

Stadt und Demokratie

46. Arbeitstagung in Karlsruhe, 23.–25. November 2007, und
Symposium »60 Jahre Grundgesetz. Stadt und Demokratie«, 8. Mai 2009

Herausgegeben von

Ernst Otto Bräunche und Peter Steinbach



Jan Thorbecke Verlag

Für die Schwabenverlag AG ist Nachhaltigkeit ein wichtiger Maßstab ihres Handelns. Wir achten daher auf den Einsatz umweltschonender Ressourcen und Materialien.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten

© 2014 Jan Thorbecke Verlag der Schwabenverlag AG, Ostfildern
www.thorbecke.de

Umschlaggestaltung: Finken & Bumiller, Stuttgart

Umschlagabbildung: Stadtarchiv Karlsruhe 8/Alben 78/18

Druck: Memminger MedienCentrum

Hergestellt in Deutschland

ISBN 978-3-7995-6438-0

Für den Inhalt der Beiträge sind die Autoren verantwortlich.

Inhaltsübersicht

<i>Ernst Otto Bräunche, Peter Steinbach</i>	
Vorwort	7
<i>Peter Steinbach</i>	
Daseinsvorsorge zwischen Leistungsverwaltung und Privatisierung: Chancen und Gefährdungen kommunaler Demokratie in Deutschland im 20. Jahrhundert?	11
<i>Peter Fleischmann</i>	
Demokratie für wenige? Die Nürnberger Ratsverfassung in der frü- hen Neuzeit	23
<i>Michael Silagi</i>	
Local Government und Bürgerbeteiligung in den USA	47
<i>Daniel Mollenhauer</i>	
Partizipation und Kontrolle. Zur Entwicklung von Stadt und Demokratie in Frankreich bis 1914	61
<i>Thomas Manetsch</i>	
Die Landsgemeinde im Lichte der öffentlichen Debatte. Das Ringen um direktdemokratische Instrumente während den Verfassungs- revisionen in den Kantonen Luzern und Zürich 1830–1841	77
<i>Michael Erbe</i>	
Vom Regentenpatriziat zur Bürgerdemokratie. Zur Entwicklung der Gemeindeverfassung in den Niederlanden	109
<i>Hans Joachim Hecker</i>	
Das Bürgermeisteramt in den Kommunalverfassungen von Bayern und Baden im 19. Jahrhundert	117
<i>Christopher Schmidt</i>	
Unmittelbare Gemeindedemokratie in Mittel- und Süddeutschland während der Weimarer Republik	129

Ernst Otto Bräunche

Karlsruhe – Ort deutscher Demokratiegeschichte. »Ganz Deutschland blickte einst hierher ...« 153

Sylvia Schraut

Chancen und Grenzen kommunalen Engagements der bürgerlichen Frauenbewegung im Wilhelminischen Kaiserreich. Das Beispiel Alice Bensheimer (Mannheim) 179

Wolf Mathias Gall

Die Stadtverwaltung Offenburg zwischen Zusammenbruch und demokratischem Neuanfang in Offenburg 1945–1947 195

Manfred Koch

Demokratie in der Stadt: Zerstörung und Wiederherstellung am Beispiel Karlsruhes zwischen 1930 und 1948 223

Hans-Georg Webling

Bürgerinitiativen und direkte Bürgerbeteiligung 245

Florian Wüst

Ein Dach über dem Kopf: Demokratieerziehung und moderner Städtebau im westdeutschen Nachkriegsfilm 259

Autorinnen und Autoren 273

Personenregister 277

Orts- und Sachregister 281

Vorwort

ERNST OTTO BRÄUNCHE UND PETER STEINBACH

Die Klagen über die schwindenden Spielräume kommunaler Selbstverwaltung machen deutlich, dass wir uns kommunalpolitisch an einer Gabelung befinden. Dabei zeigt sich, dass die Selbständigkeit der Kommunen nicht nur aus finanziellen Gründen beschränkt, sondern ebenso aus Gründen beeinträchtigt wird, die veränderte Rahmenbedingungen bürgerschaftlicher Selbst- und Mitbestimmung spiegeln. Finanzinvestoren übernahmen städtische Betriebe, nicht selten, um sie anschließend an die Verkäufer zu verpachten. Städtische Einrichtungen wurden weniger wegen ihrer kulturpolitischen Bedeutung unterstützt, sondern dem Kalkül von Rechnungshöfen unterworfen, die sich an betriebswirtschaftlichen Kategorien orientierten. Die Zusammensetzung der städtischen Einwohnerschaft veränderte sich rasch durch Zuzüge, die Identifikation mit Stadtraum und Stadtgeschichte nahm ab. Zugleich aber erlebte die Stadt als Lebensform einen Höhepunkt ihrer Wertschätzung, zu der allerdings kaum sinkende Wahlbeteiligungsraten und sich abschwächende Bindewirkungen passen, die etwa in sinkenden Abonnentenzahlen der örtlichen Presse zum Ausdruck kamen.

Aus diesem Grunde lag es nahe, eine Bestandsaufnahme in Angriff zu nehmen, die regional- und lokalspezifische Besonderheiten in den Blick rückt, nicht zuletzt aber auch einen intertemporalen und in Ansätzen internationalen Vergleich der Strukturen, der Voraussetzungen, Begleitumstände und Wirkungen kommunaler Selbstverwaltung in den Blick zu nehmen verlangt. Deshalb haben wir Michael Silagi, Daniel Mollenhauser, Thomas Manetsch und Michael Erbe gebeten, die Grundprobleme westeuropäischer Bürgerbeteiligung an der Gestaltung kommunaler Politik kritisch zu beleuchten. Dabei zeigte sich, dass es besondere, gleichsam länder- und kulturspezifische historische Voraussetzungen, aber durchaus vergleichbare Entwicklungen in der Gegenwart gibt.

