der Rechtswissenschaft vertretene These, dass die öffentliche Hand sich nur über Abgaben finanzieren dürfe, ihr also erwerbswirtschaftliche Betätigungen versagt seien (vgl. Nachweise bei Jarass 2001: 15), wird hier ausgeblendet, da dann nur defizitäre Beteiligungen in Gesellschaftsrechtsformen zugelassen wären und alle ertragreichen Beteiligungen auch von Bund und Ländern an Flughäfen, Messen, Energieversorgern, Automobilproduzenten (VW!), Banken usw. verfassungswidrig wären – eine Beurteilung, die von der Verfassungswirklichkeit offensichtlich überholt worden ist.

## Sinnkrise der Kommunalwirtschaft

### Kommunales Eigentum als Wettbewerbshindernis

7. Kommunales Eigentum an handelsrechtlichen Gesellschaften wird zunehmend mit dem Verdikt bedacht, die Ausübung des Gewerbes könne nach § 1 des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) sittenwidrig sein. Die Sittenwidrig-

---

5 So der Vorsitzende der CDU-Landtagsfraktion in Nordrhein-Westfalen, siehe Rheinische Post Duisburg vom 20.5.1999.

6 Vgl. Maurer (1995: 38 ff.); Scholz/Pitschas (1984: 128 [129 f.]); relativierend Wolff/Bachof/Stober (1994: 238 ff.).

keit wird in Verstößen der Kommunen gegen die Zulassungsvorschriften der Gemeindeordnungen und gegen das Vergaberecht gesehen, sowohl bei Nichtausschreibung von Liefer- und Leistungsaufträgen an eigene Gesellschaften als auch bei Beteiligung Privater an kommunalen Unternehmen, wenn die Partnersuche ohne Ausschreibungsverfahren stattgefunden hat.

*a) Zulassungsschwellen für kommunale Unternehmen*

8. Die Gemeindeordnungen enthalten in Nachfolge der §§ 67 ff. der Deutschen Gemeindeordnung (DGO) von 1935 Zulassungsnormen für wirtschaftliche und so genannte nicht-wirtschaftliche Unternehmen. Beide sind in den Rechtsformen des Handelsrechts möglich und üblich.<sup>7</sup> Die Schwellen für wirtschaftliche Unternehmen sind deutlich höher und schützen nach Auffassung der Zivilgerichte die private Konkurrenz<sup>8</sup>; die Schwellen für nicht-wirtschaftliche Unternehmen, wozu inzwischen hoch-wirtschaftliche Abfallbeseitigungs-, Entwässerungs-, Wohnungs- und Messesellschaften gehören, sind nicht nur deutlich niedriger (deshalb auch privilegierte Betätigungen genannt), sondern diese niedrigeren Schwellen schützen angeblich auch nicht die privaten Konkurrenten<sup>9</sup> – gut für privilegierte, belastend für so genannte wirtschaftliche Unternehmen.

*b) Wirtschaftliche Unternehmen*

9. Schranken für wirtschaftliche Unternehmen, also Wirtschaftsbetriebe, ergeben sich gemäß § 67 Abs. 1 DGO und seiner Nachfolgeregelungen in den Gemeindeordnungen der Bundesländer aus

- der Verpflichtung des Unternehmens auf einen öffentlichen Zweck (mit je nach Bundesland unterschiedlicher Intensität muss dieser das Unternehmen „rechtfertigen“ bis „erfordern“),
- der einfachen oder qualifizierten Subsidiarität kommunalen Tuns (das kommunale Unternehmen muss gleich gut oder sogar besser als die Privatwirtschaft für den öffentlichen Zweck geeignet sein),

7 OVG Lüneburg, Die niedersächsische Gemeinde (1984: 270); Ulrich Cronauge, in: Rehn/Cronauge u.a. (Stand März 2001), § 108 GO.NW Anm. III.2; § 107 Anm. VII.1 mit Hinweisen auf die Parlamentsberatung zur Gemeindeordnungsreform 1994; anderer Ansicht für nicht-wirtschaftliche Unternehmen, die keine Einrichtungen gemäß § 8 Abs. 1 GO sind, Heintzen (1998: 61 ff.).

8 OLG Düsseldorf NWVBl. 1997, S. 352 ff.; NWVBl. 2000, S. 350 ff.; OLG Hamm – Gelsen-grün – DVBl. 1998, S. 792 ff.; OLG München GewArch 2000, S. 279 ff.

9 OLG Düsseldorf, Urt. vom 15.11.2000 (Az U[Kart]15/99), S. 30 ff.; VerfGH Rh-Pfz., Urt. vom 20.3.2000 (AZ. VGH 12/1998), S. 7.

- einer angemessenen Relation des Unternehmens zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde.

Die letztgenannte Schranke ist unproblematisch, da sie vernünftigerweise von jedem Gesellschafter zu prüfen ist, bei Gemeinden von dem demokratisch legitimierten Organ der Selbstverwaltung.

Zu dieser so genannten Schrankentrias tritt die Beschränkung kommunalen Tuns auf das Gebiet der Gemeinde („örtlicher Wirkungskreis“) hinzu.

#### *c) Drittschutzwirkung kommunaler Zulassungsnormen*

10. Wenn bei Gründung des Unternehmens ein öffentlicher Zweck fehlte, das kommunale Unternehmen nicht besser war und ist als die private Konkurrenz und auch noch jenseits der Stadtgrenzen tätig wird, liegt darin zumindest nach der Rechtsprechung einiger Oberlandesgerichte „sittenwidriger Wettbewerb“ – schon der einfache Normenverstoß soll dieses Verdikt rechtfertigen, denn diese Normen sind „wertbezogen“, haben daher Drittwirkung und schützen die private Konkurrenz unter dem Aspekt, einen „Wettbewerbsvorsprung durch Rechtsbruch“ zu verhindern, vor öffentlichen Unternehmen.<sup>10</sup> Die Verwaltungsrechtsprechung sieht das anders, erst wenn ein öffentliches Unternehmen die Betätigung der Privatwirtschaft faktisch unterbindet, läge ein unzulässiges Verhalten vor.<sup>11</sup>

Die Zivilgerichte halten diesen Maßstab für zu großzügig und den Schutz für die Privatwirtschaft, den die Verwaltungsgerichtsbarkeit gewährt, für unzulänglich, und halten sich daher für berechtigt, diese Zulassungsnormen in eigener Zuständigkeit inzident als Vorfrage zu prüfen, um sodann die Hauptentscheidung zum Wettbewerbsrecht zu treffen. Der Verstoß gegen die Organisationsnorm der Gemeindeordnungen ist jedoch nicht Vorfrage, sondern Hauptproblem des jeweiligen Prozesses, sodass in der zivilgerichtlichen Tätigkeit eine Usurpation des Zivilrechtswegs für Rechtsfragen liegt, die der Verwaltungsgerichtsbarkeit zugewiesen sind.<sup>12</sup> Diese Kompetenzüberschreitung führt zu einer nicht hinnehmbaren Unsicherheit der kommunalwirtschaftlichen Betätigung.

#### *d) Keine Chancengleichheit im Wettbewerb*

11. Die dem Wettbewerb ausgesetzten Sparten, in der Regel ehemalige kommunale Monopole, müssen ihre angestammten Gebiete dem Markt und der Konkur-

---

10 OLG Düsseldorf, ebenda (FN 9), S. 36.

11 BVerwG, Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 1995, S. 2938 (2939); grundlegend BVerwGE 39, S. 329 ff. (334).

12 Tettinger (1998: 3473 [3473]); Pagenkopf (2000: 177 ff. [183]); Püttner (2000: 27 ff. [32 f.]).

renz öffnen. Wer ehemals hundert Prozent Marktanteile hatte, kann einerseits im Wettbewerb nur verlieren. Die Erhaltung des Unternehmens liegt andererseits in klarer Wettbewerbsorientierung, in neuen oder zusätzlichen Geschäftsfeldern, im Schnüren von Dienstleistungspaketen und in Ausweitung des lokalen Marktes, also in einem Verhalten, das im Wettbewerb bei den Konkurrenten selbstverständlich ist. Wer Verstöße gegen den öffentlichen Zweck, die Subsidiarität oder den örtlich begrenzten Wirkungskreis geltend macht, kann das Tätigkeitsfeld oder sogar die Tätigkeit des gesamten Unternehmens untersagen lassen, und das jederzeit, auch noch nach Jahren erfolgreicher Tätigkeit. Adressat der angeblichen Schutznormen mit Drittwirkung aus der Gemeindeordnung ist eindeutig nur die Gemeinde, aber über das Institut der „Mitstörerverantwortlichkeit“ lässt sich diese Hürde überspringen und das Wettbewerbsverbot direkt gegen die kommunale Gesellschaft wegen ihres Gründungs- oder Verhaltensdefekts richten.<sup>13</sup>

In einigen Bundesländern haben nun der Verfassungsgerichtshof, der Verwaltungsgerichtshof oder das Oberverwaltungsgericht die jeweiligen Zulassungsnormen der Gemeindeordnung verbindlich im Sinne der herrschenden Meinung im öffentlichen Recht so ausgelegt, dass von dieser Norm die Gemeinde selbst vor unbesonnenem, riskantem wirtschaftlichen Handeln, nicht jedoch die Privatwirtschaft vor Konkurrenz geschützt werden soll<sup>14</sup> – in diesen Ländern, z.B. Baden-Württemberg, kann dann auch die Zivilgerichtsbarkeit nicht anders entscheiden.<sup>15</sup> In Nordrhein-Westfalen hat die Landesregierung z.B. die kommunalwirtschaftliche Betätigung entgegen einer Landtagsentscheidung weiterhin in Gesetzesbegründungen, sonstigen Landtagsdrucksachen und Einzelverfügungen als subsidiär bezeichnet, obgleich das Parlament die Subsidiaritätsklausel gestrichen hatte.<sup>16</sup> Der Landtag hatte sich 1994 dazu klar geäußert: Er hatte einen Antrag der Opposition, mit Wiedereinführung der Subsidiaritätsklausel auch deren Schutzwirkung für die Privatwirtschaft in der Gemeindeordnung zu verankern, ausdrücklich abgelehnt. Die Oberlandesgerichte Hamm<sup>17</sup> und Düsseldorf<sup>18</sup> haben diese eindeutige Äußerung, die ja weit über ein gesetzgeberisches Motiv hinausgeht, nicht berücksichtigt; das OLG Düsseldorf hat in seinen Entscheidungen auf die offiziellen Äußerungen der Landesregierung<sup>19</sup>, diese wiederum auf die Entscheidungsgründe der

13 OLG Düsseldorf – Innovatio – DVBl. 2001, S. 1283 ff. (1285 f.).

14 VGH Mannheim NJW 1984, S. 251; NJW 1995, S. 274; das BVerwG NJW 1995, S. 2938 ff. (2939) hat den VGH Mannheim als abschließende Entscheidung über nicht revisibles Landesrecht bestätigt.

15 OLG Karlsruhe Urt. v. 14.12.2001 (AZ 6 U 43[01]) S. 9 ff.; Urt. vom 16.11.2000 (AZ 4 U 171/99) S. 15 ff.

16 Antwort des Ministerium für Inneres und Justiz vom 15.6.1998, LT-DS 12/3061.

17 OLG Hamm – Gelsengrün – DVBl. 1998, S. 792; vgl. die grundlegende Kritik zu diesem Urteil von Cronauge (1999: 24 ff. [37 f.]).

18 OLG Düsseldorf NWVBl 1997, S. 352 ff.; NWVBl 2000, S. 350 ff.

19 OLG Düsseldorf Urt. vom 28.10.1999 (AZ 2 U 77/99).

Oberlandesgerichte Bezug genommen<sup>20</sup> und so entgegen der gesetzgeberischen Äußerung die Subsidiarität der kommunalen Wirtschaft auch ohne Subsidiaritätsklausel hochgehalten. So ist es denn kein Wunder, dass fünf Jahre später der Landtag in Nordrhein-Westfalen nach massiven Handwerkerdemonstrationen die ohnehin „gültig geschriebene“ Subsidiarität auch offiziell wieder eingeführt hat.

Was in Nordrhein-Westfalen angeblich gegen die Gemeindeordnung verstößt, kann in Hessen durchaus zulässig sein.<sup>21</sup> Während in einem Bundesland eine ideenreiche Kommunalwirtschaft mit herkömmlichen und neuen Geschäftsfeldern erfolgreich tätig werden kann, sind in anderen Bundesländern unterschiedliche Hürden, die von den Gerichten höchst unterschiedlich exekutiert werden, aufgerichtet worden. Positiv für die Kommunalwirtschaft ist eine in Bayern, Nordrhein-Westfalen und Thüringen eingeführte Lockerung des Örtlichkeitsprinzips, Baden-Württemberg wird wohl folgen.<sup>22</sup>

Im Ergebnis hängt die Frage, wer die Schutzrichtung der Gemeindeordnungen feststellt, von dem Zufall ab, ob ein Oberverwaltungsgericht oder gar ein Verfassungsgerichtshof verbindlich die jeweilige Gemeindeordnung ausgelegt hat – anderenfalls usurpieren die Kartellkammern oder -senate den Zivilrechtsweg dafür. Das Ergebnis ist unbefriedigend. Wirtschaftliche Betätigung benötigt Rechtssicherheit und Chancengleichheit im Wettbewerb.

#### e) Privilegien für nicht-wirtschaftliche Unternehmen

12. Sehr viel angenehmer sieht es für die häufig hochrentablen, von Privatunternehmern durchaus als „Geschäft“ betrachteten, aber kraft gesetzlicher Fiktion als nicht-wirtschaftlich angesehenen Betätigungen in Rechtsform der Handelsgesellschaften aus. Die gleichen Gerichte, die die Organisationsregeln des § 67 Abs. 1 DGO und seiner Nachfolgeregelungen für wertbezogene, Dritte schützende Normen halten, sehen dies für § 67 Abs. 2 DGO und Nachfolgevorschriften anders<sup>23</sup>, verlangen auch keine Beschränkung auf den örtlichen Wirkungskreis<sup>24</sup> und sehen auch ergänzende Betätigungen wie z.B. Autorecycling als zulässige und damit ebenfalls privilegierte Ergänzung der kommunalen Abfallbeseitigungsbetätigungen an.<sup>25</sup> Das Privileg nicht-wirtschaftlicher Betätigung gestattet – zumindest wettbewerbsrechtlich risikolos – sinnvolle Geschäftsausweitungen der öffentlichen Hand.

20 Entwurf Modernisierungsgesetz, LT-DS 12/3730 vom 25.2.1999, Bes. Teil Ziff. 2.11. zu Art. 1, S. 105.

21 So ausdrücklich LG Kassel, Urt. vom 18.3.1999 (AZ 10 O 4033/99) S. 13 f.

22 LT(Bad.-Württemb.)-DS 13/535 vom 4.12.2001.

23 OLG Düsseldorf, Urt. vom 15.11.2000 (AZ U[Kart]15/99) S. 30 ff.

24 OLG Düsseldorf NWVZ 2000, S. 714 ff. (715).

25 OLG Düsseldorf NWVBl. 2000, S. 75 ff.; dezidiert a. M. Otting (2000: 206 ff.).

f) Ausschreibungsdefizite als Wettbewerbsverstöße

13. Besonders strikt werden inzwischen die Ausschreibungsregelungen für die öffentliche Hand insgesamt und für die den Sektorenrichtlinien unterliegenden Wirtschaftsunternehmen im Besonderen gehandhabt. Der Grundsatz der wertbezogenen Norm und die Notwendigkeit, Wettbewerbsvorsprünge der öffentlichen Hand durch Rechtsbruch zu vermeiden, gelten auch für Verstöße gegen Vergabevorschriften<sup>26</sup>, wobei nicht zwischen wirtschaftlichen und nicht-wirtschaftlichen Betätigungen differenziert wird. In kritikloser Anwendung der Viano/Teckal-Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs<sup>27</sup> sollen Unternehmen sich weder mit anderen kommunalen noch mit privaten Unternehmen zusammenschließen können, ohne dem Ausschreibungszwang zu unterliegen, weil die Mütter über diese gemeinsame Tochtergesellschaft nicht jede für sich eine Kontrolle wie über ihre eigenen Dienststellen ausüben kann, also kein In-House-Geschäft vorliegt.<sup>28</sup> Diese Maßstabsvergrößerungen vom Kommunal- zum Regionalunternehmen oder die Public Private Partnerships gehören zum Baukasten der Überlebensstrategien öffentlicher Unternehmen. Sie werden von Regierungen, Unternehmensberatern und Öffentlichkeit, die immer – und nicht immer ganz zu Unrecht – mit Häme auf die gemeindlichen Kirchtürme verweisen, angemahnt. Solche Konstruktionen, z.B. gemeinsame Werkstatt-, Fahrbetriebs-, Kraftwerks- oder Laborgesellschaften, mit Personalübergang aus den kommunalen Muttergesellschaften setzen voraus, dass diese Gesellschaften dann auch weiterhin die Aufträge ihrer Mütter erhalten. Wenn die Mütter die Leistungen ausschreiben müssen und die Tochtergesellschaften Aufträge verlieren (im Wettbewerb gibt es keine Sicherheit), fällt die Basis für solche Überlebenskonstruktionen weg. Die öffentlichen Unternehmen sind damit schleichend dem Untergang geweiht; der Weg in neue Geschäftsfelder, in der Mehrheit der Bundesländer auch über die Ortsgrenzen hinaus, ist ihnen – wie zuvor dargelegt – ebenfalls versperrt (Püttner 1994: 339 ff. [345]).

14. Einige Vergabekammern und Kartellrechtler möchten auch die Partnersuche zwingend von Ausschreibungen abhängig machen. Auch hier gilt der Europäische Gerichtshof als Rechtfertigung, bislang allerdings zu Unrecht: Das Gericht hatte sich mit der europäischen Richtlinie über *Lieferverträge* auseinander zu setzen. Partnersuche ist nicht mit der Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsauf-

26 OLG Celle, Beschluss vom 12.2.2001 (AZ 13 Verg 2/01), S. 3; OLG Düsseldorf (FN 23) S. 36.

27 EUGHE 1999, I – 8121 Rdnr. 44–51.

28 Deshalb hat der BGH DVBl. 2001, S. 1607 ff. ein In-House-Geschäft bei einer 100-prozentigen Tochtergesellschaft bejaht. Bei Gleichrangigkeit der Eigentümer fehlt eine solche Kontrolle (so OLG Düsseldorf [FN 23]) S. 34 f., aber auch über 50 Prozent Kommunaleigentum reicht nicht, wenn auch Minderheitsgesellschafter Mitwirkungs- oder gar Vetorechte haben (Bay OLG, Beschl. vom 22.01.2002 – AZ Verg. 18/01 – S. 14 ff.); vgl. auch Gröning (2001: 497 ff.).

träge vergleichbar. Die Frage, mit welchem Partner ein Unternehmen im Wettbewerb stabilisiert und zukunftsfähig gemacht werden kann, gehört zu den höchstpersönlichen Entscheidungen von Privatpersonen ebenso wie von juristischen Personen im Kommunaleigentum.<sup>29</sup>

Für kommunale Unternehmen, die im Wettbewerb stehen, ist überlebenswichtig, dass sie wie ihre private Konkurrenz Marktchancen ergreifen können. Hierzu gehören ergänzende Geschäfte zum Kerngeschäft, umfassende, auch weiterführende Dienstleistungen, nicht von Kommunalgrenzen beschränkte Handels- und Vertriebstätigkeiten und Ausnutzen aller Fähigkeiten und Ressourcen in den Kommunalunternehmen. Dazu gehört auch, Partnerschaften durch Beteiligungen oder Fusionen unter kommunalen oder mit privaten Unternehmen eingehen zu können, ohne durch restriktive Vergabepraktiken solche Neu- oder Restrukturierungen gefährden zu müssen. Vergabefreie In-House-Geschäfte sind nicht nur Vergaben an fast 100-prozentige Tochtergesellschaften, sondern auch an Gesellschaften, unabhängig von Eigentum und Eigentumsquoten, die kraft Satzung auf In-House-Geschäfte beschränkt sind. Es müsste doch zu vermeiden sein, dass der europäische Ausschreibungswahn konstruktive Lösungen verhindert und alle gewachsenen Zusammenhänge und Beziehungen relativiert.

### Aufmerksamkeitsfaktor Kommunaleigentum

#### *a) Verdrängungswettbewerb und gefährliche Konkurrenten*

15. Seit Ausrufung des Wettbewerbs sind kommunale Unternehmen Gegenstand einer besonderen öffentlichen Wahrnehmung. In der richtigen Erkenntnis, dass Verdrängungswettbewerb im neuen Energierechtsrahmen systemimmanent angelegt ist, schien ausgemacht, dass es für die 900 kommunalen Unternehmen, darunter 570 stromversorgende und 560 gasversorgende, schwer werde, ohne Fusionen und Kooperationen zu überleben (vgl. Deutsche Bank Research 1998: 28), dass sich damit also auch in Deutschland eine Entwicklung wiederholt, wie sie schon in allen liberalisierten Versorgungsmärkten abgelaufen ist (vgl. Steckert 1999b: 2 ff.). Als Wirtschaftsbetriebe wurden kommunale Unternehmen bislang nicht ernst genommen („sozialistische Wirtschaft“, kein Leistungsdruck, bürokratische Strukturen, Ämterpatronage, „Entsorger“ für verdiente Politiker!), jetzt gelten sie plötzlich als gefährliche, also offenbar erfolgreiche Konkurrenten, die eben wegen ihres kommunalen Eigentumsanteils zugleich als Wettbewerbsfeinde leichter zu bekämpfen sind als auf dem Markt mit marktspezifischen Mitteln.

---

29 Im Ergebnis ebenso OLG Brandenburg ZNER 2002, S. 45 ff.

*b) Handlungsfähigkeit von kommunalen Wettbewerbsunternehmen*

Energie-, Preis-, Kartell- und Kommunalaufsichten beeinflussen die Handlungsfähigkeit der im Wettbewerb stehenden kommunalen Unternehmen. Die neuen konkurrierenden „Energieversorger“, die weder in Erzeugungs- und Verteilungsanlagen investiert haben, noch zu Verfügbarkeit und Versorgungssicherheit beitragen, sind für Presse, Öffentlichkeit, Politik und Kartellbehörden das Maß der Dinge, eben Lichtblicke im Wettbewerb. Wenn einer dieser Newcomer sich lautstark über Behinderungen der „Platzhirsche“, wie der Kartellamtspräsident liebevoll die Altversorger nennt<sup>30</sup>, beschwert, ist ihm die Aufmerksamkeit der Presse und ein umgehendes Tätigwerden z.B. des Ministerbüros in Berlin, der „Task-Force-Netzzugang“ beim Bundeswirtschaftsminister, des Bundeskartellamts, gegebenenfalls der Landeskartellämter und – bei Antrag – der zuständigen Kartellkammer des Landgerichts sicher. Die mangelnde Seriosität diverser Newcomer, die mal mit Drückerkolonnen, mal mit falschem Stadtwerkeanstrich operieren, wird in der Wettbewerbseuphorie der parallel eingreifenden Behörden ausgeblendet. Hier fehlt jegliche Maßstäblichkeit. Die dezentralen Strom- und Gasversorger sichern schließlich allein durch ihre Existenz den Wettbewerb auf der Nachfrageseite. Gestützt auf Informationspflichten in den Pressegesetzen operieren Kartellämter, Finanzämter und Staatsanwaltschaften mit der öffentlichen Beschuldigung, die häufig eine Vorverurteilung ist, in der Hoffnung, dass die Betroffenen einknicken, gestehen, Netznutzungsentgelte senken, Wechselgebühren fallenlassen usw. Dass diese Methoden öffentlichen Drucks offenbar erfolgreich sind<sup>31</sup>, sagt noch nichts über deren Rechtsstaatlichkeit aus. Für Behörden galt bislang eine andere Rechtskultur.

Ein Einschreiten der amtlichen Wettbewerbshüter gegen dauerhafte Verkäufe unter Einstandspreis (vgl. Drake/Ohler/Röthel 2000: 286 ff. [287 m. Bild 2]) oder die zweifelhaften Vertriebspraktiken der Newcomer oder auch der Deutschen Post AG<sup>32</sup> im Stromverkauf ist nicht bekannt.

Den Landgerichten in Hannover<sup>33</sup> und Hamburg<sup>34</sup> blieb die nach deutschem Recht immer noch richtige Erkenntnis vorbehalten, dass Äußerungen von Kartellbehörden nicht schon für sich eine Rechtsgrundlage für die Beurteilung eines Sachverhalts als missbräuchlich seien, dass für die Insolvenz neuer Stromanbieter auch fehlerhafte Markteinschätzung und Missmanagement denkbar seien, und

30 Interview „Kein zahnloser Tiger“, in: WirtschaftsWoche Nr. 10 vom 28.2.2002, S. 24 ff. (25).

31 Kartellamt geht gegen Stromversorger vor, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17.1.2002.

32 Formular-Wirrwarr bei der Post – W.R. wechselte ungewollt den Stromanbieter – mit dem Nachsendeantrag, Rheinische Post Krefeld vom 9.5.2002.

33 LG Hannover, Urt. vom 21.12.2001 (AZ 21 O 5597/01), in: VKU-Nachrichten Nr. 638, Februar 2000 S. 3 ff. (8).

34 LG Hamburg ZNER 2001, S. 59.

dass auch eine relativ geringe Wechselquote unter Stromkunden nicht ohne weiteres den Schluss zulasse, die bisherigen Stromlieferanten missbrauchten ihre aus dem Besitz der Netze resultierende Marktmacht.

*c) Kundenverlust als Beweis für Wettbewerb?*

Als Gegenthese sei die Folgerung erlaubt, dass sich die Altversorger dem Wettbewerb erfolgreich gestellt haben, dass Kundenverlust nicht der einzige Beweis für Wettbewerb ist, und dass die ständig wiederkehrenden Angriffe mancher Newcomer mit Drückerkolonnen unter falscher Stadtwerke-Flagge usw. eben wegen ihres häufig unseriösen Auftretens die Kunden eher bedenklich stimmen.<sup>35</sup> Auch marktbeherrschenden Unternehmen ist schließlich ein Spielraum zur Selbstverteidigung und zu wettbewerblichen Antworten einzuräumen (Langen/Bunte 2001: § 20 Rn 143; Immenga/Mestmäcker 1992: § 22 Rn 68 a. E., 101, 118, 131).

### Neubewertung eines ehemaligen Kleinmonopolmarktes

16. Wie gehen die Kartellrechtler mit einem räumlich begrenzten Monopolmarkt nach „Ausbruch“ der Liberalisierung um? Nach derzeitiger Kartellrechtsauslegung sind Stadtwerke Unternehmen, die grundsätzlich den räumlich begrenzten Markt durch ihr bloßes Dasein beschränken (Immenga/Mestmäcker 1992: § 22 Rn 105, 109), während die Großmonopole und ihre Derivate auf dem jeweiligen Stadtwerkemarkt schützenswerte Newcomer sind. Die kleinen und mittleren ehemaligen Ortsmonopole werden im Wesentlichen nicht von armen, ideenreichen, also schutzwürdigen Habenichtsen, sondern von Großversorgern und direkten oder mittelbaren Töchtern von ausländischen Staatsmonopolen, z.B. der französischen *Electricité de France* (mit EnBW, Yello), der schwedischen *Vattenfall* (mit HEW, Bewag, Laubag, Veag) und der finnischen *Fortum*, die sich allerdings gerade gegen namhafte Beträge zugunsten von E.on zurückzieht<sup>36</sup>, oder ausländischen Großversorgern wie der texanischen *TXU* (mit den Stadtwerken Kiel, ares, Stadtwerken Braunschweig) angegriffen. Es dürfte an der Zeit sein, mit einer Neubewertung eines ehemaligen Kleinmonopolmarktes zu beginnen, in der nicht nur die um ihr Überleben kämpfenden alten, im europäischen Maßstab unbedeutenden Ortsversorger, sondern auch die Oligarchen und deren Töchter-Kampftruppen einschließlich deren Vertragspartnern wie dem Bundesmonopol *Deutsche Post* beobachtet werden. Die Äußerungen der Kartellamtspräsidenten zur gewollten

<sup>35</sup> Zwei Beispiele von vielen: Wettbewerbsverstoß abgemahnt, in: TAM Nr. 18 vom 7.9.2001, S. 5; Drückerkolonnen immer dreister – Herten: Stromvertreter fälschten Unterschrift von Stadtwerke-Kundin, in: ZfK, Mai 2002, S. 13.

<sup>36</sup> Rheinische Post vom 9.4.2002.

Marktöffnung für ausländische Staatsmonopole<sup>37</sup> lassen vermuten, dass es wirklich Ziel der Energierechtsreform ist, mithilfe von ausländischen Staatsunternehmen die kommunalen Energieversorgungsunternehmen vom Markt zu fegen, die doch als Nachfrager den Wettbewerb europaweit sichern.

Wettbewerbsverzerrungen durch Angriffe ausländischer Staatsmonopole sind zwar zu beklagen. Aber noch bedenklicher ist, dass es schließlich Folge verfehlter deutscher Politik<sup>38</sup> ist, wenn ausländische Staatsmonopole, die selbst ihren Markt weiterhin trickreich abschotten, in Deutschland in beliebigem Umfang Einkaufs- und Beutezüge unter Stadtwerken, Regional- und Verbundversorgern machen dürfen.

### Bundesgerichtshof korrigiert Wettbewerbsrechtsprechung

17. Mit dem jüngsten Urteil des Bundesgerichtshofs<sup>39</sup> werden die „Kurzschlüsse“ zwischen Verstoß gegen Organisationsnormen und sittenwidrigem Wettbewerb entschärft. Das Gericht kehrt – unter Verlassen der unverständlichen Nichtannahme der Revision im Fall Gelsengrün<sup>40</sup> – zu Teilen seiner früheren Rechtsprechung zurück, wonach eine zweifelhafte Bejahung eines öffentlichen Zwecks bei Gründung eines kommunalen Unternehmens noch kein sittenwidriger Verstoß gegen § 1 UWG ist<sup>41</sup>, korrigiert ausdrücklich die eigene Entscheidung zu „Blockeis II“<sup>42</sup> und schwenkt weitgehend auf die Linie der Verwaltungsgerichtsbarkeit ein<sup>43</sup>, womit wohl die irgendwann drohende Anrufung des Gemeinsamen Senats der Obersten Bundesgerichte vermieden wird. Das Urteil stellt in begrüßenswerter Weise klar, dass nicht der Gesetzesverstoß als solcher zugleich ein wettbewerbswidriges Verhalten nach § 1 UWG begründet, sondern nur dann, „wenn von diesem Verstoß zugleich eine unlautere Störung des Wettbewerbs auf dem Markt ausgeht. Es genügt nicht, daß bei einer Wettbewerbshandlung ein Gesetzesverstoß

37 Vgl. Wolf (1998: 1433 ff. [1437]); Energie aktuell: Meldung 1/vwd 1.2.2000.

38 „Die EU-Kommission hatte in ihrer Richtlinie 1996 eine schrittweise Öffnung der Energiemärkte gefordert... Die meisten EU-Länder haben sich mehr oder weniger an die Vorgaben der EU gehalten. *Deutschland hat die Meßlatte freiwillig sehr viel höher gelegt und beschwert sich seitdem, daß die anderen nicht das Gleiche tun*“, so der Vorstandsvorsitzende von Electrabél, R. Godesar, auf dem Kongress „Liberalisierung des deutschen Gasmarktes“, am 18.9.2001 in Königswinter (Hervorh. U.S.).

39 BGH Urt. vom 25.4.2002, AZ. I ZR 250/00, NJW 2002, S. 2645 ff.

40 BGH, Beschl. vom 8.10.1998 (AZ I ZR 284/97), Revisionsnichtannahme gegen OLG Hamm (FN 17).

41 BGH (Schilderverkauf) GRUR 1974, S. 733 ff.; BGH (Bestattungswesen I und II) GRUR 1987, S. 13 ff. mit Bestätigung der Entscheidung Schilderverkauf.

