

Kommunen und Föderalismusreform

I. Der Auftrag der Föderalismuskommission

Im Zusammenhang mit der aktuellen Föderalismusdebatte der kommunalen Ebene einen eigenen Beitrag zu widmen, erscheint auf den ersten Blick als unverhältnismäßige Hervorhebung eines marginalen Aspekts der Bundesstaatsreform. Hatte doch die gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung den Auftrag erhalten, Vorschläge zur Verbesserung der „Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern“, zur deutlicheren Zuordnung der politischen Verantwortlichkeiten und zur Steigerung der „Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung“ zu erarbeiten¹. In den Einsetzungsbeschlüssen von Bundestag und Bundesrat wurden als Kernthemen ausdrücklich „die Zuordnung von Gesetzgebungszuständigkeiten auf Bund und Länder, die Zuständigkeiten und Mitwirkungsrechte der Länder in der Bundesgesetzgebung und die Finanzbeziehung ... zwischen Bund und Ländern“ genannt². Lediglich in einer allgemeinen Formulierung war davon die Rede, dass die Fragen zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung „auch vor dem Hintergrund der Weiterentwicklung der Europäischen Union und der Situation der Kommunen“ beleuchtet werden sollten³. Die geringe Bedeutung, die den Kommunen in der Reformdiskussion zugemessen wurde, spiegelt sich auch darin wieder, dass in der 57-köpfigen Kommission die Gemeinde- und Kreisebene lediglich durch drei Vertreter der kommunalen Spitzenverbände repräsentiert waren und diese auch nur den Status als „ständige Gäste mit Rede- und Antragsrecht, jedoch ohne Stimmrecht“ besaßen⁴.

Die Veranstalter haben dennoch, wie ich meine, zu Recht die Kommunen in die Diskussion der diesjährigen Bitburger Gespräche einbezogen. Eine Rechtfertigung im Sinne einer *logificatio post festum* liefert nicht nur der Text des Vorschlags der Vorsitzenden Müntefering und Stoiber⁵, dessen konsensuale Annahme kurze Zeit möglich erschien und eine für die Kommunen weittragende Ergänzung der Artikel 84 und 85

¹ Ziffer 2 der Einsetzungsbeschlüsse des Bundestags vom 16.10.2003 (BT-Drs. 15/1685 vom 14.10.2003) und des Bundesrates vom 17.10.2003 (BR-Drs. 750/03 v. 17.10.2003).

² Ebd.

³ Ebd.

⁴ Ziffer 7 der Einsetzungsbeschlüsse.

⁵ Vorschlag der Vorsitzenden, Vorentwurf vom 13.12.2004, Arbeitsunterlage 0104 – neu – der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung.

Grundgesetz vorsah, wonach durch Bundesgesetz den Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht mehr übertragen werden dürfen. Vielmehr bliebe eine Föderalismusdiskussion unter Ausblendung der Kommunen fragmentarisch. Zum einen betreffen die drängenden Fragen zur Aufgaben-, Einnahmen- und Ausgabenverteilung alle drei Verwaltungsebenen – Bund, Länder und Kommunen –, zum anderen ist heute die Frage der „Europafähigkeit“ oder „Europatauglichkeit“ eines nationalen Mehrebenensystems nicht mehr ohne Einbeziehung der Rolle und Funktion der kommunalen Gebietskörperschaften zu erörtern. Die nachfolgenden Überlegungen sollen dies veranschaulichen. Zunächst soll nach einer Skizzierung der Probleme, die die Handlungsfähigkeit der Kommunen heute einschränken, nach möglichen Lösungen einer Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung aus innerstaatlicher Perspektive gefragt werden. Sodann soll die Notwendigkeit einer starken kommunalen Selbstverwaltung aus europäischer Perspektive begründet werden. Die sachliche Legitimation von Institutionen muss im jeweiligen zeitlichen Kontext immer wieder neu begründet und überdacht werden, damit diese lebendig bleiben und überkommene, aus ihnen hergeleitete Forderungen nicht zur rhetorischen Pflichtübung verkommen.

II. Zur Lage der Kommunen in Deutschland

1. Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung

Die Kommunalverwaltung erfährt ihre besondere Rechtfertigung daraus, dass sie die öffentlichen Aufgaben der Daseinsvorsorge und sonstiger Infrastrukturleistungen bürgernah und damit auf die örtlichen Gegebenheiten zugeschnitten erbringen kann. Gegenüber diesem funktionalen, letztlich allen Dezentralisierungsüberlegungen zugrunde liegenden Aspekt zielt die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung im Grundgesetz und in den Landesverfassungen aber auch darauf, den Gemeindebürgern, die die örtliche Gemeinschaft bilden, in ihren Angelegenheiten eine weitgehende Selbstbestimmung zu ermöglichen⁶. Die kommunale Selbstverwaltung wirkt in diesem Sinne „freiheitssichernd“⁷ und dient, wie es in den Verfassungen Bayerns⁸ und Mecklenburg-Vorpommerns⁹ heißt, „dem Aufbau der Demokratie von unten nach oben“. Kommunale Selbstverwaltung bedeute, so das Bundesverfassungsgericht, „ihrem Wesen und ihrer Intention nach die Aktivierung der Beteiligten für ihre eigenen Angelegenheiten“¹⁰.

⁶ Vgl. BVerfGE 79, 127, 149 ff.

⁷ Vgl. *Janbernd Oebbecke*, Selbstverwaltung angesichts von Europäisierung und Ökonomisierung, in: VVDStRL Bd. 62 (2003), S. 366, 371 m. w. N.

⁸ Vgl. dort Art. 11 Abs. 4.

⁹ Art. 3 Abs. 2.

¹⁰ BVerfGE 11, 266, 275 mit Bezugnahme auf *Peters*.

2. Ingerenzen des Landes- und Bundesgesetzgebers

Trotz des in Deutschland mit dieser Konzeption der kommunalen Selbstverwaltung verbundenen Prinzips der Allzuständigkeit der Gemeinden¹¹ wurde bereits früh, verstärkt seit den siebziger Jahren, eine „schleichende Aushöhlung“¹² beklagt. Der den verfassungsrechtlichen Garantien der kommunalen Selbstverwaltung beigefügte Gesetzesvorbehalt erwies sich als Einfallstor für raumgreifende Aufgabenzuweisungen an die Kommunen, meist verbunden mit ins einzelne gehenden Durchführungsvorschriften sowie häufig mit Weisungsvorbehalten. Damit sank die aus dem Universalitätsprinzip folgende Verfügungsmasse kommunaler Selbstbestimmung und Eigenverantwortung auf ein Minimum. Mittlerweile sollen rund 95 Prozent der Aufgaben der Kommunen fremdbestimmt sein¹³. Gleichzeitig geht damit eine strukturelle Unterfinanzierung der Kommunen einher. Ihr Finanzierungsdefizit ist im Jahr 2003 auf fast 10 Milliarden Euro angestiegen¹⁴; die Schulden und schuldenähnlichen Verpflichtungen der Kommunen haben sich seit 1990 in absoluten Zahlen verdoppelt, größtenbereinigt sind sie um 53 Prozent gestiegen¹⁵. Betrug der Gemeindeanteil am gesamten Steueraufkommen im Jahr 1980 noch rund 14 Prozent, so liegt er mittlerweile bei knapp 12 Prozent¹⁶. Vor diesem Hintergrund¹⁷ liegt es nahe, dass Reformüberlegungen aus kommunaler Sicht vor allem auf die Rückgewinnung finanzieller Spielräume für eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung zielen müssen. Die Grundgesetzreform von 1994¹⁸, durch die unter anderem Art. 28 Abs. 2 GG um einen Satz 3 ergänzt wurde, von dem eine Stärkung der finanziellen Eigenverantwortung der Kommunen ausgehen sollte, hat offenbar bisher nicht die gewünschte Wirkung entfaltet.

Dass eine Reform zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung nicht auf Landesebene abgehandelt werden kann, sondern integraler Bestandteil einer Bundesstaatsreform sein muss, zeigt ein Blick auf die Strukturen, die den erdrückend hohen Grad an Fremdbestimmung kommunaler Aufgabenwahrnehmung bedingen. Ungemach droht den Kommunen keineswegs in erste Linie vom Landesgesetzgeber. Da die Landesverfassungen mittlerweile befriedigende Konnexitätsregelungen enthalten¹⁹, ist hier

¹¹ Vgl. BVerfGE 8, 122, 134; 79, 127, 147 ff.

¹² *Willi Blümel*, *Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart*, in: VVDStRL 36 (1978), 171, 188. Vgl. auch BVerfGE 79, 127, 148, wonach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG es verbietet, „die gemeindliche Selbstverwaltung als solche – sei es durch ihre Aufhebung, sei es durch schleichende Aushöhlung – zu beseitigen“.

¹³ *Monika Kuban*, *Die Anliegen der Kommunen in der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung (Föderalismus-Kommission)*, in: ZKF 2004, 113, 114 (I. Sp.).

¹⁴ Ebd.