Einen weiteren Schwerpunkt bilden Studien, die – wie die Untersuchung von Peter Fleischmann, Hans Joachim Hecker und Christopher Schmidt – eine intertemporale Perspektive vorbereiten und zugleich historisch gewachsene Differenzierungen erarbeiten, die unsere Vorstellungen von den Chancen, aber auch Grenzen und Restriktionen der kommunalen Partizipation prägen.

Ein weiterer Schwerpunkt liegt auf Studien über die kommunalpolitische Entwicklung im deutschen Südwesten. Dabei werden von W. Matthias Gall und Manfred Koch historische, aber auch erinnerungspolitisch notwendige Identifi-

kationsmuster erarbeitet, die sich aus der gelungenen Wiederherstellung »kommunaler Demokratie« nach 1945 ableiten lassen.

Die beiden abschließenden Beiträge verweisen über die Gegenwart hinaus. Hans-Georg Wehling, der Nestor der modernen kommunalpolitischen Forschung, beleuchtet Möglichkeiten direkter Bürgerbeteiligung, Florian Wüst verbindet die Nachkriegsgeschichte mit Überlegungen zur Demokratieverziehung.

Die vorliegende Publikation ist das Ergebnis der 46. Tagung des Südwestdeutschen Arbeitskreises für Stadtgeschichtsforschung in Karlsruhe vom 23. bis 25. November 2007 »Stadt und Demokratie« und des gemeinsam mit der Landeszentrale für politische Bildung veranstalteten Symposiums »60 Jahre Grundgesetz. Stadt und Demokratie« am 8. Mai 2009, ebenfalls in Karlsruhe.

Nicht alle Beiträger der beiden Karlsruher Tagungen konnten ihre Diskussionsbeiträge und Vorträge zu einer Abhandlung ausbauen. Besonders schmerzlich wird sicherlich vermerkt, dass die Vorträge zur griechischen Polis und zur römischen Selbstverwaltung fehlen. Einer der Beiträger musste wegen der langen Drucklegungszeiträume seinen Beitrag zurückziehen.

Über die Rolle der Städte in einer sich weiter verändernden Welt wird aber nach wie vor diskutiert. Die Verstädterung wird weiter zunehmen, Prognosen gehen davon aus, dass bis zum Jahr 2030 mehr als die Hälfte der Weltbevölkerung in Städten leben wird.¹ Der Politikwissenschaftler Benjamin Barber von der City University in New York plädiert mit einleuchtenden Argumenten für »Alle Macht den Städten!«.²

So hoffen die Herausgeber, mit der Publikation »Stadt und Demokratie« einen nach wie vor aktuellen Beitrag zur kritischen Standortbestimmung moderner kommunaler Selbstverwaltung und Kommunalpolitik vorlegen zu können, der zugleich auch deutlich macht, in welchem Umfang sich systematische und historisch-ereignisgeschichtliche Studien ergänzen. Gerade im Bereich der modernen Stadtgeschichte ist die Korrektivfunktion der Geschichtswissenschaft besonders deutlich zu greifen. Ob es gelingen wird, durch Reformen jene kommunalpolitischen Handlungsspielräume zurückzugewinnen, die durch eine Multiplizierung von Aufgaben nicht nur eingeschränkt wurden, sondern ganz verloren gehen können, wird die Zukunft zeigen.

Vielleicht erweist sich die hoffnungsvolle Andeutung einer zukünftigen Entwicklung als tragfähig, die Joachim Jens Hesse an den Schluss seines Versuchs gestellt hat, die »Verflechtungen« zwischen den kommunalen, landespolitischen und nationalstaatlichen zu erhellen. Er ist nicht der Meinung, dass der Europäi-

1 Artikel »EU Kommission betont Rolle der Städte bei Nachhaltigkeit« vom 15. August 2010, <http://www.fona.de/de/13819> (aufgerufen 9.10.2013). Dort wird geschätzt, dass von acht Milliarden Menschen fünf Milliarden in Städten leben.

2 Vgl. das Interview in der Süddeutschen Zeitung vom 9. September 2013, in dem das Buch *If Mayors Ruled the World* für Oktober 2013 im Verlag Yale University Press angekündigt wird, <http://blogs.sueddeutsche.de/feuilletonist/2013/09/09/alle-macht-den-staedten/> (aufgerufen 9.10.2013).

sierungsprozess einen »Bedeutungsverlust der kommunalen Ebene« verstärkt, »sondern sich im Gegenteil als notwendiger Katalysator einer Modernisierung ihrer politischen und administrativen Strukturen erweist.«³

Strukturen entwickeln sich allerdings nicht selbstläufig, so wenig, wie sich Hoffnungen von selbst erfüllen. Immer bedarf es der Akteure, die aus den Traditionen der Selbstverwaltung und beseelt von ihren Möglichkeiten Grundprinzipien lokaler Partizipation akzeptieren, weiter entwickeln und verteidigen.

Und es bedarf der Wähler, die die niedrigen kommunalen Wahlbeteiligungsraten wieder in die Höhe treiben und bewusst werden lassen, dass punktuelle Mobilisierungen, wie sie nicht selten die kommunalen Volksbefragungen bieten, keinen kommunalpolitischen Handlungsersatz darstellen, sondern häufig nur das Ergebnis einer medial erzeugten Aufgeregtheit sind.

Wir danken allen an diesem Band beteiligten Autorinnen und Autoren für ihre Beiträge, Katja Schmalholz für die Bildredaktion und die Erstellung der Register sowie Angelika Herkert, die Korrektur gelesen hat. Nicht zuletzt ist auch der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg zu danken, die Mitveranstalter des Symposiums »60 Jahre Grundgesetz. Stadt und Demokratie« am 8. Mai 2009 war.