42 BGH (Blockeis II) DVBl 1965, S. 362 ff.

43 Vgl. oben Abschnitt „Kommunales Eigentum als Wettbewerbshindernis, c) Drittschutzwirkung kommunaler Zulassungsnormen“ mit FN 11.

lediglich mitverwirklicht wird“.<sup>44</sup> Das Gericht führt dann weiter aus, dass es nicht Sinn des § 1 UWG sei, „den Anspruchsberechtigten zu ermöglichen, Wettbewerber unter Berufung darauf, daß ein Gesetz ihren Marktauftritt verbiete, vom Markt fernzuhalten, wenn das betreffende Gesetz den Marktzutritt nur aus Gründen verhindern will, die den Schutz des lautereren Wettbewerbs nicht berühren“<sup>45</sup>. Entscheidend ist also zunächst einmal, ob das Verhalten des hinzu tretenden Wettbewerbers lauter oder unlauter ist, und nicht die Frage, wem die Aktien des Wettbewerbers gehören.

Nicht aufgegeben wird die Prüfung, ob die verletzte Norm vielleicht eine „sekundäre wettbewerbsbezogene Schutzfunktion“ hat, was jedoch für die Zulassungsnorm der bayrischen Gemeindeverfassung verneint wird. Nach den Gesetzesmaterialien soll Art. 87 BayGO die Gemeinde nicht nur vor unbedachten Risiken bewahren, sondern zugleich einer „ungezügelter Erwerbstätigkeit der öffentlichen Hand zu Lasten der Privatwirtschaft“ vorbeugen. Nach Auffassung des Bundesgerichtshofs (BGH) geht es hier nicht um die Lauterkeit des Wettbewerbs, die von § 1 UWG geschützt wird, sondern um die Erhaltung einer von privaten Unternehmen geprägten Marktstruktur, die gerade nicht vom Schutzzweck des Wettbewerbsrechts erfasst wird. Das Urteil dürfte auf die mit ähnlichen wirtschaftspolitischen Zielsetzungen novellierten Vorschriften des § 107 Abs. 1 GO.NW und § 102 GO.BW übertragbar sein.

Das Ende von Wettbewerbsklagen gegen die Kommunalwirtschaft dürfte damit nicht erreicht sein, solange die Zivilgerichtsbarkeit als „eher der Privatwirtschaft gewogen“ und der Schutz privater Unternehmen vor Gesellschaften der öffentlichen Hand durch die Verwaltungsgerichte als unzulänglich empfunden werden (Ehlers 2002: E 1 ff. [E 41, E 88 und E 92]).

#### Kommunalaufsicht behindert Wettbewerb

18. Mit der Entscheidung des Bundesgerichtshofs wird die Verantwortung für gemeinderechtliche Fehler bei Gründung oder Erweiterung kommunaler Unternehmen ausdrücklich wieder auf die Landesgesetzgeber und die ausübenden Aufsichtsbehörden zurückverlagert.<sup>46</sup> Die kommunalen Aufsichtsbehörden haben in erheblicher Weise an der Eskalation des Streits zwischen kommunalen Unternehmen und privater Konkurrenz mitgewirkt und mit je nach Bundesland unterschiedlicher Intensität Ausweitungen in vernünftige Betätigungsfelder verhindert. Sie tragen daher maßgeblich dazu bei, dass kommunale Versorgungs-, Entsor-

---

44 BGH, ebenda (FN 39), S. 2646.

45 Ebenda, S. 2646/47.

46 Ebenda, S. 2648.

gungs-, Telekommunikations- und Verkehrsunternehmen zumindest stark behindert werden, sich im Wettbewerb zu bewähren. Die Kommunalaufsicht geht weit über die Funktion einer Rechtsaufsicht hinaus, setzt ihre Beurteilung an die Stelle jener der Kommunen und verstößt damit gegen die weite Einschätzungsprärogative der demokratisch legitimierten Selbstverwaltung, die insoweit von Art. 28 Abs. 2 GG garantiert wird. Verdikte gegen betriebswirtschaftliche Prinzipien in der Kommunalwirtschaft, die andererseits landesweit direkt oder über Public Private Partnerships in die öffentliche Verwaltung Eingang finden sollen, und Druck auf Verkauf von Minderheitsbeteiligungen der Kommunen, beides von der Kommunalaufsicht in Nordrhein-Westfalen initiiert<sup>47</sup>, stehen den Aufsichtsbehörden nicht zu, und zwar auch dann nicht, wenn in den Kommunen kraft unzulänglicher Finanzausstattung aktuelle Finanznot herrscht.

## Ohne Handlungsfähigkeit fehlen Zukunftsperspektiven

### Unternehmen wie jedes Unternehmen

19. Ohne Handlungsfähigkeit fehlen Zukunftsperspektiven für die kommunalen Unternehmen, die sich dem Wettbewerb stellen müssen und gestellt haben.

Die dargestellten Einschränkungen der Handlungsfähigkeit sind kontraproduktiv, wenn im Zusammenwirken von kommunalen Organisationsregeln, europäisch initiierten Vergabevorschriften und bundesdeutschem Wettbewerbsrecht einschließlich usurpierten Gerichtskompetenzen kommunale Unternehmen nicht in gleicher Weise tätig werden dürfen, mit der es den Konkurrenten gelingt, den kommunalen Unternehmen Kunden abzuwerben. Auch nach Klarstellung durch den Bundesgerichtshof wird der Befund nur in Teilbereichen entschärft.

Beginnend mit den kommunalen Wettbewerbsbranchen, fortschreitend hinein in die hochdefizitären öffentlichen Aufgaben, liegt eine Ökonomisierung und Privatisierung fast aller kommunalen Aufgabenbereiche ohne eigentlich notwendige vorlaufende Aufgabenkritik im gesellschaftspolitischen Trend. Der immer wieder problematisierte Konflikt zwischen privaten Gewinnerzielungsabsichten und öffentlichen Gemeinwohlinteressen wird aufgelöst: Wird die Erbringung von Verwaltungsleistungen der erwerbswirtschaftlichen Gewinnerzielung geöffnet, lassen sich Effizienzvorteile erzielen, die schließlich auch dem Bürger zugute kommen.<sup>48</sup>

<sup>47</sup> Bezirksregierung Düsseldorf, Wirtschaftliche Betätigung, Erlass vom 28.1.2002, ausdrücklich in Abstimmung mit den anderen Bezirksregierungen und dem Innenminister Nordrhein-Westfalens.

<sup>48</sup> So ein kritischer Beitrag von Hecker (2001: 261 ff. [287]) zur Privatisierung der Berliner Wasserbetriebe und dem dazu ergangenen Urteil vom 20.10.1999 des VerfGH Berlin NVwZ 2000, S. 794 ff.

Das ist nicht die Synthese zwischen privater Gewinnmaximierung und öffentlichem Zweck, sondern die eindeutige Überlagerung des Letzteren. Dass z.B. die Stadtwerke – so der stolze Anspruch – den ersten Wettbewerbssturm hervorragend überstanden haben, ist nur die halbe Wahrheit: Die Stadtwerke sterben nicht, aber sie finden sich in einer völlig anderen Anbieterstruktur wieder. Fast alle Stadtwerke in Städten über 100 000 Einwohner haben inzwischen eine private Beteiligung, oder ihre Eigentümer bemühen sich gerade darum. Das örtliche Stadtwerk wird entweder ein Unternehmen wie jedes Unternehmen, oder die Eigentümerin muss rechtzeitig vor weitgehendem Wertverfall verkaufen.<sup>49</sup> Das allerdings widerspricht den gemeindeverfassungsrechtlichen Prinzipien zur wirtschaftlichen Verwaltung des Vermögens, wonach Kommunen „das Erbe früherer Generationen regelmäßig auch nicht zur Behebung augenblicklicher Finanzschwierigkeiten veräußern dürfen“.<sup>50</sup>

#### Kommunale Handlungsvarianten: Kämpfen oder verkaufen

20. Kämpfen oder verkaufen sind die Varianten – und sie sind nicht neu, denn schon der Gesetzgeber von 1935 hatte solche Überlegungen zum Rückzug der Kommunen aus ihren Gesellschaften angestellt. Nach dem Krieg haben die Länder solche Überlegungen fortgesetzt, sie fürchteten allerdings Vermögensverschleuderung und rieten zu harmloseren Varianten, z.B. zur Betriebsverpachtung (vgl. Nachweise bei Surén 1960: 164 f., 165 FN 76). Inzwischen gibt es einen reichen Erfahrungsschatz aus dem Privatisierungsgebot im Zusammenhang mit dem Altschuldenhilfegesetz in den neuen Bundesländern, was ebenfalls aus – vielleicht gut gemeinten – ideologischen Gründen zu einem Veräußerungszwang und damit zu einer gigantischen Vermögensverschleuderung der auf die Kommunen übergeleiteten Wohnungsbestände geführt hat.<sup>51</sup> Mit diesen „Vorbildern“ vor Augen und der Erkenntnis, dass zumindest aus unserer wirtschaftspolitisch neutralen Verfassung nach herrschender Meinung keine Argumente gegen eine gewerbliche Betätigung der öffentlichen Hände einschließlich der Gemeinden und auch keine Argumente für eine Anwendung des Subsidiaritätsprinzips herzuleiten sind, lohnt sich festzustellen, was für den Kampf um Erhalt und weitere Entwicklung kommunaler Unternehmen im Wettbewerb notwendig ist.

49 Vgl. Prognos Trendletter, Nr. 3 (2001).

50 So schon die amtliche Begründung zu § 60 DGO, abgedruckt bei Surén/Loschelder (1940), § 60 Erl. 1, S. 2.

51 §§ 4, 5 Gesetz über Altschuldenhilfe für kommunale Wohnungsunternehmen, Wohnungsgenossenschaften und private Vermieter in dem in Art. 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet.

## Konkurrentenschutz bei Gewinnerzielungsabsichten?

## a) Gewinnerzielungsabsicht contra öffentlichen Zweck

21. Gewinnerzielung rechtfertigt keinen öffentlichen Zweck, aber jeder öffentliche Zweck die Gewinnerzielung – zynische Verfassungswirklichkeit? Der erste Teil des Satzes erscheint als Standard in den meisten Veröffentlichungen und Urteilen zur Wirtschaftstätigkeit der Gemeinden. Die ständige Wiederholung macht ihn eingängig, offenbar sogar überzeugend. Sowie der Satz problematisiert wird, relativiert sich seine Überzeugungskraft. Dies beginnt bei den Wurzeln 1935: Es kann einer Gemeinde nie erlaubt sein, zu wirtschaften, wenn ihr einziges Ziel dabei die Gewinnerzielung ist.<sup>52</sup> Gleichzeitig wird das wirtschaftliche Unternehmen als „Privatunternehmen mit der Absicht der Gewinnerzielung“ definiert<sup>53</sup>, mit der Pflicht konfrontiert, Erträge für den Haushalt zu erwirtschaften, und mit dem Hinweis versehen, keine Beteiligungen einzugehen, deren Erträge nicht gesichert sind (Surén/Loschelder 1940: § 72 Erl. 2, S. 131). Da die Widersprüchlichkeit offenbar auch damals schon aufgefallen war, haben namhafte Kommentatoren zwischen kapitalistischen Gewinnmaximierungstendenzen und Gemeinwohlaspekten die „ertragswirtschaftliche Führung“ von Unternehmen erfunden und die Pflicht, Erträge zu erwirtschaften, mit dem gleichen auch heute noch gültigen handelsrechtlich-betriebswirtschaftlichen Vokabular für Privatunternehmen umschrieben (vgl. ebenda: 131).

Auch diese Diskussionen sind nach dem Krieg wieder aufgenommen worden. Damals wie heute gibt es *keine stichhaltige Begründung* dafür, *dass rein erwerbswirtschaftliche Zwecke keine öffentlichen Zwecke sind, wenn die Gewinne der öffentlichen Hand für Gemeinwohlszwecke zur Verfügung stehen* (vgl. Otting 1997: 122; Hidien 1981: 135). Die Differenzierung zwischen direkter (und nur die soll gelten) und mittelbarer Zweckerfüllung ist zwar ein interessantes Gedankenspiel, aber im Hinblick auf das Ziel, durch die Unternehmenstätigkeit einen öffentlichen Zweck zu erfüllen, eher vordergründig und zumindest dann unangemessen, wenn der öffentliche Zweck schließlich mittelbar erfüllt wird.

Die Frage nach den rein erwerbswirtschaftlichen Zwecken von kommunalen Unternehmen gewinnt zunehmend an Bedeutung. Gerade die dem Wettbewerb ausgesetzten Unternehmen sind aus Gemeinwohlmotiven gegründet worden, aber heute überwiegend „normale“ Unternehmen mit üblichen Renditeerwartungen. Der öffentliche Zweck kann z.B. der kommunalen Energie- und Wasserversorgung bei genauer Prüfung ebenso fehlen wie die einfache oder qualifizierte Subsidiarität. So sind die großen Versorgungsunternehmen durchaus in der Lage, die jewei-

52 Amtl. Begründung zu § 67 DGO, abgedruckt bei Surén/Loschelder (1940: 89) zu § 67.

53 Vorläufige Ausführungsanweisung Altreich, abgedruckt in Surén/Loschelder (1940: 87 f.).

ligen Stadtwerke bei der Energie- und Wasserversorgung zumindest genauso gut zu ersetzen.<sup>54</sup>

*b) Public Private Partnerships – Private Partner ohne Altruismus*

22. Im Rahmen von Public Private Partnership (PPP) taucht die Frage auf, ob in der Partnerschaft der öffentliche Zweck oder die Gewinnerzielungsabsicht siegt. Zur Formenvielfalt von PPPs gehört die Partnerschaft mittels Gründung gemischt-wirtschaftlicher Unternehmen. Der private Partner handelt selten aus Altruismus, sondern grundsätzlich aus nacktem Gewinninteresse. Liest man die euphorischen Erwartungen von PPPs an Markt, Zielorientierung, Erschließung neuer Geldquellen usw., kommen öffentliche Zwecke nur unter der Rubrik Bedenken und Risiken vor. Aus diesem Grund wird in der Literatur immer wieder der Versuch gemacht, den öffentlichen Zweck in dieser Partnerschaft zu retten, um die kommunalwirtschaftliche Betätigung aufrechterhalten zu können. Zu den positiven Wirkungen sollen die Professionalität der Entscheidung und die geringere Abhängigkeit von politischer Einflussnahme gehören, also Erfolg von noch teilweise öffentlichen Unternehmen durch Minderung der Abhängigkeit von öffentlicher Legitimität! Die Funktionslogik von PPPs soll in der erfolgreichen Parallelschaltung von öffentlichem und privatem Interesse bestehen. Trotz solch verbaler Glättungen bleibt das Gewinninteresse für den Privaten prägend. Der Erfolg eines Unternehmens zeigt sich im Gewinn, ist die Rendite hoch, ist es auch der wirtschaftliche Effekt für die öffentliche Aufgabe.<sup>55</sup> Wer PPPs auch in Form gemischt-wirtschaftlicher Gesellschaften für sinnvoll hält, wird die vorrangigen *Gewinnerzielungsabsichten beider Partner* akzeptieren müssen; der öffentliche Zweck ergibt sich aus der Satzung des Unternehmens, er kann mittels Unternehmensgewinnen erfüllt werden. PPPs gelten als moderne Fortentwicklung öffentlicher Strukturen<sup>56</sup> – Gewinnerzielung als Ausdruck der Modernisierung, auch Moralisten werden das hinnehmen müssen.

*c) Keine Tätigkeitsbegrenzungen für Wettbewerbsbranchen*

23. Seit 1935 soll die Schrankentrias nicht für Energieversorgung, Wasserversorgung und Verkehr, also unsere heutigen Wettbewerbsunternehmen, gelten. Telekommunikation war damals als Reichstelefonmonopol jeder anderen, also auch

54 Zum Vorstehenden vgl. Otting (1997: 112); Hellenmann (2000: 223 f.); Steckert (1996a: 170 ff. [172]).

55 Vgl. Budäus/Grüning (1997: 25 ff. [38, 56, 60 f.]); Schuppert (1997: 93 ff. [95]); Bull (1995: 621 ff. [624]); Tettinger (1996: 764 ff. [766, 768 f.]).

56 Nordrhein-Westfalen startet als erstes Bundesland eine PPP-Initiative, so die Pressemitteilung des Finanzministeriums Nordrhein-Westfalens vom 26.10.2001.

kommunaler Betätigung entzogen, die Entsorgung gehörte damals wie heute zu den privilegierten kommunalen Betätigungsfeldern, sodass diese Branchen für solche Beurteilungen ausfielen.

Für die heutigen Wettbewerbsbranchen wurde weder vor noch nach dem Krieg die Schrankentrias ernsthaft geprüft. Ein öffentlicher Zweck lag „stets“ und „eindeutig“ vor, allgemein wurde davon ausgegangen, dass auch die Subsidiaritätsbedingung „stets“ erfüllt wird (vgl. Surén/Loschelder 1940: § 67 Erl. 3a), aa), 3c) und 3c) bb)). Die Erlasse von Reichsinnen- und Reichswirtschaftsminister werden im gemeinderechtlichen Schrifttum bis heute als „einschlägig“ bezeichnet.<sup>57</sup> Der Innenminister Nordrhein-Westfalens beeilte sich 1953 zu erklären, dass es nicht Sinn der neuen gemeinderechtlichen Vorschriften sei, die wirtschaftliche Betätigung in den Bereichen einzuengen, in denen sie allgemeine Anerkennung gefunden habe.<sup>58</sup> Auch 1960 bestand noch die Auffassung, dass gemeindliche Versorgungs- und Verkehrsunternehmen die Subsidiaritätsvoraussetzungen im Verhältnis zu privaten Unternehmen sogar „stets besser erfüllen“ (Surén 1960, B. I 6b), S. 155). Diese Branchen waren also „gesetzt“, die Schranken galten für die übrige Kommunalwirtschaft. So ähnlich hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof dies auch 1957 gesehen und die Zulassungsnormen für die heutigen kommunalen Wettbewerbsbranchen einfach per verfassungskonformer Interpretation außer Kraft gesetzt.<sup>59</sup>

Festzuhalten ist, dass die Rechtspraxis jahrzehntelang vermieden hat, die heutigen Wettbewerbsbranchen an den gemeinderechtlichen Zulassungsnormen zu messen. Was ohne Wettbewerb als „selbstverständlich“ oder „gesetzt“ galt, müsste unter verschärften Wettbewerbsbedingungen erst recht gelten.

#### *d) Willkürlich privilegierte Unternehmen*

24. Auch nicht-wirtschaftliche Unternehmen sind dem Wettbewerb ausgesetzt, sind längst keine Betätigungen mehr, die ihren öffentlichen Zweck auf der Stirn tragen und deshalb zu privilegieren sind, die sich eigentlich folgerichtig auch der Diskussion um Gewinnerzielung und örtlichen Wirkungskreis oder der Frage, wer die Aufgabe besser erledigen kann, stellen müssten. Nahezu alle gesundheits- und sozialpolitisch motivierten, auf Städtehygiene oder Umweltschutz bezogenen Einrichtungen werden heute sowohl von Verwaltungen oder Gesellschaften der öffentlichen Hand als auch von Privatunternehmen betrieben. Abfallentsorgung

<sup>57</sup> Zeiß (1959: 611 ff. [650]); Held u.a. (Stand Dez. 2001: § 107 Anm. 11.1).

<sup>58</sup> Runderlaß des Innenministers Nordrhein-Westfalens vom 23.6.1953, abgedruckt in: MBl.NW 1953, S. 1047.

<sup>59</sup> Bay VerfGH, der städtetag 1958, S. 125 ff.

spätestens ab Geltung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes<sup>60</sup>, Wohnungsunternehmen spätestens seit Wegfall der Gemeinnützigkeit oder Messen sind „Geschäfte“, Pflegeheime seit Einführung der Pflegeversicherung zum Teil auch. Sportarenen für Profifußball mögen riskante Geschäfte sein, nicht-wirtschaftliche, aus Gründen des Breitensports oder der Volksgesundheit privilegierte Betätigungen sind sie nicht.

Die Privilegierungsentscheidungen der Landesgesetzgeber sind längst willkürlich. In Nordrhein-Westfalen wurden 1994 die Wohnungsunternehmen in angeblich nicht nachvollziehbarer (Held 2001, § 107 Anm. 11.2 a. E.), aber im Gesetz sichtbarer Weise privilegiert, die Messen 1999, nachdem die Großmessen in Düsseldorf und Köln im Landesinteresse längst weltweit erfolgreich waren und die Kommunalaufsicht diese Betätigungen in konsequenter Auslegung der Gemeindeordnung, so wie von der Landesregierung vorgegeben, zu behindern suchte. Die Privilegierung ist den Messen auch gut bekommen, doch haben weltweite Messeaktivitäten keine andere Qualität als welt- oder europa- oder landesweite Consulting- und Versorgungsaktivitäten von Stadtwerken – beide sind erfolgreiche Unternehmen, die für den Ruf des Standorts und dessen Prosperität, für letztere durch Gewinnerzielung im Unternehmen, sorgen.

Die richtige Antwort ist, die Trennung zwischen wirtschaftlichen und nicht-wirtschaftlichen Unternehmen aufzugeben. Eine Unterscheidung, für die im Wesentlichen nur gesetzgeberische Willkür als Begründung herangezogen werden kann, ist auf Dauer nicht hinnehmbar.

Mit Vereinheitlichung beider kommunaler Betätigungsfelder, der wirtschaftlichen (die häufig hoch unwirtschaftlich sind) und der nicht-wirtschaftlichen (die mehr und mehr wirtschaftlich im Sinne von Geschäft werden), kann eine gemeinsame Schwelle übrig bleiben, nämlich das Tatbestandsmerkmal, dass „ein *wichtiges Interesse* der Gemeinde an der Gründung oder Beteiligung *vorliegt*“ (z.B. § 108 Abs. 1 Nr. 2 GO.NW) (Hervorh. U.S.). Diese Schwelle ist deutlich niedriger als die Schrankentrias, gleichwohl nicht mit beliebigen Geschäftsfeldern ausfüllbar.

### Keine Sonderrolle für öffentliche Unternehmen

25. Unternehmen mit öffentlichem Allein- oder Mehrheitseigentum, gleich ob wirtschaftlich oder nicht-wirtschaftlich, werden in (fast) jeder Beziehung wie private Unternehmen behandelt. Sie sind Zwangsglieder der Selbstverwaltungsorganisationen der Wirtschaft, sie unterliegen gleichen Steuerpflichten, die Organe den gleichen Haftungs- und Strafregele. In der Versorgungsbranche gilt das neue Energie- und Kartell-

60 Ebenso Otting (2000: 206 ff.); Tettinger (1996: 769); in Baden-Württemberg fehlt in § 102 Abs. 2 GO.BW eine Privilegierung von Abfallunternehmen.

recht für alle Unternehmen, unabhängig von Größe und Eigentumsverhältnissen (vgl. Moraing 1998: 233 ff. [254]). Maßstab für die Pflichterfüllung der Organe ist gleichermaßen die Sorgfalt eines ordentlichen und gewissenhaften Geschäftsleiters. Wer aus Rücksicht auf angebliche öffentliche Zwecke mögliche und übliche Erträge vermeidet, handelt pflichtwidrig und gegebenenfalls strafbar (vgl. Schmidt in: Müller-Gugenberger/Bieneck 2000, § 31 Rn 53, 118, 125; Hübner 1982: 8 f.). Bei kommunalen Unternehmen kann die öffentliche Zweckbestimmung eher haftungs- und strafverschärfend wirken, wenn z.B. durch nicht zwingend notwendige Aufwendungen die nach § 72 DGO und Nachfolgevorschriften (entschieden z.B. für § 109 GO.NW) zu erwirtschaftenden Erträge geschmälert werden.<sup>61</sup>

Eine so gebundene Geschäftsleitung kann dem öffentlichen Zweck nur durch besonders erfolgreiches Wirtschaften mit Gewinnabführung dienen. Erträge erfolgreicher kommunaler Unternehmen dienen dem öffentlichen Gemeinwesen, nicht der privaten Gewinnoptimierung. Wenn kommunale Unternehmen wie normale Unternehmen geführt werden müssen, dann müssen sie nicht nur vom Fiskus oder den Kartellbehörden, sondern auch vom jeweiligen Landesgesetzgeber wie normale Unternehmen behandelt werden.

## Ausblicke

### Handlungsbedarf

26. Der allgemeine Umgang mit den kommunalen Unternehmen gibt Anlass zur Besorgnis. In einem Gesellschaftssystem, in dem es fast nur noch um Geld geht, sollten Amtsträger und öffentliche Meinung nicht moralisieren, Geld rechtfertige keinen öffentlichen Zweck. Was spricht dagegen, dass kommunale Unternehmen ihren Erfolg dem öffentlichen Zweck widmen, also durch betriebswirtschaftlich übliche Verhaltensweisen Renditen für ihre Kommunen erzielen, die diese für öffentliche Zwecke einsetzen können, die auf dem angeblich vorrangigen Weg über Steuern und Finanzaufweisungen offensichtlich nicht mehr erreichbar sind. Diese grundlegende Positionierung wird durch die europäischen Liberalisierungstendenzen deutlich verstärkt. Es kann nicht Sinn von Bundes- und Landespolitik sein, die ehemaligen kommunalen Monopole einem hemmungslosen Wettbewerb auszusetzen, jeden Angreifer örtlich zuzulassen, jeden Gegenangriff, auch über die Stadtgrenzen hinaus, mit Angeboten, Methoden, Zusatzdienstleistungen usw., die die private Konkurrenz erfolgreich einsetzt, an der Schrankentrias scheitern zu lassen. Dass drei Bundesländer (Bayern, Nordrhein-Westfalen und Thüringen) für die Wettbewerbsbranchen eine Grenzüberschreitung gestatten, war notwendig,

<sup>61</sup> OLG Hamm (Str. sen.) NSz 1986, S. 199 ff.

reicht aber als einzige Marktöffnung für kommunale Unternehmen nicht aus. Das Plädoyer der Bundesregierung, mit der Liberalisierung der Energieversorgung die gemeindlichen Beschränkungen für die kommunalen Versorger abzubauen<sup>62</sup>, hat auf Landesebenen wenig Früchte getragen. Auch der Bundestag hat kürzlich die Bundesregierung aufgefordert, im Dialog mit den Ländern Chancengleichheit für kommunale Unternehmen zu fördern, das heiÙe „insbesondere auf eine zeitgemäÙe Anpassung des Gemeindegewirtschaftsrechts in den Gemeindeordnungen ... hinzuwirken!“<sup>63</sup>

### Daseinsvorsorge als Rettung?

27. Zur Rettung kommunaler Kompetenzen im Wettbewerb wurde aus der Sicht der Kommunalverbände, der Gewerkschaften und der Bundesländer das Thema „Daseinsvorsorge“ aktiviert. Nach jüngster Auffassung der Europäischen Kommission soll gerade der wirksame Wettbewerb eine effektive Daseinsvorsorge ermöglichen<sup>64</sup> – Ziel ist also nicht die Rettung geschützter Märkte für kommunale oder sonstige Unternehmen, sondern deren Öffnung für den Wettbewerb durch Ausschreibungen. Nach den Beschlüssen des Europäischen Rates in Laeken im Januar 2002 und insbesondere den ausdrücklichen Erklärungen der niederländischen und der deutschen Regierung, dass die Politik der Marktöffnung in der Europäischen Union durch Bestimmungen der Daseinsvorsorge nicht infrage gestellt werden dürfe<sup>65</sup>, sind Diskussionen um die Daseinsvorsorge wohl nicht geeignet, die notwendige Wettbewerbsorientierung der kommunalen Wirtschaft auch nur zu verzögern.

### Grundlegende Neuinterpretation oder Neuordnung

#### *a) Wettbewerb unter aufgabenregulierten öffentlich kontrollierten Privatunternehmen*

28. Bistlang waren hoch unwirtschaftliche, defizitäre Betätigungen der öffentlichen Hand durch Privatisierungsüberlegungen nicht sonderlich gefährdet. Dies hat sich, wie die Diskussionen um den Öffentlichen Personennahverkehr belegen, durch Neudefinition der gewerblichen Tätigkeit geändert: Nicht die Personenbeförderung, sondern die Bedienung des Stadtgebiets ist der gewerbliche Zweck des

62 Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates vom 19.12.1996 zur Neuregelung des Energiewirtschaftsgesetzes, BT-DS 13/7274 vom 23.3.1997, S. 32.

63 BT-DS 14/7177 vom 17.10.2001, S. 3 zur nachhaltigen Wasserwirtschaft in Deutschland; BT-Plenarprotokoll 14/227, am 21.3.2002, S. 22556 f. mit Anl. 4, S. 22571.

64 Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa, KOM (2000) 580 endg. Rn. 11, 14, 38–39.

65 Europäischer Rat von Laeken zur Daseinsvorsorge, VKU-Nachrichtendienst, Nr. 637, Januar 2002, S. 2.

Nahverkehrsunternehmens (vgl. Steckert 1997: 15 ff.; ders. 1999a: 1 ff. [3]). Diese Neu- oder Umdefinition eines Unternehmenszwecks lässt sich auf eine Vielzahl sonstiger nicht rentabler kommunaler Aufgaben anwenden. Deshalb ist die bisherige Trennung zwischen wirtschaftlich und nicht-wirtschaftlich obsolet, stattdessen wird eine Differenzierung nach in der Regel rentablen und grundsätzlich defizitären Unternehmen interessant: Im zweiten Fall findet eine Art Aufwandssenkungswettbewerb statt, die Ertragsseite wird in der Regel ausgeblendet. „An die Stelle des bisherigen öffentlichen Unternehmens tritt zunehmend das aufgabenregulierte und öffentlich kontrollierte Privatunternehmen als typische neuzeitliche Unternehmensform“ (Cox 1997: 50 ff. [60]).

Der Nahverkehrsbereich gehört zum europäischen Wettbewerb, ohne dass der Wettbewerb die Kostentragungspflicht der Kommune qualitativ ändert. Da öffentlicher Nahverkehr in deutschen Großstädten auch mit Dumpinglöhnen nicht kostendeckend zu erbringen ist, kann der Wettbewerb zu gewissen Kostensenkungen, also zu einer quantitativen Minderung der kommunalen Belastung führen. Dies dient als Rechtfertigung für den Wettbewerb, ist jedoch nicht der eigentliche Hintergrund: *Es geht um die Öffnung heutiger kommunaler Aufgaben für den Markt.*

In den deutschen Ballungsräumen wird der ÖPNV immer noch weitgehend von kommunalen Unternehmen erbracht. Sie brauchen Zeit, um sich den Wettbewerbsusancen anzupassen; die sofortige Ausschreibung aller Liniendienste würde die kommunalen Unternehmen in ihrer Existenz treffen.<sup>66</sup>

Den kommunalen Verkehrsunternehmen könnte geholfen werden

- durch Übergangsfristen,
- durch Nichtanwendung der allgemeinen Vergabevorschriften im Rahmen der EG-Verkehrsverordnungen<sup>67</sup>,
- durch Relativierung des Örtlichkeitsprinzips noch in der Mehrheit der Bundesländer.

#### *b) Wirtschaftsunternehmen im Wettbewerb*

29. Die europäische Wettbewerbsprägung muss als Auslegungsmaßstab auch für die Gemeindeordnungen herangezogen werden. Wettbewerb ist längst kein Mittel, keine Methode mehr, sondern Inhalt, Lebensphilosophie; der Wettbewerb

<sup>66</sup> Eine kurzfristige Veränderung des gültigen Rechtsrahmens auf der Grundlage der EG-VO 1191/69 könnte durch ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs drohen, der vom BVerwG (DVBl. 2000, S. 614 ff.; dazu Wachinger [2001: 197 ff.]) angerufen wurde und zu dem die Schlussanträge des Generalanwalts Philippe Léger vom 19.2.2002 (Rechtssache C-280/00) vorliegen.