¹⁵ *Gisela Färber*, *Die Finanznot der Kommunen*, in: *Jahrbuch des Föderalismus* 2004, S. 176, 179.

¹⁶ *Kuban* (Anm. 11), S. 114.

¹⁷ Weitere Daten bei *Hans-Günter Henneke*, *Die ausgefallene Kommunalfinanzreform*, in: *Der Landkreis* 2004, S. 71.

¹⁸ BGBl. 1994 I, S. 3146.

¹⁹ Unterschieden werden können „strikte“ und „relative“ Konnexitätsregelungen, vgl. *Friedrich Schoch/ Joachim Wieland*, *Finanzierungsverantwortung für gesetzgeberisch veranlaßte kommunale Aufgaben*, Baden-Baden 1995, S. 160 ff., sowie *Stefan Mückel*, *Kommunale Selbstverwaltung und aufgabengerechte Finanzausstattung*, in: DÖV 1999, S. 841, 844. Dem strikten Konnexitätsprinzip folgen z. B. Art. 71 Abs. 3 der baden-württembergischen Verfassung und Art. 85 Abs. 1 der sächsischen Verfassung, dem relativen Konnexitätsprin-

im Wesentlichen sichergestellt, dass neue Aufgabenübertragungen mit einer ausreichenden Finanzausstattung der Kommunen zur Aufgabenerfüllung einhergehen. Sehr viel schwerer wiegen die Beeinträchtigungen, die vom Bundesgesetzgeber ausgehen. Immer wieder hat der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates Gesetze beschlossen, durch die den Kommunen unmittelbar finanzwirksame Aufgaben übertragen werden. Es handelt sich dabei keineswegs um lediglich „punktueller Annexregelungen zu einer zur Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers gehörenden materiellen Regelung“, wie sie das Bundesverfassungsgericht für allein zulässig hält²⁰. Die nötige Finanzausstattung der Kommunen für die Erfüllung der vom Bund zugewiesenen Aufgaben ist dabei auch nicht durch eine grundgesetzliche Konnexitätsregelung abgesichert; ebenso wenig verpflichten die Konnexitätsregelungen der Landesverfassungen die Länder insoweit zu entsprechenden kompensatorischen Mittelzuweisungen. Besonders hohe Kosten für die Kommunen, da von diesen der Löwenanteil zu tragen ist, haben bisher die bundesrechtlichen Regelungen über die Sozialhilfe sowie die Kinder- und Jugendhilfe zur Folge gehabt²¹.

Die jüngsten Reformen im Sozialrecht, so die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe durch die Neufassung des Zweiten Buches des Sozialgesetzbuches im Rahmen des sogenannten „Hartz IV-Gesetzes“²², bestätigen die anhaltende Neigung des Bundesgesetzgebers zum Durchgriff auf die Kommunen. Die Organisationshoheit der Kommunen wird hier in besonderem Maße beeinträchtigt, da gesetzlich eine Kondominalverwaltung vorgeschrieben wird: Die kreisfreien Städte bzw. Kreise sind verpflichtet, mit der jeweiligen Agentur für Arbeit Arbeitsgemeinschaften, z.B. in Form einer GmbH, zu bilden. Unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten besonders problematisch ist, dass der territoriale Wirkungskreis der Arbeitsgemeinschaften nicht mit dem der Kreise und kreisfreien Städte identisch ist²³. Nur bedingt bietet hier das kommunale Optionsgesetz vom 30. Juli 2004 einen Ausweg²⁴. Dieses Gesetz hat

zip etwa Art. 97 Abs. 3 der brandenburgischen Verfassung und Art. 78 Abs. 3 der nordrhein-westfälischen Verfassung. Zu Auslegung und Anwendung des Konnexitätsgrundsatzes anhand eines konkreten Beispiels vgl. *Rudolf Wendt/Michael Elicker*, Darf ein Land seine Kommunen in die Verschuldung zwingen? Grundsätzliche Anmerkungen aus Anlass des erneuten Verfassungsstreits um die Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs in Sachsen-Anhalt, in: *VerwArch.* 93 (2002), S. 187-216.

²⁰ BVerfGE 22, 180, 210. Weiter einschränkend heißt es: „Wenn die Annexregelung für den wirksamen Vollzug der materiellen Bestimmungen des Gesetzes nicht notwendig ist, so liegt darin ein unzulässiger Eingriff in die Verwaltungskompetenz der Länder.“ Zu den Grenzen der Bundeskompetenz jüngst *Peter Unruh*, Zur Zulässigkeit des bundesgesetzlichen Durchgriffs auf die Kommunen – am Beispiel des Grundsicherungsgesetzes, in: *ZG* 19 (2004), S. 279, 284 ff.

²¹ Die Bruttoausgaben der Sozialhilfe beliefen sich im Jahr 2003 auf insgesamt 25 590 Mio. Euro, die Ausgaben für Kinder- und Jugendhilfe im Jahr 2002 insgesamt auf 20 177 Mio. Euro (Quelle: Statistisches Bundesamt, <http://www.destatis.de>, Abfrage am 2.1.2005). Näher zu den kommunalen Belastungen in diesem Bereich *Friedrich Schoch*, Die Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung als Föderalismusproblem, in: *Der Landkreis 2004*, 367, 369; abgedruckt auch in: *Hans-Günter Henneke* (Hrsg.), *Künftige Funktion und Aufgaben der Kreise im sozialen Bundesstaat*, Stuttgart u. a. 2004, S. 33, 38 ff.

²² Siehe Art. 1 des Vierten Gesetzes „für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ vom 24.12.2003, BGBl. 2003 I, S. 2954. Dazu näher *Hartmut Bauer*, Sozialrecht in der Reform: Hartz IV, in: *DÖV* 2004, S. 1017-1025.

²³ Zu dieser Problematik *Hans Lüthmann*, Verfassungswidrige Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe im SGB II?, in: *DÖV* 2004, 677, 684.

²⁴ BGBl. 2004 I, S. 2014. Zur Entstehungsgeschichte näher *Hans-Günter Henneke*, Die Saga um „Hartz IV“: zur Reform der sozialen Sicherungssysteme und ihrer Umsetzung, in: *ZSE* 2004, S. 548, 570 ff.

allerdings die ursprüngliche Regelung des Hartz IV-Gesetzes, wonach der Wirkungskreis der Arbeitsgemeinschaften zwingend mit dem der Arbeitsagenturen hätte übereinstimmen müssen, durch eine insoweit offene Vorschrift ersetzt²⁵. Eine in das Zweite Buch des Sozialgesetzbuches eingeführte Experimentierklausel²⁶ sieht ferner die Möglichkeit einer erprobungsweisen Alleinzuständigkeit kommunaler Träger vor, jedoch nur für eine begrenzte Zahl von Kommunen. Die neue Zuständigkeitsregelung soll schließlich mit einer geschätzten Entlastung der Kommunen von 2,5 Mrd. Euro verbunden sein. Dies erscheint allerdings trotz der durch das Gesetz vom 30. Juli 2004 getroffenen Finanzierungsregelung²⁷ keineswegs gesichert²⁸. Eine finanzielle Entlastung der Kommunen könnte im übrigen weder einen kompetenzwidrigen Eingriff rechtfertigen noch als taugliche Kompensation für Autonomiebeschränkungen gewertet werden.

Ein jüngstes Beispiel für den Regelungshunger des Bundes auch hinsichtlich örtlich radizierter Aufgaben bildet das Tagesbetreuungsausbaugesetz vom 27. Dezember 2004²⁹, in dem den Kommunen ins einzelne gehende Regeln über den Betrieb von Kindertagesstätten und damit zusammenhängende kostenwirksame Maßnahmen vorgeschrieben werden.

3. Einwirkungen des europäischen Gemeinschaftsrechtgebers

Neben den Ingerenzen des Bundes gewinnt die Fremdbestimmung des kommunalen Wirkungskreises durch das Europäische Gemeinschaftsrecht stetig an Bedeutung. Immer mehr Materien werden gemeinschaftsrechtlich überformt³⁰. Die Bauleitplanung der Kommunen etwa unterliegt in erheblichem Umfang Maßstäben des umwelt- und naturschutzrechtlichen Sekundärrechts der Gemeinschaft. Prominentes Beispiel ist die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie³¹. Die Umsetzung der sog. FFH-Richtlinie durch Ausweisung von Schutzgebieten nach vorgegebenen Kriterien hat erhebliche Einschränkungen der Planungshoheit der Kommunen zur Folge³². Bei den Erhebungen

²⁵ § 44 b Abs. 1 SGB II i. d. F. des Gesetzes vom 30.7.2004 lautet nunmehr: „Zur einheitlichen Wahrnehmung ihrer Aufgaben nach diesem Buch errichten die Träger der Leistungen nach diesem Buch durch privatrechtliche oder öffentlich-rechtliche Verträge Arbeitsgemeinschaften in den nach § 9 Abs. 1 a des Dritten Buches eingerichteten Job-Centern.“

²⁶ § 6 a SGB II i. d. F. des Gesetzes vom 30.7.2004.