3 Joachim J. Hesse/Thomas Ellwein, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Berlin 2004, S. 97.

Daseinsvorsorge zwischen Leistungsverwaltung und Privatisierung: Chancen und Gefährdungen kommunaler Demokratie in Deutschland im 20. Jahrhundert?

PETER STEINBACH

Kommunalverwaltung und Selbstverwaltung sind denkbar eng verschränkt und machen deutlich, dass der Gedanke der demokratisch legitimierten »Selbstregierung« wichtige Wurzeln im Konzept der bürgerschaftlich getragenen Selbstregierung hat. Von Kommunal- zu Kommunalwahl wird dieser Konnex beschworen und verliert dennoch, wie neuere politikwissenschaftliche Untersuchungen belegen, seine Selbstverständlichkeit. Mögliche Erklärungen sind vielschichtig und spiegeln ebenso normatives Selbstverständnis wie empirisch zu belegende Resignation. In den vergangenen Jahren scheint der kommunaldemokratische Erosionsprozess überdies dramatisch vorangeschritten zu sein. Als Ursache wird zum einen der Verlust kommunaler Autonomie durch zentrale Vorgaben der Regierungen, aber auch durch den Einfluss europäischer Institutionen aufgeführt. Übersehen wird dabei allerdings, dass auf europäischer Ebene durchaus wichtige Bekenntnisse zur gemeindlichen Autonomie abgelegt wurden.

Vergleichsweise selten werden marktliberale Erosionsmuster angeführt, die vor allem die Kommunalwirtschaft und damit die kommunale Verpflichtung zur Daseinsvorsorge berührten und innerhalb eines Jahrzehnt zu einer extensiven Veräußerung kommunaler Wirtschaftsunternehmen geführt haben. Wirtschaftsliberales Kalkül berührte überdies auch, nicht zuletzt durch Kosten-Nutzen-Analysen der Rechnungshöfe, einen zentralen Auftrag der Gemeinden, die vor Ort Träger des Kulturstaatspostulats sind und nicht selten der Erwartung ausgesetzt wurden, Einsparungen im Kultur- und Bildungsbereich vorzunehmen.

Im Folgenden sollen einzelne der zentralen Probleme beleuchtet werden, die den Wandel der Kommunal- und Selbstverwaltung in der modernen »Konsensdemokratie« und ihrer Zukunft berühren.¹ Zur Kapitulation vor dem Einfluss übergeordneter Gestaltungskräfte kommunaler Strukturen besteht dann, dies ist die Botschaft meines Beitrages, kein Anlass, wenn die beiden wichtigen Erklä-

1 Vgl. dazu Barbara Remmert u. Hans-Georg Wehling (Hrsg.): Die Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung, Stuttgart 2012.

rungen zur europäischen Gemeindefreiheit nicht nur ernstgenommen, sondern selbstbewusst in den Kommunen und von der Bürgerschaft gelebt werden.

Vom Anspruch der Selbstverwaltung

Die Wurzeln der kommunalen Selbstverwaltung werden in der Regel auf das mittelalterliche Genossenschaftsrecht und die Polizeiordnungen des 17. und 18. Jahrhunderts zurückgeführt. Dabei wird übersehen, dass diese nicht nur Ausdruck des Selbst-*Verwaltungs*-Willens, sondern auch des Anspruchs auf *Selbst*-Beteiligung an den gesellschaftlichen und das Gemeinwesen betreffenden Zielvorstellungen war und geblieben ist. Allerdings ist unübersehbar, dass sie Krisen zu überstehen hatte und auch gegenwärtig Prüfungen ausgesetzt war. Die Wahlbeteiligung ist bei kommunalen Urnengängen denkbar gering und unterschreitet sogar die Grenzen, die sich bei Europawahlen eingependelt haben.

Die Ursachen einer Abwendung von der Selbstverwaltung, die immer mehr als »Verwaltung« war und auf eine partizipatorisch begründete Mitwirkung der Bürgerschaft an der Gestaltung des unmittelbaren Lebensraumes zielte, sind vielfältig. Sie finden gewiss eine Erklärung in der offensichtlichen Entpolitisierung öffentlicher Diskurse, in Wandlungen individueller Ziele und Wertmuster der Bürger und in den Veränderungen kommunaler Sozialstrukturen. Der unmittelbare Lebensraum wird vielen Einwohnern fremder, weil ihre räumliche Identifikation durch Mobilität erschwert wird. Andererseits nehmen kommunale Plebiszite an Zahl zu und zeigen, dass sich zwischen städtischen Behörden und gewählten Gemeindevertretern und Stadtverordneten Differenzen und auch Distanzen ergeben können, durch die das Postulat der Nähe, die die Selbstverwaltung geprägt hat, problematisch wird. Schließlich kommt hinzu, dass viele Gemeindeverwaltungen als eine Art nachgeordneter Behörde der Länder und des Bundes verstanden werden und als Institutionen der »Auftragsverwaltung« erscheinen. Diese Funktion hat die Struktur der Selbstverwaltung verändert und nicht zuletzt auch die Unterfinanzierung vieler Gemeinden verstärkt.

Im Folgenden sollen einige der Tendenzen diskutiert werden, die die gegenwärtige kommunale Politik und Praxis beeinflussen. Da jede Kritik von Entwicklungen von Maßstäben abhängig ist, wird in diesem Beitrag versucht, zwei Schlüsseldokumente – die »Europäische Charta der Gemeindefreiheiten« aus dem Jahre 1953 und die »Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung« von 1985 – vor das Auge zu rücken. Beide Dokumente erklären sich auch aus den historischen Entwicklungen, Erfahrungen und Leistungen der Selbstverwaltung und erlauben so, das Spannungsverhältnis zwischen Anspruch und Wirklichkeit zu erfassen.