<sup>67</sup> Dies sehen EU-Kommission (KOM [2002] 107 end. vom 21.2.2002, S. 3) und Vergabekammer Düsseldorf (Beschluss vom 18.4.2002, AZ VK-5/2002-L, S. 11 ff.) anders.

selbst soll das öffentliche Wohl fördern. Unternehmen, die von Märkten abhängig sind, müssen zu ihrem Überleben die Gewinnerzielung zu ihrem herrschenden Wert erheben (vgl. Ruys 1997: 126 ff. [128/29]). Die europäische Union hat Telekommunikation, Postdienste, Eisenbahnen, Strom- und Gasversorgung der Herrschaft des Wettbewerbs unterstellt. Für die kommunalen Energieversorger erwächst daraus geradezu *eine Pflicht zum wettbewerblichen Verhalten*: sie müssen „unbündeln“, Netznutzungsentgelte veröffentlichen, Netze für Dritte bereitstellen und das alles durch Investitionen in Millionenhöhe mit elektronischen Systemen handhabbar machen, obgleich die dafür notwendigen Standardsysteme das Erprobungsstadium kaum verlassen haben. Mit dieser Entscheidung, dieser Pflicht zum Wettbewerb wird das Wirtschaften auch kommunaler Unternehmen zwangsgeprägt. Der öffentliche Zweck ist nur noch durch erfolgreiches Wirtschaften erreichbar, was sich in Wachstum<sup>68</sup> und Gewinnerzielung dokumentiert – ohne Gewinnerzielung kann ein Wettbewerbsunternehmen nicht überleben. Diesen Fakten müssen sich alle stellen, die den öffentlichen Zweck einschließlich der öffentlichen Bezüge für kommunale Unternehmen und die kommunale Subsidiarität hochhalten, um eben dieses Tun zu begrenzen.

Wen der europäische oder nationale Gesetzgeber Regeln aussetzt, die nur mit Umorientierung des Unternehmens auf privatwirtschaftliche Ziele zu bestehen sind, der erfüllt auch dann noch seinen öffentlichen Zweck, wenn er durch erfolgreiches Wirtschaften überlebt und seinen Kommunen die gesetzlich verlangten Erträge liefern kann. Auch durch Grenzüberschreitung dient das Unternehmen dem öffentlichen Zweck und der örtlichen Gemeinschaft, wenn dies zur notwendigen und üblichen Wettbewerbsausrichtung der Branche gehört (vgl. Hellermann 2000: 157 f.; Moraing 2001: 243 ff.).

Eine umfassende Neuorientierung des öffentlichen Zwecks, der Ortsbezogenheit und der Subsidiarität ist geboten. Mit der Bestimmung dessen, was zum Wesen der Selbstverwaltung gehört, muss nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts<sup>69</sup> der geschichtlichen Entwicklung und den verschiedenen historischen Erscheinungsformen der Selbstverwaltung in einem gewissen Ausmaß Rechnung getragen werden. Für die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen dürfte die Ökonomisierung der Lebensgrundlagen in Europa zu diesen beachtlichen Erscheinungsformen gehören. In einem gemeinsamen Europa, das nahezu ausschließlich ökonomischen Grundzielen folgt, können die kommunalen Unternehmen nicht

68 Vgl. Moraing (2001: 44 ff. [45]): ohne Wachstumsmöglichkeiten ist ein in der Konkurrenz stehendes Unternehmen nicht überlebensfähig.

69 BVerfGE 11, S. 266 ff. (274); 59, S. 216 ff. (226).

den gleichen Beschränkungen unterliegen wie 1935 in Vorbereitung auf eine staatlich gesteuerte Kriegswirtschaft.<sup>70</sup>

Die fundamentale Gegenposition von Ehlers (1998: 497 ff. [504]), die nunmehr auch im Gutachten zum 64. Deutschen Juristentag 2002 umfassend begründet wird (Ehlers 2002: E 1 ff. [E 34 f., E 68 ff.]), es könnten nicht neben den Trägern hoheitlicher Gewalt Doppelgänger in Organisationsformen privaten Rechts fungieren, die außerhalb der staatlichen Kompetenzordnung nach Belieben schalten und walten könnten, findet sich in der Lebens- und Rechtswirklichkeit nicht wieder, wobei es schließlich nicht um grenzenloses beliebiges Handeln geht. Am Beispiel der (bislang überwiegend nur rechtsform-)privatisierten Staatsmonopole, insbesondere für Postdienste und Telekommunikation, lässt sich zeigen, dass der öffentliche Zweck dieser Unternehmen offenbar noch als gegeben gilt, obgleich beide praktisch nur noch Prinzipien der Gewinnmaximierung und des Shareholder value anhängen. Soweit haben sich kommunale Unternehmen trotz ihres Wegs zum normalen, gewinnorientierten Wettbewerbsunternehmen noch nicht von ihren Ursprüngen entfernt. Der Deutsche Juristentag hat sich in seiner Schlussabstimmung am 19. September 2002 unter Zurückweisung der Ehlers'schen Begrenzungsthese für weitgehende Handlungsfähigkeit der kommunalen Unternehmen ausgesprochen.

### *c) Gleichbehandlung*

30. Wettbewerbsunternehmen verlangen nach Gleichbehandlung: Die Kommunalwirtschaft darf Gewinne aus Betätigungen, die andere Unternehmen aus der gleichen Gewerbetätigkeit erzielen, wie diese anderen auch zur Gründung neuer Geschäftsfelder einsetzen.

### Gesetzliche Neuordnung

31. Obgleich eine den lebens- und gesellschaftspolitischen Verhältnissen in Deutschland und Europa angemessene Auslegung der gemeinderechtlichen Organisationsnormen möglich ist, würde eine solche Auslegung einen breiten gesellschafts- und rechtspolitischen Konsens voraussetzen. Angebracht ist deshalb zur Sicherung der hohen kommunalen Vermögensbestände in Form von handelsrechtlichen Gesellschaften eine gesetzliche Neuordnung, hilfsweise zumindest eine Klarstellung.

<sup>70</sup> So weist z. B. Jürgen Hidi (1981: 176) darauf hin, dass das nationalsozialistische Regime damals mit der vorgeblichen Stärkung der Privatwirtschaft gegenüber der Kommunalwirtschaft nicht zuletzt die Absicht verfolgt habe, die Privatunternehmen für gezielte staatliche Leistungsansprüche dienstbar zu machen.

Die Vorschläge von Jarass (2001: 100 ff.) für ein neues Wettbewerbsregime für kommunale Unternehmen, insbesondere Verzicht auf Subsidiarität und unmittelbare Erfüllung eines öffentlichen Zwecks, sind zu begrüßen.

Der Verfasser dieser Zeilen präferiert die Vereinheitlichung der Regeln für wirtschaftliche und nicht-wirtschaftliche Unternehmen, da die Unterscheidung nur noch willkürlich ist. Die niedrigere Schwelle für Gründung und Beteiligung nicht-wirtschaftlicher Unternehmen nach § 108 Abs. 1 Nr. 2 GO.NW kommt als Zulassungsschwelle in Betracht, wonach ein *wichtiges Interesse* der Gemeinde an der Gründung oder Beteiligung *vorliegen* muss. Dieses Merkmal ist vom demokratisch legitimierten Organ der Selbstverwaltung zu bewerten und zu beschließen, wobei diesem eine weite Einschätzungsprärogative im Sinn des Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz zusteht. Diese Lösung hätte den Vorteil, dass das Merkmal des wichtigen Interesses bereits umfassend vom höchsten Verwaltungsgericht in Nordrhein-Westfalen und im Sinne kommunalwirtschaftlicher Handlungsfähigkeit auch angemessen ausgelegt worden ist.<sup>71</sup>

32. Natürlich können auch systemimmanente Korrekturen hilfreich sein; sie beseitigen allerdings nicht das Grundproblem des allgemeinen politischen und administrativen (Un-)Verständnisses von der Kommunalwirtschaft, die sich dem Wettbewerb stellen muss.

So würde reichen, wenn ein öffentlicher Zweck das Unternehmen „rechtfertigt“, wie ohnehin in einigen Gemeindeordnungen geregelt, statt „erfordert“, wie in Nordrhein-Westfalen durch Antrag der Regierungsfractionen wieder aufgenommen wurde. Die Subsidiaritätsklausel könnte für die Wettbewerbsbranchen entschärft und zugleich der Wettbewerb auf Dienstleistungen erstreckt werden, die mit den Kerntätigkeitsbereichen zusammenhängen. Schließlich wäre es sinnvoll, klarzustellen, welche kommunalen Branchen einen „gesetzten“ öffentlichen Zweck in sich tragen. Dies wäre keine Katastrophe, sondern die Kodifizierung einer nunmehr bis zu 70-jährigen Rechtsanwendungspraxis.

## Ausklang

33. Alle Vorschläge zur Neubestimmung der heutigen Rechtslage, sei es durch eine der – auch jüngsten – historischen Entwicklung angepasste Auslegung, durch systemimmanente gesetzliche Ergänzungen oder durch eine mehr oder weniger radikale Neuregelung, gehen davon aus, dass sich die kommunalen Unternehmen im Wettbewerb bewähren, nicht vor ihm geschützt werden.

<sup>71</sup> OVG Münster NWVBl. 1995, S. 173 ff.

Für einen solchen Schutz hat es beachtliche Gründe gegeben. Namhafte Rechtslehrer haben sowohl die europäischen Strom- und Gasrichtlinien als auch Teile des neuen deutschen Energiewirtschaftsrechts für einen Verstoß gegen die europäischen Verträge und deutsches Verfassungsrecht gehalten (vgl. Baur/Friauf 1997: 13 ff., 55 ff.). Energieversorgung galt über viele Jahrzehnte als Infrastrukturaufgabe, Daseinsvorsorge, Aufgabe mit Gemeinwohlbezug – sie war viel zu wichtig, um sie ausschließlich den Marktkräften zu überlassen.

Dies wird heute europaweit anders gesehen. Dem müssen sich Stadtwerke genauso wie andere Versorger stellen. Nach einigen, teilweise erheblichen Anpassungsschwierigkeiten – nicht verwunderlich angesichts einer bis zu mehr als anderthalb Jahrhunderte alten Monopolstellung – haben die Stadtwerke Wettbewerbsfähigkeit erreicht.

Wirtschaften und am Wettbewerb teilnehmen zu dürfen wie jedes Unternehmen, nicht ständig nur aufgrund ihres Daseins (nicht etwa wegen wettbewerbswidriger Praktiken) von Wettbewerbshütern, Aufsichtsbehörden und Gerichten behindert zu werden, bleibt der Anspruch von kommunalen Unternehmen – ihr Verständnis ist, nicht wegen ungleicher Bedingungen langsam zu schrumpfen oder zur Vermeidung von Wertverfall schnell verkauft zu werden.

## Literatur

- Banner, Gerhard (1994), Neue Trends im kommunalen Management, in: Verwaltung – Organisation – Personal (VOP), H. 1 (1994), S. 5 ff.
- Baur, Jürgen F./Friauf, Karl-Heinrich (1997), Energierechtsreform zwischen Europarecht und kommunaler Selbstverwaltung, Baden-Baden.
- Bosl, Karl (1978), Europa im Mittelalter, Bayreuth.
- Braun, Günther E./Jacobi, Klaus-Otto (1990), Die Geschichte des Querverbands in der kommunalen Versorgungswirtschaft, Köln.
- Budäus, Dietrich/Grüning, Gernod (1997), Public Private Partnership – Konzeption und Probleme eines Instruments zur Verwaltungsreform aus der Sicht der Public-Choice-Theorie, in: Dietrich Budäus/Peter Eichhorn, Public Private Partnership, Baden-Baden, S. 25 ff.
- Bull, Hans-Peter (1995), Privatisierung öffentlicher Aufgaben, in: Verwaltungsarchiv (VerwArch), S. 621 ff.
- Cox, Helmut (1997), Paradigmenwechsel in der deutschen Wirtschaftspolitik und im öffentlichen Unternehmenssektor, in: Lionel Monnier/Bernard Thiry, Strukturwandel und Paradigmenwechsel, Festschrift zum 50jährigen Bestehen des IFIG/CIRIEC, Zeitschrift für Gemeinwirtschaft, H. 3–4, S. 50 ff.
- Cronauge, Ullrich (1999), Kommunale Wirtschaft zwischen Recht und Realität – Zur aktuellen Diskussion einer Anpassung des Gemeinwirtschaftsrechts an wettbewerbliche Rahmenbedingungen, in: Archiv für Kommunalwissenschaften (AfK), H. I (1999), S. 24 ff.
- Deutsche Bank Research (1998), Energiewirtschaft im Umbruch, Frankfurt/M.

- Drake, Frank-Detlev/Ohler, Tobias/Röthel, Thomas (2000), Vom Preiskrieg zum Servicewettbewerb, in: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen* (et), S. 286 ff.
- Ehlers, Dirk (2002), Empfiehlt es sich, das Recht der öffentlichen Unternehmen im Spannungsfeld von öffentlichem Auftrag und Wettbewerb national und gemeinschaftsrechtlich neu zu regeln? Gutachten E für den 64. Dt. Juristentag Berlin, Bd. I, München, S. E 1 ff.
- Ders. (1998), Rechtsprobleme der Kommunalwirtschaft, in: *Deutsches Verwaltungsblatt* (DVBl.), S. 497 ff.
- Girouard, Mark (1987), Die Stadt, Frankfurt/M.
- Gröning, Jochem (2001), Public Private Partnerships unter den Zwängen des Vergabe-, Gemeindefirtschafts- und Wettbewerbsrechts, in: *Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* (ZIP), S. 497 ff.
- Hecker, Jan (2001), Privatisierung unternehmenstragender Anstalten des öffentlichen Rechts, in: *Verwaltungsarchiv* (VerwArch.), S. 261 ff.
- Held, Friedrich Wilhelm u.a. (Stand Dez. 2001), *Kommunalverfassungsrecht Nordrhein-Westfalen*, Wiesbaden.
- Heintzen, Markus (1998), *Rechtliche Grenzen und Vorgaben für eine wirtschaftliche Betätigung von Kommunen im Bereich der Gebäudereinigung*, Rechtsgutachten, Berlin.
- Hellermann, Johannes (2000), *Örtliche Daseinsvorsorge und gemeindliche Selbstverwaltung*, Tübingen.
- Hidien, Jürgen (1981), *Gemeindliche Betätigungen rein erwerbswirtschaftlicher Art und „öffentlicher Zweck“ kommunaler wirtschaftlicher Unternehmen*, Berlin.
- Hübner, Ulrich (1992), *Managerhaftung*, München.
- Immenga, Ulrich/Mestmäcker, Ernst-Joachim (1992), *GWB-Kommentar*, 2. Aufl. München.
- Jarass, Hans D. (2001), *Kommunale Unternehmen im Wettbewerb*, Rechtswissenschaftliches Gutachten, Münster.
- Langen, Eugen/Bunte, Hermann-Josef (2001), *Kommentar zum deutschen und europäischen Kartellrecht*, 9. Aufl. Bd. I, Neuwied u.a.
- Maurer, Hartmut (1995), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 10. Aufl. München, S. 38 ff.
- Moraing, Markus (2001), Herausforderung Liberalisierung, Stadtwerke als Unternehmen im Wettbewerb, in: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen* (et), S. 44 ff.
- Ders. (1998), *Kommunales Wirtschaftsrecht vor dem Hintergrund der Liberalisierung der Märkte – Handlungsbedarf und Handlungsmöglichkeiten aus der Sicht der Kommunalwirtschaft*, in: *Wirtschaft und Verwaltung* (WiVerw), S. 233 ff.
- Müller-Gugenberger, Christian/Bieneck, Klaus (2000), *Wirtschaftsstrafrecht*, 3. Aufl. Köln.
- Nipperdey, Thomas (1990), *Deutsche Geschichte 1866–1918*. Bd. I, *Arbeitswelt und Bürgergeist*, München.
- Otting, Olaf (2000), *Wirtschaftliche Betätigung im Gewande nicht-wirtschaftlicher Einrichtungen*, in: *Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter* (NWVBl.), S. 206 ff.
- Ders. (1997), *Neues Steuerungsmodell und rechtliche Betätigungsspielräume der Kommunen*, Köln.
- Pagenkopf, Martin (2000), *Einige Betrachtungen zu Grenzen für die private wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden – Grenzen für Grenzzieher?*, in: *Gewerbe-Archiv* (GewArch), S. 177 ff.

- Püttner, Günter (2000), Rechtliche Vorgaben für kommunale Unternehmen, in: Peter Eichhorn/Christoph Reichard/Gunnar F. Schuppert, *Kommunale Wirtschaft im Wandel – Chancen und Risiken*, Baden-Baden, S. 27 ff.
- Ders. (1994), Privilegierung oder Diskriminierung öffentlicher Unternehmen im Europarecht, in: Peter Eichhorn/Werner Wilhelm Engelhardt (Hrsg.), *Standortbestimmung öffentlicher Unternehmen in der sozialen Marktwirtschaft*, Gedenschrift für Theo Thiemeyer, Baden-Baden, S. 339 ff.
- Ders. (1990), Die kommunale Wirtschaft – Grundpfeiler der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland, in: *der städtetag*, S. 877 ff.
- Rehn, Erich/Cronauge, Ulrich u.a. (2001), *Gemeindeordnung für das Land NW*, Bd. II, 2. Aufl. (Stand März 2001) Siegburg.
- Ruys, Pieter M. (1997), Von nationalen öffentlichen Versorgungsunternehmen hin zu europäischen Wirtschaftsnetzen, in: Lionel Monnier/Bernard Thiry, *Strukturwandel und Paradigmenwechsel*, Festschrift zum 50jährigen Bestehen des IFIG/CIRIEC, *Zeitschrift für Gemeinwirtschaft*, H. 3–4, S. 126 ff.
- Scholz, Rupert/Pitschas, Rainer (1984), Kriterien für die Wahl der Rechtsform, in: Günter Püttner (Hrsg.), *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, Bd. 5, 2. Aufl. Berlin u.a., S. 128 ff.
- Schuppert, Gunnar Folke (1997), Die öffentliche Verwaltung im Kooperationspektrum staatlicher und privater Aufgabenerfüllung – Erscheinungsformen von Public Private Partnership als Herausforderung an Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaft, in: Dietrich Budäus/Peter Eichhorn, *Public Private Partnership*, Baden-Baden, S. 93 ff.
- Steckert, Uwe (1999a), Dunkle Wolken über der Kommunalwirtschaft, in: *SGK-Forum*, April/Mai, S. 1 ff.
- Ders. (1999b), Energiewirtschaft im Wandel – Der Wettbewerb kommt, wohin gehen die kommunalen Energieversorger, in: *Zeitschrift für Kommunal Finanzen (ZKF)*, S. 2 ff.
- Ders. (1997), Finanzierbarkeit des ÖPNV nach Regionalisierung und Wettbewerb, in: *Österr. Zeitschrift für Verkehrswiss.*, S. 15 ff.
- Ders. (1996a), Kommunales Wirtschaftsrecht kontra Diversifizierung und Wettbewerb, in: *Zeitschrift für Kommunal Finanzen (ZKF)*, S. 170 ff.
- Ders. (1996b), Rekommunalisierung der Energieversorgung? in: *Recht der Energiewirtschaft (RdE)*, S. 94 ff.
- Stern, Klaus/Püttner, Günter (1965), *Die Gemeindegewirtschaft – Recht und Realität*, Stuttgart u.a.
- Surén, Friedrich-Karl (1960), *Die Gemeindeordnungen in der Bundesrepublik*, Bd. 1 und Bd. II, Köln u.a.
- Ders./Loschelder, Wilhelm (1940), *Die Deutsche Gemeindeordnung*, Bd. II, Berlin.
- Tettinger, Peter J. (1998), Rechtsschutz gegen kommunale Wettbewerbssteilnahme, in: *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)*, S. 3473 ff.
- Tettinger, Peter J. (1996), Die rechtliche Ausgestaltung von Public Private Partnership, in: *Die Öffentliche Verwaltung (DÖV)*, S. 764 ff.
- Valentin, Veit (1979), *Geschichte der Deutschen*, Köln (1. Aufl. 1947).
- Wachinger, Lorenz (2001), Zum Anwendungsvorrang des EG-Beihilfenrechts – was vom EuGH in Sachen Magdeburg (nicht) zu erwarten ist, in: *Verkehr und Technik*, S. 197 ff.

- Wolf, Dieter (1998), Die Liberalisierung der europäischen Energiemärkte, in: Betriebs-Berater (BB), S. 1433 ff.
- Wolff, Hans-J./Bachof, Otto/Stober, Rolf (1994), Verwaltungsrecht I, 10. Aufl. München, S. 238 ff.
- Zeiß, Friedrich (1959), Kommunales Wirtschaftsrecht und Wirtschaftspolitik, in: Hans Peters, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 3, Berlin u.a.

Friedrich Wilhelm Held

## Neue Entwicklungen im Gemeindefirtschaftsrecht

**Zusammenfassung:** Das neue Gemeindefirtschaftsrecht will den kommunalen Unternehmen durch die Eingrenzung der Subsidiaritätsklausel den Zugang insbesondere zu den Märkten der Versorgung mit Strom und Gas sichern, ohne ihnen den traditionellen Markt des Handwerks weiter zu öffnen. Dabei erweist sich die Subsidiaritätsklausel als nicht so wirksam wie die verfassungsrechtliche Bindung der kommunalwirtschaftlichen Betätigungen an einen „öffentlichen Zweck“. Mit der wachsenden Ausgliederung kommunaler Aufgaben gewinnt die Sicherung der kommunalen Steuerungsverantwortung an Bedeutung. Ausgliederungsverbot und Beteiligungsbericht erweisen sich als nur eingeschränkt geeignet, die Einheit und demokratische Legitimationsverantwortung der kommunalen Selbstverwaltung zu sichern. Die Regelform „Kommunalunternehmen“ ist besser geeignet, um die unternehmerische Flexibilität und demokratische Steuerungsverantwortung zu verbinden.

### Vorbemerkungen: Veränderte Politikbedingungen

In kaum einem anderen Bereich der Kommunen haben sich die wirtschaftlichen, administrativen und politischen Organisations- und Handlungsbedingungen so wesentlich verändert wie bei der wirtschaftlichen Betätigung der Städte und Gemeinden.<sup>1</sup> Im Wettbewerb des liberalisierten Binnenmarktes sehen sich die kommunalen Unternehmen als gleichberechtigte Wettbewerber. Sie fordern deshalb

1 Schulze-Fielitz, Die kommunale Selbstverwaltung zwischen Diversifizierung und Einheit der Verwaltung, in: Professorengespräch 1997, Bd. 6, Stuttgart 1998, S. 223 ff.; Held, Ist das kommunale Wirtschaftsrecht noch zeitgemäß?, in: Wirtschaft und Verwaltung (WiVerw) 1998, S. 264; Schuppert, Rückzug des Staates, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 1995, S. 761; Ehlers, Die Auswirkungen des europäischen Energierechts auf die Kommunen, in: Professorengespräch 1999, Stuttgart 1999, S. 97 ff.; Materialien des Städtetages Nordrhein-Westfalen, Köln Juli 1998; Schneider, Energierechtsreform, in: Städte- und Gemeinderat 1996, S. 442; Dedy, Vom Regiebetrieb zur Aktiengesellschaft, in: Demokratische Gemeinde 1999, S. 37.

den gleichen uneingeschränkten Zugang zu allen, auch neuen Märkten<sup>2</sup> wie ihre Mitbewerber (Kapitel 1). Die Finanznot zwingt die Kommunen zur Optimierung<sup>3</sup>, etwa der Ausgliederung des Aufgabenvollzugs. Aber, so ist zu fragen: Wie viel Ausgliederung verträgt die kommunale Selbstverwaltung, wenn sie ihrer verfassungsrechtlichen und politischen Verantwortung noch gerecht werden will? (Kapitel 2) In dieser Situation ist das Kommunalunternehmen (Anstalt öffentlichen Rechts) die geeignete Alternative zu den Gesellschaftsformen privaten Rechts (Kapitel 3).

## 1. Subsidiaritätsklausel: Erweiterter Zugang zu den (neuen) Märkten?

Die Voraussetzungen, unter denen die Kommunen sich wirtschaftlich betätigen dürfen, sind in der so genannten kommunalen Wirtschaftsklausel<sup>4</sup> beschrieben. Danach müssen drei Voraussetzungen gegeben sein:

- Ein öffentlicher Zweck muss die Tätigkeit rechtfertigen oder erfordern.
- Das Unternehmen muss in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde stehen.
- Der öffentliche Zweck darf „nicht besser und wirtschaftlicher“ (unechte Subsidiaritätsklausel) oder „nicht ebenso gut und wirtschaftlich durch einen anderen“ (echte Subsidiaritätsklausel) erbracht werden können.

Die Kommunen und ihre Stadtwerke nehmen für sich in Anspruch, uneingeschränkt auf allen Geschäftsfeldern tätig sein zu können. Allenfalls akzeptieren sie, dass ein öffentlicher Zweck ihre Tätigkeit erfordert. Jede Form einer Subsidiaritätsklausel wird deshalb als Verhinderung des freien Wettbewerbs und als Verletzung des Selbstverwaltungsrechts verstanden. Das Handwerk betont dagegen systembedingte Ungleichheiten; wer freien Wettbewerb wolle, müsse den Markt der privaten Wirtschaft überlassen.

Der öffentliche Zweck als Zulassungsvoraussetzung war eine gesetzgeberische Initiative (§ 67 DGO). Heute steht er als verfassungsrechtliche Forderung nicht zur

2 Vgl. die Aktivitäten der Stadtwerke Düsseldorf wie: „Särge im Angebot“; „Ihr Umzug ist unsere Sache“ (Anzeigenkampagne).

3 Held, Reform der Strukturprinzipien kommunalwirtschaftlicher Betätigung, in: Schiller-Dickhut/Murawski (Hrsg.), Kommunale Unternehmen auf der Flucht nach vorn, Bielefeld 1999, S. 23; „Konkurrieren statt privatisieren?“, so der Titel des KWJ-Arbeitsheftes 3 (2002), Universität Potsdam.

4 Schmidt-Jortzig, Zulässigkeit und Grenzen der Gründung öffentlicher Unternehmen durch die Kommunen, in: Eildienst Landkreistag 1989, S. 73; Held, in: Held/Becker u.a., Kommunalverfassungsrecht Nordrhein-Westfalen, 11. Lieferung Mai 2002, vor § 107, Anm. 3.3; ders. (FN 1), WiVerw. 1998, S. 273.

Disposition des Gesetzgebers.<sup>5</sup> Im Falle der wirtschaftlichen Betätigung sind die Grundrechte aus Art. 12, 14, 2 Abs. 1 GG betroffen. Auch die wirtschaftliche Betätigung bedarf deshalb der Legitimation nach den verfassungsrechtlichen Prinzipien des allgemeinen Wohls und der Verhältnismäßigkeit.<sup>6</sup> Der Gemeinde verbleibt eine Einschätzungsprärogative, aber kein Raum, um den öffentlichen Zweck dynamisch auszulegen.<sup>7</sup>

Die Subsidiaritätsklausel sowohl in qualifizierter als auch in einfacher Form ist weder die Folge eines allgemeinen Verfassungsgebots<sup>8</sup>, noch verstößt sie gegen das kommunale Selbstverwaltungsrecht aus Art. 28 Abs. 2 GG. Hellermann/Wieland und Püttner haben ihre gegenteilige Auffassung an den Beispielen der §§ 68 GO-MeVo, 85 GO-RhPf dargestellt.<sup>9</sup> Sie meinen, wenn schon nicht die unechte, so doch die echte Subsidiaritätsklausel verletze das kommunale Selbstverwaltungsrecht. Dabei unterstellen sie, dass Art. 28 Abs. 2 GG auch das Verhältnis Kommune zu Wirtschaft regelt. Dies aber ist nicht der Fall. Art. 28 Abs. 2 GG ist ein Organisationsprinzip der öffentlichen Verwaltung, aber kein Verteilungsprinzip zwischen Kommunen und Wirtschaft.<sup>10</sup> Richtig ist allerdings, dass die unechte wie die echte Subsidiaritätsklausel in der kommunalen Praxis nur sehr aufwendig handhabbar sind. Das räumt auch der Verfassungsgerichtshof von Rheinland-Pfalz ein.<sup>11</sup>

5 Heintzen, *Rechtliche Grenzen und Vorgaben für eine wirtschaftliche Betätigung von Kommunen im Bereich der gewerblichen Gebäudereinigung*, Berlin 1999, S. 41; Grawert, *Zuständigkeitsgrenzen der Kommunalwirtschaft*, Festschrift für Blümel, Berlin 1999, S. 123; Ehlers, *Gutachten Deutscher Juristentag*, Berlin 2002, S. E 72.

6 Ehlers, *Rechtsprobleme der Kommunalwirtschaft*, in: *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.)* 1998, S. 497; Heintzen (FN 5), *Rechtliche Grenzen*, S. 41; Pielow, *Gemeindefirtschaft im Gegenwind*, in: *NWVBl.* 1999, S. 369 (376); Kluth, *Öffentlichrechtliche Zulässigkeit gewinnorientierter staatlicher und kommunaler Tätigkeit*, in: *Stober/Vogel (Hrsg.), Wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand*, München 2000, S. 28.

7 Henneke, *Das Recht der Kommunalwirtschaft in Gegenwart und Zukunft*, in: *Niedersächsische Verwaltungsblätter (Nds VBl)* 1999, S. 8; a.A. Cronauge, *Benötigen die Kommunen ein neues Gemeindefirtschaftsrecht?*, in: *Der Gemeindehaushalt 1997*, S. 265 (269); Dedy/Sonnenschein, *Kommunale Wirtschaft vor neuen Herausforderungen*, in: *Stadt und Gemeinde 1998*, Sonderdruck, S. 4.

8 Anderer Ansicht Heintzen (FN 5), *Rechtliche Grenzen*, S. 52, der diese Auffassung allerdings aus Art. 3 a Abs. 2 und 102a des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) sowie aus Art. 1 Abs. 3 des Staatsvertrages zur Währungs- und Wirtschaftsunion ableitet.

9 Wieland/Hellermann, *Der Schutz des Selbstverwaltungsrechts der Kommunen gegenüber Einschränkungen ihrer wirtschaftlichen Betätigung im nationalen und europäischen Recht*, Köln 1995, S. 32, 63; Püttner, *Zur Reform des Kommunalwirtschaftsrechts in Rheinland-Pfalz* (Gutachten), Tübingen 1997, *VKU-Nachrichten*, Folge 587, S. 4.

10 *VerfGH RhPf DVBl.* 2000, S. 992, m. zust. Anm. v. Henneke, S. 997.

11 *VerfGH RhPf DVBl.* 2000, S. 992 (997); vgl. auch Gabler/Oster, *Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz*, Kom. § 85, Anm. 2–3.

Nach diesem Befund ist der Gesetzgeber frei, die Subsidiaritätsklausel aufzugeben oder zu verändern. Davon haben die Länder in unterschiedlicher Weise Gebrauch gemacht. Nordrhein-Westfalen hat die Energieversorgung, die Wasserversorgung, den öffentlichen Verkehr sowie den Betrieb von Telekommunikationsnetzen ausdrücklich von der Subsidiaritätsklausel ausgenommen.<sup>12</sup> Die Gemeinden können nunmehr auch auf diesen Geschäftsfeldern gleichberechtigt mit privaten Unternehmen tätig werden.<sup>13</sup> Die Länder Baden-Württemberg, Bayern und Thüringen haben den Kreis weiter gezogen.<sup>14</sup> Statt einzelner Wirtschaftssektoren haben sie allgemein alle Tätigkeiten aus der Subsidiaritätsklausel ausgenommen, die zur Daseinsvorsorge gehören. Der Begriff „Daseinsvorsorge“ ist zur gesetzlichen Begriffsbildung allerdings ungeeignet. Dementsprechend verzichtet beispielsweise der Gesetzentwurf der Landesregierung Baden-Württemberg auf jeden Definitionsversuch, stattdessen benennt er nur einige (wörtlich) „unstreitige“ Beispiele, gibt aber keine inhaltliche Klarstellung des Begriffs „Daseinsvorsorge“.