²⁷ Vgl. insbesondere § 46 Abs. 6 SGB II i. d. F. des Gesetzes vom 30.7.2004.

²⁸ Vgl. die Begründung eines Antrags von Abgeordneten des Deutschen Bundestages auf Verschiebung des Zeitpunktes des Inkrafttretens des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (SGB II) auf den 1. Januar 2006, BT-Drucks. 15/3105, S. 2.

²⁹ BGBl. 2004 I, S. 3852.

³⁰ Vgl. dazu nur *Alexander Martini*, *Gemeinden in Europa: Kommunale Selbstverwaltung und Gemeinschaftsrecht*, Köln 1992; *Claus J. Schultze*, *Die deutschen Kommunen in der Europäischen Union*, Baden-Baden 1997, insbesondere S. 38 ff.; *Sigrid von Zimmermann-Wienhues*, *Kommunale Selbstverwaltung in einer Europäischen Union*, Berlin 1997, S. 74 ff.; *Jürgen Nazarek*, *Kommunale Selbstverwaltung und Europäische Integration*, Leipzig 2001; *Stefan Hobe/Dirk Biehl/Nicolai Schroeter*, *Europarechtliche Einflüsse auf das Recht der kommunalen Selbstverwaltung*, Stuttgart u. a. 2004.

³¹ Richtlinie 92/43 EWG vom 21.5.1992, Amtsblatt Nr. L 205, S. 7 ff.

³² Vgl. *Hobe/Biehl/Schroeter* (Anm. 30), S. 23 ff.; *Christian Schrader*, *Die kommunalen Spitzenverbände und der Schutz der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie durch Verfahren und Verfahrensgestaltung*, Baden-Baden 2004, S. 110 ff.

der Länder im Hinblick auf die Meldung von FFH-Gebieten an die Kommission fühlten sich die Kommunen häufig übergangen.

Am einschneidendsten jedoch werden die Einwirkungen des gemeinschaftsrechtlichen Wettbewerbsrechts auf die Daseinsvorsorge wahrgenommen³³. Hier trifft das marktwirtschaftliche Konzept der Gemeinschaft auf traditionelle Konzepte der Gemeinwohlverwirklichung durch Sonderrechte der öffentlichen Hand. Im Bereich des kommunalen Sparkassenwesens beispielsweise führte die Anwendung des europäischen Wettbewerbsrechts zwar nicht zur Untersagung der kommunalen Trägerschaft von Sparkassen; aufzuheben ist indes nach einer Absprache mit der Kommission die Gewährträgerhaftung und einzuschränken ist die Anstaltslast, da die bestehenden kommunalrechtlichen Regelungen nach den Maßstäben des Gemeinschaftsrechts eine unzulässige Beihilfe darstellen³⁴.

Die Gefahr einer gemeinwohlschädlichen Aushebelung nicht gewinnorientierter öffentlicher Leistungserbringer darf freilich nicht dramatisiert werden. Zum einen gibt es Bereiche, in denen sich die Aufgabe der Daseinsvorsorge mit Wettbewerb durchaus verträgt³⁵, zum anderen sieht bereits das geltende Gemeinschaftsrecht Ausnahmen von der Anwendung der Wettbewerbsregeln für solche Fälle vor, in denen Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betraut sind, durch die Anwendung dieser Regeln an der Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich behindert wären³⁶. In seinem „Altmark Trans“-Urteil vom 24. Juli 2003³⁷ hat der Europäische Gerichtshof darüber hinaus bereits auf Tatbestandsebene eine Beihilfe dann verneint, wenn ein Unternehmen Ausgleichszahlungen erhält, die eine Gegenleistung für Leistungen darstellt, welche von dem Unternehmen zur Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen erbracht werden. Die Prüfkriterien, die der EuGH zur Feststellung dieser Voraussetzungen anwenden will – verkürzt: klare Definition der Leistungsverpflichtungen, vorherige Festlegung der Ausgleichsparameter sowie Begrenzung des Ausgleichs auf die Kosten der Leistungserbringung und eines angemessenen Gewinns –, führen freilich nicht ohne weiteres zu mehr Rechtssicherheit³⁸, jedenfalls solange eine entwickelte Kasuistik nicht vorliegt. Eine Notifikation entsprechender Maßnahmen an die Kommission, gegebenenfalls auch die Begründung einer Ausnahme nach Art. 86 Abs. 2 EGV, kann daher im Einzelfall ratsam bleiben.

Die Tendenz zu einer stärkeren Rücksichtnahme auf Belange der Daseinsvorsorge im Gemeinschaftsrecht zeigt sich überdies an der Aufnahme einer Garantie auf Zugang von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse in die Grundrechte-

³³ Vgl. nur *Hans-Jürgen Papier*, Kommunale Daseinsvorsorge im Spannungsfeld zwischen nationalem Recht und Gemeinschaftsrecht, in: DVBl. 2003, S. 686-697.

³⁴ Näher dazu *Hobe/Biehl/Schroeter* (Anm. 30), S. 53 ff.

³⁵ Vgl. *Michael Ronellenfitsch*, Daseinsvorsorge als Rechtsbegriff – Aktuelle Entwicklungen im nationalen und europäischen Recht, in: *W. Blümel* (Hrsg.), *Ernst Forstthoff*. Kolloquium aus Anlaß des 100. Geburtstags von Prof. Dr. Dr. h.c. Ernst Forstthoff, Berlin 2003, S. 53, 93 f.

³⁶ Art. 86 Abs. 2 EGV.

³⁷ Rs C-280/00, Slg. 2003, I-7747.

³⁸ Vgl. nur *Axel Kämmerer*, Strategien zur Daseinsvorsorge. Dienste im allgemeinen Interesse nach der „Altmark“-Entscheidung des EuGH, in: NVwZ 2004, S. 28, 33 f.

charta³⁹ sowie nunmehr im Verfassungsvertrag⁴⁰ und deutlich im Weißbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse vom 12. Mai 2004⁴¹. In dem Weißbuch fasst die Kommission das Ergebnis der Konsultationen zum entsprechenden Grünbuch dahin zusammen, dass „hinsichtlich der Notwendigkeit, hochwertige Dienste von allgemeinem Interesse zu erschwinglichen Kosten, zu dem jeder Bürger und jeder Unternehmer der Europäischen Union Zugang hat, bereitzustellen, weitgehend Konsens“ bestehe⁴². Die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse sollten zudem „bürgernah organisiert und geregelt sein“ und das Subsidiaritätsprinzip müsste dabei „strengstens eingehalten werden“⁴³. Das gemeinsame Konzept sei „Ausdruck gemeinschaftlicher Werte und Ziele“ und beruhe „auf einer Reihe gemeinsamer Elemente, unter anderem dem Universaldienstkonzept und den Kriterien der Kontinuität, Dienste-Qualität, Erschwinglichkeit und des Nutzer- und Verbraucherschutzes“⁴⁴.

Dass mit einem gemeinsamen Konzept für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse ernst gemacht werden soll, lässt sich auch aus Art. III-122 S. 2 des Verfassungsvertrages schließen: Die Grundsätze und Bedingungen für das Funktionieren der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse sollen vom europäischen Gesetzgeber festgelegt werden. Die Stärkung des Aspekts der Daseinsvorsorge und ein möglicher Gewinn an Rechtssicherheit für die Kommunen könnte danach letztlich durch eine neue Regelungsdynamik erkauft werden, die die Spielräume kommunaler Daseinsvorsorge weiter einschränkt.

Die vorhersehbare Expansion gemeinschaftsrechtlicher Regelungen im Bereich der Daseinsvorsorge erscheint auch deshalb kritisch, weil die innerstaatliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung nicht die Europäische Union bindet und auch nicht an der Integrationssperre der Art. 23 Abs. 1 Satz 3, 79 Abs. 3 GG teilhat. Diese Garantie ist, wie man sagt, nicht „europafest“⁴⁵. Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung kann nur indirekt und nur im Prozess der Weiterentwicklung der Verträge bzw. des Sekundärrechts der Gemeinschaft zur Geltung gebracht werden. Die Vertreter der Bundesrepublik Deutschland, im Rat das jeweilige Mitglied der Bundesregierung, sind aus innerstaatlicher Sicht bei ihren Verhandlungen an das in Art. 23 Abs. 1 GG verankerte Subsidiaritätsgebot gebunden, das nicht nur der Wahrung der Stellung des Gesamtstaats im Mehrebenensystem, sondern auch dem Schutz der Eigenständigkeit der Länder und Kommunen dient⁴⁶. Soweit man nicht den Kernbereichsschutz des Art. 28 Abs. 2 GG in das Subsidiaritätsgebot des Art. 23 Abs. 1 GG hineinliest und daher im

³⁹ Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 7. Dezember 2000, ABl. C 364 v. 18. 12. 2000, S. 1.

⁴⁰ Vertrag über eine Verfassung für Europa i. d. F. vom 29.10.2004, die der Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten zur Unterzeichnung vorlag, CIG 87/2/04 REV 2.

⁴¹ KOM(2004) 374 endgültig.

⁴² Ebd., S. 4.