In unübersehbarer Weise ist die Selbstverwaltungsidee stets Ausdruck des Willens zur Demokratie in den engen Lebenskreisen gewesen. Sie verweist somit auf den Rahmen der Polis und der kleinen Gemeinden, in der die *Herrschaft der Bürger über sich selbst* praktiziert und zum allgemeinen politischen Ordnungs-

prinzip gemacht wurde.² Demokratie als Herrschaft der Bürger über sich selbst – nirgends ist dieses Konzept so wirklichkeitsnah überzeugend wie in Städten und Gemeinden, wo die Folgen jeder gemeinsamen Entscheidung unmittelbar spürbar sind.

Bereits im Allgemeinen Preußischen Landrecht von 1794 wurden die Städte und Landgemeinden in das allgemeine Rechtssystem integriert und bekamen eine spezifische Funktion zugesprochen, die ihnen ansatzweise eine besondere Stellung im Staatswesen zuschrieb. Traditionen wurden entsprechend gesucht und im mittelalterlichen Städtewesen gefunden, wobei allerdings übersehen wurde, dass es in Europa höchst unterschiedliche Städteordnungen gab. Dies zeigen nicht nur internationale oder interregionale, sondern auch intertemporale Vergleiche.

Entscheidend für die Attraktivität des Selbstverwaltungsgedankens ist aber nicht die – oftmals sogar romantisierende verzeichnete – vergangene Realität³, sondern das Bild, das sich die Nachlebenden von dieser städtischen – sei es genossenschaftlichen, sei es durch das städtische Patriziat geprägte – Vergangenheit machten. Gemeinsam war als retrospektiven Bildern die Beschwörung des Stolzes auf eine Geschichte, die dem Zugriff übergeordneter Behörden und Institutionen einen sehr eingeschränkten Raum zuwies. Dabei wurde gerne übersehen, dass dem breiten bürgerschaftlichen Engagement zunächst sehr enge Grenzen gesetzt waren, weil das Bürgerrecht eine starke Bastion gegen die im 20. Jahrhundert dann unaufhaltsame kommunale Fundamentalpolitisierung war.

Zum tragenden Prinzip einer Partizipationsgesellschaft konnte die Beteiligung der Bürger an der Verwaltung ihrer Stadt erst mit der Preußischen Städteordnung vom 19. November 1808 werden, die einen wichtigen Teil der »Stein-Hardenbergschen Reformen« ausmachte⁴ und im Zusammenhang einer staatlichen Selbsterneuerung Preußens auf ansatzweiser und früher zivilgesellschaftlicher Grundlage⁵ gedeutet werden kann. Denn mit dieser Preußischen Städteordnung gelang es erstmals, auf eine frühdemokratische Weise Interessen zu bündeln und diese trotz der unbestreitbaren Disparitäten in politische Zielbestimmungen zu integrieren, sie gleichsam durch Auseinandersetzungen in den bürgerschaftlichen Vertretungsorganen und Kollegialbehörden zu mediatisieren.

2 Christian Meier, Entstehung des Begriffs »Demokratie«: Vier Prolegomena zu einer historischen Theorie, Frankfurt/M. 1970, S. 26 ff.; ders.: Die Entstehung des Politischen bei den Griechen, Frankfurt/M. 1980.

3 Zur Forschungsgeschichte vgl. Carl Haase (Hrsg): Die Stadt des Mittelalters, Bd. 1: Begriff, Entstehung und Ausbreitung, Darmstadt 1969; Bd. 2: Recht und Verfassung, Darmstadt 1972; Bd. 3: Wirtschaft und Gesellschaft, Darmstadt 1973.

4 Heinrich Heffter: Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert: Geschichte der Ideen und Institutionen, Stuttgart 1969 (2. überarb. Aufl.). Bahnbrechend jetzt Friedrich Lenger: Metropolen der Moderne: Eine europäische Stadtgeschichte seit 1850, München 2013.

5 Zum Konzept vgl. Jürgen Schmidt: Zivilgesellschaft: Bürgerschaftliches Engagement von der Antike bis zur Gegenwart – Texte und Kommentare, Reinbek 2007, S. 132 ff.

Teilnahme an der Ordnungsverwaltung – dies machte das zentrale Programm der Selbstverwaltungsidee aus, die wenig später auch die universitäre Selbstverwaltung und die ersten Ansätze der Interessenvermittlung durch Information prägte, wie sie dann noch einmal einige Jahre später für die entstehenden gleichsam ›halbstaatlichen‹ Kammern typisch wurde.

Die Bereitschaft des Obrigkeitsstaates, die bürgerschaftliche Mitwirkung zur Grundlage eines politischen Wandels zu machen, wurde seitdem in der Regel aus der Krise des preußischen Staates nach den Siegen Napoleons erklärt: Aus der Mobilisierung gesellschaftlicher Kräfte sollte ein staatlicher Neuaufbau hervorgehen, der zugleich die staatlichen Finanzen schonte und durch soziales und politisches Engagement der Betroffenen – und Interessenten – Stabilität gewann.⁶ Denn die Selbstverwaltung war auch ein Versuch, durch Beteiligung der Bürger an der Verwaltung die knappen und durch die Niederlage zusätzlich angespannten finanziellen Ressourcen des Staates zu schonen. Allerdings entwickelte der Gedanke aktivbürgerschaftlicher Mitwirkung innerhalb kurzer Zeit eine eigene Dynamik, die sich nicht nur auf die städtische Verwaltung auswirkte.