In Nordrhein-Westfalen hat besonders die Abgrenzung jener Tätigkeiten erhebliche Diskussionen ausgelöst, die nicht mehr von der Neuregelung der Subsidiaritätsklausel erfasst sein sollen. Gemeint waren die handwerklichen Tätigkeiten, die im Zusammenhang mit einem Tätigwerden z.B. bei der Energie- oder Wasserversorgung notwendig werden können.<sup>15</sup> Der Streit entzündete sich an den Worten „Bereiche“ und „Kernbereiche“. Während der Referentenentwurf die Eingrenzung der Ausnahmen durch den Einschub „Kernbereiche“ (also: bei einem Tätigwerden außerhalb der *Kernbereiche* der Energieversorgung) verdeutlichen wollte, versuchte der nachfolgende Gesetzentwurf der Landesregierung den Tätigkeitsbereich durch das Wort „Bereiche“ weiter zu fassen. Der Landtag hat beide Vorschläge verworfen. Er wollte verhindern, dass die Kommunen und ihre Unternehmen als Folge der Liberalisierung von ihren angestammten Märkten verdrängt werden. Dagegen sollten ihnen keine zusätzlichen Erwerbsmöglichkeiten auf neuen Geschäftsfeldern (z.B. Gebäudemanagement) eröffnet werden.

12 § 107 Abs. 1 GO-NW.

13 Zurzeit wird in Nordrhein-Westfalen der Referenten-Entwurf eines Mittelstandsgesetzes diskutiert. Der von der Landesregierung verabschiedete Entwurf enthält in § 7 Satz 1 folgende Regelung: „Grundsätzlich soll die öffentliche Hand wirtschaftliche Leistungen nur dann erbringen, wenn der mit der Leistungserbringung verfolgte Zweck von privaten Unternehmen nicht besser und wirtschaftlicher erfüllt werden kann.“ Aus der Begründung (S. 6): „... dass § 107 GO-NW, der einen gelungenen Kompromiss widerstreitender Interessen darstellt, von dieser Regelung nicht berührt wird.“

14 § 102 Abs. 1 Nr. 3 GO-BW; Art. 87 Abs. 1 Nr. 4 GO-Bay; § 71 Abs. 1 Nr. 4 Thür.

15 Beispielsweise Elektroinstallation, Lieferung und Anschluss von Geräten; zum Diskussionsstand siehe die Begründung des Änderungsantrages der Koalitionsfraktionen (Drs 12/3947 vom 4.6.1999 Landtag NRW) S. 94/95 abgedruckt bei Held (FN 4) Kommunalverfassungsrecht, § 107 Anm. 7.2.

Trotz aller Abgrenzungsversuche wird es künftig wohl eher mehr als weniger Schwierigkeiten bei der Zuordnung von Tätigkeiten zur Subsidiaritätsklausel geben. Bereits für die bisherige Subsidiaritätsklausel geht Püttner<sup>16</sup> davon aus, dass sie zu unbestimmt sei und deshalb das Rechtsstaatsgebot aus Art. 20 GG verletze. Folgt man diesem Rechtsverständnis, dann muss dies umso mehr für ihre Neufassung gelten. Hinzu kommt: Besteht für die kommunalwirtschaftliche Betätigung schon kein sie legitimierender öffentlicher Zweck, dann ist auch die Subsidiaritätsklausel ohne Bedeutung. Die Oberlandesgerichte Hamm und Düsseldorf<sup>17</sup> haben aber bereits das Vorliegen eines solchen öffentlichen Zwecks für die neuen Geschäftsfelder wie Gartenbau, Gebäudemanagement und Nachhilfe ausdrücklich verneint. Die Anwendung der Subsidiaritätsklausel stand schon aus diesem Grunde nicht zur Diskussion. Dies ist ein weiterer Grund, um die praktische Relevanz der Subsidiaritätsklausel nachdrücklich infrage zu stellen.

Als Ergebnis bleibt festzuhalten, dass alle Subsidiaritätsklauseln im Gemeindefirtschaftsrecht zur Disposition des Gesetzgebers stehen. Das neue Gemeindefirtschaftsrecht sichert den Gemeinden durch die Begrenzung der Subsidiaritätsklausel den gleichberechtigten Zugang insbesondere zu den Märkten für Versorgung mit Strom und Gas. Unverändert bleibt den Kommunen in weiteren Bereichen des Handwerks und Handels der Marktzutritt verschlossen, aber nicht weil die Subsidiaritätsklausel den Zutritt der Kommunen zum Markt verwehrt, sondern bereits deshalb, weil kein „öffentlicher Zweck“ das kommunale Engagement erfordert.

16 Püttner (FN 9), Reform des Kommunalwirtschaftsrechts, S. 6; a.A. Verf.GH RhPf DVBl. 2000, S. 992 (997) unter Hinweis auf die Verfahrensregelung nach § 7 BHO.

17 OLG Hamm (Gelsengrün) DVBl. 1998, S. 792 (793); OLG Düsseldorf (Nachhilfeunterricht) NWVBl. 1997, S. 353; in diesem Sinne auch Hösch, Öffentlicher Zweck und wirtschaftliche Betätigung von Kommunen, DÖV 2000, S. 393 (402) „...Subsidiaritätsgedanke ist bereits in dem Merkmal ‚öffentlicher Zweck‘ enthalten. Errichtung und Betrieb eines kommunalen Wirtschaftsunternehmens verfolgen eben keinen öffentlichen Zweck, wenn der intendierte Geschäftsgegenstand genau so gut von privaten Unternehmen erfüllt wird oder werden kann“. In diesem Sinne auch Ehlers (FN 6), Rechtsprobleme, S. 501 „... Können private Unternehmen den dringenden öffentlichen Zweck erfüllen, kann man kaum davon sprechen, dass eine kommunalwirtschaftliche Betätigung ‚erforderlich‘ ist“.

## 2. Organisationsfreiheit: Wie viel Ausgliederung verträgt die kommunale Selbstverwaltung?

### 2.1 Problemstellung

„Die Diskussion um geeignete Rechtsformen für die wirtschaftliche oder unternehmerische Betätigung von Gemeinden ist“ – so meint Pielow<sup>18</sup> – „so alt wie die Kommunalwirtschaft selbst.“ Aber, so lässt sich ergänzen, sie war noch nie so wichtig wie heute. Alle Zeichen<sup>19</sup> signalisieren: bei der Organisation der kommunalen Aufgabenerfüllung vollzieht sich ein grundlegender Wandel. Während bisher vornehmlich die Organisation der wirtschaftlichen Betätigung, beispielsweise die Betriebsform der Stadtwerke, im Blickpunkt des Interesses stand, sind nunmehr alle Aufgabenbereiche der Kommunen betroffen (z.B. auch das Organisationsamt, Sozialamt, Kulturamt). Ausgliederung wird nicht mehr als „Verzicht“ kommunaler Leistungserfüllung und Steuerungsverantwortung verstanden, sondern als Organisationsmittel moderner Unternehmensführung im Konzern Stadt. Die Deutsche Bundesbank hat die Auswirkungen von Ausgliederungen auf die kommunale Finanzwirtschaft am Beispiel der Stadt Frankfurt am Main untersucht.<sup>20</sup> Sie kommt dabei keineswegs zu einem uneingeschränkt positiven Ergebnis. Ähnliches gilt, wie der Bericht des nordrhein-westfälischen Innenministeriums<sup>21</sup> zur Beteiligungsverwaltung verdeutlicht, für die Auswirkungen der Ausgliederung auf die Steuerung und Organisation der kommunalen Selbstverwaltung. Dies führt zu der Frage: Wie viel Ausgliederung verträgt die kommunale Selbstverwaltung?<sup>22</sup>

18 Pielow, Zwischen Flexibilität und demokratischer Legitimität. Neue Rechtsformen für kommunale Unternehmen, Festschrift für Knut Ipsen, München 2000, S. 725 (731).

19 Vgl. Bericht über die vergleichende Untersuchung „Beteiligungsverwaltung“ des Innenministeriums Nordrhein-Westfalen vom September 2001, „Noch spielt sich nur der kleinere Teil der Kommunalverwaltung in privaten Gesellschaften ab. Dennoch ist deren wirtschaftliche Bedeutung hoch (Haushaltsvolumen 1999 der krsfr. Städte: 46,5 Mrd. DM, in den städtischen Gesellschaften 18,8 Mrd. DM) ... und wohl nicht im Wachsen begriffen ... Wuppertal ist die einzige Stadt des Landes, die in den städtischen Gesellschaften mehr Personal (5836 beschäftigt als in der Verwaltung (5375)“, S. 30/31; Schoepke, Zur Problematik der Gesellschaftsform für kommunale Unternehmen, VWBl. BW 1994, S. 81; Ehlers (FN 6), Rechtsprobleme, S. 497 (508).

20 Monatsbericht der Deutschen Bundesbank, Juni 2000, S. 54.

21 Bericht über die vergleichende Untersuchung „Beteiligungsverwaltung“, Düsseldorf 2001, Zusammenfassung S. 13–19; Organisation im Spannungsfeld von Unternehmensführung und öffentlicher Aufgabenverantwortung.

22 Ehlers (FN 6), Rechtsprobleme, S. 508 „Nicht gelöst ist bisher die Frage, wie sich die Kommunalwirtschaft am besten organisieren lässt. Eine immer weitergehende Verschachtelung kommunaler Gesellschaften stößt auf Bedenken.“

Die Entwicklung des Gemeindefirtschaftsrechts belegt das Bemühen des Gesetzgebers, im Spannungsfeld von wirtschaftlicher Unternehmensführung und öffentlicher Aufgabenverantwortung geeignete Modelle für die Unternehmenssteuerung anzubieten. Schon frühzeitig wurde für die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden der Eigenbetrieb entwickelt. Er sollte weitere Ausgliederungen in Formen des privaten Rechts überflüssig machen, „da sie die Einheit der Gemeindeverwaltung“ beeinträchtigen.<sup>23</sup> Die nichtwirtschaftliche Betätigung vollzog sich wie selbstverständlich in administrativer Regie (Regiebetrieb).

In einigen Ländern, darunter Bayern, Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Schleswig-Holstein und Niedersachsen, gab oder gibt es weiterhin den Vorrang des Eigenbetriebes<sup>24</sup> als öffentlich-rechtlicher Organisationsform vor der privatrechtlichen Gesellschaft. In anderen Fällen verlangt das Gemeindefirtschaftsrecht ein „wichtiges Interesse“<sup>25</sup>, um die Gründung von Einrichtungen für die nichtwirtschaftliche Betätigung in anderer Form als der des Regiebetriebes zu rechtfertigen. In Schleswig-Holstein und Niedersachsen ist an die Stelle des Vorrangprinzips die offene Form eines Abwägungsgebotes getreten. Dies bedeutet: eine andere als die öffentlich-rechtliche Organisationsform ist nur nach sorgfältiger Abwägung der Vor- und Nachteile der privatrechtlichen Organisationsform zulässig. In Sachsen-Anhalt ist es sowohl bei wirtschaftlicher als auch bei nichtwirtschaftlicher Betätigung ohne besondere Zulassungsvoraussetzungen möglich, die Organisation des Aufgabenvollzuges frei zu wählen. Die Palette der Organisationsformen ist neuerdings um die Form der Anstalt des öffentlichen Rechts (Kommunalunternehmen) erweitert worden (vgl. Kapitel 3).

23 Surén/Loschelder, Deutsche Gemeindeordnung, Berlin 1940, Kom. § 74 Anm. 1.

24 § 69 Abs. 1 Nr. 1 GO-MeVo; § 117 Abs. 1 Nr. 1 GO-SachsAn; § 73 Abs. 1 Nr. 2 ThürKO; § 102 Abs. 1 Nr. 1 GO-SchlH; § 109 Abs. 1 Nr. 1 GO-Nds, für die nichtwirtschaftliche Betätigung; in Bayern durch Gesetz vom 26.07.1995 und in Baden-Württemberg am 15.09.2000 aufgegeben. Für einen verfassungsrechtlichen Vorrang der öffentlich-rechtlichen Organisationsform vor den privatrechtlichen Organisationsformen: Ehlers, Die Entscheidung der Kommunen für eine öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Organisation, DÖV 1986, S. 897 (903); Scholz/Pitschas, Kriterien für die Wahl der Rechtsform, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis (HdkWP), B 5, 2. Aufl. 1984, S. 128 (147); Schoepke (FN 19), Zur Problematik, S. 85; Schoch, Der Beitrag des kommunalen Wirtschaftsrechts zur Privatisierung öffentlicher Aufgaben, DÖV 1993, S. 377 (383); Held, Änderungsnotwendigkeiten und Änderungsmöglichkeiten des Gemeindefirtschaftsrechts, in: Professorengespräch 1998, Band 6, S. 126; a.A.h.M. insb. Püttner, Zur Wahl der Privatrechtsform für kommunale Unternehmen und Einrichtungen, Beiträge VKU, Heft 80 (1993), S. 27 wonach „grundsätzlich im Sinne von quasi naturrechtlich ein Vorrang des Eigenbetriebes bestehen soll, kann nicht anerkannt werden“ mit weiteren Hinweisen (S. 24).

25 § 109 Abs. 1 Nr. 1 GO-Nds „... ein wichtiges Interesse an der Gründung und Beteiligung nachgewiesen...“; § 108 Abs. 1 Nr. 2 GO-NW bei Einrichtungen „...ein wichtiges Interesse vorliegt“; § 109 Abs. 1 Nr. 1 GO-Nds (Abwägungsgebot); § 102 Abs. 1 Nr. 1 GO-SH (Abwägungsgebot); §§ 121, 122 GO-Hessen.

Die Kommunen haben von diesen Möglichkeiten in vielfältiger Weise Gebrauch gemacht und zuletzt häufiger auch nichtwirtschaftliche Einrichtungen in zivilrechtlicher Gesellschaftsform gegründet.<sup>26</sup>

## 2.2 Begrenzte Eignung privatrechtlicher Organisationsformen

Diese Entwicklung mag verfassungs- (Demokratiegebot) und kommunalpolitisch (Einheit der Kommunalverwaltung) nicht unbedenklich sein. Ob und wie kommunale Aufgaben erfüllt werden sollen, ist Sache des gewählten Rates und des Bürgermeisters/der Bürgermeisterin. Jede Ausgliederung verlängert aber den Legitimationsweg und erhöht den Steuerungsverlust. Dabei ändern sich vor allem die organisationsrechtlichen Rahmenbedingungen, je nachdem, ob eine Aufgabe unter zivilrechtlichen, das heißt den Bedingungen des Gesellschaftsrechts, oder durch öffentlich-rechtliche Organisationsformen und damit nach den Maßstäben des öffentlichen Rechts wahrgenommen wird. Wie begrenzt die Einwirkungsmöglichkeiten der Gemeinde beispielsweise bei einer Aktiengesellschaft sind, hat jüngst das Oberlandesgericht Düsseldorf im Falle Innovatio Gebäudemanagement GmbH verdeutlicht.<sup>27</sup> Die Stadtwerke, deren Aktien sich mehrheitlich im Besitz der Stadt Düsseldorf befanden, hatten die Innovatio Gebäudemanagement GmbH gegründet. Zutreffend geht das Oberlandesgericht davon aus, dass die Gründung dieser Gesellschaft mit beschränkter Haftung gegen das Gemeindefirtschaftsrecht verstoßen würde, wenn sie direkt durch die Stadt erfolgt wäre. Weil die Stadt Düsseldorf aber aufgrund des Gesellschaftsrechts keine Möglichkeit gehabt habe, die Beschlussfassung im Aufsichtsrat in ihrem Sinne zu bestimmen, sei ein Rechtsverstoß der Stadt für die Gründung nicht kausal. Damit sei der Innovatio Gebäudemanagement GmbH der Rechtsverstoß der Stadt auch nicht nach § 1 des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) anzulasten und die Gründung durch das städtische Unternehmen rechtmäßig. Es ist eben doch nicht dasselbe, wenn zwei das Gleiche tun.

Diese Voraussetzungen gelten für die Gesellschaft mit beschränkter Haftung so zwar nicht, denn nach dem GmbH-Recht sind die Kompetenzen der Geschäftsführung und die Befugnisse der Gremien anders als bei der Aktiengesellschaft

---

26 Vgl. dazu die „Sozialholding“ und „das Rathaus ohne Ämter“ bei Held (FN 1), Kommunales Wirtschaftsrecht, S. 275; zur Entwicklung der Ausgliederung siehe auch Bericht des Innenministeriums Nordrhein-Westfalens zur Beteiligungsverwaltung (FN 21), S. 31; Kuban, Konzern Stadt – Die Steuerung der Beteiligungen, in: Reformen im Rathaus, Köln 1996, S. 99 (100).

27 OLG Düsseldorf, DÖV 2001, S. 912; vgl. dazu auch die Besprechung von Wolfers, [www.der-syndikus.de](http://www.der-syndikus.de), der allerdings die Notwendigkeit nicht berücksichtigt, dass die Gemeinden infolge der Argumentation ihre Beteiligung an Stadtwerken in AG-Form aufgeben müssten.

durch den Gesellschaftsvertrag gestaltbar.<sup>28</sup> Gleichwohl unterscheiden sich auch hier die organisatorischen Rahmenbedingungen von denen einer öffentlich-rechtlichen Organisation, etwa als Regie-, Eigenbetrieb oder Kommunalunternehmen. In der GmbH ist der Geschäftsführer, in der kommunalen Verwaltung der Bürgermeister/die Bürgermeisterin verantwortlich. An die Stelle von Ratsausschüssen treten bei einer privatrechtlichen Organisation Aufsichtsräte und Beiräte. Statt des Grundsatzes der Öffentlichkeit in den kommunalen Beratungen ist in der Gesellschaft der Grundsatz der Vertraulichkeit zu beachten. Anders als im kommunalen Recht bei Ausschussberatungen können selbst Mitglieder des Rates nicht an den Sitzungen des Aufsichtsrates einer kommunaleigenen GmbH teilnehmen.<sup>29</sup>

### 2.3 Ausgleich demokratischer Steuerungsverluste

Länder wie Bayern und Baden-Württemberg können darauf verweisen, dass die Gemeinden zum Ausgleich eines demokratischen Steuerungsverlustes bei Gründung einer privatrechtlichen Gesellschaft verpflichtet sind sicherzustellen, dass ihnen ein „angemessener Einfluss, insbesondere im Aufsichtsrat oder in einem entsprechenden Überwachungsorgan des Unternehmens verbleibt.“<sup>30</sup> In Baden-Württemberg ist ferner geregelt, dass die AG als Rechtsform nur ausnahmsweise und nachrangig zur GmbH gewählt werden kann.

Ob damit aber bereits eine ausreichende Kompensation für den Steuerungsverlust der Gemeinde<sup>31</sup> erreicht wird oder weitere Einwirkungsmöglichkeiten notwendig sind, damit diese Regelung vor dem Demokratiegebot Bestand hat, bedarf sorgfältiger Abwägung. Anknüpfend an die von Püttner entwickelten Ingerenzpflichten<sup>32</sup> bleiben nicht unerhebliche Zweifel. Dies gilt auch unter Berücksichtigung der bayerischen Regelung, nach der durch die Gemeinde außerdem sichergestellt sein „soll“, dass die Gesellschafterversammlung über die Veräußerung von Unterneh-

28 Noack, Gesellschaftsrechtliche Fragen kommunaler Beteiligung an Gesellschaften des Privatrechts, in: Städte und Gemeinderat, 1995, S. 379 (380).

29 OVG Münster, NWVBl. 1997, S. 67.

30 § 103 Abs. 1 Nr. 3 GO-BW; Art. 92 Abs. 1 Nr. 2 GO-Bay.

31 Schoch, Der Beitrag des kommunalen Wirtschaftsrechts zur Privatisierung öffentlicher Aufgaben, DÖV 1993, S. 377 (383); Zitate aus dem Beteiligungsbericht der Stadt Essen, 1997, S. 9: „... entsandten Vertreter der Stadt, die sich häufiger mehr dem Sonderinteresse der Beteiligung als dem Wohl der Stadt verpflichtet fühlten. Begünstigt wurde dies durch die gegebene Nichtöffentlichkeit der Sitzungen der Organe der Beteiligungen...“.

32 Püttner, Die Einwirkungspflicht, DVBl. 1975, S. 353 (356); in diesem Sinne auch Mayen, Privatisierung öffentlicher Aufgaben, DÖV 2001, S. 110 (113); Pielow, Zwischen Flexibilität und demokratischer Legitimität: Neue Rechtsformen für kommunale Unternehmen, Festschrift für Knut Ipsen, München 2000, S. 725 (734).

men und den Abschluss von Unternehmensverträgen beschließt.<sup>33</sup> Nur die Möglichkeit – „soll“ – der genannten Steuerung über die Gesellschafterversammlung erscheint kaum ausreichend, um die gebotene demokratische Steuerung zu sichern. Abgesehen davon, dass auf diese Art und Weise die von Püttner genannte<sup>34</sup> „laufende Kontrolle und Aufsicht“ kaum erreicht werden kann. Die demokratischen Steuerungsdefizite werden insbesondere dann beachtlich, wenn, wie in Baden-Württemberg, diese Ergänzungsregelung vollständig fehlt.

Die Regelungen von Bayern wie auch von Baden-Württemberg bleiben hinter denen von Nordrhein-Westfalen zurück.<sup>35</sup> Wie in Baden-Württemberg darf eine Gemeinde auch in Nordrhein-Westfalen<sup>36</sup> eine AG nur ausnahmsweise gründen. Andererseits darf sie eine GmbH nur errichten, wenn über die Regelung in Bayern und Baden-Württemberg hinaus durch die Ausgestaltung des Gesellschaftsvertrages sichergestellt ist, dass die Gesellschafterversammlung und nicht der Aufsichtsrat über die Bestellung und Abberufung der Geschäftsführer sowie die Jahresplanung und die Verwendung des Ergebnisses beschließt. Damit haben die Gemeinden in Nordrhein-Westfalen – anders als in Bayern und Baden-Württemberg – gesetzliche Steuerungsinstrumente zur Verfügung, wie sie Püttner bereits aus dem Demokratiegebot des Art. 20 Abs. 1 GG zwingend ableitet.

Trotzdem bleibt festzuhalten, dass die privaten Gesellschaftsformen nicht die demokratische Substanz aufweisen, die das kommunale Recht für die Beratungen und die Beschlussfassung kennt. Jede Ausgliederung ist ein Substanzverlust an Bürgerkommune. Am wenigsten allerdings, wenn eine öffentlich-rechtliche Organisation die kommunale Aufgabenerfüllung übernimmt. Im Widerstreit der demokratischen Steuerungsverantwortung und der notwendigen Flexibilität optimaler Organisationssteuerung ist die Anstalt des öffentlichen Rechts (Kommunalunternehmen) entwickelt und in das Gemeindefirtschaftsrecht aufgenommen worden (vgl. unten Kapitel 3). Damit steht den Gemeinden eine Organisationsform zur Verfügung, die eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung in demokratischer Steuerungsverantwortung sichert.

Eine Antwort auf die eingangs gestellte Frage lautet deshalb: Erfolgt die Ausgliederung kommunaler Aufgaben auf eine Gesellschaft des Privatrechts, entstehen demokratische Legitimationsprobleme, wenn die notwendigen Informations- und Kontrollrechte nicht ausdrücklich im Gesellschaftsvertrag besonders geregelt werden. Die dazu unter anderem im bayerischen und baden-württembergischen Gemeindefirtschaftsrecht geregelten Zulassungsvoraussetzungen bleiben hinter den Anforderungen des Demokratiegebotes aus den Art. 20, 28 GG zurück. Das

33 Art. 92, Abs. 1, S. 2 GO-Bay.

34 Püttner (FN 32), Die Einwirkungspflicht, S. 356.

35 § 108 Abs. 4 GO-NW.

36 § 108 Abs. 3 GO-NW.

Kommunalunternehmen (Anstalt öffentlichen Rechts) erweist sich insoweit als die legitimierende Organisationsform kommunaler Aufgabenerfüllung sowohl wirtschaftlicher als auch nichtwirtschaftlicher Art.

#### 2.4 Gesetzliche Begrenzung der Ausgliederung (Ausgliederungsverbot)

Die Frage: Wie viel Ausgliederung verträgt die kommunale Selbstverwaltung? meint allerdings nicht nur die Art, sondern auch den Umfang der Ausgliederungen. Können – soweit im Einzelfall zulässig<sup>37</sup> – unbegrenzt alle Aufgaben der Kommune ausgegliedert werden?

Dem Rat und dem Bürgermeister/der Bürgermeisterin verbliebe schließlich nur noch eine Art „Konzernverantwortung“ – eine Vorstellung, die durchaus in Widerspruch zum traditionellen Bild kommunaler Selbstverwaltung geraten kann.<sup>38</sup>

Der bayerische Gesetzgeber hat dies vermutlich auch so gesehen. Erstmals in der Geschichte des Gemeindefirtschaftsrechts enthält die bayerische (neuerdings auch die thüringische) Gemeindeordnung ausdrücklich eine Bestimmung, nach der „die zu übertragenden Aufgaben für die Wahrnehmung außerhalb der allgemeinen Verwaltung geeignet sein müssen“.<sup>39</sup> Nach den Erläuterungen in der Gesetzesbegründung soll damit zweierlei erreicht werden. Einerseits sollen die Kommunen nicht beliebig kommunale Aufgaben auf Unternehmen übertragen können (z.B. die innere Organisation, Haushaltswesen). Andererseits sollen sich die Kommunen nicht „durch exzessive Ausgliederung auf die Rolle einer bloßen Holding zurückziehen können“.<sup>40</sup>

37 Gemeint sind die unterschiedlichen Aufgabenarten: freiwillige bzw. echte Selbstverwaltungsaufgaben, Pflichtaufgaben, Pflichtaufgaben zur Erfüllung und Weisung, Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis.

38 Dieckmann, Konzern Kommunalverwaltung, Zwischen Diversifizierung und Einheit der Verwaltung, in: Verwaltung und Management, 1996, S. 340 (341) „... Die Gefahr einer ungebremsten Ausgliederung liegt in der Atomisierung der Stadt.“ Ferner: Begründung zu § 87 GO-Bay im Gesetzentwurf zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften, Stand 20.02.98, S. 12. „Im übrigen wäre es mit dem von der Verfassung vorgegebenen Leitbild der kommunalen Selbstverwaltung nicht vereinbar, wenn die Kommunen sich durch exzessive Ausgliederung auf die Rolle einer bloßen Holding zurückziehen würden.“ Vgl. auch Beschluss des Landesvorstandes der Städtetages Nordrhein-Westfalen vom 20.5.97 – Eildienst Städtetag S. 311 (313): „Ausgliederung und Privatisierung berühren die Allzuständigkeit des Rates, seine Steuerungsmöglichkeiten und Eigenverantwortung sowie das bürgerschaftliche Element der kommunalen Selbstverwaltung“; Schoch, Der Beitrag des kommunalen Wirtschaftsrechts zur Privatisierung öffentlicher Aufgaben, DÖV 1993, S. 377 (383); Ehlers (FN 5) Gutachten, E 106.

39 Art. 87 Abs. 1 Nr. 4 GO-Bay; § 71 Abs. 1 Nr. 3 Thür KO.

40 Gesetzentwurf zur Begründung der Änderung des Art. 87 GO-Bay, S. 12 (FN 38).

Aus kommunalpolitischer wie verfassungsrechtlicher Sicht ist das Ausgliederungsverbot zu begrüßen. Dem Wortlaut nach umfasst es alle Aufgaben der Gemeinde, nicht nur die im eigenen, sondern auch jene im übertragenen Wirkungskreis. Die dazu in der Gesetzesbegründung genannten Beispiele (innere Organisation, Haushaltswesen) sprechen dafür, dass vom Ausgliederungsverbot nur die Aufgaben im eigenen Wirkungskreis gemeint sein sollen. Möglich ist gleichwohl beides, denn in Ländern wie Bayern können auch hoheitliche Aufgaben ausgegliedert und beispielsweise einem Kommunalunternehmen als Anstalt öffentlichen Rechts übertragen werden (Art. 89 GO-Bayern).

Unabhängig davon bleibt zu berücksichtigen, dass sich das maßgebliche Kriterium „für die Wahrnehmung außerhalb der allgemeinen Verwaltung geeignet“ als zu unbestimmt erweist, um normative Kraft zu entfalten. Es ist deshalb zu befürchten, dass diese Regelung ein ähnliches Schicksal ereilt wie einige andere Normen des Gemeindefinanzrechts. In Konfliktsituationen halten sie dem Interessenwiderstreit nicht stand und bleiben damit wirkungslos. Dabei gibt es eine Lösung, die zudem einfach zu handhaben ist; gemeint ist der Vorrang des Kommunalunternehmens als Anstalt des öffentlichen Rechts vor privatrechtlichen Gesellschaftsformen.<sup>41</sup> Mit dem Kommunalunternehmen sind die notwendige Flexibilität auch für die wirtschaftliche Aufgabenerfüllung gesichert und die demokratische Steuerungsfähigkeit durch den Rat möglich (vgl. Kapitel 3). Weil es die organisatorische Gestaltungsfähigkeit des Kommunalunternehmens zulässt, kann die Anstalt sowohl wirtschaftliche als auch nichtwirtschaftliche (z.B. Museen, Musikschulen) Aufgaben übernehmen.

Damit sind zwar keineswegs alle, aber doch wesentliche Probleme ausgeräumt, die sich mit der Ausgliederung kommunaler Aufgaben für die Einheit der Kommunalverwaltung ergeben (z.B. kaufmännisches Rechnungswesen bei den öffentlich-rechtlichen Organisationen versus Kameralistik bei der Kern-Verwaltung). Wichtig ist, dass die organisatorischen Rahmenbedingungen den öffentlich-rechtlichen Normen folgen. Damit liegt es in der Hand der Gemeinde, die Aufgabenorganisation der Aufgabenerfüllung anzupassen. Vieles wäre in ähnlicher Weise auch bei der Rechtsform der GmbH gestaltbar, das Gesellschaftsrecht und die Rahmenbedingungen folgen aber zivil- und nicht öffentlich-rechtlichen Grundsätzen.

Um der Gefahr eines Ausverkaufs der kommunalen Selbstverwaltung zu begegnen, haben sich die Länder bisher eines anderen Instruments als des Ausgliederungsverbot bedient. Gemeint ist der Beteiligungsbericht<sup>42</sup>, der eine Art Klamm-

41 Schoepke (FN 19), Zur Problematik, S. 81.

42 § 105 Abs. 3 GO-Bran; § 73 Abs. 3 GO-MV; § 112 Abs. 3 GO-NW; § 109 Abs. 3 GO-Nds; § 115 Abs. 2 GO-Saarl; § 90 Abs. 2 GO-RhPf; Art. 94 Abs. 3 GO-Bay; vgl. auch Schefzyk, Der kommunale Beteiligungsbericht – Ein Instrument zur verbesserten Berichterstattung über die Unternehmenstätigkeit der Kommunen, Köln 2000, mit einer wissenschaftlichen Unter-

mer für alle kommunalen Ausgliederungen bilden kann. Der Beteiligungsbericht ist ein unverzichtbares Instrument, um die notwendige kommunale Gemeinsamkeit und Steuerungsfähigkeit zu sichern, wenn das Gemeindefinanzrecht der Gemeinde freie Formenwahl ermöglicht. Deshalb wendet er sich an die Ratsmitglieder und Einwohner, also jene, für die sich die Organisation des kommunalen Aufgabenvollzugs auswirkt und die für die Steuerung verantwortlich sind. Der Beteiligungsbericht knüpft aber immer an die Folgen der Organisationsentscheidungen an und versucht die Auswirkungen der Ausgliederung wieder einzufangen. Mithilfe des Ausgliederungsverbot oder des Vorrangs des Kommunalunternehmens vor privatrechtlichen Organisationsformen sollen dagegen die Zergliederung und der Verlust der Steuerungsfähigkeit von vornherein verhindert werden. Ausgliederungsverbot und Vorrang des Kommunalunternehmens sollen nicht entstehen lassen, wozu es anderenfalls des Beteiligungsberichts bedarf, damit die demokratische Steuerungsfähigkeit und die Einheit der kommunalen Selbstverwaltung nicht verloren gehen.