⁴³ Ebd., S. 8.

⁴⁴ Ebd., S. 5.

⁴⁵ Vgl. nur Horst Dreier, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Bd. 2, Tübingen 1998, Art. 28, Rdnr. 33.

⁴⁶ Vgl. BT-Drs. 12/6000 vom 5.11.1993, S. 21.

Hinblick auf EU-Angelegenheiten speziell in dieser Vorschrift garantiert sieht⁴⁷, wäre jedenfalls der zur kommunalen Selbstverwaltungsgarantie akzessorische Grundsatz gemeindefreundlichen Verhaltens⁴⁸ zu beachten. Legt man freilich den relativen Schutzmaßstab des Bundesverfassungsgerichts zugrunde⁴⁹, so können beide verfassungsrechtlichen Prinzipien im Verhältnis zu anderen Prinzipien, insbesondere dem Integrationsziel des Grundgesetzes, nur in schwer vorstellbaren Ausnahmefällen in ein „hartes“ Gebot oder Verbot umschlagen. § 10 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union⁵⁰ konkretisiert die verfassungsrechtlichen Pflichten dahingehend, dass das Recht der Gemeinden und Gemeindeverbände zur Regelung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zu wahren sei und ihre Belange zu schützen seien. Eigene gesetzlich verbürgte Mitwirkungsrechte werden den Kommunen nicht eingeräumt.

III. Reformansätze zur Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung

Über Reformen zur Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung wird seit Jahrzehnten nachgedacht. Vor allem auf Landesebene hat es seit den siebziger Jahren des letzten Jahrhunderts auch konkrete Reformschritte gegeben. Die Zuspitzung der Lage, insbesondere im Hinblick auf steigende bundesrechtlich induzierte Kostenlasten sowie gemeinschaftsrechtlich begründete Einengungen des eigenverantwortlichen Wirkungskreises der Kommunen haben die Dringlichkeit von Reformen noch erhöht. Bei den Reformüberlegungen lassen sich zwei Grundansätze unterscheiden. Reformen können zum einen auf eine Stärkung der Aufgabenautonomie der Kommunen durch Änderung der verbandskompetenziellen Regeln gerichtet sein, zum anderen auf eine Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung durch besondere Beteiligungsrechte der Kommunen in sie betreffenden Entscheidungsverfahren.

1. Kompetenzrechtliche Stärkung der Aufgabenautonomie

Den hohen Grad an Fremdbestimmung der kommunalen Verwaltung haben die Selbstverwaltungsgarantien des Art. 28 Abs. 2 GG sowie die entsprechenden Garantien der Landesverfassungen nicht verhindern können. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bildet der Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie zwar für den Gesetzgeber eine Grenze dergestalt, dass „der Wesensgehalt der gemeindlichen Selbstverwaltung nicht ausgehöhlt“ werden dürfe⁵¹; doch soll dieser Wesensgehalt

⁴⁷ So *Alexander Hübner*, Normative Auswirkungen des Grundsatzes der Subsidiarität gemäß Artikel 23 Absatz 1 Satz 1 GG auf die Verfassungsposition der Kommunen, Berlin 2000, S. 74 ff.; *Schrader* (Anm. 32), S. 44 ff.; abstuftend *Zimmermann-Wienhues* (Anm. 30), S. 173 ff.

⁴⁸ Dazu *Peter J. Tettinger*, in: v. *Mangoldt/Klein/Starck*, Das Bonner Grundgesetz. Kommentar, 4. Aufl., Bd. 2, München 2000, Art. 28 Rdnr. 198 m. w. N.

⁴⁹ Dazu sogleich unter III. 1.

⁵⁰ Gesetz vom 12.3.1993, BGBl. 1993 I, S. 313.

⁵¹ BVerfGE 79, 127, 146 m. w. N.

relativ zu verstehen sein. Zu ihm gehöre „kein gegenständlich bestimmter oder nach feststehenden Merkmalen bestimmbarer Aufgabenkatalog“⁵².

Gewiss spricht viel dafür, mit dem Bundesverfassungsgericht die Frage, ob eine Aufgabe sich als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft darstellt, „differenziert nach der Größe der betroffenen Gemeinden“ und orientiert an den Anforderungen einer „ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung“ zu beantworten⁵³. Doch sollte man dann die Hürden für eine Aufgabenentziehung oder eine Aufgabenzuweisung bzw. Aufgabenreglementierung strengen Kriterien unterwerfen, die der verfassungsrechtlichen Grundentscheidung für die kommunale Selbstverwaltung gerecht werden. Das Bundesverfassungsgericht übt hier indes erheblichen *judicial self-restraint*, indem es dem Gesetzgeber – in Abhängigkeit vom Grad des Substanzverlustes kommunaler Selbstverwaltung – eine mehr oder weniger weite Einschätzungsprärogative einräumt⁵⁴. Nach diesen Grundsätzen ist bislang in keinem einzigen Fall durch das Bundesverfassungsgericht eine Kernbereichsverletzung festgestellt worden⁵⁵. So verwundert es nicht, wenn beklagt wird, dass die Garantie des Art. 28 Abs. 2 GG „zum Schutz vor nur hypothetisch denkbaren, krassen Verletzungsfällen degeneriert“ sei⁵⁶. Zu erwägen wäre daher, ob die kommunale Selbstverwaltungsgarantie durch die Einfügung einer ausdrücklichen Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsklausel effektiviert werden könnte. Die Einfügung des Erforderlichkeitsmaßstabs in Art. 72 Abs. 2 GG für das Verhältnis von Bund und Ländern im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung hat, wie die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts seit dem Altenpflegegesetz zeigt⁵⁷, effektiv zu einer erhöhten Kontrolldichte geführt. Die Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsklausel in Art. 5 EG-Vertrag, die freilich nicht ohne weiteres mit einer entsprechenden Klausel in Art. 28 GG vergleichbar wäre, hat in Verbindung mit der Begründungspflicht des Gemeinschaftsgesetzgebers⁵⁸ sowie den inhaltlichen Konkretisierungen und prozeduralen Ausgestaltungen im Subsidiaritätsprotokoll zum Amsterdamer Vertrag⁵⁹ durchaus Schutzwirkung zugunsten der Mitgliedstaaten entfaltet⁶⁰. Hierbei kommt freilich dem präventiven Prüfverfahren besondere Bedeutung

⁵² Ebd.

⁵³ BVerfGE 79, 127, 153.

⁵⁴ BVerfGE 79, 157, 154.

⁵⁵ Vgl. Schrader (Anm. 32), S. 20.

⁵⁶ So Michael Nierhaus, in: M. Sachs (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, 3. Aufl., München 2003, Art. 28, Rdnr. 50 (S. 1055).

⁵⁷ BVerfGE 106, 62, 135 ff. Vgl. des Weiteren die Entscheidungen zur Juniorprofessur und zu den Studiengebühren.

⁵⁸ Art. 253 EGV.

⁵⁹ Amtsblatt 1997 Nr. C 340, S. 105.

⁶⁰ Vgl. die jährlich veröffentlichten Berichte der Kommission „Bessere Rechtsetzung“ gemäß Art. 9 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität der Verhältnismäßigkeit, zuletzt den 11. Bericht vom 12.12.2003, KOM(2003)770 endgültig. Der EuGH übt bei seiner Kontrolle bisher freilich Zurückhaltung, so dass den im Subsidiaritätsprotokoll vorgesehenen präventiven Prüfverfahren in der Praxis die größere Bedeutung zukommt, vgl. Christian Calliess, in: C. Calliess/M. Ruffert (Hrsg.), Kommentar des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft – EUV/EGV –, 2. Aufl., Neuwied/Kriftel 2002, Art. 5 Rdnrn. 45 ff.; Rudolf Streintz, in: ders. (Hrsg.), EUV/EGV – Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, München 2003, Art. 5 Rdnr. 36 ff.

zu. Im Hinblick auf die zukünftige Entwicklung ist bemerkenswert, dass im Falle des Inkrafttretens des EU-Verfassungsvertrags die regionale und lokale Ebene ausdrücklich in das Subsidiaritätsregime der Europäischen Union einbezogen würden⁶¹. Hier auf wird noch zurückzukommen sein.

Bei der Suche nach konkreten Kompetenzregeln, die den Kommunen eine Entlastung bringen können, muss die Erkenntnis leitend sein, dass die kommunale Selbstverwaltung heute weniger durch den Entzug als vielmehr durch die Zuweisung von Aufgaben, welche die finanziellen Spielräume der Kommunen einschränken, beeinträchtigt wird⁶². Angesichts der notorischen Neigung des Bundes, auf die Kommunen durchzugreifen, erscheint die auch im Text des Vorschlags der Vorsitzenden der Föderalismuskommission vom 13. Dezember 2004 vorgesehene Ergänzung der Art. 84 und 85 GG um Klauseln, durch die die Übertragung von Aufgaben an die Gemeinden und Gemeindeverbände durch Bundesgesetz verboten werden⁶³, als die effektivste Lösung. Die Verankerung des Konnexitätsprinzips zugunsten der Kommunen in den finanzverfassungsrechtlichen Vorschriften des Grundgesetzes (Art. 104 a GG) stellt insofern lediglich die zweitbeste Lösung dar. Auch hierfür liegen geeignete Formulierungsvorschläge vor⁶⁴.