Mit der allgemeinen Volksbewaffnung, wie sie Scharnhorst und Gneisenau durchsetzten, und der Vorbereitung einer breiten »Wehrpflicht« wurde die bewaffnete Macht des Staates schließlich bürgerschaftlich verändert. Der Gedanke der »Vermittlung von Interessen« breitete sich zunehmend aus und konkretisierte sich in der Forderung, eine landständische Verfassung zu schaffen. Mit den Gewerbeformen wurde überdies die Wirtschaftsfreiheit gestärkt und der Erwerbstrieb angefacht. Er schlug sich im Falle eines Erfolges in der Besitzbildung nieder und trieb deshalb erneut den Wunsch an, an der Ordnungsverwaltung mitbeteiligt zu sein. Dieser Gedanke der stets kontrollierten und von der Obrigkeit »gewährten« Beteiligung prägte den Konstitutionalismus, der zwischen monarchischem Prinzip und dem Gedanken der Volkssouveränität insofern einen dilatorischen Kompromiss verkörperte, als die letzte Entscheidung über die Frage der legitimierenden Souveränität hinausgeschoben wurde.

Auch die Bauernbefreiung war ein wichtiger Schritt zur Beteiligungsgesellschaft, die dann mit der Binnenwanderung, der Industrialisierung und schließlich der Urbanisierung weitere Entwicklungsschübe bekam. Die Entstehung eines modernen Bildungssystems mit Gymnasien, Staatsexamen und modernen Universitäten begünstigte die allgemeine Bildung, beförderte die Professionalisierung und wirkte sich auf die soziale Mobilität aus.

Die Verkehrs- und Kommunikationsrevolutionierung forcierte die Entstehung einer umfassend vernetzten Marktgesellschaft, die nicht nur durch ihre Dynamik, sondern auch durch das Bewusstsein des Verlustes kultureller Eigenheiten charakterisiert werden konnte.⁷ A la longue wurde aus der Standesgesellschaft eine Leistungsgesellschaft, die sich allerdings kulturelle Zielvorstellungen be-

6 Thomas Nipperdey: Deutsche Geschichte 1800–1866: Bürgerwelt und starker Staat, München 1983, S. 33ff.

7 Max Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen 1972 (5. Aufl.), S. 727ff.

wahrte und sich die Erfüllung kultureller Begehren, wie sie für den »Kulturstaat« konstitutiv waren, wie Museen und Theater, auch etwas kosten ließ.

Niemals wurden so viele stadtgeschichtliche Museen gegründet wie im 19. Jahrhundert die deutlich machten, dass sich bürgerschaftliche Orientierung in erheblichem Maße auf die Vergangenheit bezog und aus retrospektiv gedeuteten Konflikten legitimierte. Erfolgsorientierte, Besitz akkumulierende und sich in selbstbewussten Lebensformen manifestierende Leistung aber begründete neue Mitwirkungsansprüche und veränderte das überkommene und oft als ständisch bezeichnete Reputationsgefüge nicht nur, sondern begründete auf sozialer Homogenität und Interessengleichheit fußende Vertrauensstrukturen.

Sichtbaren Ausdruck fand das in der napoleonischen Ära und der preußischen Reformzeit entstandene neue Verhältnis zwischen Untertan und Bürger auf der einen, Obrigkeit und Bürokratie auf der anderen Seite, unmittelbar in den Wandlungen kommunaler Selbstverwaltung. Diese bewirkte einen größeren Demokratisierungsschub als die Proteste, die anschließend – nicht selten aus nationalistischer Übersteigerung – die Restaurationszeit zu prägen schienen. Sowohl die revolutionäre Paulskirchenverfassung⁸ als auch die Weimarer Reichsverfassung⁹ bekannten sich zum Gedanken der Selbstverwaltung, der in der Revolutionsphase von 1918/19 vor allen durch Hugo Preuß noch einmal grundsätzlich durchdacht und gestaltet wurde. Entscheidender aber wurde die Gleichschaltung auch der kommunalen Selbstverwaltung in der nationalsozialistischen Zeit. Fast wie eine List der Geschichte begründete die diktatorische Zerstörung der Selbstverwaltungsstrukturen nach dem Ende des NS-Staates ein neues Fundament einer demokratisch verfassten Gesellschaft.¹⁰ Nach dem Willen der alliierten Siegermächte wurden bereits 1945 sehr rasch auf kommunaler Ebene Grundsätze der Selbstregierung, -steuerung und -verantwortung umgesetzt.

Nach der Befreiung vom Nationalsozialismus wuchs deshalb als Reaktion auf die Erfahrung mit der diktatorischen Gleichschaltung die Attraktivität des Gedankens der Selbstverwaltung noch einmal rapide. Dabei handelte es sich nicht nur um Versuche der Siegermächte, den deutschen Obrigkeitsstaat endgültig in eine demokratisch verfasste Beteiligungsgesellschaft zu verwandeln. Denn bereits im Widerstand gegen den NS-Staat hatten etwa die Mitglieder des Kreisauer

8 Frankfurter Reichsverfassung §184: »Jede Gemeinde hat als Grundrecht ihrer Verfassung: a) die Wahl ihrer Vorsteher und Vertreter; b) die selbständige Verwaltung ihrer Gemeindeangelegenheiten mit Einschluss der Ortspolizei, unter gesetzlich geordneter Oberaufsicht des Staates...«.

9 Weimarer Reichsverfassung Art. 127: »Gemeinden und Gemeindeverbände haben das Recht der Selbstverwaltung innerhalb der Schranken des Gesetzes.« Dieser Artikel integrierte das Recht der Gemeinden in den Katalog der Grundrechte, die im zweiten »Hauptteil der Verfassung« formuliert wurden. Deshalb kann man durchaus von einem Grundrecht der Gemeinden in Bezug auf den Gesamtstaat unter Wahrung ihrer Autonomie sprechen.