Als Ergebnis ist festzuhalten: Die Gemeinden sehen in der Ausgliederung kommunaler Aufgaben eine Möglichkeit, den Aufgabenvollzug zu optimieren. Deshalb kommt der Steuerung kommunaler Organisation erhöhte Bedeutung für die kommunale Selbstverwaltung zu, die anders als bei öffentlichen Organisationsformen (Regie, Eigenbetrieb, Anstalt öffentlichen Rechts) bei privatrechtlichen Gesellschaften kaum in der demokratisch geforderten Weise geleistet werden kann. Eines Ausgliederungsverbot nach dem Beispiel Bayerns bedarf es nicht, weil mit der Anstalt öffentlichen Rechts eine geeignete Organisationsform für die wirtschaftliche wie nichtwirtschaftliche Betätigung zur Verfügung steht. Ihr sollte deshalb gesetzlich der Vorrang vor privatrechtlichen Gesellschaften gegeben werden. Der Beteiligungsbericht ist ein wichtiges, aber nur begrenzt wirksames Instrument, um einen organisatorischen Steuerungsverlust zu kompensieren und die Einheit der kommunalen Selbstverwaltung zu sichern.

### 3. Kommunalunternehmen: Die konkurrenzfähige Alternative

#### 3.1 Die Idee für eine neue Rechtsform

Die Idee für eine neue Rechtsform im kommunalen Wirtschaftsrecht ist bundesweit auf dem Vormarsch. Nach ersten Initiativen in den Stadtstaaten Berlin<sup>43</sup> und

suchung von Beteiligungsberichten großer Städte. Neben dem Beteiligungsbericht hat in Sachsen-Anhalt auch „eine fachlich geeignete Stelle“ bei der Gemeinde ein Beteiligungsmanagement zu gewährleisten, § 118 Abs. 4 GO-SachsAn.

43 GVBl. des Landes Berlin 1993, S. 319.

Hamburg<sup>44</sup> wurde sie als Kommunalunternehmen in der Rechtsform einer Anstalt öffentlichen Rechts zwischenzeitlich auch in das Gemeindefirtschaftsrecht der Länder Bayern<sup>45</sup>, Rheinland Pfalz<sup>46</sup> und Sachsen-Anhalt<sup>47</sup> übernommen.

Für Nordrhein-Westfalen<sup>48</sup> eröffnet das 1. Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung vom 15.06.1999 den nordrhein-westfälischen Kommunen die Möglichkeit, Unternehmen und Einrichtungen<sup>49</sup> in der Rechtsform einer Anstalt öffentlichen Rechts neu zu errichten oder bestehende Regie- und Eigenbetriebe in rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts umzuwandeln.

Ausgangspunkt aller gesetzgeberischen Initiativen war die Erfahrung, dass die zur Verfügung stehenden Organisationsformen des öffentlichen und privaten Rechts im kommunalen Wirtschaftsrecht nur unzureichend geeignet sind, eine zufrieden stellende Balance zwischen unternehmerischer Selbständigkeit und öffentlich-rechtlicher Einbindung zu erreichen.<sup>50</sup> Während es die Organisationsformen des Regie- und Eigenbetriebs zwar einerseits ermöglichen, die Vorteile des öffentlichen Rechts (z.B. keine Steuerpflicht qua Rechtsform, Übertragung hoheitlicher Aufgaben und hoheitlicher Befugnisse, unmittelbare gemeindliche Kontrolle) nutzbar zu machen, können andererseits die enge administrative Einbindung und das Fehlen rechtlicher Selbständigkeit kurze Entscheidungswege und flexible Lösungen erschweren.<sup>51</sup> Die Organisationsformen des privaten Rechts, wie z.B. die GmbH oder Aktiengesellschaft, gewährleisten wegen ihrer rechtlichen und organisatorischen Selbständigkeit zwar ein größeres Maß an Autonomie und Entscheidungsflexibilität, diese Vorteile gehen jedoch zu Lasten der verfassungsrechtlich gebotenen Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten der Gesellschafterkommune (vgl. Kapitel 2.2). Diese Unzulänglichkeiten haben den Ruf nach einer neuen Or-

44 GVBl. der Hansestadt Hamburg 1994, S. 79, 435; 1995, S. 77.

45 Art. 89 GO-Bay; zur Vorgeschichte und den Beweggründen der bayerischen Regelung siehe: Schulz, Neue Entwicklungen im kommunalen Wirtschaftsrecht Bayerns, Bay VWBl. 1996, S. 129 ff.

46 § 86 a GO-RhPf.

47 § 116 Abs. 1 GO-SachsAn.

48 § 114 a GO-NW; Lux, Das neue kommunale Wirtschaftsrecht in Nordrhein-Westfalen, NWVBl. 2000, S. 7 (11); Held, Die Zukunft der Kommunalwirtschaft im Wettbewerb mit der privaten Wirtschaft, NWVBl. 2000, S. 201 (204); Menzel/Hornig, Die Anstalt öffentlichen Rechts – eine neue Rechtsform für gemeindliche Betriebe in Nordrhein-Westfalen, ZKF 2000, S. 178 (Teil I), S. 199 (Teil II).

49 Als Unternehmen werden Organisationen bezeichnet, die eine wirtschaftliche, und als Einrichtungen solche Organisationen benannt, die eine nichtwirtschaftliche Betätigung vornehmen (§§ 107 Abs. 2, 108 GO-NW). Allerdings wird diese systematische und gesetzestechnische Unterscheidung länderübergreifend nicht immer konsequent durchgehalten.

50 Vgl. z.B. Ehlers, Das selbständige Kommunalunternehmen des öffentlichen Rechts, in: Professorengespräch 2000, Stuttgart 2000, S. 50 m.w.N.; Schmiing/Neusinger/Lindt, Neue Form effektiver Kommunalwirtschaft, in: der städtetag 2000, S. 22 (23).

51 Schraffer, Der kommunale Eigenbetrieb, 1992, S. 33.

ganisationsform laut werden lassen<sup>52</sup>, die es den Kommunen gestattet, ohne „Abwanderung in die Marktwirtschaft“ an deren Vorteilen zu partizipieren.<sup>53</sup> Damit rückte die aus dem Bundes- und Landesrecht bereits bekannte Rechtsform der selbständigen Anstalt des öffentlichen Rechts verstärkt ins Blickfeld. Sie hat insbesondere folgende Vorteile<sup>54</sup>:

- Für die Anstalt bleibt Landesrecht maßgebend, sodass den Kommunen durch Landesrecht wirkungsvolle Möglichkeiten zur Steuerung des Kommunalunternehmens gegeben werden können.
- Das Kommunalunternehmen kann hoheitlich tätig werden und deshalb die Befugnis zur Erhebung von Kommunalabgaben übernehmen; zu seinen Gunsten kann ferner ein Anschluss und Beratungszwang festgelegt werden.
- Die steuerliche Behandlung der Anstalt öffentlichen Rechts entspricht der von Eigenbetrieben.

In Bayern wurde mittlerweile fast 50-mal von der Möglichkeit zur Gründung eines Kommunalunternehmens Gebrauch gemacht.<sup>55</sup> Aus Nordrhein-Westfalen sind bisher fünf Gründungen bekannt, aus Bottrop, Hürth, Moers, Köln und Wetter. Ebenso wie in Bayern betreffen die Kommunalunternehmen in Nordrhein-Westfalen vermehrt den Bereich der nichtwirtschaftlichen Betätigung.

### 3.2 Gründung und Befugnisse

Die nordrhein-westfälische Gemeindeordnung kennt zwei Möglichkeiten zur Gründung eines Kommunalunternehmens. Bestehende Regie- und Eigenbetriebe sowie eigenbetriebsähnliche Einrichtungen können im Wege der Gesamtrechtsnachfolge in Anstalten des öffentlichen Rechts umgewandelt werden. Alternativ kann die Gemeinde die Anstalt auch im Wege der Einzelrechtsnachfolge gründen.

52 Vgl. insbesondere Übersicht Ehlers, Verwaltung in Privatrechtsform, 1984, S. 383–389 und Schraffer, Der kommunale Eigenbetrieb, 1992, S. 97–118; im Übrigen Thode/Peres, Die Rechtsform Anstalt nach dem kommunalen Wirtschaftsrecht des Freistaates Bayern, Bay VBl. 1999, S. 6; Ehlers, Das selbständige Kommunalunternehmen des öffentlichen Rechts, in: Professorengespräch 2000, Köln 2000, S. 47 ff.

53 Knemeyer, Das Kommunalunternehmen, Stuttgart/Dresden 1997, S. 6; ders., Das selbständige Kommunalunternehmen des Öffentlichen Rechts in Bayern, in: Professorengespräch 1997, Köln 1998, S. 313 ff.; Northoff/Wollert, Das selbständige Kommunalunternehmen, 1998, S. 1.

54 Vgl. auch die Begründung zum Gesetzentwurf des Ersten Modernisierungsgesetzes NRW vom 25.2.1999 (Drs. 12/3730), S. 107.

55 Rede von Staatsminister Dr. Günther Beckstein, Keine Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltung, in: BayGTzeitung, Nr. 12 (2001).

Wünschenswert ist es, auch die Rückführung privater Organisationsformen, insbesondere von GmbHs und AGs (mit 100-prozentiger öffentlich-rechtlicher Trägerschaft) in den öffentlich-rechtlichen Bereich zu vereinfachen. Die Kommunen sollten auf diesem Wege und ohne finanzielle Nachteile die Möglichkeit haben, den durch die Privatisierung eingetretenen Verlust kommunaler Steuerung zurückzuerhalten. Leider ist zu befürchten, dass insbesondere die steuerlichen Nachteile (unter anderem Aufdeckung so genannter stiller Reserven) die Rückführung privater Organisationseinheiten in den öffentlich-rechtlichen Bereich entscheidend behindern.

Besondere Befugnisse: Ein im Vergleich zu den Organisationsformen des Privatrechts wichtiger Vorteil der kommunalen Anstalt öffentlichen Rechts ergibt sich aus ihrer öffentlich-rechtlichen Einbindung. Deshalb kann die Gemeinde dem Kommunalunternehmen auch hoheitliche Kompetenzen zuweisen. Beispielsweise kann in den Bereichen von Abfall und Abwasser das Kommunalunternehmen die gesetzlichen Pflichten der Gemeinde in vollem Umfang übernehmen. Die Gemeinde ist nicht auf die Übertragung zur Wahrnehmung als Erfüllungsgehilfe bzw. Verwaltungshelfer angewiesen. Dadurch werden organisatorische Schnittstellen zwischen den Kommunalunternehmen und der Gemeinde vermieden. Außerdem kann die Gemeinde zugunsten des Kommunalunternehmens einen Anschluss- und Benutzungszwang vorschreiben und der Anstalt das Recht einräumen, an ihrer Stelle Satzungen für das übertragene Aufgabengebiet zu erlassen. Auch dies erleichtert die organisatorische Zusammenfassung einer kommunalen Aufgabe bei einer Organisation. Damit ist das Kommunalunternehmen nämlich berechtigt, an Stelle der Gemeinde die zur Durchsetzung der satzungsrechtlichen Regelungen notwendigen Verwaltungsakte zu erlassen und diese mit den Mitteln des Verwaltungszwangs durchzusetzen.

### 3.3 Anstaltsträger

Die Anstalt ist zwingend immer genau einem Träger zugeordnet. Eine Trägerschaft mehrerer öffentlich-rechtlicher Anstaltsträger ist derzeit nicht vorgesehen. Wollen sich mehrere Gemeinden in einer gemeinsamen Organisationsform zusammenschließen, müssen sie dazu einen Zweckverband gründen.<sup>56</sup> Die kommunale Praxis und die Weiterentwicklung des Rechts des Kommunalunternehmens werden erweisen, ob für die gemeinsame Trägerschaft mehrerer Gemeinden ein praktisches Bedürfnis besteht. Die Beteiligung Privater an der Anstaltsträgerschaft

---

<sup>56</sup> Ehlers (FN 50), Kommunalunternehmen, S. 53/54; Schulz, Neue Entwicklungen im kommunalen Wirtschaftsrecht Bayerns, Bay VBl. 1996, S. 129 (130); Menzel/Hornig, Die Anstalt öffentlichen Rechts - Eine neue Rechtsform für gemeindliche Betriebe in Nordrhein-Westfalen, in: ZKF 2000, S. 179.

ist zurzeit ebenfalls nicht möglich. Mit Blick auf Motive und Ziele der neuen öffentlich-rechtlichen Rechtsform eine echte Alternative zur privatrechtlichen GmbH zu schaffen, sprechen beachtliche Gründe für eine Beteiligung privater Teilhaber. Die rechtliche Möglichkeit dazu hätte auch bestanden. Das Recht der öffentlichen Anstalt lässt eine Beteiligung Privater grundsätzlich zu.<sup>57</sup> Bisher hat aber noch kein Landesgesetzgeber von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Gegenwärtig ist nur der „Umweg“ zulässig, dass sich die Anstalt an einem anderen privatrechtlichen Unternehmen beteiligt. Dieses Modell hat allerdings den entscheidenden Nachteil, dass sich die Beteiligten erneut auf die Ebene des Privatrechts begeben und damit die durch das Gesellschaftsrecht eingeschränkten Möglichkeiten kommunaler Steuerung in Kauf nehmen müssen.

### 3.4 Rechtsbeziehungen zur Trägerkommune

Die Gemeinde ist Errichtungskörperschaft der kommunalen Anstalt öffentlichen Rechts. Sie legt in der Errichtungssatzung den Unternehmensgegenstand und die innere Ordnung fest. Auch während der Dauer des Kommunalunternehmens verbleibt diese Kompetenz bei der Gemeinde und geht, anders als bei Unternehmen in privater Rechtsform, nicht auf ein Unternehmensorgan über. Die Gemeinde kann deshalb Aufgabe und Struktur des Kommunalunternehmens den sich verändernden Bedingungen anpassen.

Zu den elementaren Prinzipien des deutschen Anstaltsrechts gehören die Anstaltslast und die Gewährträgerhaftung. Anstaltslast bezeichnet die Verpflichtung der Gemeinde, der kommunalen Anstalt öffentlichen Rechts ihre wirtschaftliche Basis und Funktionsfähigkeit zu sichern. Dazu muss sie das Kommunalunternehmen finanziell so ausstatten, dass es die ihm übertragenen Aufgaben erfüllen kann.<sup>58</sup>

Die Zulässigkeit öffentlich-rechtlicher Gewährträgerschaft war unter dem Gesichtspunkt einer europarechtlich unzulässigen Beihilfe (Art. 87 EGV) Gegenstand eines Beanstandungsverfahrens der EU-Kommission, das sich gegen die Westdeutsche Landesbank richtete. Für die Gewährträgerschaft eines Kommunalunternehmens könnten die Ergebnisse dieses Verfahrens nur dann von Bedeutung sein, wenn das Kommunalunternehmen mit anderen privaten Unternehmen im Wettbewerb stünde. Für alle bekannt gewordenen Kommunalunternehmen trifft dies so aber nicht zu. Jedenfalls dann, wenn es sich um eine nichtwirtschaftliche Betätigung handelt (z.B. Museen, Abwasser), dürfte die Ausnahmeregelung des Art. 86 Abs. 2 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) grei-

57 So auch Thode/Peres (FN 52), Die Rechtsform, S. 10; Schulz, Neue Entwicklungen im kommunalen Wirtschaftsrecht Bayerns, BayVbl. 1996, S. 97 (133).

58 Thode/Peres (FN 52), Die Rechtsform, S. 8; Münstermann, Die Sparkassen auf dem Weg in die Zukunft, Gemeindehaushalt 2002, S. 11 (12).

fen. Die Leistungen des Kommunalunternehmens sind dann als „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“ von den europarechtlichen Beihilferegeln ausgenommen.<sup>59</sup>

Die innere Ordnung des Kommunalunternehmens orientiert sich an der Struktur der privatrechtlichen Gesellschaftsformen von GmbH und AG. Dabei lässt das öffentlich-rechtliche Modell sehr flexible Lösungen zu. Dem Anstaltsträger sind erhebliche Regelungsspielräume belassen, sodass er in der Lage ist, die organisatorische Gestaltung den Forderungen des Aufgabenvollzugs anzupassen.<sup>60</sup> Im Vergleich mit den zugelassenen Organisationsformen des Privatrechts ist dies deshalb ein besonderer Vorteil, weil die Strukturen der privatrechtlichen Gesellschaften durch das Bundesrecht bindend vorgeprägt sind.

Auch besondere Informations- und Weisungsrechte der Trägerkommune an den Verwaltungsrat können individuell in der Unternehmenssatzung konkretisiert werden.<sup>61</sup> Dabei besteht auch hier ein weiter Regelungsspielraum. Zwar haben alle Mitglieder der Organe des Kommunalunternehmens gemäß § 4 KUV NW über alle vertraulichen Angaben sowie Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse des Unternehmens Verschwiegenheit zu wahren, doch gilt diese Verpflichtung ausdrücklich nicht gegenüber den Organen der Gemeinde. Eine Kollision mit den privatrechtlichen Verschwiegenheitsbestimmungen des Gesellschaftsrechts (§§ 116 i.V.m. 93 Abs. 1 Satz 2 Akt, 52 Abs. 1 GmbHs) und der Sonderregelung des § 394 Akt droht für den Bereich des öffentlichen Rechts nicht. Damit erweist sich auch dieser Gesichtspunkt als ein Vorteil der öffentlich-rechtlichen Unternehmensform gegenüber den privatrechtlichen Gesellschaften. Das öffentliche Recht gibt der Gemeinde die Möglichkeit, das für ihre Ansprüche individuelle Maß zwischen enger Kontrolle und berechtigter Autonomie zu finden. Besondere Formen der Mitwirkung oder Mitbestimmung von Beschäftigten der Anstalt sind gesetzlich nicht geregelt. Motive für dieses „Schweigen“ sind weder den Gesetzesbegründungen noch den Gesetzesberatungen zu entnehmen. Soweit das Kommunalunternehmen wirtschaftlich tätig wird, hätte das Eigenbetriebsrecht Vorbild sein können.<sup>62</sup> Ob und inwieweit die Mitbestimmung von Beschäftigten im Verwaltungsrat

59 Henneke, Beeilt euch zu handeln, bevor es zu spät ist zu bereuen, Nds.VBl. 2002, S. 113; Albin, Daseinsvorsorge und EG-Beihilferecht, DÖV 2001, S. 890 (891); Tettinger, Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse in der öffentlichen Versorgungswirtschaft, Entwicklungslinien im primären Gemeinschaftsrecht, in: Cox (Hrsg.), Daseinsvorsorge und öffentliche Dienstleistungen in der Europäischen Union, Baden-Baden 2000, S. 97 (109).

60 Schulz (FN 57), Neue Entwicklungen, S. 133.

61 Ehlers (FN 50), Kommunalunternehmen, S. 59; Mann, Das Kommunalunternehmen – Rechtsformalternative im kommunalen Wirtschaftsrecht, NVwZ 1996, S. 558.

62 Ehlers (FN 50), Kommunalunternehmen, S. 61; gegen die Mitbestimmung im Werksausschuss hat sich seinerzeit der Städtetag Nordrhein-Westfalen ausgesprochen und dazu auf das Demokratiegebot verwiesen, vgl. Zuschrift 9/2799 Landtag NW, S. 3.

des Kommunalunternehmens zulässig ist, wenn die Anstalt nichtwirtschaftlich tätig wird (z.B. im Bereich von Abfall und Abwasser), ist ungeklärt. Das nordrhein-westfälische Innenministerium hat in der vergleichbaren Situation bei eigenbetriebsähnlichen Betrieben (§ 107 Abs. 2 GO-NW) unter Bezugnahme auf § 4 des Kommunalisierungsmodellgesetzes (§ 4 KommG) in der Form des Experiments im Werksausschuss ausnahmsweise Drittelparität zugelassen.<sup>63</sup>

Ergebnis: Die neue Rechtsform „Kommunalunternehmen“ lässt im Widerstreit von Flexibilität und „unternehmerischer“ Selbständigkeit bei demokratischer Steuerungsverantwortung und Bindung an die Kommunen erfolgreiche Gestaltungsformen zu. Besonders hervorzuheben ist die Entscheidung des Gesetzgebers, den Selbstverwaltungskörperschaften lediglich einen fixen Rahmen vorzugeben, innerhalb dessen sie zu einer individuellen Ausgestaltung der konkreten Struktur des Kommunalunternehmens berechtigt sind. In diesem Punkt bietet die kommunale Anstalt öffentlichen Rechts einen wichtigen Vorteil sowohl gegenüber dem Eigenbetrieb als auch gegenüber den Organisationsformen des Privatrechts. Um den aufwendigen Weg über den so genannten ausgehöhlten Zweckverband nicht gehen zu müssen, empfiehlt es sich, die gesetzlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass auch mehrere Gemeinden ein Kommunalunternehmen errichten können. Besondere Regelungen zur Mitbestimmung und Mitwirkung der Beschäftigten des Kommunalunternehmens stehen ebenfalls noch aus.

<sup>63</sup> Zur Reichweite des Demokratiegebotes und zur Vereinbarkeit mit Mitwirkungsrechten der Beschäftigten vgl. Verf.GH NW JZ 1987, S. 242 ff. (bei Sparkassen); OLG Bremen NJW 1977, S. 1153 (1156); BVerfGE 93, 37 (S. 70).

Elfi Bendikat

## Der öffentliche Stadtraum in der Moderne: technische Funktionalität und Reglementierung

**Zusammenfassung:** Die industriellen urbanen Problemlösungsansätze, die zur Bewältigung der Krise der modernen Großstadt eine vorrangige Rolle spielten, dienen als Folie für die Untersuchung der Auswirkungen, die die Veränderungen im öffentlichen Raum in der Zeit von den 1920er-Jahren bis zur Renaissance der Innenstädte in den 1970er-Jahren hatten. Drei Veränderungsprozesse fanden statt: Erstens ermöglichte die Technik die Konstruktion neuer Raumebenen. Dies eröffnete dem Stadtbewohner neue Aktionsmöglichkeiten, Erfahrungen und Wahrnehmungen. Gleichzeitig reglementierten technisch-organisatorische Maßnahmen und restriktiv-regulierende Interventionen seitens der öffentlich-rechtlichen Körperschaften den Stadtbewohner zunehmend. Auch wurden Handel und Gewerbe vom öffentlichen Stadtraum in geschützte Innenräume oder halböffentliche Räume verdrängt. Zweitens wurde der öffentliche Raum durch eine Vielfalt verkehrstechnischer und kommerzieller Symbole vernetzt, mit ambivalenten Folgen für die Aktionsmöglichkeiten und Wahrnehmungen des Städters. Das dritte Phänomen betraf die Durchrationalisierung des Stadtraums und die Verhaltensreglementierung. Der Hauptleidtragende der Technisierung des öffentlichen Raums war der Fußgänger. Zum einen erfuhr er den Stadtraum zunehmend als Transit- und Beschleunigungsraum, der auf ein Netz aus Wegen und Distanzen reduziert wurde. Zum anderen reglementierten Verordnungen sein Verhalten. Grundsätzlich schätzte der Fußgänger am öffentlichen Stadtraum jedoch traditionelle Qualitäten.

Die Gestaltung und Nutzung des öffentlichen Stadtraums ist seit den 1970er-Jahren zunehmend Gegenstand von Diskussionen zwischen Stadtbewohnern, Kommunalpolitikern und einem interdisziplinären Kreis von Urbanisten geworden. Den Anstoß hierfür gaben zum einen die in der Nachkriegszeit rasant zunehmenden Belastungen durch Verkehr und Umweltverschmutzung, zum anderen der Wegzug der Bewohner aus innerstädtischen Bezirken oder aus den Neubausiedlungen an der städtischen Peripherie. Angesichts der „Krise der modernen

Stadt“ erfolgte in den 1970er-Jahren – insbesondere im Anschluss an das europäische Denkmalschutzjahr 1975 – die Rückbesinnung der Stadtentwicklungspolitik auf die Innenstadt und die Wiederentdeckung der Qualitäten der historischen Stadt als Lebensumfeld. Die Renaissance der Innenstädte und die damit einhergehende Neuaufwertung des öffentlichen Stadtraums als Sozialraum, der in Anlehnung an Walter Benjamin von vielen Stadtplanern wieder als „Wohnung des Kollektivs“ gedeutet wurde (Benjamin 1983), bewirkte in Fachkreisen eine Neuorientierung zugunsten einer Neugestaltung des öffentlichen Stadtraums gemäß den Lebensbedürfnissen der Stadtbewohnerschaft.

Gegenüber dem öffentlichen Stadtraum – der ein Element der Stadtgestalt ist und die Stadt physisch wie mental strukturiert – dominierten im europäischen Städtebau seit Mitte des 19. Jahrhunderts vorwiegend industrielle Problemlösungsansätze. Diese Denkströmung förderte Maßnahmen zur technischen Modernisierung, wie beispielsweise die Elektrifizierung, Asphaltierungen und die Motorisierung, sowie die hygienische Gestaltung des öffentlichen Stadtraums. Parallel zu diesem industriell ausgerichteten Problemlösungsansatz bildete sich 1889 um den Wiener Städtebauer Camillo Sitte und seinen deutschen Mitstreiter Karl Henrici eine in Europa – insbesondere in Belgien, Österreich-Ungarn, der Schweiz und Schweden – viel beachtete Richtung im Städtebau heraus, die unter Berücksichtigung des symbolischen Charakters von Architektur ästhetisch-soziale Akzente für die Beziehung von Gebäudetypus und Morphologie setzte (Sitte Neuaufl. 1983; Henrici 1904; Mönninger 1998). Allerdings erfuhr der industrielle Problemlösungsansatz angesichts wachsender infrastruktureller, hygienischer und sozialer Probleme wie der Kakophonie des Straßenverkehrs, der Luft- und Bodenverschmutzung, der Undurchschaubarkeit von Abläufen und der Verdrängung der Natur aus städtischer Lebenswirklichkeit im Rahmen des Konzeptes der Stadtmaschine im 20. Jahrhundert eine Neuaufwertung. Die Maschinenmetapher gab zum einen Aufschluss über das lärmende, rauchende, ölverschmierte und sich ständig bewegende Erscheinungsbild der Stadt, zum anderen signalisierte sie ein urbanes Modell, das die Stadt in ein zweckmäßig zusammengesetztes, stimmig ineinander greifendes, vom Menschen geschaffenes Gebilde mit gleichförmigen Abläufen verwandeln wollte. Dergestalt sollten nicht nur die Wohn-, Arbeits- und Lebensverhältnisse entsprechend neu gestaltet werden, sondern es sollte auch der öffentliche Raum einer Maschinenhalle entsprechen (Knie 1997). Erkenntnisleitend wurden betriebswirtschaftliche Rationalisierungs- und Regulierungskonzepte aus den USA, wie der 1911 zur technischen und organisatorischen Maximierung von Produktionsabläufen entwickelte Taylorismus und der seit 1923 zur Optimierung der amerikanischen Automobilproduktion praktizierte Fordismus, herangezogen. Vor allem in Deutschland stießen beide Konzepte in den Zwanzigerjahren aufgrund von Wirtschaftskrisen und industriegesellschaftlichen Modernisierungsdefiziten auf breite Resonanz (Ford 1926; Taylor 1923; Nolan 1994; Jessop 1992; Gottl-

Ottlinienfeld 1926). Als „Wunderwaffe“ wurden sie nicht nur zur volkswirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Globalsteuerung eingesetzt, sondern auch auf die chaotische und krisenhafte Großstadt im Allgemeinen und die städtische Raumordnung und räumliche Mobilität im Besonderen übertragen.

Die skizzierten Stadtplanungskonzepte dienen als Folie für die im Folgenden behandelte Frage nach den Auswirkungen, die die Veränderungen im öffentlichen Raum auf die Wahrnehmung und das Verhalten der Städter in der Zeit vor der Neuorientierung in den 1970er-Jahren hatten. Als Ausgangspunkt dienen die 1920er-Jahre, in denen sich die kommunalen Interventionen verstärkt gegen das sprunghafte und oft ungeordnete Stadtwachstum der Industrialisierung, gegen die chaotische Vermischung von Gewerbe- und Wohnbauten sowie die untragbaren sozialen und hygienischen Bedingungen in den klassischen Industriequartieren und Slums richteten (Meuriot 1919). Waren die Eingriffe in die Stadtsubstanz in der Zwischenkriegszeit noch partiell, so setzte sich nach dem Zweiten Weltkrieg das Leitbild der „gegliederten und aufgelockerten Stadt“ auf breiter Ebene in der Bundesrepublik, der DDR, in Frankreich und Italien beim Bau von Großsiedlungen durch (Lammert 1987). Zwar folgte der Wiederaufbau der im Krieg zerstörten Teile der Innenstädte bis 1955 noch dem historischen Grundriss, das rasante Stadtwachstum und der akute Wohnungsbedarf der Folgezeit brachten jedoch den Durchbruch des funktionalen Gliederungsprinzips im Sinne horizontal und vertikal verdichteter Großbauformen. Diesem Stadtgestaltungsprinzip entsprach das Leitbild der „autogerechten Stadt“, das die Faszination des Autos auf die Planer als neuem Bestimmungsfaktor widerspiegelte und in dessen Namen breite Verkehrsschneisen geschlagen wurden (Durth/Gutschow 1987; Friedrichs 1980; Reichow 1959; Sieverts 1987).

Bereits in den 1960er-Jahren kritisierten einzelne Urbanisten wie Jane Jacobs oder Psychologen wie Alexander Mitscherlich die neuen Stadtgestaltungsprinzipien. Sie wandten sich gegen die Verödung der Zentren und „Betonwüsten“, die das städtische Leben in sozialer, kultureller und ökologischer Hinsicht negativ beeinträchtigten (Jacobs 1993; Mitscherlich 1965). Ihre Kritik leistete einen wichtigen Beitrag zur Umwertung des öffentlichen Raums im Sinne von „Urbanität“. Die Piazza mit ihrer vielfältigen und lebendigen Alltagskultur wurde wieder ein wichtiges Entwurfsprinzip in Architektur und Stadtplanung. In Frankreich, wo sich wie in Großbritannien die Krise der modernen Stadt früher und stärker zeigte, erinnerte bereits 1956 der Stadtplanungsdirektor Georges Meyer-Heine daran, dass „ce qui fait la ville c'est la place publique, le lieu de rencontre où le cadre exalte les relations humaines, l'espace fermé ... Il est évident que cet équilibre [der historischen Altstadt, E. B.] est aujourd'hui détruit, que ce charme est absent“ (Meyer-Heine 1956: 64).

## Die stadträumliche Prägekraft von wirtschaftlichen Aktivitäten und Technik

Im 20. Jahrhundert eroberte die Technik den öffentlichen Stadtraum über die elektrische Straßenbahn, den Explosionsmotor, das Telefon, den Aufzug, die Rolltreppe und das elektrische Licht. Neben neuen architektonischen Formen zog dies für den Städter Veränderungen im Raum-Zeit-System und im Lebensstil nach sich. Symbol dieser Veränderungen war die City, wo sich wirtschaftliche Aktivitäten und Technik in besonderem Maße verflochten und konzentrierten.