2. Ausbau der Beteiligungsrechte der Kommunen

Seit den siebziger Jahren werden immer wieder Vorschläge diskutiert, die kommunale Selbstverwaltung durch die Einräumung von Mitwirkungs- und Beteiligungsrechten auf den höheren staatlichen Entscheidungsebenen zu stärken. Entsprechende Überlegungen beschäftigten auch die Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages, die im Jahre 1976 ihren Schlussbericht vorlegte⁶⁵. Im Sinne eines „Kompensationsmodells“ wurde in Beteiligungsrechten der Kommunen ein Ausgleich für Kompetenzverluste und Fremdbestimmung der Kommunen gesehen. Richtig verstanden können Beteiligungsrechte freilich nur einen Ausgleich für strukturelle Gefährdungen durch Ingerenzrechte des Gesetzgebers darstellen, so dass die Beteiligungsrechte der Kommunen nicht an die Stelle, sondern neben eine kompetenzielle Absicherung der Kommunen treten müssen⁶⁶. Die Beteiligungsrechte müssen

⁶¹ Vgl. Art. I-XI Abs. 3 des Vertrages i. d. F. vom 29.10.2004, CIG 87/2/04 REV 2.

⁶² Zur Aufgabenübertragung als Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung vgl. nur das Urteil des VerfGH NW vom 22.9.1992, DVBl. 1993, 197, 198 (I. Sp.), zitiert auch bei *Friedrich Schoch/Joachim Wieland*, Kommunale Aufgabenträgerschaft nach dem Grundsicherungsgesetz, Stuttgart u. a. 2003, S. 29.

⁶³ Zur vorangehenden Meinungsbildung in der Kommission vgl. *Hans-Günter Henneke*, Darf der Bund künftig den Kommunen unmittelbar keine Aufgaben mehr übertragen?, in: *Der Landkreis 2004*, S. 355-359.

⁶⁴ Vgl. nur den Vorschlag für die Einfügung eines neuen Art. 104 a Abs. 3 a GG von *Friedrich Schoch*, Die Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung als Föderalismusproblem (Anm. 21), S. 370 bzw. 44. *Schoch* sieht dazu flankierend eine Ergänzung der Art. 84 und 85 GG dergestalt vor, dass eine Aufgabenübertragung an die Kommunen durch Bundesgesetz nur in Fällen erlaubt wäre, in denen dies für einen wirksamen Vollzug des Bundesrechts unabweisbar ist. Er knüpft damit ersichtlich an die in BVerfGE 22, 180, 210, formulierten Kriterien an (siehe oben Anm. 20).

⁶⁵ BT-Drs. 7/5924 vom 9.12.1976, S. 220 ff., abgedruckt auch in „Zur Sache“ 2/77, S. 215 ff.

⁶⁶ *Blümel* (Anm. 12), S. 248, spricht demgemäß von einem Kompensationsmodell „im weiteren Sinne“; zustimmend *Siegfried Magiera*, Kommunale Selbstverwaltung in der Europäischen Union, in: *K. Grupp/ M. Ronnellenfötsch* (Hrsg.), *Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland und Europa*, Berlin 1995, S. 13, 30 („Doppelabsicherung kommunaler Selbstverwaltung“); *Schrader* (Anm. 32), S. 289 („kumulatives Kompensationsmodell“).

dort ansetzen, wo Entscheidungen über Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft getroffen werden.

Auf Landesebene sehen einige Verfassungen ausdrücklich Anhörungsrechte der Gemeinden und Gemeindeverbände bzw. ihrer Spitzenverbände in Verfahren der Rechtsetzung vor⁶⁷. Beteiligungsrechte sind überdies in einer Reihe von Gemeinde- und Landkreisordnungen der Länder niedergelegt. In Rheinland-Pfalz wurde darüber hinaus auf gesetzlicher Grundlage⁶⁸ ein Kommunalrat eingerichtet, in dem Vertreter der Kommunen bzw. der kommunalen Spitzenverbände repräsentiert sind und der die Landesregierung und den Landtag berät. Der Kommunalrat kann auch an beide Verfassungsorgane Empfehlungen richten (sogenanntes Initiativrecht des Rates). Diese Institutionalisierung der Beteiligung der Kommunen am Rechtsetzungsprozess des Landes in sie betreffenden Angelegenheiten ist gewiss ein Fortschritt, wenngleich die bisherige Bilanz der Arbeit des Kommunalen Rates nur bedingt positiv beurteilt wird⁶⁹. Der weiterhin beklagte zu geringe Einfluss der Kommunen auf die Landespolitik soll unter anderem darin begründet sein, dass der Kommunale Rat seine Arbeit bisher nicht auf die für die Kommunen wesentlichen Belange konzentriert hat⁷⁰.

Auf der Bundesebene, die wegen der bundesrechtlichen Ingerenzen in die kommunale Selbstverwaltung im Zentrum übergreifender Reformüberlegungen steht, ist die Ausstattung der Kommunen mit Mitwirkungsrechten als „dürftig“ zu bezeichnen⁷¹. Immerhin besteht seit längerem ein in der Geschäftsordnung des Bundestages verankertes Recht der kommunalen Spitzenverbände, vor der Beschlussfassung eines Ausschusses, die wesentliche Belange der Kommunen berührt, eine Stellungnahme abzugeben⁷². Die Gelegenheit zur Stellungnahme soll insbesondere bei Gesetzen gegeben werden, die auf die Kommunalfinzen und die Verwaltungsorganisation der Kommunen einwirken. Nicht verwirklicht wurde indes die Empfehlung der Enquete-Kommission Verfassungsreform, ein Anhörungsrecht der kommunalen Spitzenverbände auch in der Geschäftsordnung des Bundesrates zu verankern⁷³. Ein derartiges Anhörungsrecht könnte zugleich die Transparenz hinsichtlich der Berücksichtigung der bereits auf Landesebene geltend gemachten kommunalen Belange verbessern. Unter den jüngeren Entwicklungen ist positiv hervorzuheben, dass nach der Neufassung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) vom 9. Au-

⁶⁷ Vgl. etwa Art. 71 Abs. 4 der baden-württembergischen Verfassung und Art. 97 Abs. 4 der brandenburgischen Verfassung.

⁶⁸ Landesgesetz über den Kommunalen Rat vom 22.12.1995, GVBl. 1995, S. 523.

⁶⁹ Vgl. bereits *Willi Blümel*, Mitwirkung der kommunalen Gebietskörperschaften und ihrer Spitzenverbände an der Gesetzgebung, in: *K. Lüder* (Hrsg.), Staat und Verwaltung. Fünfzig Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin 1997, S. 331, 337.

⁷⁰ Vgl. *Stefan Weinberg*, Der Kommunale Rat in Rheinland-Pfalz – Eine Bilanz der Arbeit des bundesweit einzigartigen Gremiums, in: *ZG* 19 (2004), S. 373, 380 f.

⁷¹ So zu Recht *Hellmut Wollmann*, Die traditionelle deutsche Selbstverwaltung – Ein „Auslaufmodell“?, in: *DfK* 41 (2002), 24, 44.

⁷² § 69 Abs. 5 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages i. d. F. vom 2.7.1980, BGBl. 1980 I, S. 1237, zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 17.9.2002, BGBl. 2002 I, S. 3759.

⁷³ Schlussbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform (Anm. 65), S. 216, 228; vgl. dazu auch *Blümel* (Anm. 12), S. 232 ff.; *Schrader* (Anm. 32), S. 209 ff.

gust 2000⁷⁴ eine Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände bereits in einem frühen Stadium, das heißt vor Fertigstellung der vorbereitenden Entwürfe, eingeholt werden soll⁷⁵.

Auch unter Berücksichtigung von Konsultationen außerhalb der formalisierten Beteiligungsverfahren ist im Ergebnis ein erhebliches Repräsentationsdefizit der Kommunen auf der Bundesebene festzustellen. Die Schwäche der Repräsentation tritt umso deutlicher hervor, wenn man die Lage in der Bundesrepublik mit der in Frankreich vergleicht. Wenngleich die kommunale Repräsentanz auf der gesamtstaatlichen Ebene in Deutschland nicht ohne weiteres mit der im traditionell zentralistischen Frankreich verglichen werden darf, so kann eine Betrachtung der Lage in Frankreich und in anderen europäischen Staaten doch zur Einordnung der deutschen Situation einen Beitrag leisten. In Frankreich werden die subnationalen Gebietskörperschaften (*collectivités territoriales*) auf gesamtstaatlicher Ebene durch den Senat repräsentiert⁷⁶. Die Praxis einer ausgedehnten Ämterkumulation führte freilich dazu, dass beispielsweise im Jahr 1998 68 Prozent der Senatoren Mitglieder eines Gemeinderats waren, 47 Prozent Bürgermeister, 44 Prozent Mitglieder eines Departement-Rates, 11 Prozent Präsidenten des Departement-Rates, sieben Prozent Mitglieder eines Regionalrates und ein Prozent Präsidenten eines Regionalrats⁷⁷. Die exzessive Ämterkumulation, die im übrigen in vergleichbarem Maßstab die Abgeordneten der Nationalversammlung betraf, trug zwar dazu bei, dass die örtliche Ebene in hohem Maße einerseits in den Departements und Regionen, andererseits auch auf nationaler Ebene ihre Interessen zur Geltung bringen konnte. Im Hinblick auf die Verquickung von Verantwortlichkeiten wurde sie jedoch als Missetand empfunden⁷⁸, dem man im Jahre 2000 durch Reformgesetze⁷⁹ begegnete, nach denen die Parlamentarier nur noch insgesamt zwei Mandate ausüben dürfen. Unangetastet bleibt indes das verfassungsrechtliche Prinzip der Repräsentation der Gebietskörperschaften im Senat. Durch die Verringerung der Möglichkeiten von Ämterkumulation sind die Verantwortlichkeiten heute transparenter.