10 Horst Matzerath: Nationalsozialismus und kommunale Selbstverwaltung, Stuttgart 1970.

Kreises intensiv und in die Zukunft weisend die Frage erörtert, welche Bedeutung zukünftig den »kleinen Gemeinschaften«¹¹ in einer sich eigenverantwortlich entfaltenden Gesellschaft zufallen müsste.

Die westlichen Besatzungsmächte implementierten nach dem Untergang des NS-Staates Prinzipien der Selbstverwaltung, um die Demokratie von unten aufwachsen zu lassen. Selbstverwaltung verkörperte ebenso Prinzipien der Gewaltenteilung wie die unmittelbare Bürgernähe. In der Tat galten die Kommunen ganz pragmatisch als praxisrelevante Schule gemeinsamen politischen Handelns und somit als Grundlage einer neuen Demokratie, die sich auf die unmittelbaren Lebenskreise erstrecken sollte.

Erst nach der Etablierung kommunaler Selbstverwaltung und im Einklang mit der Entstehung neuer Länder, die überwiegend auf ehemals preußischen Gebieten gebildet wurden, mit ihren Verwaltungen und Vertretungskörperschaften sollte eine demokratische Gesellschaft entstehen, die sich durch eine neue »politische Kultur« von den politischen Wertvorstellungen der überwundenen Untertanengesellschaft und des abgrundtief gefallenen Obrigkeitsstaates unterschied und deshalb in der Lage war, auch größere Einheiten – etwa die neugegründeten Länder oder die Verwaltung der Besatzungszonen – zu lenken. Diese Kultur war nicht mehr durch Misstrauen, sondern durch die Überzeugung geprägt, dass Menschen vor Ort am besten in der Lage waren, grundlegende Entscheidungen über die konkrete Gestaltung ihrer Lebensverhältnisse zu fällen. Kommunale Daseinsvorsorge und Leistungsverwaltung entsprangen nicht der Notsituation der unmittelbaren Nachkriegszeit, sondern wurden erneut zu einem wichtigen und tragfähigen Schlüssel- und Leitbegriff neuer politischer Ordnungsgestaltung.

Die Zerstörung der kommunalen Selbstverwaltung durch den diktatorischen Einparteien- und Zentralstaat lässt sich deshalb als eine vielleicht entscheidende Voraussetzung ihrer Wiederbelebung nach 1945 deuten.¹² Dennoch ist unbestreitbar, dass es seit Kriegsende im Laufe von mehreren Jahrzehnten zu einer möglicherweise irreversiblen Erosion gemeindlicher Selbstverantwortung gekommen ist.

Das Einfallstor für Veränderungen war ein sich zunächst schleichend wandelndes Verständnis des »Kerns der Selbstverwaltung«. Abgeschlossen wurde

11 So heißt es in der Grundsatzserklärung des Kreisauer Kreises vom 18.10.1942: »Die politische Willensbildung des Volkes vollzieht sich in Räumen, die für den Einzelnen überschaubar bleiben. Auf den natürlichen Gliederungen der Gemeinde und Kreise bauen sich landschaftlich, wirtschaftlich und kulturell zusammengehörige Länder auf.« (Ger van Roon, *Neuordnung im Widerstand: der Kreisauer Kreis innerhalb der deutschen Widerstandsbewegung*, München 1967, S. 545). In der Grundsatzserklärung vom 9.8.1943 heißt es: »Der Reichsaufbau folgt den Grundsätzen der Selbstverwaltung. In ihr vereinigen sich Freiheit und persönliche Verantwortung mit den Erfordernissen der Ordnung und Führung. (...) Die politische Willensbildung des Volkes vollzieht sich in einem Rahmen, der für den Einzelnen überschaubar bleibt.« (Ebd., S. 562).

12 Dezentralisierung der Verwaltung stellte eines der großen Ziele der Alliierten dar, neben Demokratisierung, Denazifizierung und Demilitarisierung.

dieser Prozess zunächst aber durch das Bundesverfassungsgericht, das 1988 im grundlegenden Rastede-Urteil die Grenzen übergemeindlicher Zugriffe definierte und auf lange Sicht begrenzt hat.¹³ Dabei ging es nicht nur um Fragen gemeindlicher Abfallwirtschaft, sondern um den Kern kommunaler Selbsttätigkeit und –verantwortung. Dennoch ist die gewachsene Abhängigkeit der Kommunen vom Zentralstaat unübersehbar und nährt die Überzeugung, dass es sich bei der kommunalen Selbstverwaltung eher um eine »unpolitische« als um eine genuin partizipatorisch-politische Lebens- und Ordnungsgestaltung handelt. Was dies bedeutete, hatte die Erschwerung kommunaler Daseinsvorsorge in den späten dreißiger Jahren gezeigt, die eine unübersehbare »soziale Unterversorgung«¹⁴ nach sich gezogen hatte. Dabei gehört zu den kommunalen Essentials das Subsidiaritätsprinzip.

Das Selbstverständnis europäischer Selbstverwaltung

Einen wichtigen Maßstab zur Legitimierung der kommunalen Selbstverwaltung und zugleich eine bemerkenswerte Zäsur stellt eine Erklärung dar, die Anfang der fünfziger Jahre die kommunale Selbstverwaltung in die Veränderungen einordnete, die sich mit der beginnenden und dann forcierenden europäischen Integration abzeichneten.