## Raumgestaltung durch Hochhäuser

Da der öffentliche Raum in der Regel zwischen den Baukörpern verläuft und die Form von Straßen, Plätzen und Erholungsflächen einnimmt, fällt dem Hochhausbau als Symbol der urbanen Moderne eine besondere raumprägende Wirkung zu. Neben dieser ästhetischen Wirkung bestand ihre funktional-ökonomische Leistung in der Multiplikation des städtischen Raums. Grundstücke wurden nicht nur vervielfacht, die Gebäude wurden auch eine Art geräumiges Hochregallager, das Wohnen, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Dienstleistungsinstitutionen beheimatete. Elektrizität, Rohrleitungen, Telegraphen, Gärten, Gleise und Aufzüge verwandelten sie in eine Art künstliche Paradiese. Wolkenkratzer entstanden vor allem in Chicago, Philadelphia, Pittsburg und New York (Condit 1986). Im Ensemble prägten sie das Bild einer Stadt und förderten die urbane Identität (Aregger/Glaus 1967; Campi 2000; Kautt 1984). Während es in den USA über diese Bauweise keine markante Architekturdebatte gab (Koolhaas 1999), wurde in Europa eine heftige Diskussion über die damit verbundene Durchbildung der Städte geführt. Hochhäuser blieben in Europa eine kontroverse Bauform, die im Zentrum von Städten wie München, Dresden und Paris städtebaulichen Restriktionen unterlag. In Deutschland ließen die Bauordnungen bis zur Nachkriegszeit maximal 25 m Bauhöhe bis zur Dachkonstruktion zu. Europäische Befürworter dieses Bauens – wie die Architekten Peter Behrens, Bruno Möhring und Bruno Paul – sahen im Hochhaus ein Wahrzeichen für die Organisation einer Weltstadt. Sie warben mit den belebenden Folgen für das Stadtbild durch ein „dynamisches Zusammenwirken von Turmsenkrechter“ und flachen Gebäuden sowie durch große Freiflächen für Erholungszwecke zwischen den Baublöcken. Die Gegner des Hochhausbaus wandten sich vor allem gegen die Zerstörung der Einheit des Stadtbildes durch funktionale Monumentalität und ein damit einhergehendes visuelles Chaos. Hinzu kamen Befürchtungen hinsichtlich eines nicht zu bewältigenden hohen Verkehrsaufkommens zu Verkehrsspitzenzeiten sowie

einer unzulänglichen Belichtung und Durchlüftung der Innenstadt: „Je höher die senkrechte Wand eines Hauses, desto geringer die besonnte Fläche der Straße, desto größer der Schlagschatten, desto unerfreulicher der Anblick der unbesonnenen Hausfronten.“ (Gruber 1918: 210) Auf der Tagung der „Freien Deutschen Akademie des Städtebaus“ zu Hochhäusern und Citybildung in Hamburg im Juli 1925 wurde deutlich, dass viele Oberbaudirektoren zwar im Hochhausbau die einzige Perspektive für die City sahen, jedoch auch Befürchtungen hinsichtlich der Auswirkungen auf die Lebensweise hegten. Schließlich würden die Städer durch diese Bauweise nicht nur stärker in großen Massen zusammengeführt, sondern anders als bisher „geschichtet“ (Schumacher 1927: 537).

Folglich blieben Hochhäuser in europäischen Innenstädten bis in die 1950er-Jahre Einzelfälle. Erst die visionäre Rekonstruktionsbegeisterung der Nachkriegszeit ermöglichte die Liberalisierung der Bauhöhe. Symbol dieser städtebaulichen Neuorientierung wurde in Paris das 1958 entworfene und 1973 fertiggestellte Geschäftshochhaus Maine-Montparnasse. Hier gab der Schriftsteller Jean-Paul Sartre sogar Interviews als Ausdruck neuen gesellschaftlichen Denkens. Für Hochhäuser wurde mit funktionaler Schönheit, mit zügiger Bewältigung von Höhendifferenzen durch Fahrstühle, einer weiten Raumsicht, dem Aufenthalt über dem Stadtchaos und den kurzen Wegen zwischen den Gebäuden, die manchmal durch unterirdische Gänge verliefen, geworben. Der in der Zwischenkriegszeit als Negativeffekt beklagte Schluchtencharakter des öffentlichen Raums verlor angesichts des zunehmend transitorischen Charakters der Straßen an Bedeutung. Schließlich sorgte die bereits vor dem Ersten Weltkrieg entwickelte Idee der gläsernen Fassade für ein allseitig erweitertes Raumgefühl. Die transparente Hülle reduzierte die Trennung von Innen- und Außenraum, wodurch das Gebäude scheinbar in den kollektiven Raum integriert wurde.

## Raumgestaltung durch Verkehr

Das zweite zentrale raumgestalterische Element ist traditionell der Verkehr. Er gliedert, trennt und verbindet den Stadtraum. Stadtpolitisch symbolisiert er ein dynamisches Geschäftsleben, technischen Fortschritt, Zukunftsorientierung und Mobilität. Die Société des ingénieurs civils de France brachte diese Bedeutung 1929 exemplarisch zum Ausdruck: „La circulation n'est que le rythme de notre activité économique. Son intensité ne fait donc que traduire notre prospérité“. (Bourdeix 1929: 13) Dynamik und Zukunft verbanden sich 1926 auch für Regierungsbaumeister Vischer aus Dresden im Verkehr: „Geschwindigkeit ist für uns ein Begriff geworden ... Für uns ist die Horizontale von gewaltigster Bewegung erfüllt. Unsere Straßen, durchpulst vom Verkehr, fliehen in unabsehbare Ferne. Hier haben wir täglich einen Eindruck vor Augen und erleben ihn immer von

Neuem in seinem großartigen Rhythmus“. (Vischer 1926: 26) Die negativen Folgewirkungen wie visuelles Chaos, Verkehrsstaus, Umweltverschmutzung und Gesundheitsrisiken hatten in wirtschaftlichen Krisenzeiten zurückzustehen.

Die Verkehrsprobleme veranlassten Stadtplaner und Bauingenieure zur Entwicklung neuer Konzepte für den öffentlichen Raum. Im Straßenbereich bildete die hochgelegte Verkehrsebene eine Form der Raumerweiterung. Im 19. Jahrhundert nutzte zuerst die Eisenbahn im Stadttinnern diese Raumebene; die städtische Schnellbahn folgte. Das 1882 in einem New Yorker Arbeiterviertel errichtete Viadukt wurde hierfür Modell. Es folgten Paris, Chicago, Berlin und Hamburg. Hochbahnstrecken waren beliebt, weil man bei Fahrten unter freiem Himmel die Aussicht genießen konnte. Ende der 1960er-Jahre schlugen visionäre Verkehrsplaner besonders in den USA, Frankreich und Deutschland aufgeständerte Personenbeförderungsrohre und Kabinenwagen als Antwort auf städtische Verkehrsprobleme vor. Da diesen Projekten in der Wirtschaftskrise der 1970er-Jahre die staatliche Förderung entzogen wurde, kamen sie über das Entwurfsstadium nicht hinaus (Schmucki 1997). Lediglich die Stadtautobahnen, deren Betonrassen in den 1960er- und 1970er-Jahren durch dichte Altbauviertel und Neubausiedlungen gezogen wurden, realisierten dieses Raumerweiterungsprinzip in größerem Maßstab. Los Angeles war hierfür seit den 1950er-Jahren das Vorbild, in den 1970er-Jahren folgte Tokio.

Einen geringeren Eingriff in die Stadtlandschaft stellte demgegenüber die Erschließung der unterirdischen Raumebene dar, die komplexe urbane Nervenstränge aufnahm. Der Untergrundbahnbau öffnete diese Raumebene erstmals großen Menschenmassen. Um die Jahrhundertwende wurde mit dem Bau von Untergrundbahnen in Budapest, Glasgow, Boston, Paris, New York und Berlin begonnen. Anfangs waren Ängste vor dem Fahren im Untergrund, vor Mikroben, üblen Gerüchen und schlechter Luft verbreitet. Bedenkt man die jüngsten Befunde zum Mikroklima der Pariser Metro, die viermal so viele Schwebeteilchen wie in der Luft einer viel befahrenen Straße nachweisen, so kann man den Menschen der „Belle Epoque“ einen gewissen Realitätssinn nicht absprechen. Nichtsdestotrotz wurden die unterirdischen Schnellbahnen wegen ihrer schnellen, häufigen, sicheren und preisgünstigen Transportleistung schnell angenommen. In der Zwischenkriegszeit waren sie schließlich fester Bestandteil der urbanen Kultur.

Akzeptanz fördernd wirkte auch die architektonisch anspruchsvolle Gestaltung der Stationen. Die Eisenbahnhöfe King's Cross in London (1850–1852) und die zur Weltausstellung 1900 in Paris erneuerten Bahnhöfe Lyon, Orsay und Invalides belegen dies (Ragon 1984). In Paris wurde die 1969 eröffnete „Reseau Express Regional“-Station „Nation“ eine Kathedrale der Moderne. Die 1967 zum Vorraum des Museums umgestaltete Metro-Station „Louvre“ schlug hingegen die Brücke zur Tradition. Die Bahnhöfe von Eisenbahn und Untergrundbahn waren Raum-

schwollen und Knotenpunkte technischer Netzwerke. In Paris wurden auch die Metro-Eingänge durch die gusseisernen floralen und arabeskenhaften Ornamente des Architekten Hector Guimard als ästhetische Orte der Passage in die unterirdische Stadtraumebene gestaltet. Sie wurden zur Chiffre des französischen Jugendstils (Ulmer 2000). Allerdings fielen von seinen 180 Eingängen 94 den Modernisierungen in den 1960er- und 1970er-Jahren zum Opfer. Zusätzlich wurden die Untergrundstationen durch Beleuchtung, Fliesen und Farbgestaltung, Verkaufsstände und das Anbringen von Reklame benutzerfreundlich gestaltet. Es entstand ein dem Fußgängerverkehr auf Straßenebene ähnliches Menschengewimmel, das technisch geleitet wurde. International bekannte Symbole und Zeichen halfen dem Fahrgast, sich im Labyrinth der Gänge zurechtzufinden. Rollbänder erleichterten die Überwindung der Entfernungen auf Umsteigebahnhöfen. Rolltreppen und Fahrstühle ermöglichten die Bewältigung der besonders in London gravierenden Höhendifferenzen. Die Kenntnis der Stationsnamen war Bestandteil des allgemeinen Kulturgutes; sie wurden in Chansons besungen und erhielten durch Filme wie „Zazie dans le Metro“ (1959) weltweite Bekanntheit.

Der unterirdische Nahverkehrsraum erleichterte nicht nur die Mobilität, er machte auch den Stadtraum auf neue Art lesbar. In der Zwischenkriegszeit war es bereits üblich, bei Adressangaben die nächste Schnellbahnstation zu nennen. Den wichtigsten Beitrag zur Lesbarkeit leistete der Linienplan, dessen Informationsgraphik 1931 in Großbritannien von Henry C. Beck entwickelt und 1933 von der „London Passenger Transport Board“ angenommen wurde. Anfangs wurden 500 Exemplare davon gedruckt, seit 1992 wird dieser Linienplan als „Journey Planner“ kostenlos von „London Underground“ verteilt. Beck verstand das Diagramm der Untergrundbahn als lebendiges und wandelndes Objekt, an dem chiropraktische Veränderungen durchgeführt wurden. Die Vorstellung vom Stadtraum gerann zu einem symbolischen Diagramm, das man in der Hand halten konnte. Es bestand aus international verständlichen, jenseits der Sprachbarrieren liegenden Symbolen wie Knotenpunkten, Farbsträngen und dazwischen liegenden weißen Flecken. Eine weitere Leistung des Linienplans war, dass er für London, Paris und Berlin zur Signatur der Stadt wurde und als inoffizielles Symbol die städtische Identität förderte. Allerdings täuschte er den Benutzer, indem er ein räumliches Verbindungssystem ungeachtet realer Entfernungen darstellte. Der Raum wurde begradigt, und Entfernungen wurden verzerrt.

Den unterirdischen Raum eroberte auch der motorisierte Verkehr. Angesichts wachsender Straßenverkehrsdichte begann Chicago 1901 mit dem Bau eines unterirdischen Tunnelnetzes für den Warenverkehr. Gleichzeitig wurden in Frankreich und Deutschland Konzepte für Mehretagenstraßen entwickelt, die Fahrzeugen und Fußgängern Raum zur Bewegung und zum Aufenthalt boten (Hénard 1982). Auf dem nationalen „Congres d'urbanisme“, der 1934 zu Verkehrsfragen in

Bordeaux tagte, warb der Honorardirektor des Pariser Stadtforschungsinstituts, Marcel Poëte, für den Ausbau der unterirdischen Verkehrsebene: „A Paris, le nombre et la vitesse des véhicules ont détruit un des traits essentiels de la physiognomie de la rue, en supprimant la promenade, encore si brillante au milieu du XIXe siècle. Pour sauvegarder la personnalité urbaine, on devrait recourir à des souterrains affectés à la circulation de grand trafic“. (Le premier congrès d'urbanisme: 64) Möglich wurden diese Verkehrswege durch Fortschritte in der Tunnelbau-, Belüftungs- und Beleuchtungstechnik. In Europa war Paris beim Ausbau des unterirdischen Straßensystems führend; bis 1939 wurden hier neun unterirdische Straßenabschnitte gebaut, deren längster 710 m lang war. Mitte der 1950er-Jahre setzte eine neue Ausbauphase ein, die Tiefgaragen einschloss. Die Erschließung des unterirdischen Raums hatte sich als Korrelat zur in die Höhe expandierenden Stadt durchgesetzt (Winandy 1956).

Der Mensch erfuhr dadurch einen durch Konstruktionen aus Stahl, Beton, Röhren, Schienen und Drähten strukturierten öffentlichen Raum. Diese Technik eröffnete ihm einerseits neue Aktionsmöglichkeiten, Erfahrungen und Wahrnehmungen. Andererseits schränkte sie ihn zunehmend ein. Ambivalent war, dass der Städter im Alltag mehr Zeit unter und hoch über der Erde verbrachte. Seine Wege legte er nicht mehr traditionell ausschließlich auf der ebenerdigen Straße zurück, sondern auf verschiedenen Raumebenen. Hinzu kam, dass die unterirdische Raumebene eine eigene Systematik hatte. In manchen Städten, wie in Berlin und Paris, richtete sich ihr Verlauf teilweise nach den Hauptstraßen, während der Röhrentiefbau in London größere Verlaufsunabhängigkeit ermöglichte. Mit den darüber liegenden Straßen und Raumfunktionen stand die unterirdische Mobilitätsebene nur insoweit in Beziehung, als sie die Bedeutung des Ortes durch erleichterte Zugänglichkeit akzentuierte.

## Die Herrschaft des Automobils

Die ambivalente Erfahrung erweiterter Aktions- und Wahrnehmungsräume einerseits und Restriktionen andererseits bewirkte besonders das Automobil. In der Motorisierung führten die USA, gefolgt von Frankreich, England und Deutschland (Hau/Kiesewetter 2000). In Deutschland verfügten in der Zwischenkriegszeit aufgrund der hohen Kosten lediglich die gehobene Mittel- und die Oberschicht sowie ein kleiner Kreis gewerblicher Nutzer über ein Automobil. Auch in Pariser Arbeiterbezirken wie Belleville, Menilmontant, Bièvre und Butte-aux-Cailles parkten Ende der 1920er-Jahre auf den Straßen noch keine Autos, wurden die dort Wohnenden kaum vom Autolärm gestört. Dies änderte sich mit der starken Zunahme des Individualverkehrs in den 1950er-Jahren.

Die Motorisierung veränderte das Verhältnis des Menschen zum Stadtraum nachhaltig. Der Vorzug des Automobils bestand darin, sich in einem geräumigen Gehäuse aus Metall und Glas fortzubewegen und sich dabei von anderen Menschen, dem Lärm und den Gerüchen der Straßen abzuschließen. Nach außen wirkte das Auto als semiotisches System, das Auskunft über den sozialen Status seines Besitzers zu geben vermochte (Glaser 1986; Kuhn 1995; Sachs 1984). Die Koexistenz von Fußgänger und Verkehrsmittel zerbrach, als das Automobil ihn zunehmend verdrängte und durch Unfälle bedrohte (Luckin 1997). In Frankreich wurden die tödlichen Autounfälle 1934 sogar als neue Form des Mordes bezeichnet. Fortschritte in der Bremstechnik und Maßnahmen zur Verkehrssicherheit bewirkten zwar einen leichten Rückgang der Unfallzahlen, in den 1950er-Jahren schnellten diese jedoch wieder hoch. Die Hauptursache war, dass – wie eine 1960 in Hamburg durchgeführte Erhebung ergab – die innerstädtische Geschwindigkeitsbegrenzung von 50 km/h wenig beachtet wurde. Besonders betroffen waren Kinder und ältere Menschen: 1970 war jeder achte Verkehrstote ein Kind, und fast 50 Prozent aller getöteten Fußgänger waren über 65. Von der Straße verdrängt wurden aber auch Tiere, insbesondere Pferde (McShane 2000). Mitte der 1920er-Jahre war der Wechsel vom Pferd zum Pkw so gut wie abgeschlossen.

Angesichts dieser Probleme schien die räumliche Segregation seit den 1920er-Jahren eine Lösung zu bieten. Ihr entsprachen Fußgängerzonen. Rotterdam hatte 1940 die erste autofreie innerstädtische Einkaufsstraße. Anfang der 1960er-Jahre richteten die Kommunalverwaltungen Fußgängerzonen auf Initiative des „Deutschen Industrie- und Handelstages“ in Städten wie Köln, Essen, Frankfurt/Main, Düsseldorf, Bremen, Kiel und München ein. An sie knüpften sich auch Erwartungen in Bezug auf Stadtimaginepflege, Citybelebung, Umsatzsteigerung für den Handel, Wohnumweltverbesserung und Fremdenverkehrsförderung (DIHT 1979; Machtemes 1979).

Das Automobil konsumierte und kreierte Raum. Letzteres erfolgte durch Straßenerweiterungen und -begradigungen, den Schnellstraßenbau in Stockwerkshöhe zur Sicherung des Verkehrsflusses sowie die Schaffung von Parkraum (Lay 1994). Diesem Bauprogramm lag das von der Autoindustrie, von Straßenbauingenieuren und Bauunternehmen, der Erdölindustrie und Automobilclubs seit den 1920er-Jahren propagierte Prinzip zugrunde, dass sich die Straßen dem Automobilverkehr anzupassen hätten (Studiengesellschaft für Automobilstraßenbau 1924: 21). Die Straßenerweiterungen erfolgten seit den 1920er-Jahren in der Regel zulasten der Gehwege, Vorgärten, Grünplätze und Parks. In Paris, wo der Stadtrat 1926 einen Wettbewerb für Entwürfe zur Entlastung der Straßen ausgeschrieben hatte, empfahl ein Vorschlag die Beseitigung der Baumreihen zur Verbreiterung der bereits durchschnittlich 30 m breiten Boulevards, was allerdings auf Ablehnung stieß. In der Nachkriegszeit erleichterten schließlich die Kriegszerstörungen Fahrdammer-

weiterungen. Für den Fußgänger bedeutete dies, dass ihm oftmals nur Saumpfade übrig blieben, weshalb er den Fahrdamm mitbenutzen musste.

Weitere technisch-organisatorische Reaktionen auf die Verdichtung des Verkehrs, die allerdings vom Schutz- und Vorsorgegedanken getragen waren, umfassten Ampeleinrichtungen, Verkehrszeichen, die Ausstattung der Straßen mit Schutzinseln, Straßenbegrenzungen und -markierungen. Das rote Licht zur Verkehrsregulierung wurde 1922 in Paris, 1924 in Berlin und 1926 in London an Hauptverkehrskreuzungen eingeführt. In Paris trat 1928 gelb hinzu, 1931 grün. Bis 1939 begleitete ein Gong die Ampel. An breiten Straßen wurden dem Fußgänger 15 bis 20 Sekunden zur Überquerung des Fahrdamms zugestanden (Guillermé 1999). Die Benutzung des Raums wurde damit erstmals durch eine Farbe und einen Ton für eine bestimmte Zeit reglementiert. Gegen diese Reglementierungen formierten sich anfangs Widerstände. Die Fußgängerverbände kritisierten das mit Ampeln und Stoppschildern verbundene Sicherheitsversprechen, das in der Praxis kaum eingelöst wurde. Um Interpretationsdifferenzen zu minimieren, mussten die Verkehrszeichen standardisiert werden. Internationale Abkommen im Rahmen der Völkerbundkonferenzen und der Weltstraßenkongresse setzten dies seit den 1920er-Jahren um; 1960 waren die Ampelzeichen in Europa vereinheitlicht (McShane 1999; Merki 1998). Obwohl die Mehrheit der Autofahrer den neuen Verkehrszeichen gegenüber aufgeschlossen war, wurden diese häufig ignoriert. Demgegenüber stieß die Sozialdisziplinierung der Fußgänger auf große Schwierigkeiten. Diese heterogene Gruppe von Straßennutzern betrachtete diesen Raum als ihr Terrain und ihr Gehen als eine nicht zu reglementierende individuelle Tätigkeit. Ausdruck dieser Eigenwilligkeit war, dass Fußgängerunterführungen, die 1924 in Paris an fünf Hauptverkehrsknotenpunkten existierten, kaum benutzt wurden. Gleiches galt für Straßenüberführungen.

Den zweiten Maßnahmenswerpunkt bildeten restriktiv-regulierende Interventionen kommunaler und staatlicher Körperschaften wie Gesetze und Verordnungen zur Umlenkung des Verkehrs, zur Trennung der Straßen nach Funktionen, Verhaltensreglementierungen und die Verkehrserziehung. Eine reichsrechtliche Regelung des Straßenverkehrs setzten in Deutschland die Nationalsozialisten 1934 mit der Reichs-Straßenverkehrsordnung durch. Signifikant war, dass sie den Autoverkehr bevorrechtigte. Darüber konnte auch die Aufnahme des Fußgängers in die allgemeine Verkehrsgemeinschaft 1934 nicht hinwegtäuschen. Die Straßenverkehrsordnung verlangte vom Fußgänger, sorgfältig und verständig den Verkehr zu beobachten und auf andere Verkehrsteilnehmer Rücksicht zu nehmen. Die Benutzung der Fahrbahnen zum Zwecke des Aufenthalts, des Kinderspiels und des Fußgängerverkehrs wurde generell verboten; es galten Regeln wie die Zeichengebung des Fußgängers für das Überqueren des Fahrdamms, das lediglich an weni-

gen Stellen, also an Ampeln und Zebrastreifen, erfolgen sollte.<sup>1</sup> Ergänzt wurde diese Sozialdisziplinierung durch die Einführung der Verkehrserziehung Mitte der 1920er-Jahre. Nach anglo-amerikanischem Vorbild erfolgte dies in Paris 1924 mit Flugblättern und in Schulen; 1925 wurde in Deutschland ein Film zur Verkehrserziehung gezeigt. Schule, Presse, Kino und Rundfunk sollten die Bevölkerung mit den wichtigsten Verkehrsregeln bekannt machen. Der Grundgedanke war, den Menschen durch Vermittlung eines Verhaltensrepertoires das Benutzen des öffentlichen Raums in der technisch-funktionalen Großstadt zu ermöglichen.

## Kommerzielle Aktivitäten

Handel, Gewerbe und Konsum prägen den öffentlichen Raum auf unterschiedliche Weise. Sie beanspruchen Fläche auf dem Bürgersteig, fördern die Passantenfrequenz und konsumtive Aktivitäten. Darüber hinaus bilden sie Orientierungspunkte. Im mentalen Raumbild zählen Geschäftsstraßen und Marktplätze zu den dominanten physiognomischen urbanen Elementen. Gibt es keine kommerziellen Elemente, erinnern sich Menschen kaum an den Verlauf einer Straße. Traditionelle kommerzielle Aktivitäten waren kleingewerblich dominierte Wochenmärkte, deren Zahl seit den 1960er-Jahren allerdings rückläufig war. Von den 1954 in Westberlin existierenden 87 Wochenmärkten gab es 1964 nur noch 75. Zum einen bevorzugten die Menschen Einkäufe in Supermärkten; zum anderen verhielt sich die Gemeinde als Eigentümerin des Straßenlandes gegenüber dem Straßenhandel zunehmend restriktiver. Allerdings war es schwer zu kontrollieren. Besonders nach dem Ersten Weltkrieg nahm er als wilder Straßenhandel mit Diebesgut oder als verdeckte Form des Bettelns starken Aufschwung. Manchen verkehrsreichen Straßen verlieh er zu Hauptverkehrszeiten einen Jahrmarktähnlichen Charakter. Die Stadtverwaltungen begründeten ihre Restriktionen mit der starken Behinderung des Verkehrs auf den Bürgersteigen und des Überquerens der Fahrbahn. Hinzu kam die Gefährdung der Volksgesundheit durch den unhygienischen Verkauf von Lebensmitteln. Zwar brachten der Straßenhandel, Kioske, Warenauslagen, Straßencafés, Schaukästen, Weihnachts- oder Jahrmärkte, Karussells und Reklame der Stadtverwaltung erhebliche Einnahmen, gleichzeitig stiegen jedoch die Kosten für die damit einhergehende Beseitigung des Mülls. In den 1920er-Jahren hatte die Verunreinigung der Straßen durch weggeworfene Prospekte, Zeitungen und dergleichen in deutschen Städten einen solchen Umfang erlangt, dass

1 Reichs-Straßenverkehrsordnung vom 28.5.1934 mit Ausführungsanweisung vom 29.9.1934, Mannheim 1935; Egon Ludovici, *Fussgänger – willst du dem Verkehr helfen? Die Vorschriften der neuen Reichs-Strassenverkehrsordnung für den Fussgänger*, Leipzig 1935, S. 6-9; Werner Hoetling, Hans Kadner und Hans Kuntze, *Verordnung über das Verhalten im Straßenverkehr*, Berlin 1976.

die Auflagen und Kontrollen verschärft und die Gebühren erhöht werden mussten.<sup>2</sup>

Der Straßenverkehr und die kommunalpolitischen Restriktionen förderten den Rückzug von Handel und Gewerbe in geschützte Räume. Um Käufer anzulocken, wandten die Geschäfte ihr Gesicht zur Straße. Mit ihrer Außenpräsentation bestimmten sie das Gesicht des Stadtraums. Allerdings liefen sie auch innerhalb der Gebäude wieder Gefahr, von kapitalkräftigeren Unternehmen vertrieben zu werden. Die Geschichte von Geschäftsstraßen, die sich im „goldenen Zentrumsdrei-eck“ befanden, gibt darüber Auskunft. In Paris galt dies für den Boulevard des Italiens, die Avenue de l'Opera und die Avenue des Champs-Élysées (Lagave 1935; Moncan 1997), in Berlin für den Kurfürstendamm, in London für die Oxford Street. Die Ausbreitung von Büros, Banken, Autosalons, Luxusgeschäften, Kaufhäusern und Unterhaltungszentren veränderte den öffentlichen Stadtraum zu Gunsten einer anderen Zeichenwelt. Das Straßenbild prägten prunkvolle Fassaden, Leuchtreklamen und eine entsprechend wohlhabende Konsumentenschicht. Vor allem die Warenhäuser, die Zola 1883 in „Au bonheur des dames“ als „Kathedralen des neuzeitlichen Handels“ bezeichnete, machten den Einkaufsbummel bürgerlicher Frauen zur kollektiven urbanen Handlung. Dieser Frauentypus praktizierte den Einkauf als Freizeitgestaltung und soziale Interaktion (Stobart 1998). Erst in den 1950er/60er-Jahren veränderten viele mondäne Geschäftsstraßen erneut ihr Straßenbild. Die Luxusgeschäfte wichen zunehmend Büros, Kinos, Reisebüros und Drugstores, die Straßen wurden zu Zentren des Tourismus (Barré 1988).

Der Rückzug aus dem städtischen Raum wurde auch von den „Shopping-Malls“ befördert. Ihre Wegbereiter waren die Passagen des 19. Jahrhunderts. Hierbei handelte es sich um halböffentliche kommerzielle Innenräume für Fußgänger, die durch Inszenierungen die Kauflust stimulieren sollten. Die Besonderheit der Passagen bestand und besteht darin, ein Gefühl des Luxus und der Geborgenheit zu erzeugen. Ihre Klientel waren hauptsächlich Angehörige der gehobenen Mittel- und Oberschicht (Schaper 1988). Die damit einhergehende Trennung des Stadtraums ermöglichte es, die Stadtstraße dem Verkehr, dem Gewerbe und den kleinen Leuten zu überlassen: Allerdings wurde die Idee der Passage rasch vom Konzept des Warenhauses überholt. Die 1956 von Victor Gruen in Minnesota/USA an der Stadtperipherie errichtete „Mall“ – ein Einkaufszentrum, das als Korrelat der Siedlungsdezentralisierung nach Europa, Australien, Japan, Südamerika und Nahost übergriff – bildete ebenfalls eigene Welten, die der natürlichen Bedingun-

2 Ober-Mag. Rat Dr. Kürten, Der Straßenhandel in Berlin, in: Berliner Wirtschaftsberichte H. 40 (1925), S. 465–468, H. 42 (1925), S. 491 f.; Magistratsbaurat Dr. Scheuermann, Verunreinigung der Straßen durch Kinozettel, Papier, Obstreste und dergl., in: Die Städtereinigung (1930), S. 89–98.

gen nicht länger bedurften. Klimatisierung und Beleuchtung ließen Wetter und Tageszeit vergessen. Im Unterschied zu den Passagen war ihre Architektur weitgehend standardisiert (Friedberg 1993). Ihre Fortsetzung finden diese künstlichen Welten seit den 1970er-Jahren in Bahnhöfen und Flughäfen, wo sie Schutz vor der unberechenbaren Natur, Konsumkomfort, Zirkulationsmöglichkeiten und Sicherheit suggerieren.

Zur Veränderung des Straßenbildes trug auch die Reklame bei. Zusammen mit den seit 1880 auftauchenden Plakaten und den traditionellen Bekanntmachungen an Mauern, Bretterwänden und Zäunen sowie der seit den 1890er-Jahren verbreiteten Leuchtreklame entstand eine Fülle neuer Zeichen. Angekündigt wurden meist Massenprodukte aus der Genussmittelbranche, wie Sekt, Schokolade, Zigaretten, Magenbitter, und Hygieneartikel wie Waschmittel, Seife und Mundpflegeartikel (Lamberty 2000). Zum einen wurde der Stadtraum dadurch zwar belebt und ästhetisiert, zum anderen kollidierten hierbei jedoch häufig die Interessen von Wirtschaft und Städtebau. Besonders nachts erzeugte die Leuchtreklame zusammen mit dem Verkehr im öffentlichen Raum ein visuelles Chaos. In London, wo die Entwicklung in Europa am weitesten vorangeschritten war, wurde 1893 die „Society for checking the abuses of public advertising“ Sprachrohr stadtbürgerlicher Kritik. Der Verband strebte nicht nach dem Verbot, sondern nach Reglementierung von Reklame. Die öffentlichen Debatten über planlose Reklamehäufung in der Altstadt und das jahrmärktähnliche Gesamtbild rissen auch in den 1920er-Jahren nicht ab. New York galt als Beispiel, wo einem die Reklame „entgegenbrüllte“<sup>3</sup>. Eine Handhabe dagegen sollten in Paris Sonderkompetenzen der Bürgermeister, in Deutschland seit 1902 Ortsstatute und seit 1907 in Deutschland und Großbritannien Gesetze gegen die Verunstaltung von Ortschaften bieten. Die Interventionsrechte der Kommunen wurden damit zwar erweitert, die Einheitlichkeit des Stadtbildes jedoch nicht gewahrt. Die Polizei erhielt zwar die Befugnis, zum Schutz öffentlicher ästhetischer Interessen zu intervenieren, jedoch entschied bereits 1911 das Preußische Kammergericht, dass die Polizei nicht zur Wahrung ästhetischer Interessen berufen sei (Kieber 1951). Ein Einstellungswandel erfolgte in der Nachkriegszeit zulasten von historischen Gebäuden und Denkmälern. Reklame kam dem Konsumbedarf nach den Kriegsjahren entgegen und war ein Symbol des Wirtschaftsaufschwungs. Fragen der ästhetischen Unvereinbarkeit wurden bis Mitte der 1970er-Jahre zugunsten kommerzieller Prioritäten zurückgedrängt.

3 Gerhard Venzmer, *New York ohne Schminke*, Hamburg 1930, S. 60; vgl. auch Karlwilhelm Just, *Die elektrische Nacht von New York*, in: *Deutsche Bauzeitung*, H. 92 (1925), S. 761–763.