In Deutschland sehen sich aufgrund des zweigliedrigen Staatsaufbaus die Länder zugleich als Repräsentanten der ihnen eingegliederten Kommunen. Dass die Interessen der kommunalen Ebene und der Länderebene indes nicht selten divergieren, zeigt sich daran, dass die Landesregierungen im Bundesrat die zahlreichen Durchgriffe des Bundes auf die Kommunalebene durch ihre Zustimmung erst ermöglicht haben. Daher ist

⁷⁴ GMBL 2000, S. 526.

⁷⁵ Vgl. §§ 41 und 47 GGO.

⁷⁶ Art. 24 Abs. 3 S. 2 der Verfassung von 1958, zuletzt geändert durch Verfassungsgesetz vom 28.3.2003 (dazu unter IV).

⁷⁷ Vgl. die bei *Vincent Hoffmann-Martinot*, *The French Republic, one yet divisible?*, in: *N. Kersting/A. Vetter* (Hrsg.), *Reforming Local Government in Europe*, Opladen 2003, S. 157, 167, wiedergegebenen Zahlen.

⁷⁸ Auch in Deutschland wird Kritik an Ämterkumulation der Bundestags- und Landtagsabgeordneten geübt, vgl. namentlich *Hans Herbert von Arnim*, *Fetter Bauch regiert nicht gern*, München 1997, S. 116 ff. u. 142 m. w. N. (S. 426, 429). Zu bewerten blieben freilich noch die im Hinblick auf eine „gegliederte Demokratie“ positiven Verflechtungseffekte.

⁷⁹ *Loi organique no. 2000-294 v. 5.4.2000 „relative aux incompatibilités entre mandats électoraux“*, J. O. no. 82 vom 6.4.2000, S. 5238, und *Loi no. 2000-295 v. 5.4.2000 „relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives et à leurs conditions d'exercice“*, J. O. no. 82 vom 6.4.2000, S. 5239.

es naheliegend, in einer Reform die Beteiligungsrechte der Kommunen zu stärken. Wenngleich die bereits vor längerer Zeit vorgeschlagene Einrichtung einer dritten Kammer, in der die Kommunen vertreten wären, zu Recht verworfen wurde, wäre doch zu erwägen, ob Anhörungsrechte der Kommunen bzw. kommunalen Spitzenverbände in Bundestag und Bundesrat nicht auf der Ebene des Grundgesetzes verankert werden sollten. Die Beteiligungsrechte gegenüber dem Bundesrat könnten sicherstellen, dass die Belange der Kommunalebene insbesondere auch in Angelegenheiten der Europäischen Union zur Geltung gebracht und die in § 10 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union ausgesprochene Verpflichtung effektiert würden. Informationspflichten des Bundes gegenüber den Kommunen, wie sie z. B. Art. 23 d Abs. 1 der österreichischen Verfassung vorsieht, könnten damit verbunden werden.

Zu verbessern wäre gleichzeitig die Repräsentanz der Kommunen auf der Ebene der Europäischen Union⁸⁰. Die Tatsache, dass nur drei der 24 deutschen Sitze im Ausschuss der Regionen Vertretern der Kommunen vorbehalten sind, bedeutet auch im Hinblick auf die übrige Zusammensetzung des Ausschusses⁸¹ eine schwer zu rechtfertigende Marginalisierung der deutschen Kommunen⁸². Da die Länder im Rahmen des Beteiligungsverfahrens nach Art. 23 Abs. 4-7 GG formalisierte, wenn auch durch die Regierungsvertreter im Rat mediatisierte Einflussnahmemöglichkeiten besitzen, erscheint jedenfalls eine Reduzierung der Zahl der Ländervertreter auf 16 und damit die Erweiterung der Kommunalvertreter auf acht als angemessene Forderung.

IV. Die wachsende Bedeutung der Kommunen in Europa

Eine Stärkung der Repräsentanz der Kommunen auf der Ebene der Europäischen Union ist nicht nur im Interesse einer Effektivierung der im Grundgesetz und den Landesverfassungen verankerten Garantie der kommunalen Selbstverwaltung geboten, sondern würde auch den Kommunalisierungsbestrebungen in der Europäischen Union Rechnung tragen. In den letzten Jahren sind die Kommunen immer stärker ins Blickfeld der europäischen Institutionen gerückt. Sie werden längst nicht mehr lediglich als funktionale Einheiten zur Erbringung bestimmter Dienst- und Verwaltungsleistungen auf örtlicher oder regionaler Ebene betrachtet, sondern zunehmend als für das gesamte europäische Mehrebenensystem unverzichtbare Ressourcen demokratischer Legitimationsvermittlung. Diese neue Perspektive spiegelt sich deutlich im Weißbuch „Europäisches Regieren“ der Kommission aus dem Jahre 2001⁸³ wider. Das

⁸⁰ Zu den verschiedenen Formen der Zusammenarbeit und Interessenwahrnehmung der Kommunen auf europäischer Ebene näher v. *Zimmermann-Wienhues* (Anm. 30), S. 289 ff.; *Schultze* (Anm. 30), 90 ff.; *Sandra Rechlin*, Die deutschen Kommunen im Mehrebenensystem der Europäischen Union – Betroffene Objekte oder aktive Subjekte? (= Discussion Paper SPS IV 2004-101), Berlin 2004, S. 30 ff.

⁸¹ Vgl. dazu *Hermann-Josef Blanke* (2001), in: *Grabitz/Hilf* (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. 2, Art. 263 EGV Rdnr. 24; v. *Zimmermann-Wienhues* (Anm. 26), S. 334 f.

⁸² Zur Entstehungsgeschichte der derzeitigen Regelung v. *Zimmermann-Wienhues* (Anm. 30), S. 322 ff.

⁸³ KOM(2001) 428 endgültig.

Weißbuch, das Strategien zur Überwindung der wachsenden Entfremdung der Unionsbürger von den europäischen Institutionen und der damit verbundenen Legitimationskrise aufzeigen soll, betont die Notwendigkeit einer „stärkeren Einbindung der Regional- und Kommunalbehörden in die Politik der Union“⁸⁴. Dazu mahnt die Kommission zum einen eine stärkere Beteiligung der regionalen und kommunalen Akteure durch die nationalen Regierungen an und schlägt andererseits vor, „einen systematischen Dialog mit den europäischen und nationalen Verbänden der Regional- und Kommunalbehörden zu organisieren“⁸⁵. In diesem Zusammenhang sieht die Kommission die Notwendigkeit einer verstärkten Zusammenarbeit der Kommunal- und Regionalverbände mit dem Ausschuss der Regionen.

Anknüpfend an die konzeptionellen Leitlinien des Weißbuches „Europäisches Regieren“ sieht auch der Verfassungsvertrag für die Europäische Union eine Stärkung der kommunalen und regionalen Ebene vor. So heißt es in Art. I-5 des Verfassungsvertrages, dass die Union „die nationale Identität der Mitgliedstaaten, die in deren grundlegender politischer und verfassungsrechtlicher Struktur einschließlich der regionalen und kommunalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt“, achtet. Auf die Neuformulierung des Subsidiaritätsprinzips in Art. I-11 Abs. 3 wurde bereits hingewiesen⁸⁶. Angesichts der Kommunalisierungsdynamik im Gemeinschaftsrecht könnte in Zukunft darüber hinaus der im Rahmen des Europarats erarbeiteten Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung aus dem Jahre 1985⁸⁷ eine wachsende Bedeutung zukommen. Mittlerweile von allen EU-Mitgliedstaaten außer Frankreich ratifiziert⁸⁸ – die Ratifikation Frankreich steht nach der Äußerung von Regierungsvertretern bevor –, ist ihre Einwirkung auf die Schutzstandards des Gemeinschaftsrechts zugunsten der Kommunen auf zweierlei Weise denkbar: zum einen als normative Grundlage für die Identifizierung allgemeiner Rechtsgrundsätze⁸⁹, zum anderen als Interpretationskriterium der auf den Schutz der Kommunen zielenden Vorschriften des primären und sekundären Gemeinschaftsrechts durch den EuGH.