Vor 60 Jahren, am 17. und 18. Oktober 1953, beschloss der 1. *Europäische Gemeindetag* in Versailles die Europäische Charta der Gemeindefreiheiten.¹⁵ Das Dokument war ein Bekenntnis des »Rates der Gemeinden Europa« zum »freien und friedlichen Europa« und beschwor die »durch Jahrtausende geheiligten Rechte« der Gemeinden als Gemeindefreiheit und als »Fundament der Menschenfreiheit«. Indem betont wurde, die Gemeinden seien »die Grundpfeiler des Staates«, wurde zugleich gefordert, dem Bürger »in der Erkenntnis seiner Verpflichtung als Mitglied der Gemeinde« die »Mitarbeit an ihrer gesunden Entwicklung« durch die aktive Mitwirkung am Gemeindeleben« zu ermöglichen.

Die Europäische Charta der Gemeindefreiheiten« spiegelte nicht nur den Willen der Unterzeichner zur Versöhnung und Zusammenarbeit, sondern beschwor geradezu einen »zähen Willen zur Selbstverwaltung«. Er könne »sich nur entwickeln, wenn nicht das Befehlsprinzip« herrsche. Überdies müssten »die Bürger wie die Gemeinden bereit« sein, »sich aus eigener Verantwortung an die gesetzlichen Vorschriften zu binden«. Nicht allein die Selbstverpflichtung zu den gemeinsamen Prinzipien wurde beschworen. Entscheidend war auch der Wille, »weder einzeln noch gemeinsam Zwang von oben zu dulden.«

13 BVerfGE 79, 127.

14 Joachim Jens Hesse/Thomas Ellwein: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, Berlin 2004, S. 76.

15 www.rgre.de/fileadmin/redaktion/pdf/resolutionen/charta_gemeindefreiheiten.pdf (aufgerufen 3.10.2013)

Die Charta reflektierte offensichtlich die Zerstörung der autonomen Selbstverwaltung in den diktatorischen Systemen und betonte, »echte Gemeindefreiheit (könne) in einem Volke« nur dann »bestehen«, wenn es »vom zähen Willen zur Selbstverwaltung beseelt« sei. Gemeindefreiheit und ein staatliches übergeordnetes »Befehlsprinzip« schlossen sich aus. Die Konsequenz war ein Abwehrrecht, das seinen Ausdruck in der Verankerung der »Gemeindefreiheit« in der Staatsverfassung fand.

Deshalb bekannte sich die »Europäische Charta der Gemeindefreiheiten« zum Recht der Gemeinde gegenüber der übergeordneten Gemeinschaft und stellte es den individuellen Grundrechten an die Seite, wenn erklärt wurde, es sei »ebenso wie das Recht des Bürgers« zu schützen. Vorbildlich war dies vier Jahre zuvor im Grundgesetz gelungen, das nicht nur die allgemeinen Wahlgrundsätze für die Gemeindevertretungen sicherte, sondern auch bestimmte, den Gemeinden müsse »das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.«¹⁶

Die Autonomie der Gemeinden sollte in der Staatsverfassung garantiert und durch das Recht abgesichert werden, »im Falle von Übergriffen seitens übergeordneter Behörden die Entscheidung eines hohen unabhängigen Gerichtshofes anzurufen.« Diese Forderung findet ihren Niederschlag im Grundgesetz, weil den Gemeinden und Gemeindeverbänden das Recht eingeräumt wird, gegen eine Verletzung des Rechts auf Selbstverwaltung Klage zu erheben.¹⁷

Die »Europäische Charta der Gemeindefreiheiten« legte ein gemeinsames Bekenntnis der Gemeinden Westeuropas zur zwar nicht unbeschränkten, dennoch weitgehenden Autonomie der Gemeinden und zur Mitwirkung ihrer Bürger an der Daseinsvorsorge und Leistungsverwaltung ab. Gut dreißig Jahre später, am 15. Oktober 1985, wurde mit der »Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung« an diese Charta angeknüpft.¹⁸

Vier Jahre vor dem Zusammenbruch des Ostblocks stand diese Erklärung mit der geradezu theatralischen Beschwörung gemeinsamer »Ideale und Grundsätze« und des »gemeinsamen Erbes« weiterhin im Schatten der Erfahrungen der Katastrophen des 20. Jahrhunderts, die immer auch mit der Aushöhlung der Selbstverwaltung durch zentralistisch organisierte und diktatorisch regierte Staaten einhergegangen waren. Die Unterzeichner der Charta beschworen aber nicht nur die Werte des Friedens und der Freiheit, sondern bekannten sich zu jahrhundertalten europäischen Gemeinderechten und deuteten diese weiterhin entschieden als Grundlage der allgemeinen politischen Freiheits- und Menschenrechte sowie als Fundament »eines Europa, das sich auf die Grundsätze der Demokratie und der Dezentralisierung der Macht« gründe.

16 GG Art. 28 Abs. 2 Dieser Artikel wurde am 27.10.1994 und am 20.10.1997 geändert, wobei das Recht der Gemeinden gestärkt wurde, die Hebesätze festzulegen.

17 GG Art. 93 Abs. 4 b.

18 <http://conventions.coe.int/Treaty/ger/Treaties/Html/122.htm> (Aufruf vom 2.10.2013)

Es lohnt sich, mit Blick auf die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung die wesentlichen Rahmenbedingungen der modernen Selbstverwaltung in den Blick zu nehmen. Nicht nur die »tatsächliche Fähigkeit« der Gebietskörperschaften, einen »wesentlichen Teil der öffentlichen Angelegenheiten in eigener Verantwortung« zu »regeln und zu gestalten«, wird beschworen, sondern es wird auch der Anspruch erhoben, die den Kommunen übertragenen »Zuständigkeiten ... umfassend und ausschließlich« auf gesetzlich festgelegter Grundlage wahrzunehmen. Dies bedeutet, dass sie »von einer anderen zentralen oder regionalen Stelle nicht ausgehöhlt oder eingeschränkt werden« dürfen. Zugleich aber wird betont, dass die Ausübung der den Gemeinden übertragenen Aufgaben »an die örtlichen Gegebenheiten« angepasst werden können. Dies bedeutet, dass Gemeinden bei »Planungs- und Entscheidungsprozessen ... rechtzeitig und in geeigneter Weise« angehört werden müssen.¹⁹

