

Institution Kommune

- Versuch einer interdisziplinären Begriffsbestimmung

Michael Hülsmann

Institution Kommune
- Versuch einer interdisziplinären Begriffsbestimmung

Michael Hülsmann

Sofia-Studien

zur Institutionenanalyse

Nr. 00-3

ISSN 1439-6875

ISBN 3-933795-26-5

Michael Hülsmann: Institution Kommune - Versuch einer
interdisziplinären Begriffsbestimmung, Sofia-Studien zur Institu-
tionenanalyse Nr. 00-3, Darmstadt 2000.

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitende Betrachtungen	5
1.1 Problemstellung	5
1.2 Vorgehensweise	9
2 Staatsrechtlich-kommunalwissenschaftlicher Ansatz	10
2.1 Begriffsauffassung	10
2.1.1 Geschichte und Begriff kommunaler Selbstverwaltung	11
2.1.2 Stellung der Kommunen im Staat	15
2.1.3 Verfassungsrechtliche Garantie kommunaler Selbstverwaltung	20
2.2 Zwecke und Funktionen	26
2.2.1 Kommunale Aufgaben	27
2.2.2 Kommunale Hoheitsrechte	33
2.3 Institutionenverständnis	39
3 Politisch-wissenschaftlicher Ansatz	41
3.1 Begriffsauffassung	41
3.2 Zwecke und Funktionen	42
3.3 Institutionenverständnis	48
4 Soziologischer Ansatz	49
4.1 Begriffsauffassung	49
4.1.1 Kommune als Soziales Systeme	49
4.1.2 Exkurs: Soziale Systeme	51
4.2 Zwecke und Funktionen	57
4.3 Institutionenverständnis	61
5 Abschließende Betrachtungen	64
5.1 Andere Ansätze	64
5.1.1 Begriffsauffassungen bei HILLERY	65
5.1.2 Begriffsauffassungen bei WARREN	65
5.2 Fazit und Ausblick	68
6 Literaturverzeichnis	70
7 Rechtsquellenverzeichnis	84
8 Rechtssprechungsverzeichnis	85
9 Verzeichnis sonstiger Quellen	86

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Kommunen in der horizontalen und vertikalen Teilung der Staatsgewalten.....	19
Abbildung 2: Kommunale Aufgaben - eine Auswahl.....	28
Abbildung 3: Möglichkeiten der Bürger zur politischen Mitwirkung auf kommunaler Ebene.....	44
Abbildung 4: Verhältnis von Politik und Verwaltung in der 'Süddeutschen Ratsverfassung'.....	47
Abbildung 5: Dreidimensionale Bestimmung eines sozialen Systems 'Kommune'	60
Abbildung 6: Integration und Abgrenzung des sozialen Systems 'Kommune'	61

Abkürzungsverzeichnis

BauGB	- Baugesetzbuch
BaWüVerwGH	- Baden-Württembergischer Verwaltungsgerichtshof
BaWüVerwGHE	- Entscheid des Baden-Württembergischen Verwaltungsgerichtshofs
BayRS	- Bayerischen Rechtssammlung
BayStrWG	- Bayerisches Straßen- und Wegegesetz
BayVBl.	- Bayerische Verfassungsblätter
BayVerfGH	- Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BayVerfGHE	- Entscheid des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs
BayVerwGH	- Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BayVerwGHE	- Entscheid des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs
BMF	- Bundesministerium der Finanzen
BVerfG	- Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	- Entscheid des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	- Gesetz über das Bundesverfassungsgericht
BVerwG	- Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	- Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts
BY	- Bayern, bayerisch
DÖV	- Die Öffentliche Verwaltung
EU	- Europäische Union
FAG BY	- Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden - Bayern
Fn.	- Fußnote

GenG	- Gesetz betreffend die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften
GG	- Grundgesetz
GmbHG	- Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
GO BY	- Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern
GVBl.	- Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt
HGrG	- Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder
i. d. F.	- In der Fassung
i. V. m.	- In Verbindung mit
KGSt	- Kommunale Gemeinschaftsstelle
KWBG BY	- Gesetz über kommunale Wahlbeamte - Bayern
LV BY	- Verfassung des Freistaates Bayern
MABl.	- Ministerialamtsblatt der Bayerischen Inneren Verwaltung
NRW	- Nordrhein-Westfalen
NVwZ	- Neue Verwaltungswissenschaftliche Zeitung
REGIS	- Regionalinformationssystem des süddeutschen Verlages
RGBl.	- Reichsgesetzblatt
Rz.	- Randziffer
StabG	- Gesetz zur Förderung und des Wachstums der Wirtschaft
Tab.	- Tabelle
VerfGHG BY	- Gesetz über den Bayerischen Verfassungsgerichtshof

1

Einleitende Betrachtungen

1.1 Problemstellung

In den vergangenen Dezennien haben im Public Management nur wenige Themen soviel Aufmerksamkeit erhalten wie die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung. Insbesondere die Neuausrichtung auf lokaler Ebene ist immer wieder ein heftig diskutierter Gegenstand von Politik, Wirtschaft und Wissenschaft. Doch nicht immer herrscht Einigkeit darüber, was eigentlich den Staat auf lokaler Ebene ausmacht, welche Aufgaben und Funktionen er zu erfüllen hat, welche Leitbilder – entwickelt von den verschiedenen Wissenschaftsdiziplinen, Wirtschaftsinteressenvertretungen und politischen Lagern – für einen erfolgreichen, sinnvollen und effizienten Umbau geeignet sind. Voraussetzung für eine ergebnisstiftende Diskussion – unter dem Konflikt divergierender Rationalitäten und damit unter dem Konflikt eines unterschiedlichen Verständnisses von Staat auf lokaler Ebene – ist aber Klarheit über den grundsätzlichen Begriffsinhalt und Begriffsumfang dessen, was Gegenstand einer Modernisierung der öffentlichen Verwaltung auf lokaler Ebene sein soll. Der Begriff 'Kommune' bezieht sich auf Stadt- und Dorfgemeinden und auf Gemeindezusammenschlüsse.¹ Der kommunale Aufbau setzt sich in Bayern aus drei Ebenen zusammen:² den Gemeinden, den Landkreisen und kreisfreien