Dass auch bei einer Herausarbeitung der gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der EU-Mitgliedstaaten heute ein im Vergleich zur Lage vor einigen Jahren höherer Standard zu ermitteln wäre, ergibt sich überdies aus der jüngeren Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung in den EU-Mitgliedstaaten⁹⁰. In Großbritannien beispielsweise hatte in den achtziger und neunziger Jahren eine funktionale Betrachtung

⁸⁴ Ebd., S. 16.

⁸⁵ Ebd., S. 17.

⁸⁶ Vgl. oben bei Anm. 61.

⁸⁷ Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung vom 15.10.1985, BGBl. 1987 II, S. 65; CETS Nr. 122.

⁸⁸ Vgl. die Angaben des Treaty Office unter <http://conventions.coe.int> (Abfrage vom 5.1.2005); zuletzt, am 1.12.2004, trat die Charta für Belgien in Kraft.

⁸⁹ Aus früherer Sicht ablehnend *Hermann-Josef Blanke*, Die kommunale Selbstverwaltung im Zuge fortschreitender Integration, in: DVBl. 1993, S. 819, 825; *Nazarek* (Anm. 30), S. 31 f.; *Christian Heitsch*, Stabilisierung der kommunalen Selbstverwaltung durch gemeinschaftsrechtliche Verfahrensgrundsätze?, in: Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 2003, S. 185, 194 f.; erwägend demgegenüber *Karl-Peter Sommermann*, Diskussionsbeitrag, in: *K. Grupp/M. Ronellenfitsch* (Hrsg.), Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland und Europa, Berlin 1995, S. 60 f.

⁹⁰ Vgl. die Beiträge in *Norbert Kersting/Angela Vetter* (Hrsg.), *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency*, Opladen 2003.

der Kommunen dominiert, wonach die Effizienz ihrer Leistungserbringung im Zentrum aller Reformbemühungen stand⁹¹. Die Sicht von der Kommune als reinem Leistungserbringer und den Bürgern als ihren Kunden fand unter anderem in dem Grundsatz „value for money“ Ausdruck⁹² (*best value regime*). Auch in Deutschland, wo der Effizienzgedanke seit den sechziger Jahren nicht zuletzt im Rahmen der kommunalen Gebietsreform und der Funktionalreform betont wurde, beförderte die Rezeption der Leitprinzipien des *New Public Management* angelsächsischer Provenienz, die für die Kommunen im sog. „Neuen Steuerungsmodell“ assimiliert wurden⁹³, zusätzlich eine betriebswirtschaftlich-managerialistische Sichtweise. Als Folge der nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten erfolgten Aufgaben-, Verfahrens- und Leistungsprivatisierungen wurde einerseits zwar durchaus eine Stärkung der „Idee der Dezentralisierung“ konstatiert⁹⁴, andererseits aber auch von einer „Selbstentmachtung der Kommunalpolitik“ oder „Entmachtung der Bürger“ gesprochen⁹⁵. Im Ergebnis zeigte sich in Deutschland und anderen europäischen Staaten jedenfalls das (scheinbare) Paradoxon, dass zwar die Zufriedenheit der Bürger mit den Leistungen der Verwaltung wuchs, gleichzeitig aber das Vertrauen in die Behörden abnahm⁹⁶.

Mittlerweile hat sich der Trend in Europa gewandelt. Neben das Effizienzprinzip, das zunehmend von rein betriebswirtschaftlichen Zielen abgekoppelt und stärker auf Gemeinwohlziele ausgerichtet wird, tritt wieder stärker das bürgerschaftliche Element der Selbstverwaltung. In England ist seit wenigen Jahren das Konzept von New Labour darauf gerichtet, die erkennbare „Legitimations- und Glaubwürdigkeitslücke“⁹⁷ zwischen den lokalen Behörden und den Bürgern zu schließen. Dabei soll insbesondere die repräsentative, aber auch die partizipative Demokratie gestärkt werden⁹⁸. Der Erfolg des Konzeptes wird nicht zuletzt davon abhängen, ob die Zentralebene auf einen Teil ihrer Kontrollrechte verzichtet. In Frankreich hat sich in den letzten Jahren

⁹¹ Vgl. *Helen Sullivan*, Local Government Reform in Great Britain, ebd., S. 39, 40 ff.; kritisch unter dem Gesichtspunkt der Aufgabe des demokratisch-bürgerschaftlichen Status zugunsten des Kundenstatus *Linda deLeon/Robert B. Denhardt*, The Political Theory of Reinvention, in: *Public Administration Review* 60 (2000), S. 89, 94 ff.

⁹² So namentlich die Citizen's Charter von 1991; dazu der erste Bericht des Premierministers an das Parlament: The Citizen's Charter – First Report, London 1992; aus dem Schrifttum vgl. *J. A. Chandler* (Hrsg.), The Citizen's Charter, Aldershot u. a. 1996; *Ion Bynoe*, Beyond the Citizen's Charter – New Directions for Social Rights, London 1996.

⁹³ Eine Bilanz zieht *Sabine Kuhlmann*, Evaluation lokaler Verwaltungspolitik: Umsetzung und Wirksamkeit des Neuen Steuerungsmodells in den deutschen Kommunen, in: *PVS* 45 (2004), S. 370-394.

⁹⁴ *Martin Burgi*, Selbstverwaltung angesichts von Europäisierung und Ökonomisierung, in: *VVDStRL* Bd. 62 (2003), S. 405, 425.

⁹⁵ So *Jörg Bogumil* und *Lars Holtkamp*, zitiert bei *Wollmann* (Anm. 71), S. 38. Den Vorbehalten gegenüber den Behörden entspricht freilich ein Vertrauensverlust in das demokratische System überhaupt, vgl. die Wiedergabe und Analyse der empirischen Befunde in: *Helmut Klages/Carmen Daramus/Kai Masser*, Vertrauensverlust in der Demokratie – Lösen Beteiligungsstrategien das Problem? (FÖV Discussion Papers, Nr. 15), Speyer 2004.

⁹⁶ *Elke Löffler*, zitiert bei *Karl-Peter Sommermann*, The Rule of Law and Public Administration in a Global Setting, in: *The International Institute of Administrative Sciences* (Ed.), Governance and Public Administration in the 24th Century: New Trends and new Technics, Brüssel 2002, S. 67, 78.

⁹⁷ *Sullivan* (Anm. 91), S. 48 („legitimacy and credibility gap between local government and the public“).

⁹⁸ *Sullivan* (Anm. 91), S. 44 ff.; *Andrew Coulson*, Local Politics, Central Power: The Future of Representative Local Government in England, in: *Local Government Studies* 30 (2004), S. 467-480.

insofern eine erstaunliche Entwicklung vollzogen, als nicht nur die Aufgabenverlagerung von der Zentralebene auf die subnationalen Gebietskörperschaften zielstrebig betrieben, sondern auch die Entfaltung des demokratischen Potentials der Kommunen zu einem wesentlichen Element der Reform wurde. Eine qualitativ neue Stufe der Dezentralisierung wurde mit dem Verfassungsgesetz vom 28. März 2003⁹⁹ erreicht. In die umfangreichen Artikel, die nunmehr die Rechtsverhältnisse der Gebietskörperschaften regeln¹⁰⁰, wurden unter anderem das Subsidiaritätsprinzip als Leitprinzip der Aufgabenverteilung, eine Stärkung der Selbstverwaltung und der interkommunalen Zusammenarbeit, die Möglichkeit einer gesetzlichen Zulassung einer Experimentierklausel für abweichende Rechtsetzung durch die Kommunen, die Möglichkeit der Abhaltung von Referenden auf gesetzlicher Grundlage und Garantien für eine unabhängige Finanzwirtschaft der Kommunen aufgenommen. Auf dieser verfassungsrechtlichen Grundlage wurde zunächst am 1. August 2003 ein Organgesetz über das örtliche Referendum verabschiedet¹⁰¹, wonach den französischen Bürgern der jeweiligen Gebietskörperschaften auf Vorschlag der Verwaltungsspitze und auf der Grundlage eines Beschlusses des jeweiligen Rates Entwürfe von Rechtsakten zur Abstimmung unterbreitet werden können¹⁰². Den vorläufigen Höhepunkt der Dezentralisierung in Frankreich bilden das Organgesetz über die Finanzautonomie der Gebietskörperschaften vom 29. Juli 2004¹⁰³ sowie das Gesetz über die lokalen Freiheiten und Verantwortlichkeiten vom 13. August 2004¹⁰⁴. Während das erstgenannte Gesetz neben einer finanzielle Mindestausstattung der *collectivités territoriales* und der eigenständigen Mittelbewirtschaftung vor allem die Bereitstellung ausreichender Mittel für die interkommunale Zusammenarbeit sicherstellen soll, überträgt das zweite, sehr umfangreiche Gesetz den Gebietskörperschaften zahlreiche weitere Kompetenzen, unter anderem die Zuständigkeit für die Wirtschaftsförderung, die Straßenplanung mit Ausnahme der großen nationalen Fernstraßen, die regionalen Flughäfen und die Verwaltung der Kulturgüter. Im Unterschied zu früheren Aufgabenübertragungen sind freilich die Regionen und vor allem die Départements Hauptnutznießer der Kompetenzübertragungen. Das Gesetz vom 13. August sieht überdies zusätzliche Regelungen zur Sicherung der Finanzausstattung der Regionen, Départements und Kommunalverbän-

⁹⁹ Loi Constitutionnelle no. 2003-276, J. O. no. 75 vom 29.3.2003, S. 5568.