## Politik und öffentlicher Stadtraum

Eine weitere Reglementierungsebene bildeten politische Machtinstanzen, die Straßen- und Platzräume zur Regelung öffentlicher Angelegenheiten und zur Förderung der gesellschaftlichen Interaktion mittels Stadtplanung, Architektur und Denkmälern gestalteten. Historisches Vorbild war dabei zumeist die athenische Agora. Besonders im Stadtzentrum, wo sich die wichtigsten politischen, administrativen und kulturpolitisch bedeutsamen Gebäude befinden, war der öffentliche Stadtraum ein absichtsvoll errichteter Schauplatz für staatliche Selbstdarstellung in Einzelbauten und Raumperspektiven, für politische Identifikationswünsche, Rollenzuweisungen an die Bürger sowie zivilgesellschaftliche Handlungen und Gemeinschaftserfahrungen. Auf den Straßen im Zentrum wurden in der Regel die politisch-gesellschaftlichen Konflikte ausgetragen. Wer diese Räume kontrollierte, hatte die Macht. Deshalb erfolgte ihre Besetzung nie ohne Machtinteressen. Ein weiterer Beleg für die große politische Bedeutung des öffentlichen Raums im Stadtzentrum war die Benennung von Straßen, Plätzen und U-Bahn-Stationen.

## Staatlicher Inszenierungsraum

Für die Staatsmacht war die Stadtmitte mit ihren Plätzen, breiten Straßen und Denkmälern ein Ort für Repräsentation und Inszenierungen im Rahmen von Jubiläen, Triumph- und Militärparaden, Staatsbesuchen, National- und Gedenkfeiern. Merkmale dieser offiziellen Handlungen waren geordnete und gelenkte Versammlungen, die zu bestimmten Anlässen stattfanden. Demokratische Systeme nutzten in der Regel den bestehenden historischen Stadtraum für ihre Selbstdarstellung. Demgegenüber gestalteten totalitäre Regime den öffentlichen Raum dem ideologischen Zweck entsprechend großräumlich um oder planten dies zumindest. Die Stadtmitte sollte dem Staatskult dienen und der öffentliche Stadtraum generell im Interesse einer machtpolitischen Monostruktur fungieren. Die Exklusion der jüdischen Mitbürger aus dem Stadtraum durch den 1941 von den Nationalsozialisten eingeführten „Judenstern“ war hierfür das extreme Beispiel. Im Interesse der Machtpräsentation wurden Achsen und Aufmarschplätze für Großdemonstrationen angelegt. Sie sollten die Fähigkeit des Regimes unterstreichen, Leistungen zu erbringen und Kontrolle auszuüben. Funktionale Überlegungen wie die Entlastung des Stadtzentrums wurden dem repräsentativen Anliegen untergeordnet. Ihrer Funktion entsprechend lagen diese Straßen zentral, hatten eine überdimensionierte Breite, waren geradlinig und wurden von öffentlichen monumentalen Gebäuden mit repräsentativen Fassaden im einheitlichen Stil flankiert, sodass eine entsprechende Kulisse entstand. Den Repräsentations- und Paradeplatz

schlechthin verkörperte der „Rote Platz“ in Moskau. Die Schwäche dieser Orte ist zum einen die Vergänglichkeit der angenommenen semiotischen Kontrolle über den Raum, zum anderen ihre Unwirtlichkeit. Ihre baumlose Weite, das Fehlen von Sitzgelegenheiten und zugige Windverhältnisse laden nicht zum Verweilen ein.

## Partizipatorisch-zivilgesellschaftlich genutzter Raum

Soziale und politische Bewegungen konzentrierten ihre Handlungen ebenfalls auf die Straßen und Plätze der Stadtmitte als Orte verbaler und gedruckter Meinungsäußerungen, von Gerüchten und symbolischen Handlungen. Entstammten diese Handlungen einer Gegenöffentlichkeit, schrieben offizielle Deutungen ihnen etwas Unzivilisiertes, Wildes und Rohes zu. Zum Ort kollektiver sozialer Revanche wurde die Straße im Rahmen von Demonstrationen und Aufständen. Dies galt für 1.-Mai-Feiern, für die politischen Straßenkämpfe der Weimarer Republik, die Demonstrationen der französischen Kommunisten in der Zwischenkriegszeit und die Studentenproteste der Nachkriegszeit (Warnken 1991). Welche symbolische Bedeutung einem Stadtraum anhaften kann, verdeutlichen die Kämpfe zwischen Studenten und Polizei im Mai 1968 in Paris um das Quartier Latin (Joffrin 1988). Die Staatsmacht reagierte mit dem Recht der Bannmeile, mit Polizeieinsätzen und dem Strafrecht. In einzelnen Fällen griff die Staatsmacht auch zu dem Instrument der räumlich-politischen Selektion. Beispielsweise verweigerte der französische Polizeipräfekt Jean Chiappe den Kommunisten von 1927 bis 1934 per Verordnung das Recht auf Demonstrationen in Paris und verwies sie in die Vororte. Von den offiziellen Inszenierungen unterscheiden sich die partizipatorisch-zivilgesellschaftlichen Handlungen durch die Vermischung von individueller und kollektiver Aneignung des Stadtraums. Allerdings nutzten Staat und Bürger den öffentlichen Stadtraum aufgrund technologischer Entwicklungen immer weniger. Proteste wurden auf der Straße zwar noch in organisierter Form geäußert, Wahl- und Fußballspiele im Schlussakt gefeiert, sie wurden hier jedoch nicht mehr eingeleitet, höchstens durch Plakate.

## Natur im Stadtraum

Eine zwar nachgeordnete, aber dennoch für das städtische Leben wichtige Ausgleichsfunktion hatte die Verbindung von Natur und Stadtraum. Die Bedeutung des Stadtgrüns variierte je nach Bebauungsdichte und gesellschaftspolitischem Denken. Die komplementäre Funktion des Stadtgrüns für die physische und psychische Volksgesundheit sowie für den stadtökologischen Haushalt war zwar un-

umstritten, die Finanzknappheit der Kommunalhaushalte schränkte sozialreformerische Zielsetzungen jedoch erheblich ein. Die vor dem Ersten Weltkrieg für dicht bebaute Großstädte als ideal akzeptierte Richtgröße von zehn qm Grünfläche pro Kopf wurde in den 1920er-Jahren gesenkt (Wagner 1915). Neben dem Umfang des Stadtgrüns war seine Verteilung ein Problem. Idealerweise sollte es gleichmäßig über die Stadt verteilt sein und vor allem dort liegen, wo es sozial und stadtklimatisch am meisten benötigt wurde, nämlich im Stadtzentrum und in dicht bebauten Arbeiterbezirken. Eine Lösung stellte Olmsteds in Chicago, St. Louis und Boston realisiertes Netzkonzept für Grünflächen in Aussicht (Langen 1927). Europa griff diesen Gedanken im radialen Grünflächenkonzept auf, dessen Umsetzung jedoch an der innerstädtischen Bodenspekulation und der Verkehrslobby scheiterte. Möglich wurde stattdessen die Anlage breiter Grüngürtelstreifen am Stadtrand im Zuge der Stadterweiterungen der 1920er-Jahre, wie etwa in Köln und Frankfurt/Main. Allerdings galten die Grüngürtel als Rechtfertigung für die zunehmende Verdrängung des innerstädtischen Grüns. Dies bedeutete, dass zunehmend Beton die Brachflächen, die Asphaltstraße und der Blumentrog den Rasen ersetzten, dass Schmuckplätze den Einfahrten zu Tiefgaragen wichen. Eine weitere Einschränkung bedeutete die Reglementierung der Grünflächennutzung. Deutschland stand mit seinen Verbotsschildern zur Rasennutzung in Europa an der Spitze. Zusätzlich wurden bei vielen Parks die Pforten zu Beginn der Dunkelheit aus Sicherheitsgründen geschlossen. Die ursprünglich avisierte Vernetzung der Naturflächen blieb folglich aus, und stattdessen entstanden verinselte Flächen mit reglementierter Nutzung.

## Der Fußgänger unter Veränderungsdruck

Das konstitutive Element der Großstadt sind Menschenmassen, die mal als Ausdruck von sozialem Leben und Geschäftigkeit, mal als Ausdruck von Unüberschaubarkeit und Unpersönlichkeit galten. Bereits um die Jahrhundertwende eroberten sie die unterirdische Verkehrsebene. Entsprechend wurden die zu Verkehrsspitzenzeiten überfüllten Züge der Pariser Metro als „boîte de corned beef“ bezeichnet (Ferreira 1996). Diese Metapher umriss nicht nur die drangvolle Enge und schlechte Luft, sie verwies auch auf die Homogenisierung der Fahrgäste durch gleiche Erlebnismomente.

Die einschneidendste Veränderung erfolgte im Rahmen der Alltagsmobilität. Durch stadträumliche Expansion, funktionsräumliche Segregation, Technologie und wirtschaftliche Aktivitäten wurde sie ein Kernelement städtischer Lebensweise. Die Mobilität beinhaltet auch eine Veränderung der Wahrnehmung, der Erfahrungsweise und der Einstellung des Menschen zum Stadtraum. Deutlich wird dies an den Berufspendlern, die im Paris der Nachkriegszeit durchschnittlich 1,3

Stunden Fahrzeit pro Arbeitstag zu bewältigen hatten, wovon etwa 40 Minuten auf den öffentlichen Nahverkehr entfielen. Zur Bewältigung dieser Alltagsroutine entwickelte der Städter eine dem Raum und der Verkehrsbewegung entsprechende Wahrnehmung. Da es sich bei diesen Fahrten um bedeutungslose Fahrten von einem Punkt zum anderen, um das Warten auf eine Bahn und das Umsteigen in eine andere handelte, geriet die sozialräumliche Umwelt zur Nebensache. Der Raum wurde nur noch als Transitraum wahrgenommen, unterbrochen von isolierten und kurzphasigen Momentaufnahmen (Augé 1994). Diese räumliche Wahrnehmungsform entsprach dem Autofahren: „Es scheint, dass die Menschen in den Straßen nicht von sich aus gehen; primär ist eine Bewegung an sich da, sie ist wie außerhalb des Menschen, wie eine Lauftreppe in den Warenhäusern, und von dieser Bewegung an sich werden die Menschen angesogen, sie gehen mit der Bewegung mit ... Rasch fahren die Autos, als fürchteten sie, dass die Fläche der Erde unter ihnen bräche.“ (Picard 1951: 9)

Der Hauptbetroffene dieser Veränderungen war der Fußgänger. Diese traditionelle Form der Raumbewältigung ermöglichte die größte Teilnahme am sozialen Leben im öffentlichen Stadtraum, insbesondere das gelassene Gehen als Freizeittätigkeit im Falle des Flaneurs. Allerdings durchlief der Fußgänger zunehmend Straßen, die eher für den Verkehr von Autos und Waren gemacht und immer weniger zum Gehen geeignet waren (Muthesius 1960). Zusätzlich hatte der Bedeutungszuwachs des motorisierten Verkehrs zur Folge, dass die Bedürfnisse des Fußgängers seit den 1920er-Jahren wenig Beachtung fanden. Durch angeregtes und konsumierendes Schauen bildete er beim Gehen sein mentales Bild vom Raum. Dafür bevorzugte er Wege, die Schauspiel, Konsum und urbane Erfahrung boten (Dernburg 1926). Sein Schauen und sein Verhältnis zum Raum änderten sich jedoch im Fall einer „aufgezwungenen Mobilität“ und unter Zeitdruck. Die Hochschätzung des gesteigerten Lebenstempos brachten bereits die italienischen Futuristen zum Ausdruck, wie Umberto Boccioni in seinem Gemälde „La strada entra nelle casa“. In Berlin wurde die Parole „Tempo, Tempo“ in den 1920er-Jahren zur Norm. Der Kurfürstendamm war hierfür bis in die Nachkriegszeit ein Symbol (PEM 1953). Da die Zeit ein wichtiger Faktor für das Erreichen des Ziels wurde, wählte der Fußgänger den kürzesten Weg und durcheilte den Stadtraum ohne affirmativ-gefühlsmäßige Regung. Auf dieses Verhalten reagierten wiederum die Gestalter des Straßenraums, indem sie Raumobjekte entfernten oder – wie im Falle von Geschäftsinhabern – die Straßen in eine aufmerksamkeitsheischende Dauerkirmes verwandelten: „Le passant à la rigueur serait excusable. La rue, cadre de ses déplacements quotidiens, n' a plus à requérir son attention. Il va et vient, passe auprès de ces accessoires qu' il range inconsciemment dans son esprit, mais auquel on ne pourra lui demander d'accorder quelque reflexion.“ (S., J. 1973: 10) Mobilität und Zeitdruck hatten zur Folge, dass der Stadtraum primär als Beschleunigungsraum definiert und auf ein Netz aus Wegen und Distanzen reduziert wurde. Auf die Psyche des Städters wirk-

te sich dieser Lebensstil mit der „Nervosität“ aus, die seit 1880 als moderne Zeitkrankheit galt (Radkau 1994).

Die zweite große Veränderung brachte die Verkehrsordnung mit sich. Die Entwicklung ging weit über implizite Bewegungsregeln wie das traditionelle „Rechtshalten“ auf dem Bürgersteig hinaus. Der motorisierte Straßenverkehr machte vielmehr eine umfassende Normierung des Fußgängerverhaltens notwendig. Schließlich gefährdete anarchisches Verhalten wie die willkürliche und spontane Veränderung von Richtung und Geschwindigkeit sowie das beliebige Überqueren der Fahrbahn die Sicherheit aller Verkehrsteilnehmer. Ergänzt wurde das Regelwerk durch technische Installationen, die mit kurzen Kommandos zum „Gehen“ oder „Warten“ aufforderten, sowie den Einsatz verhaltensregelnder Symbole. Die Gestaltung orientierte sich zwar an den Prinzipien Wahrnehmbarkeit, Aussagekräftigkeit und rationaler Handlungsappell, jedoch waren diese Symbole nicht per se verständlich. Der Fußgänger musste sich folglich einer expliziten Erziehung zur Einhaltung eines umfassenden Verhaltensregelwerks im öffentlichen Stadtraum unterziehen. Die Fußgängerzonen hoben zwar die Einschränkung seines Bewegungsraums in gewissem Maße auf und boten Erlebnisvielfalt sowie ungehinderten Konsum, diese Bereicherungen gingen jedoch zulasten stadtbürgerlicher Handlungsmöglichkeiten. Die Räume des Konsums waren keine Räume politischer Demonstrationen.

## Vom Raum zum Netz

Die historische Perspektive verdeutlicht, dass die Zäsur qualitativer stadträumlicher Veränderungen in den 1920er-Jahren und nicht in den 1950er-Jahren stattfand. Die Veränderung der Qualität des öffentlichen Stadtraums, die der Städter als Akteur bestimmte und als Leidtragender erfuhr, wies drei Merkmale auf. Erstens entstanden innerstädtisch mehrere unterschiedlich genutzte Raumebenen. Da der Boden im Stadtzentrum nicht mehr ausreichte, um die städtischen Aktivitäten aufzunehmen, wurden neue künstliche Raumebenen erschlossen und mit einer entsprechenden Infrastruktur ausgestattet. Eine weitere Maßnahme war die funktionsräumliche Segregation zur Verbesserung städtischer Abläufe. Da die Gestaltung dieser Räume nach utilitaristischen und nutzungskonformen Kriterien erfolgte, leitete dies das Ende einer Kultur szenischer gesellschaftlicher und politischer Öffentlichkeit ein.

Das zweite Phänomen betraf die Vernetzung des Raums durch eine Vielfalt verkehrstechnischer und kommerzieller Objekte und Symbole. Hierzu gehörten die Asphaltstraße, Personenkraftwagen, der öffentliche Nahverkehr, Reklametafeln, das Telefon und Kettenläden. Sie ersetzten die integrative Funktion traditioneller

städtischer Elemente wie Hausfassaden, Denkmäler, Grünflächen und Märkte. Die Funktion dieser Netze war die Herstellung von Verbindungen zwischen verschiedenen Raumpunkten und die Überwindung von Entfernungen in kürzester Zeit. Die Folgen für das städtische Leben waren ambivalent. Zum einen ermöglichten die Netze Mobilität und Austausch, erfüllte sich der Raum mit den diffusen Pendelbewegungen der Städter. Zum anderen waren sie zwar an öffentliche Räume wie Straßen und Plätze gebunden, reduzierten diese jedoch auf Zeichen und Codes. Der utilitaristische Charakter dieser Orte motivierte nicht zum Verweilen. Politische Inszenierungen fanden nur zu bestimmten Daten statt.

Das dritte Phänomen betraf die Verhaltensreglementierung. Stabile Formen wie Straßen, Symbole und technische Anlagen lenkten die Handlungen des Menschen. Hinzu kamen weniger stabile Formen wie die Werbung und der Konsum als alltägliche Praxis. Beide Reglementierungsebenen wurden zu einer alltäglichen Selbstverständlichkeit. Gegen diese Durchrationalisierung des Stadtraums wehrte sich der Städter in seiner Rolle als Fußgänger mehr implizit denn explizit. Die schleppende und schwankende Akzeptanz der Symbole ist dafür ein Indikator. Grundsätzlich schätzte der Fußgänger am öffentlichen Stadtraum traditionelle Merkmale wie Aufenthaltsqualität und kommunikative Nutzbarkeit. Das derzeitige Krisenbewusstsein bezüglich des öffentlichen Raums ist folglich darauf zurückzuführen, dass die Vorstellung des Städters hierzu ungeachtet aller technologischen Modernisierung traditionellen Werten verhaftet ist. Der öffentliche Stadtraum wurde von ihm stets als Domäne des Fußgängers verstanden.

## Literatur

- Albers, Gerd (1991), *Urbanität in Deutschland*, Stuttgart.
- Aregger, Hans/Glaus, Otto (1967), *Highrise Building and Urban Design*, New York.
- Augé, Marc (1994), *Orte und Nicht-Orte. Vorüberlegungen zu einer Ethnologie der Einsamkeit*, Frankfurt/Main.
- Bardet, Badet (1935), *Paris, le centre d'echange et les autoroutes souterraines*, in: *Urbanisme*, Vol. 4 (1935), H. 35, S. 164–173.
- Barré, Jean-Luc (1988), *Une ville entre deux siècles*, in: *Ville de Paris*, Heft 101 (1988), S. 82–85.
- Bendikat, Elfi (2000), *Städtische Umweltverschmutzung durch Verkehrsemissionen: Öffentliche Debatten und politisch-administrative Interventionen in Deutschland von 1900 bis 1939*, in: *Archiv für Kommunalwissenschaften*, Heft 1 (2000), S. 94–116.
- Benjamin, Walter (1983), *Das Passagen-Werk*, Rolf Tiedemann (Hrsg.), 2 Bde., Frankfurt/Main.
- Bourdeix, Pierre (1929), *Urbanisme et circulation*, Paris.
- Campi, Mario (2000), *Skyscrapers. An Architectural Type of Modern Urbanism*, Basel.
- Condit, Carl W. (1968), *The first reinforced-concrete skyscraper*, in: *Technology and Culture*, Heft 9 (1968), S. 1–33.

- Dernburg, Hermann (1926), Die Geschäftsstadt von Gross-Berlin, in: Städtebau, Heft 23 (1926), S. 6.
- DIHT (Hrsg.) (1979), Einkaufs-Magnet Fußgängerzone, Bonn.
- Dr. Kieber (1951), Polizei und Reklame, in: Bauamt und Gemeindebau, Heft 13 (1951), S. 129 f.
- Durth, Werner/Gutschow, Niels (1987), Architektur und Städtebau der Fünfziger Jahre, Bonn.
- Durth, Werner/Gutschow, Niels (1988), Träume in Trümmern. Planungen zum Wiederaufbau zerstörter Städte im Westen Deutschlands 1940–1950, 2 Bde., Braunschweig.
- Ferreira, José (1996), Metro, le combat pour l'espace: l'influence de l'aménagement spatial sur les relations entre les gens, Paris.
- Ford, Henry (1926), Das große Heute, das größere Morgen, Leipzig.
- Friedberg, Anne (1993), Window Shopping. Cinema and the Postmodern, Berkeley.
- Friedrichs, Jürgen (1980), Stadtanalyse. Soziale und räumliche Organisation der Gesellschaft, Opladen.
- Friedrichs, Jürgen (Hrsg.) (1978), Stadtentwicklung in kapitalistischen und sozialistischen Ländern, Reinbek.
- Glaser, Hermann (1986), Das Automobil. Eine Kulturgeschichte in Bildern, München.
- Gottl-Ottilienfeld, Friedrich von (1926), Fordismus, Jena.
- Gruber, Karl (1918), in: Städtebau (1918), S. 210.
- Guillermé, André (1999), La congestion urbaine: problèmes et solutions dans l'entre-deux-guerres, in: Gargon, Anne-Francoise (Hrsg.), L'automobile. Son monde et ses reseaux, Paris, S. 115–134.
- Hau, Michel/Kiesewetter, Hubert (Hrsg.) (2000), Chemins vers l'an 2000. Les processus de transformation scientifique et technique en Allemagne et en France au XXe siècle, Bern.
- Häußermann, Hartmut, u.a. (1991), Stadt und Raum. Soziologische Analysen, Paffenweiler.
- Häußermann, Hartmut/Neef, Rainer (Hrsg.) (1996), Stadtentwicklung in Ostdeutschland. Soziale und räumliche Tendenzen, Opladen.
- Hénard, Eugène (1982, zuerst 1905), Etudes sur les transformations de Paris, Paris.
- Henrici, Karl (1904), Beiträge zur praktischen Ästhetisierung im Städtebau. Eine Sammlung von Vorträgen und Aufsätzen, München.
- Jacobs, Jane (1993, zuerst 1961), Tod und Leben großer amerikanischer Städte, Braunschweig.
- Jessop, Bob (1992), Fordism and post Fordism: A Critical Reformulation, in: Storper, Michael/Scott, Allen (Hrsg.), Pathways to Industrialisation and Regional Development, London, S. 43–65.
- Joffrin, Laurent (1988), Mai 68. Histoire des événements, Paris.
- Kautt, Dietrich (1984), Stadtkrone oder städtebauliche Dominante: Herkunft und Wandel einer Idee, in: Die alte Stadt, Heft 11 (1984), S. 139–149.
- Knie, Andreas/Marz, Lutz (1997), Die Stadtmaschine. Zu einer Raumlast der organisierten Moderne, Berlin (WZB-Papier).
- Koolhaas, Rem (1999), Delirious New York. Ein retroaktives Manifest für Manhattan, Aachen.
- Krier, Rob (1981), Stadtraum in Theorie und Praxis, Stuttgart.
- Kuhn, Klaus (1995), Das eilige Jahrhundert. Einblicke in die automobile Gesellschaft, Hamburg.

- Lagrave, Lucien (1935), L'Evolution foncière de Paris, in: *La Construction moderne*, Vol. 50 (1935), H. 35, S. 771–776.
- Lamberty, Christiane (2000), *Reklame in Deutschland 1890–1914. Wahrnehmung, Professionalisierung und Kritik der Wirtschaftswerbung*, Berlin.
- Langen, Gustav (Hrsg.) (1927), *Stadtplan und Wohnungsplan vom hygienischen Standpunkte*, Leipzig.
- Lay, Maxwell (1994), *Die Geschichte der Straße. Vom Trampelpfad zur Autobahn*, Frankfurt/Main.
- Le premier congrès d'urbanisme, in: *Le Genie civil* (1934), S. 64.
- Luckin, Bill (1997), War on the Roads: Traffic Accidents and Social Tension in Britain, 1939–45, in: Cooter, Roger/Luckin, Bill (Hrsg.), *Accidents in History: Injuries, Fatalities and Social Relations*, Amsterdam, S. 234–254.
- Machtemes, Alois, u.a. (1979), *Raum für Fußgänger. Ein Beitrag zur Stadtplanung*, Dortmund.
- McShane, Clay (1999), The origins and globalization of traffic control signals, in: *Journal of Urban History*, Vol. 25 (1999), H. 3, S. 379–404.
- McShane, Clay (2000), *The Urban Horse in the 19th Century: An Early Cyborg*, unveröff. Manuskript, vorgelegt auf der V. International Conference on Urban History 2000 in Berlin.
- Merki, Christoph (1998), L'internationalisation du traffic routier avant 1914, in: *Relations Internationales*, Heft 95 (1998), S. 329–348.
- Meuriot, Paul (1919), Du concept de ville autrefois et aujourd'hui, in: *La vie urbaine*, Heft 1 (1919), S. 145–154.
- Meyer-Heine, Georges (1956), Nos villes sont-elles condamnées?, in: *Urbanisme*, Heft 25 (1956), S. 64–68.
- Mitscherlich, Alexander (1965), *Die Unwirtlichkeit unserer Städte. Anstiftung zum Unfrieden*, Frankfurt/Main.
- Moncan, Patrice (1997), *Les grands boulevards de Paris: de la Bastille à Madeleine*, Paris.
- Mönninger, Michael (1998), *Vom Ornament zum Nationalkunstwerk. Die Kunst- und Architekturtheorie Camillo Sittes*, Braunschweig.
- Muthesius, Ehrenfried (1960), *Der letzte Fußgänger oder: Die Verwandlung unserer Welt*, München.
- Nolan, Mary (1994), *Visions of Modernity. American Business and the Modernization of Germany*, New York.
- PEM (1953), *Heimweh nach dem Kurfürstendamm*, Berlin.
- Picard, Manfred (1951), *Zerstörte und unzerstörbare Welt*, Zürich.
- Radkau, Joachim (1994), Die wilhelminische Ära als nervöses Zeitalter, oder: Die Nerven als Netz zwischen Tempo und Körpergeschichte, in: *Geschichte und Gesellschaft*, Heft 20 (1994), S. 211–241.
- Ragon, Michel (1984), *L'architecture des gares: naissance, apogée et déclin des gares de chemin de fer*, Paris.
- Reichardt, Hans/Schäche, Wolfgang (1990), *Von Berlin nach Germania. Über die Zerstörung der Reichshauptstadt durch Albert Speers Neugestaltungsplanungen*, Berlin (Katalog).
- Reichow, Hans B. (1959), *Die autogerechte Stadt. Ein Weg aus dem Verkehrs-Chaos*, Ravensburg.

- S., J. (ohne Ausschreibung des Namens) (1973), La Rue, sa Fonction, son Esthétique, in: Urbanisme, Heft 6 (1937), S. 10.
- Sachs, Wolfgang (1984), Die Liebe zum Automobil. Ein Rückblick in die Geschichte unserer Wünsche, Reinbek.
- Schaper, Rainer (1988), Der gläserne Himmel. Die Passagen des 19. Jahrhunderts als Sujet der Literatur, Frankfurt/Main.
- Schmucki, Barbara (1997) Individualisierte kollektive Verkehrssysteme und kollektivierte individuelle Verkehrssysteme. Die Vision von Neuen Technologien zur Lösung der Verkehrsnot der Städte in den 1970er Jahren, in: Diemel, Hans-Liudger/Trischler, Helmuth (Hrsg.), Geschichte der Zukunft des Verkehrs, Frankfurt/Main, S. 147–169.
- Schumacher, Fritz (1927), Hochhaus und Citybildung, in: Deutsche Bauzeitung, Heft 65 (1927), S. 537–539.
- Sieverts, Thomas (1987), Die „Neuen Städte“ als Experimentierfeld der Moderne. Beispiele aus der Bundesrepublik, aus Finnland, Schweden und Polen, in: Die alte Stadt, Heft 14 (1987), S. 51–71.
- Sitte, Camillo (Neuauf. 1983), Der Städtebau nach seinen künstlerischen Grundsätzen, Braunschweig.
- Stobart, Jon (1998), Shopping streets as social space: leisure, consumerism and improvement in an eighteenth-century county town, in: Urban History, Vol. 25 (1998), H. 1, S. 3–21.
- Studiengesellschaft für Automobilstraßenbau (1924), in: Die Straße, Vol. 14 (1924), H. 21, S. 21.
- Taylor, Frederick Winslow (1923), Die Grundsätze wissenschaftlicher Betriebsführung, München.
- Ulmer, Renate (Hrsg.) (2000), Art Nouveau. Symbolismus und Jugendstil in Frankreich, Stuttgart.
- Vischer, Frank (1926), Stil und moderne Architektur, in: Der Neubau (1926), S. 26.
- Wagner, Martin (1915), Städtische Freiflächenpolitik, Berlin.
- Warneken, Bernd (Hrsg.) (1991), Massenmedium Straße. Zur Kulturgeschichte der Demonstration, Frankfurt/Main.
- Wellmann, Angelika (1991), Der Spaziergang. Stationen eines poetischen Codes, Würzburg.
- Winandy, Edouard (1956), Pour un plan d'aménagement souterrain dans l'état moderne, in: Urbanisme, Heft 25 (1956), S. 345–347.

Karl-Hermann Hübler

## Gibt es eine Renaissance von Zukunftsstrategien für Großstädte in Europa?

Anmerkungen zu einem Beitrag von Klaus Brake  
in Band II/2000 des Archivs für Kommunalwissenschaften

**Zusammenfassung:** Der Verfasser bezweifelt die These, dass am Beispiel einer im Jahre 2000 veröffentlichten BerlinStudie von einer Renaissance von neuen Stadtentwicklungsstrategien gesprochen werden kann. Einerseits ist die Situation der Stadt Berlin auch im Jahre 2000 noch solitär und nicht vergleichbar mit anderen Städten; andererseits weist die BerlinStudie so viele inhaltliche und methodische Mängel auf, dass es unzulässig erscheint, aus ihr Hinweise über Zukünfte ableiten zu können. Der Verfasser benennt beispielhaft solche Mängel. Er plädiert indes für die Durchführung von Zukunftsstudien anderer Art für Regionen, die vor allem durch die EU-Osterweiterung besonders betroffen sein werden.

### Zu den Rahmenbedingungen der BerlinStudie

Anfang des Jahres 2001 veröffentlichte<sup>1</sup> der Berliner Senat eine Strategiestudie für Berlin, die Klaus Brake als der Sprecher von 20 Gutachtern in der Vorgängerzeitschrift der DfK, dem Archiv für Kommunalwissenschaften (AfK), besprochen hat. Er formulierte in diesem Beitrag die Erwartungen<sup>2</sup> an diese gut aufgemachte und etwa 200 Seiten umfassende BerlinStudie. Sie wurde über mehrere Jahre hinweg erarbeitet und in fachöffentlichen Workshops erörtert. Berliner Senat und EU-Kommission (Generaldirektion XVI) haben sie finanziert.

1 Der Regierende Bürgermeister von Berlin, Senatskanzlei (Hrsg.) (2000), Die BerlinStudie – Strategien für die Stadt, RegioVerlag, Berlin.

2 Klaus Brake (2000), Strategische Entwicklungskonzepte für Großstädte – mehr als eine Renaissance der „Stadtentwicklungspläne“, in: Archiv für Kommunalwissenschaften (AfK), H. II/2000.

In dem AfK-Beitrag interpretiert Klaus Brake die Vorgehensweise der Gutachter und versucht diese Arbeit in den Kontext von Bemühungen in anderen Städten wie London, Wien, Manchester/Liverpool, Barcelona, München, Malmö oder Halle/Leipzig zu stellen. Am Beispiel der BerlinStudie versucht er nachzuweisen, dass mit dieser Studie eine neue Vorgehensweise im Umgang mit der „neuen unübersichtlichen Zukunft“ erprobt wird und demzufolge eine neue Form von Zukunftsbewältigung, die keine Wiederauflage von Stadtentwicklungsplänen aus den 60/70er-Jahren ist, sondern eine qualitativ neue Art, Stadtpolitik zu organisieren. Es gebe also eine Renaissance von strategischen Entwicklungskonzepten für Städte, und Brake führt die BerlinStudie als Beleg dafür an. Er beschreibt in seinem AfK-Beitrag sehr weitgehende Anforderungen für solche Art von strategischen Studien, die die untersuchten Städte „fit“ machen sollen für eine mittlere Zukunft und handlungsfähig für einen Städtewettbewerb, wobei die „Gesamtheit aller Politikfelder oder Handlungsbereiche einer Stadt, das heißt gemessen an Stadtentwicklungsplänen weit mehr als die räumliche oder gar nur stadtplanerische Dimension“, erfasst werden soll. Nach Brake erwartet der Berliner Senat von der Studie einen Orientierungsrahmen für sein politisches Handeln, ein strategisches Gesamtkonzept für die Stadtpolitik, zielorientierte Handlungsansätze und mehr als nur den Entwurf eines weiteren Leitbildes.