Die Unterzeichner der Charta hätten sich vermutlich nicht vorstellen können, dass sich im Laufe weniger Jahrzehnte die Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung dramatisch verändern könnten. Sie gingen von der autonomen Gestaltung der »internen Verwaltungsstrukturen« und einer sachorientierten und formalisierten Verwaltungsaufsicht aus, die sich vor allem auf die »Kontrolle der Zweckmäßigkeit« kommunalen Verwaltungshandelns durch die übergeordneten Behörden erstrecken sollte. Nicht vorstellbar war 1985 eine finanzielle Austrocknung der Gemeinden, denn ausdrücklich wurde bestimmt, dass die kommunalen Gebietskörperschaften »im Rahmen der nationalen Wirtschaftspolitik Anspruch auf angemessene Eigenmittel« hätten, über die sie zudem »in Ausübung ihrer Zuständigkeiten frei verfügen« könnten. Überdies müssten die »ausreichend vielfältig und dynamisch« gestalteten Finanzmittel der kommunalen Gebietskörperschaften »in angemessenem Verhältnis zu den durch die Verfassung oder das Gesetz vorgesehenen Zuständigkeiten stehen.«²⁰ Deshalb seien die Gemeinden »auf geeignetem Weg zu der Frage« anzuhören, »in welcher Weise ihnen umverteilte Mittel zugeteilt werden sollen.« Dies hatte zur Folge, dass Zuweisungen »nicht zur Finanzierung bestimmter Vorhaben« vorgesehen seien. Vielmehr sollte die »grundsätzliche Freiheit der kommunalen Gebietskörperschaften, die Politik in ihrem eigenen Zuständigkeitsbereich zu bestimmen«, nicht beeinträchtigt werden.

Herausforderungen moderner Selbstverwaltung

Seitdem hat sich ein gravierender Wandel in der kommunalen Selbstverwaltung ergeben, der die Bedeutung der kommunalen Autonomie erheblich gemindert hat. Zwar wurden immer wieder Versuche unternommen, die Erfüllung der Selbstverwaltung durch eine Reform der Erhebung der Gemeindefinanzen zu

19 Charta von 1985, Art. 4, Abs. 4 f.

20 Charta von 1985, Art. 8 Abs. 2 f.

erleichtern und die kommunalen Einnahmen zu verstetigen. Die Realsteuergarantie des Grundgesetzes²¹ wurde 1969 durch die Zuweisung eines Anteils an der Einkommens- und Körperschaftssteuer bestätigt; allerdings griff der Bund auf Teile der Grund- und Gewerbesteuer zu. Die Verpflichtung, einen Ausgleich für durch Bundesgesetz den Kommunen auferlegte Sonderaufgaben zu schaffen, konnte nicht die Entstehung einer als »desolat«²² bezeichneten kommunalen Finanzlage verhindern.

Die Reduzierung der Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltung seit der Nachkriegszeit wird heute kaum mehr zu bestreiten sein. Ihre Erklärung findet sie nicht nur in der »Überlagerung« struktureller, durch die verfassungsrechtlich bindende Zielvorstellung »gleichwertiger Lebensverhältnisse«²³ bedingter, sondern auch konjunktureller und somit wachstumspolitisch gerechtfertigter Zielvorgaben staatlichen Handelns. An die Stelle der Selbstverwaltung trat seit den fünfziger Jahren so zunehmend eine Art gemeindlicher »Auftragsverwaltung«. Sie schränkte in wachsendem Umfang kommunalpolitische Spielräume und Gestaltungsmöglichkeiten ein. Joachim Jens Hesse spricht deshalb von einer »Kompetenzzentralisierung bei gleichzeitiger Dezentralisierung des Vollzugs«.²⁴

Die unübersehbare »Fremdbestimmung der kommunalen Aufgaben«²⁵ expandierte schließlich in einem Ausmaß, dass die »Trennlinie zwischen freiwilligen und pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben unter der alleinigen Verantwortung der Kommunen auf der einen und den Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung bzw. Auftragsangelegenheiten auf der anderen Seite ... nur noch schwer« zu ziehen war. In der Tat wurden die Kommunen zu Leistungen verpflichtet, die nur noch dem Namen nach unter die »Selbstverwaltung« fallen, »faktisch aber bis in die Details normiert sind und häufig sogar die Ausgabenhöhe, die die Gemeinde zur Erfüllung der Aufgabe aufwenden muss, vorab festlegen«²⁶, schreibt Hesse weiter.

Damit öffnet sich die Kluft zwischen Verfassungsgebot und Verfassungswirklichkeit. Die kommunalpolitischen Folgen sind unübersehbar. Zum einen sind die finanziell nicht nur überbeanspruchten, sondern gerade ausgezehrteten Kommunen kaum mehr in der Lage, die Fülle ihrer Aufgaben in der ganzen Breite und Vielfalt zu erfüllen. Angesichts der Unterfinanzierung werden in der Regel vor allem kulturelle Verpflichtungen relativ rasch zur Disposition gestellt. Der Mittelbedarf verstärkt den Druck auf Institutionen, die zur Erfüllung sich verändernder Anforderungen und Erwartungen auf Projektmittel angewiesen sind und in der Regel vor allem aus dem Selbstverständnis des Kulturstaates legitimiert werden können.

21 GG Art 106 Abs. 6 Satz 1.

22 Hesse/Ellwein, Regierungssystem (wie Anm. 14), S. 80.

23 GG Art. 72 Abs. 2.

24 Ebd., S. 82.

25 Ebd., S. 83.

26 Ebd.