¹⁰⁰ Art. 72-75 der französischen Verfassung.

¹⁰¹ Loi organique no. 2003-705 v. 1.8.2003 „relative au référendum local“, J. O. no. 177 vom 2.8.2003, S. 13218.

¹⁰² Näher zu dem Organgesetz vom 1. August 2003 *Pierre Delvolvé*, *Le référendum local*, in: *Revue française de droit administratif* 2004, S. 7-17, und *Florence Crowzatier-Durand*, *L'expérimentation local (loi organique du 1^{er} août 2003)*, ebd., S. 21-30 (auf S. 29 f. Abdruck der – bei Organgesetzen obligatorischen – Entscheidung des Conseil Constitutionnel vom 30.7.2003).

¹⁰³ Loi organique no. 2004-758 v. 29.7.2004 „prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales“, J. O. no. 175 vom 30.7.2004, S. 13561.

¹⁰⁴ Loi no. 2004-809 v. 13.8.2004 „relative aux libertés et responsabilités locales“, J. O. no. 190 vom 17.8.2004, S. 14545. Zur Entstehungsgeschichte *Petra Zimmermann-Steinhart*, *Dezentralisierung à la Française*, in: *U. Margedant* (Hrsg.), *Föderalismus in Europa III*, Sankt Augustin 2004, S. 13, 31 ff. Zu der zu dem Gesetz ergangenen Entscheidung des Conseil Constitutionnel vom 12.8.2004 näher *Bertrand Faure*, *Les relations paradoxales de l'expérimentation et du principe d'égalité*, in: *Revue française de droit administratif* 2004, S. 1150 ff. (mit Abdruck der Entscheidung auf S. 1155 f.).

de für die Wahrnehmung der neuen Aufgaben vor. Das gewachsene Selbstvertrauen der Kommunen in Frankreich zeigt sich auch daran, dass französische Städte über traditionelle Formen einer interkommunalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit hinaus als Akteure auf der internationalen Ebene sichtbar werden¹⁰⁵. Ähnlich wie deutsche Kommunen haben auch französische Städte in Direktkontakten Hilfen für die von der aktuellen Flutkatastrophe betroffenen Gebieten in Südostasien angeboten.

Nach der Wiederentdeckung des freiheitssichernden und demokratischen Potentials der Kommunen scheint heute in Europa ihre Stärkung weithin als Möglichkeit zu einer Rückgewinnung des Vertrauens in die demokratischen Institutionen des Gemeinwesens angesehen zu werden. Es ist kein Zufall, dass die im Jahre 1943 von dem Schweizer Historiker *Adolf Gasser* verfasste Schrift „Gemeindefreiheit als Rettung Europas“¹⁰⁶ im Jahr 2004 neu aufgelegt wurde¹⁰⁷. Anknüpfend an die Beobachtungen von *Alexis de Tocqueville* zur kommunalen Selbstverwaltung in den USA¹⁰⁸ erklärt *Gasser*¹⁰⁹: „Die Demokratie besitzt nur dort im großen Raume gesunde Entfaltungsmöglichkeiten, wo sie im kleinen Raume täglich praktisch ausgeübt und verwirklicht wird.“ Das Postulat *Gassers* der Gemeinde als universeller Institution hat der Historiker *Peter Blicke* in seinem zweibändigen Werk über den Kommunalismus¹¹⁰, den er als europäische Erscheinung der Epoche zwischen 1300 und 1700 deutet, zwar in verschiedenen Hinsichten korrigiert, zugleich aber weitergehend die Rolle der Kommunen für die Entwicklung des modernen Staates herausgearbeitet. Unabhängig von diesen ins Mittelalter und in die frühe Neuzeit zurückreichenden historischen Betrachtungen kann eine Kommunalismusbewegung heute zumal in Deutschland an das nie ganz verschüttete Verständnis der Kommunen als Räume greifbarer politischer Freiheit anknüpfen. Wie die Paulskirchenverfassung von 1849¹¹¹ garantiert beispielsweise die rheinland-pfälzische Verfassung heute noch die kommunale Selbstverwaltung im Grundrechtsteil¹¹². Wenngleich eine bloße Rückkehr zu früheren Konzepten, die – wie bereits *Ulrich Scheuner* bemerkte – „die heutige Realität nur mehr unvollkommen“ abbilden¹¹³, nicht das Gebot der Stunde sein kann, so können doch die darin enthaltenen Grunderkenntnisse über „lokalräumliche Organisation des Alltags“¹¹⁴ Orientierung bieten.

¹⁰⁵ Der Verfasser dankt Frau Dr. *Florence Gauzy* für diesen Hinweis.

¹⁰⁶ *Adolf Gasser*, *Gemeindefreiheit als Rettung Europas*. Grundlinien einer ethischen Geschichtsauffassung, Basel 1943.

¹⁰⁷ *Adolf Gasser/Ulrich Mentz* (Hrsg.), *Gemeindefreiheit in Europa*. Der steinige Weg zu mehr kommunaler Selbstverwaltung in Europa, Baden-Baden 2004, mit einem Beitrag von *U. Mentz*, dem Text der 2. Aufl. der Schrift von *A. Gasser* (Basel 1947) und einem Nachwort desselben von 1983.

¹⁰⁸ *Alexis de Tocqueville*, *De la démocratie en Amérique*, 1835, Bd. 1, Première Partie, Chap. V.

¹⁰⁹ *Gasser* (Anm. 106), S. 11.

¹¹⁰ *Peter Blicke*, *Kommunalismus*. Skizzen einer gesellschaftlichen Organisationsform, 2 Bände, München 2000.

¹¹¹ Siehe § 184 der Reichsverfassung vom 28.3.1849, Reichsgesetzblatt 1849, S. 101.

¹¹² Art. 49 und 50 der Verfassung von Rheinland-Pfalz vom 18.5.1947, GVBl. 1947, S. 209, zuletzt geändert durch Gesetz vom 8.3.2000, GVBl. 2000, S. 65.

¹¹³ *Ulrich Scheuner*, Zur Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung, in: AfK Bd. 12 (1973), S. 1 ff., wiederabgedruckt in: *ders.*, *Staatstheorie und Staatsrecht*. Gesammelte Schriften (hrsg. von *J. Listl* und *W. Rüfner*), Berlin 1978, S. 567–604 (Zitat auf S. 571).

¹¹⁴ *Blicke* (Anm. 110), Bd. 2, S. 374.

V. Fazit

Die Bedeutung der Kommunen wird auch im Zeichen von Europäisierung und Globalisierung¹¹⁵ zunehmen. Sie sind als Träger einer bürgernahen und effizienten Leistungserbringung auf lokaler Ebene unverzichtbar. Das demokratische Potential der kommunalen Selbstverwaltung kann nicht nur für eine möglichst große Selbstbestimmung der Bürger, sondern auch für die Stabilität und Legitimation eines auf diese Selbstbestimmung aufbauenden Mehrebenensystems eine zentrale Rolle spielen. Eine Reform des deutschen Föderalismus sollte daher nicht zuletzt auf eine Stärkung der heute in hohem Grade fremdbestimmten Kommunen zielen. Dazu kann sowohl eine stärkere Absicherung der Kompetenzsphäre der Kommunen als auch ihre stärkere Beteiligung an sie betreffenden Entscheidungsprozessen auf den höheren Ebenen dienen. Für die Praxis wird letztlich entscheidend sein, inwieweit die gesetzgebenden Organe von den auch in der Gesellschaft verwurzelten unitarischen, gleichheitsorientierten Vorstellungen öffentlicher Leistungserbringung¹¹⁶ Abstand nehmen können und die Vorzüge einer auf Selbstverwaltung gegründeten Vielfalt der Aufgabenwahrnehmung Akzeptanz finden.

¹¹⁵ Zur Kennzeichnung der Korrelation zwischen der globalen und der lokalen Dynamik hat bekanntlich der Soziologe *Roland Robertson* den Begriff der „glocalization“ (Glokalisierung) geprägt, vgl. etwa *ders.*, *Glocalization: Time-Space and Heterogeneity-Homogeneity*, in: *M. Featherstone/S. Lash/R. Robertson* (Hrsg.), *Global Modernities*, London 1995, S. 25-44.

¹¹⁶ Von einer „tief verwurzelten unitarischen Grundhaltung des Volkes“ spricht *Peter M. Huber*, *Klarere Verantwortungsteilung von Bund, Ländern und Kommunen?*, in: Beilage zu NJW, Heft 27/2004, S. 23, 25.