Ähnlich anspruchsvoll, wenn auch etwas zurückhaltender, werden diese Anforderungen auch in der BerlinStudie selbst formuliert (vgl. Kapitel 1.2). Der Auftraggeber, der damalige Regierende Bürgermeister Diepgen, meinte, dass „die BerlinStudie ... zugleich ein Instrument der Politikberatung und Basis für den Dialog in der Stadt“ sei (ebenda, S. 7).

Bei einer Veranstaltung des Deutschen Instituts für Urbanistik, „Difu-Dialoge zur Zukunft der Städte“, habe ich im Rahmen eines kurzen Statements<sup>3</sup> die Auffassung vertreten, dass die von dem Auftraggeber und den Autoren formulierten Erwartungen an die Beratungstauglichkeit der BerlinStudie überhöht sind und durch die Studie zumeist nicht eingelöst werden können. Vier Gründe wurden genannt: 1. der methodische Ansatz in der Studie sei untauglich (weil z.B. alle wichtigen, die metropolitane Region Berlin betreffenden Entscheidungen ausgeklammert, Potenziale nicht erfasst seien); 2. die geopolitischen Aspekte seien weitgehend vernachlässigt worden; 3. neuere Diskussionen, z.B. über die nachhaltige Stadt, seien nur unzureichend berücksichtigt; 4. letztlich sei der Neuigkeitswert der Aussagen gering (mit der „Stadt des Wissens“ wurde mindestens seit den 70er-Jahren in West-Berlin argumentiert); seit der Wende war diese Forderung immer wieder

<sup>3</sup> Karl-Hermann Hübler (2001), Notizen zum Statement „Zukunftsstrategien für die Stadt Berlin, das Konzept der BerlinStudie“ im Rahmen der Veranstaltungsreihe „Difu-Dialoge zur Zukunft der Städte“ am 7. November 2001 im Ernst-Reuter-Haus, Berlin, Manuskript.

Gegenstand von Entscheidungen der Berliner Stadtpolitik gewesen (z.B. Ausbau der Wissenschaftsstandorte Adlershof und Buch oder der Charité).

Gemessen an den Erwartungen von Brake und anderen Autoren ist die Rezeption der Ergebnisse dieser Studie in der Stadt vergleichsweise gering: Allerorten wird nach wie vor die Ziellosigkeit der Berliner Politik beklagt. Die Ergebnisse der Studie waren weder im Vorfeld der Wahl zum Abgeordnetenhaus im Sommer/Herbst des Jahres 2001 Gegenstand von intensiven Diskussionen (sie waren auch keine so genannten Wahlprüfsteine), noch waren sie bei den Entscheidungen über die Bildung eines neuen Senats handlungsleitend.

Dabei ergibt sich auch aus anderen Gründen die Notwendigkeit, eine solche Zukunftsvision für die Stadt und ihre Funktion als Bundesland, Hauptstadt und „Brücke nach Mittel- und Osteuropa oder Skandinavien“ in der Stadt zu diskutieren und darüber zu befinden: Berlin kommt zunehmend deswegen in Begründungszwang, weil die 15 anderen Bundesländer und der Bund, die die Stadt immer weiter subventionieren und alimentieren sollen, nun darüber Auskunft verlangen, wie Berlin seinen Haushalt sanieren will und welche Rolle die Stadt/das Land Berlin in Zukunft im Reigen der Bundesländer spielen soll oder will. Und es gibt noch einen anderen zentralen Fragenkomplex an die Zukunft der Stadt/des Landes Berlin, der mit diesem Mangel an Perspektiven in einem unmittelbaren Zusammenhang steht: Verletzt Berlin seine Treuepflicht gegenüber dem Bund, weil es offensichtlich wegen der Schulden von rund 40 Milliarden Euro die Maastricht-Kriterien verfehlt<sup>4</sup>, und wie kommt die Stadt aus der Schuldenfalle?

## Perpetuierung der Berliner Subventionsmentalität

In der BerlinStudie ist darüber nichts zu lesen, weil die Autoren es versäumt haben, neben einer systematischen Erfassung aller Entwicklungsprobleme (ab einer bestimmten Maßstabsebene) auch die Ressourcen und Potenziale zu beschreiben, die den Rahmen künftiger Entwicklungen abbilden könnten. Selbst wenn das wahre Ausmaß des Skandals der Berliner Bankgesellschaft zum Zeitpunkt der Fertigstellung der Studie nicht bekannt war: Entwicklungsperspektiven für die Stadt zu formulieren, ohne die durch Milliarden-Schulden verursachte politische Handlungsunfähigkeit und die Unmöglichkeit, die laufenden Haushalte auszugleichen, zu berücksichtigen, untergräbt den Anspruch, den die Autoren für ihre Studie selbst formuliert haben.

---

4 Diese These vertritt Markus C. Kerber in seiner Antrittsvorlesung an der TU Berlin am 9. November 2001 zum Thema „Finanznotstand in Berlin: Staatsbankrott oder fin de régime? – Die deutsche Hauptstadt in der institutionellen Ausnahmesituation“.

Ressourcen für eine künftige Stadtentwicklung wären aber auch Einsparpotenziale, die in der Studie überhaupt nicht erwähnt werden. Berlin hat im Vergleich zu anderen metropolitanen Regionen teilweise eine Überausstattung an sachlicher, personeller und institutioneller Infrastruktur und nach wie vor einen unermesslichen Reichtum an zumeist schlecht gemanagten Immobilien. Sicher wird zu bedenken sein, ob da und dort bessere Ausstattung durch die Hauptstadtfunktion zu begründen ist. Aber zunächst einmal müssten diese Potenziale auf den Tisch und dann kann im Systemzusammenhang darüber entschieden werden. Und wer ist mehr dazu legitimiert als unabhängige Gutachter, zumal fast allen Parteien und politischen Entscheidungsträgern durch ihre, jahrzehntelange mit Subventionen gepflegte Klientelpolitik der Blick für das Erforderliche und für das Außergewöhnliche verstellt ist.

Müssen es drei Opernhäuser, drei Universitäten und zwei Kunsthochschulen, ein Polizeiorchester, ein Überangebot an Krankenhäusern und -betten, viele Hektar subventionierte Kleingärten in zentralen Lagen der Stadt mit hervorragenden Standortqualitäten, streckenparallele (und hoch subventionierte) Angebote des Öffentlichen Personennahverkehrs usw. sein? Über alles muss im Systemzusammenhang diskutiert werden, auch darüber, ob diese genannten Einrichtungen und andere in der jetzigen Form bleiben und die Stadt des Wissens fördern können, oder ob es andere, effizientere oder gar hochwertigere Lösungen geben kann. Über diese Potenziale findet der Leser des Gutachtens einige allgemeine Aussagen im Zusammenhang mit dem „Umbau der zivilgesellschaftlichen Implementationsarena“ (BerlinStudie, S. 34) oder in einer Spalte „Stärken und Potenziale“ (ebenda, Kapitel 1.5), die indes so allgemein formuliert sind, dass diese für Zwecke der Politikberatung wahrlich nicht taugen können.

Ein wichtiges Potenzial für die weitere Entwicklung der Stadt sind deren vielfach unzureichend genutzte und schlecht gemanagte Liegenschaften. Nach beinahe jahrzehntelangen Auseinandersetzungen wurde vor kurzer Zeit in Berlin ein Liegenschaftsfonds gegründet, über den in der BerlinStudie in Merkblattform in einer halben Spalte berichtet wird (ebenda, S. 161). Allein das Vernachlässigen dieses zentralen Instruments – aber auch z.B. jener der städtebaulichen Verträge, Verkaufsoptionen für Grundstücke der öffentlichen Hand – zeigt, dass sich die Gutachter von den Realitäten dieser Stadt entfernt haben.

Die Gutachter weichen einer systematischen Analyse der Ressourcen und Potenziale vermutlich deshalb aus, weil zu erwarten ist, dass deren Ergebnisse von den Betroffenen nicht akzeptiert würden (also von den Gewerkschaften, Kleingärtnern, Autofahrern, den Freunden der klassischen Kultur, den Universitäten usw.). Sie gehen stattdessen den bequemen Weg, durch andere Schlagworte die Aufmerksamkeit von den tatsächlichen Problemen der Stadt abzulenken: nicht oder unzureichend definierte Trendwörter wie Global City, Gateway-Metropole, Sustainable

City, Beschäftigungsbrücken, soziale Kohäsion usw. sollen die Modernität der Studie belegen.

Eine zentrale Schwäche der BerlinStudie ist die Unverhältnismäßigkeit der in dem Gutachten genannten Sachverhalte: über den Flughafen Schönefeld, die für die Entwicklung einer metropolitanen Region wichtigste Investitionsentscheidung mit prognostizierten 30 000 Arbeitsplätzen und die dann zu erfolgende Stilllegung der Flughäfen Tegel und Tempelhof wird in wenigen Halbsätzen geschrieben. Auf eine Darstellung der Fehler im Entscheidungsablauf, die versäumten Fristen (Kopenhagen hat mittlerweile das Luftdrehkreuz in Betrieb, Paris hat über einen dritten Interkontinentalflughafen entschieden, und Leipzig/Halle macht für seinen Interkontinentalflughafen an der Bundesautobahn A 9 Reklame) und eine Analyse der daraus resultierenden Probleme wird überhaupt verzichtet. Stattdessen wird im Kapitel „Innere Sicherheit“ eine halbe Spalte (ebenda, S. 141) lang über die ästhetischen Kriterien von Diensträumen der Polizei referiert. Und diese Unverhältnismäßigkeit lässt sich noch an vielen anderen Beispielen nachweisen.

Die Gutachter tragen wahrscheinlich die alte Vorstellung von West-Berlin weiter: Berlin soll auch in Zukunft ein Experimentierfeld neuer sozialer (und subventionierter) Bewegungen für den Rest der Republik sein (wie das z.B. im Kapitel „Soziale Kohäsion“ kleinteilig zu formulieren versucht wird). Und zugleich versäumen die Gutachter, sich darüber konkrete Gedanken zu machen, wie denn Berlin wieder auf die Beine kommt und z.B. seine Standortgunst besser als zuvor nutzt? Die dazu angebotenen Rezepte im Wirtschaftsteil (Wettbewerbsfähigkeit und Arbeit) sind „altbacken“, vielfach schon veröffentlicht (viele zitierte Quellen stammen aus der Zeit vor 1997) oder mehrfach durchdekliniert (Diskussionen über die „Stadt des Wissens“ gab es in West-Berlin spätestens seit den 70er-Jahren).

Die seit Jahrzehnten diskutierten Sachverhalte der deutschen und europäischen Regionalpolitik (BerlinStudie, Kapitel 3) sind im Hinblick auf Steuerungs- und Entwicklungspotenzial im Vergleich zum Liegenschaftspotenzial von vergleichsweise geringer Bedeutung, werden aber in epischer Breite mit alten Daten dargestellt. Über die Bewertung von Ausbauplanungen der Wissenschaftsstandorte Adlershof und Buch, die Planungen der Humboldt-Universität oder die nach wie vor fehlende fachliche Schwerpunktbildung bei den drei Berliner Universitäten und den Fachhochschulen im Hinblick auf die propagierte „Stadt des Wissen“ (Kosten-/Nutzen-Verhältnis, Schaffung von Arbeitsplätzen usw.) findet sich in der Studie nichts Weiterführendes. Auch hier fällt der besondere Charme der Sichtweise auf: zwar werden Zahlen über die Berliner Wissenschaftslandschaft in einer „unübersichtlichen“ Grafik (ebenda, S. 47) dargestellt, die benachbarten Brandenburger Institutionen aber ausgeblendet, um dann ein Berlin-Brandenburgisches Programm „Forschung und Entwicklung“ (ebenda, S. 51) zu fordern. Wieder wird vor allem den Subventionen von außen das Wort geredet, anstatt die Wirkungen

bisheriger Interventionen systematisch zu analysieren, zu bewerten und daraus Vorschläge abzuleiten.

## Die Stadt und ihr Umland

Eine unverhältnismäßige Gewichtung der Probleme zeigt sich auch darin, dass die Aufgabe der Länderfusion (ebenda, S. 147 findet sich dazu die Aussage: „eine baldige erneute Initiative zur Fusion der Länder Berlin und Brandenburg“) ebenso wenig Gegenstand der Untersuchungen ist wie die sehr schwierige Zusammenarbeit der beiden Länder mit den dortigen Kreisen und Gemeinden, mit den Stellen der Regionalplanung oder bei verschiedenen Fachplanungen. Die Darstellungen zu den Problemen der regionalen Kooperation können allenfalls als laienhaft bezeichnet werden (ebenda, Kapitel 5.2). Weder findet sich dort eine systematische Bestandsaufnahme aller Probleme, die die Entwicklung der metropolitanen Region behindern, noch werden konkrete Vorschläge gemacht, welche Optionen in der regionalen Kooperation zukunftsweisend wären.

Neben einem diffusen Regionsbegriff – der erste Satz der Studie definiert den Untersuchungsgegenstand als Region Berlin-Brandenburg (ebenda, S. 19), in einer Fußnote dazu wird dann der räumliche Bezugsrahmen auf das Umland begrenzt, wie es derzeit durch den Autobahnring um Berlin markiert wird – beziehen sich die Gutachter in der weiteren Abfolge der Untersuchung fast „nur“ auf die Stadt/das Land Berlin.

Es ist kein Geheimnis, dass die Zusammenarbeit zwischen den beiden Ländern, soweit räumlich relevante Sachverhalte betroffen sind, trotz einer deutschlandweit einmaligen, staatsvertraglich abgesicherten gemeinsamen Landesplanung wenig effizient ist (z.B. im Vergleich mit der drei Bundesländer umfassenden gemeinsamen Planung im Rhein-Neckar-Gebiet oder in den Großräumen Stuttgart oder Hannover). Die durch das Land Brandenburg entschiedene problematische Abgrenzung der Brandenburger Planungsregionen, die vielerorts erhebliche Schwierigkeiten zur Folge hat, wie etwa das ungeklärte rivalisierende Nebeneinander von Landkreisen und Planungsgemeinschaften in Brandenburg, ist auch am Stadtrand von Berlin wirksam. Die weitgehend auf Versäumnisse in der ersten Hälfte der 90er-Jahre zurückzuführende Ausweisung von Dispersion fördernden Siedlungsflächen und Gewerbeflächen im Umland (Suburbanisierung) mit vielfach negativen Folgewirkungen auf Kommunal-, Freiflächen- oder Verkehrsstrukturen im Umland, aber auch auf die Berliner Randbezirke, teilweise bis in das Zentrum hinein, werden in der Studie lediglich erwähnt.

Es wird in der Studie von der globalen City fabuliert, doch unabhängig davon, ob man Saskia Sassen mit ihren Einwohnerangaben folgen mag oder nicht: ob es

auch um die Einwohner in einem Umkreis von 200 km geht (mehr oder weniger, also vielleicht auch die von Dresden, Leipzig/Halle, Braunschweig oder Rostock, Frankfurt/Oder oder Wroclaw, aber auch die von Angermünde oder Fürstenwalde und Jüterbog), dazu schweigen sich die Gutachter mit der Ausnahme des Hinweises auf Städtenetze aus (ebenda, S. 150). Es unterbleiben Aussagen, weshalb diese Städtenetze eingerichtet werden und welche Funktionen sie haben sollen, wie sie instrumentiert werden könnten und welcher Nutzen erwartet wird.

Klaus Brake beschreibt in seinem AfK-Beitrag den die Stadt umgebenden Raum als Hinterland, und genauso verstehen die Gutachter die Funktionen dieses Raumes als einseitigen Zulieferer von Leistungen für die Stadt: Es leuchtet ein, dass eine solche Sicht weder den Grundsätzen einer partizipativen räumlichen Entwicklungspolitik entspricht, noch von einer Landesregierung in Potsdam oder anderswo akzeptiert werden kann.

Die Gutachter könnten gegen eine solche Kritik einwenden, dass Auftraggeber der Studie die Stadt/das Land Berlin sei und deswegen eine fundierte Auseinandersetzung mit diesen regionalen Kooperationsproblemen nicht geboten sei. Zu erwidern ist mindestens zweierlei: Wenn die Gutachter schon mit Schlagworten wie Global City operieren, dann müssen auch die konstitutiven Merkmale einer solchen Vision weitgehend vollständig bei dem zu untersuchenden Fallbeispiel identifiziert werden. Und zweitens: Strategische Konzepte für eine Millionenstadt entwickeln zu wollen und alle regionalen und großräumigen Aspekte auszublenden ist vergleichsweise so, als wolle man eine Fabrik planen, ohne die Bedingungen der infrastrukturellen Erschließung zu berücksichtigen.

## Der Ost-West-Konflikt

Nicht erst seit der Wahl zum Abgeordnetenhaus im Jahre 2001 ist auch einer breiteren Öffentlichkeit deutlich geworden, dass die unterschiedlichen Einstellungen und Mentalitäten bei Ost- und Westdeutschen ein entscheidendes Entwicklungs- und Integrationshemmnis auch für die weitere Entwicklung der metropolitanen Region sind. Die Kluft besteht nicht nur zwischen Ost- und West-Berlin, sondern auch zwischen „Stadtrand-Brandenburgern“ und West-Berlinern, und sie wird überlagert von der Kluft, die zwischen Menschen, die in peripheren Regionen Brandenburgs, Sachsen-Anhalts oder Mecklenburg-Vorpommerns leben, und den großstädtischen Berlinern besteht. Unbestritten ist, dass sich diese „Klüfte“ mindestens seit der vor Jahren durchgeführten Volksabstimmung über ein gemeinsames Bundesland Brandenburg-Berlin vergrößern. Die Autoren der BerlinStudie haben dieses für die Berliner Situation bedeutsame Phänomen auf S. 27 lapidar wie folgt beschrieben: „Die zivilgesellschaftliche Erneuerung Berlins ist auch ein

Schlüssel zur Überwindung der Fremdheit zwischen den unterschiedlich geformten Lebensvorstellungen im Ost- und dem Westteil der Stadt“.

Die Gutachter befassen sich ausführlich mit dem Problem der Einwanderung (ebenda, Kapitel 2.4) und der Integration der ausländischen Mitbürgerinnen und Mitbürger. Dies ist sicher für die künftige Stadtentwicklung ein bedeutsames Thema. Dem Problem der Ost-West-Spaltung wird dagegen nur mit dem zitierten Satz Genüge getan. Auch hier muss den Autoren eine Unverhältnismäßigkeit der Problemwahrnehmung attestiert werden. Denn welche Konsequenzen nun für die „Überwindung der Fremdheit“ (zwischen Ost und West) zu ziehen sind, darüber erfährt der Leser der BerlinStudie nichts. Mehr noch: Die Studie wurde überwiegend von westdeutschen Gutachtern erarbeitet, sie folgt westlichen Planungs-„Philosophien“ und blendet fast alle für Ostdeutsche bedeutsamen Fragen aus, z.B. jene, dass die meisten Ostdeutschen ihre Werthaltungen in der Planung immer noch stärker an material- und produktionsbezogenen Erfordernissen ausrichten, dass bei ihnen der Betrieb einen wesentlich höheren Stellenwert als bei Westdeutschen hat und dass „Hardware“ immer noch wichtiger ist als „Software“. Auch von daher ist anzunehmen, dass die Akzeptanz der Ergebnisse der Berlin-Studie im Umland von Berlin und im Osten wahrscheinlich gegen Null gehen wird und die Wünsche der Autoren (z.B. zu den in der Studie skizzierten und willkürlich formulierten Leitbildern) unerfüllt bleiben: „Das so begriffene Leitbild kann Verbindlichkeit gewinnen, indem es einen breiten gesellschaftlichen Konsens bewirkt, eine evidente Zukunftsvision ausdrückt, als ‚verinnerlichte‘, bildhafte Vorstellung eines zugleich wünschenswerten und machbaren Entwicklungspfades akzeptiert wird und ‚erhebliche Prägekräft‘ entfaltet“ (BerlinStudie, S. 23).

Schade, dass mit der Studie auch diese Chance vertan wurde, für ein zentrales Entwicklungshemmnis der Region aus externer Sicht die vielfältigen Aussagen zu der sich vertiefenden Ost-West-Kluft zusammenzufassen, zu bewerten und daraus Vorschläge für deren Überwindung (im Rahmen Berliner Zuständigkeiten) abzuleiten.

## Das Fehlen der geopolitischen Perspektive

Ein wichtiges Entwicklungspotenzial für die metropolitane Region ist die wiedergewonnene Standortgunst im Koordinatennetz europäischer Stadtregionen. Seit Berlin Hauptstadt ist, also seit über 130 Jahren, hat in der Berliner Stadtpolitik die Binnensicht überwogen. Und seit der Wende 1989/90 ist dies nicht anders. Der jämmerliche Zustand der Verkehrswege nach Stettin, Posen/Warschau, Breslau und Prag oder der niedrige Standard der direkten Eisenbahnverbindungen nach Wien und München belegen dies. Im Rahmen der Verkehrsprojekte Deutsche

Einheit war es allemal eine wichtigere Frage der Berliner Politik, zu diskutieren, ob die Brücke der Einheit (Glienicke Brücke) aus Gründen des Denkmalschutzes einen Meter angehoben werden kann, als sich um die Ausbauplanungen der Bundesautobahn A 13 nach Dresden/Prag oder den Ausbau der Bahnstrecke Berlin-Warschau zu kümmern. Berlin hat es vor allem in den letzten zehn Jahren versäumt, nachhaltigen Einfluss auf die Politik des Bundes zu nehmen und im Rahmen „normaler“ Entscheidungsprozesse der Bundes- und EU-Politik berlinfreundliche Prioritätensetzungen zu erreichen.

Ob das Ausbildungsangebot in den Schulen diesen nach Osten zu orientierenden Erfordernissen entspricht, mag ebenso bezweifelt werden wie die Beantwortung der Fragen nach Forschungsschwerpunkten zu diesen Themenfeldern in den Berliner Universitäten und vom Land mitfinanzierten Forschungseinrichtungen oder nach der Organisation des kulturellen Austauschs (soweit das Land darauf Einfluss nehmen kann). Es hätte nahe gelegen, dass sich die Gutachter diesem Potenzial oder dieser Perspektive besonders gewidmet hätten.

Die Hauptstadtfunktion wurde bei diesen lang anhaltenden Versäumnissen ebenso unzureichend bedacht wie die neuen ökonomisch und kulturell zu bedenkenden potenziellen Standortvorteile im großräumigen Maßstab. Die Tatsache, dass Einwohner von Teilen Westpolens Dienstleistungen des Zentrums Berlins nutzen, also z.B. den Zugang zum Flughafen Tegel, ist bisher weder in der Stadtpolitik reflektiert (wo sind die Verkehrsschilder in polnischer Sprache?) noch im Gutachten benannt und als Chance geprüft. Außer wenigen Leerformeln (ebenda, z.B. S. 31, S. 186) sind in der BerlinStudie zur „Ost-Orientierung“ der Stadtpolitik keine weiterführenden Vorschläge zu finden, die nicht immer große Summen, sondern eher Bewusstsein und Intelligenz zur Sache in Politik und Öffentlichkeit erfordern.

## Ausblick

Ein in S. 5 der BerlinStudie genannter Akteur/internationaler Experte für europäische Städtepolitik hat die Auffassung vertreten, dass „90 % der Inhalte (der BerlinStudie) durch Austausch des Städtenamens unverändert für andere große Städte in Europa zutreffen würden“ (ebenda, S. 5). Ich meine, Berlin hätte originellere Zukunftsvisionen verdient! Wenn die Behauptung des Gutachters zutrifft – wobei sicher über den Anteil, ob 80 oder 90 Prozent, diskutiert werden könnte –, dann stellt sich für den Leser der Studie die Frage, weshalb die Einmaligkeit der Berliner Situation nicht hinreichend berücksichtigt wurde. Sicher mag ein Grund in der Tatsache liegen, dass viele Gutachter zu nahe an der Stadt waren und die historische Dimension der Aufgabe dabei übersahen.

Klaus Brake vertrat in seinem AfK-Beitrag die Meinung, dass durch die Vorlage der BerlinStudie eine Renaissance von strategischen Studien für Städte zu erwarten sei. Zunächst gilt es zu bedenken, dass Berlin weltweit, aber auch im europäischen Maßstab, ein solcher Sonderfall ist, dass es sehr gewagt ist, daraus verallgemeinernd auf eine Renaissance von strategischen Städttestudien zu schließen. Die wenigen hier dargelegten kritischen Anmerkungen zu der BerlinStudie, die mühe-los erweitert werden können im Hinblick auf die in der Studie formulierten Leit-bilder oder auf die unter Niveau formulierten und nicht dem Stande des Wissens entsprechenden Nachhaltigkeitsaspekte, deuten darauf hin, dass diese Studie weder vom methodischen Ansatz noch von den inhaltlichen Aussagen her für andere Städte Beispiel sein könnte. Gleichwohl kann unabhängig von der Vorlage dieser Studie die begründete These vorgebracht werden, dass es auch für die benach-barten Städte und Regionen dringlich ist – unter anderem im Hinblick auf die EU-Erweiterung –, ihre Position zu beschreiben, die jeweils spezifischen Ressourcen und Potenziale zu ermitteln und langfristig wirksam werdende kreative Ent-wicklungsstrategien zu entwerfen.

Aus der BerlinStudie müsste eines deutlich geworden sein: Nicht Strategien für Städte sind gefragt, sondern für Regionen und die darin liegenden Städte!

Und über Berlin muss neu nachgedacht werden. Die Stadt muss endlich ihre geo-politische Funktion annehmen (dies hat nichts mit Großmannssucht, sondern mit gewandelten politischen Koordinaten zu tun) und alle Ideen, die seit Jahren in der Stadt diskutiert werden, zu alternativen Szenarien zusammenfassen und in die Diskussion bringen, also Alternativen von Zukunft interessant machen. Das Inte-resse der Presse an diesen Fragen muss geweckt werden, und sie muss Ideen auch an die Zivilgesellschaft vermitteln. Dies kann indes nur mit überzeugenden „Pro-dukten“ erfolgreich geschehen.

Auf den roten Seiten der BerlinStudie wird – als scherzhafte Einlage – von einem Besuch einer UN-Kommission im Jahre 2015 in Berlin berichtet, weil Berlin gera-de von der Generalversammlung der Vereinten Nationen „als Welthauptstadt des Wissens 2016“ deklariert wurde. Die Kommission soll erkunden, wie es Berlin ge-schafft hat, von einer heruntergekommenen Stadt zum weltweit ausstrahlenden Mekka der Wissenschaften, zum Kultort der künstlerischen und kulturellen Eliten zu werden (ebenda, S. 13). Die Antwort ist 2015 ebenso einfach wie verblüffend: „Eine wichtige Rolle in der Vorgeschichte spielte die von einer Gruppe von Wis-senschaftlern Ende der 90er Jahre erarbeitete ‚BerlinStudie‘“ (Ebenda, S. 197). Ob solche Prognose der Gutachter ein Zeichen von Phantasie oder Selbstüberschät-zung ist, soll hier nicht beantwortet werden.

---

## Autorinnen und Autoren

*Dr. Stephan Articus*, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städtetages, Berlin/Köln, Straße des 17. Juni 114, 10623 Berlin, E-Mail: [stephan.articus@staedtetag.de](mailto:stephan.articus@staedtetag.de)

*PD Dr. Elfi Bendikat*, Gastprofessorin an der Humboldt-Universität zu Berlin, Philosophische Fakultät I, Institut für Geschichtswissenschaften, Unter den Linden 6, 10099 Berlin, E-Mail: [elfi.bendikat@rz-hu-berlin.de](mailto:elfi.bendikat@rz-hu-berlin.de)

*Friedrich Wilhelm Held*, Ministerialdirigent a.D., bis 2001 Leiter der Kommunalabteilung im Innenministerium Nordrhein-Westfalen, E-Mail: [f.w.held@t-online.de](mailto:f.w.held@t-online.de)

*Prof. (emer.) Dr. Karl-Hermann Hübler*, Technische Universität Berlin, Institut für Management in der Umweltplanung, Gesellschafter des Instituts für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (IfS), Berlin, E-Mail: [huebler@imup.tu-berlin.de](mailto:huebler@imup.tu-berlin.de)

*Prof. (emer.) Dr. Günter Püttner*, o. Prof. für Staats- und Verwaltungsrecht, Öffentliches Wirtschaftsrecht, Juristische Fakultät, Eberhard-Karls-Universität Tübingen, E-Mail: [pueettner@jura.uni-tuebingen.de](mailto:pueettner@jura.uni-tuebingen.de)

*Uwe Steckert*, ehemaliger Stadtdirektor und Stadtkämmerer der Stadt Duisburg, jetzt Vorsitzender der Geschäftsleitungen des Duisburger Versorgungs- und Verkehrskonzerns, zu dem unter anderem die Duisburger Verkehrsgesellschaft AG und die Stadtwerke Duisburg AG gehören. E-Mail: [steckert@stadtwerke-duisburg.de](mailto:steckert@stadtwerke-duisburg.de)

*Prof. (emer.) Dr. Hellmut Wollmann*, Humboldt-Universität zu Berlin, Institut für Sozialwissenschaft, Unter den Linden 6, 10099 Berlin, Gesellschafter des Instituts für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (IfS), Berlin, E-Mail: [hellmut.wollmann@rz.hu-berlin.de](mailto:hellmut.wollmann@rz.hu-berlin.de)

## DEUTSCHE ZEITSCHRIFT FÜR KOMMUNALWISSENSCHAFTEN

---

versteht sich als Forum für alle an der Stadt- und Gemeindeforschung beteiligten kommunalwissenschaftlichen Disziplinen.

In ihren Beiträgen befassen sich in- und ausländische Autorinnen und Autoren mit Fragen von aktueller Bedeutung für die kommunale Praxis und den kommunalen Erfahrungsaustausch.

Die Buchbesprechungen stellen eine Orientierungshilfe im kommunalen Schrifttum dar.

Die Zeitschrift wendet sich nicht nur an Fachwissenschaftlerinnen und Fachwissenschaftler, sondern bietet auch Leserinnen und Lesern aus der Kommunalpolitik und der Praxis in den Stadtverwaltungen notwendige Informationen.

Bezugsbedingungen:

Die Zeitschrift erscheint in zwei Halbjahresbänden. Das Jahresabonnement kostet 35,- Euro, der Einzelband 20,- Euro zuzüglich Versandkosten.

ISSN 1617-8203

Die englischsprachige Fassung der Zeitschrift ist unter dem Titel „German Journal of Urban Studies“ im Internet ([www.difu.de](http://www.difu.de)) zugänglich.

Bitte ausschneiden oder kopieren

---

## BESTELLCOUPON

einsenden an:

Deutsches Institut für Urbanistik  
Postfach 12 03 21, 10593 Berlin

oder per Fax:

030 / 39 001 275

Ich (wir) abonniere(n) die Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften zum Jahresabonnementspreis von 35,- Euro zuzüglich Versandkosten. Die Zeitschrift erscheint in zwei Halbjahresbänden. Kündigung des Abonnements sechs Wochen vor Jahresende beim Deutschen Institut für Urbanistik, Postfach 12 03 21, 10593 Berlin.

Name/Vorname: \_\_\_\_\_

Straße: \_\_\_\_\_

PLZ/Ort: \_\_\_\_\_

Datum: \_\_\_\_\_ Unterschrift: \_\_\_\_\_

Diese Bestellung kann innerhalb von 14 Tagen nach Absendung des Bestellcoupons schriftlich beim Deutschen Institut für Urbanistik widerrufen werden. Zur Wahrung der Frist genügt die rechtzeitige Absendung des Widerrufs innerhalb dieses Zeitraums (Datum des Poststempels).

Datum: \_\_\_\_\_ Unterschrift: \_\_\_\_\_