1

Vgl. KNEMEYER, F.-L.: *Bayerisches Kommunalrecht* [1994], S. 21, Rz. 1 und STOBER, R.: *Kommunalrecht* [1992], S. 2.

Zur ausführlichen Darstellung unterschiedlicher Erscheinungsformen kommunaler Selbstverwaltung vgl. STOBER, R.: *Kommunalrecht* [1992], S. 20 ff. und KNEMEYER, F.-L.: *Bayerisches Kommunalrecht* [1994], S. 59 ff., Rz. 32 ff.

Andere grundlegende Auffassungen des Begriffs 'Kommune' wie z. B. als Ausdruck für Wohn- und Lebensgemeinschaften sollen hier nicht beachtet werden. Diese entsprechen nicht dem der Arbeit zugrunde liegenden Erkenntnisobjekt. Gleiches gilt für den Begriff 'Gemeinde', der z. B. auch kirchliche Bedeutung haben kann.

Vgl. DRECHSLER, H. / HILLIGEN, W. / NEUMANN, F.: *Gesellschaft und Staat* [1992], S. 412, Sp. 1 f. und MÜLLER, W. / ECKEY, W.: *Bedeutungswörterbuch* [1985], S. 289, Sp. 3 und S. 290, Sp. 1.

2

Die Arbeit wählt zur Reduktion der Komplexität eine ausschließliche Betrachtung bayerischer Kommunen. Eine vollständige Betrachtung aller Bundesländer würde dazu führen, daß im Zuge einer staatsrechtlich-kommunalwissenschaftlichen Beschreibung des Konstrukts 'Kommune' bundeslandspezifische Eigenschaften berücksichtigt werden müßten, da Kommunalrecht Landesrecht ist.

Vgl. SCHOLLER, H.: *Kommunalrecht* [1990], S. 17 und STOBER, R.: *Kommunalrecht* [1992], S. 7.

Städten sowie den Bezirken.³ Die meisten Gemeinden haben sich in Gemeindeverbänden zusammengeschlossen, die Verwaltungsaufgaben für ihre Mitgliedsgemeinden durchführen.⁴ So empfehlen sich als weiter gefaßter Untersuchungsgegenstand eher Kommunen als Gemeinden.

Laut NABMACHER / NABMACHER überwiege in der wissenschaftlichen Literatur die Beschäftigung mit großen, städtischen Kommunen (und Ballungsräumen), da sich hier Probleme der entwickelten Gesellschaft⁵ besser erforschen liessen.⁶ Zudem sieht KNEMEYER das Gemeinderecht in seiner tatsächlichen, rechtlichen und dogmatischen Bedeutung als Zentrum des Kommunalrechts. Aufbau, Normenfolge und Normenwortlaut weiterer wichtiger Kommunalgesetze wie z. B. Landkreisordnungen und Bezirksordnungen entsprechen weitgehend den Gemeindeordnungen.⁷ So beziehen sich zwar zahlreiche Ausführungen der Arbeit, z. B. zu staatsrechtlichen Fragestellungen, eigentlich konkret nur auf Gemeinden. Sie gelten sinngemäß auch für alle anderen Erscheinungsformen von 'Kommune'.

Deshalb soll im Rahmen der vorliegenden Arbeit der Oberbegriff 'Kommune' als Ausdruck bevorzugt werden.⁸ Durch die Wahl des inhaltlich umfassenderen Begriff 'Kommune'⁹ besitzen die Aussagen der Arbeit bei gleicher Bestimmtheit eine höhere Allgemeinheit und damit einen höheren Informationsgehalt.¹⁰

3

Vgl. KNEMEYER, F.-L.: *Bayerisches Kommunalrecht* [1994], S. 70 f., Rz. 47.

4

Vgl. DRECHSLER, H. / HILLIGEN, W. / NEUMANN, F.: *Gesellschaft und Staat* [1992], S. 291, Sp. 2.

Zum 01.01.1994 zählt Bayern 25 kreisfreie Stadtgemeinden gegenüber 71 Landkreisen mit 2.031 Mitgliedsgemeinden und 325 Verwaltungsgemeinschaften mit 1.021 Mitgliedsgemeinden.

Vgl. *Statistisches Jahrbuch BY* [1995], S. 24, Tab. I. A. 1.

5

Der Begriff 'entwickelte Gesellschaft' meint die bürgerlich-kapitalistischen Gesellschaften in liberal-demokratischen Systemen, also in den westlichen, marktwirtschaftlichen Industrieländern.

Vgl. NABMACHER, H.: *Politikwissenschaft* [1994], S. 199 und MENZEL, U.: *Dritte Welt* [1992], S. 70.

6

Vgl. NABMACHER, H. / NABMACHER, K.-H.: *Kommunalpolitik* [1979], S. 9 f.

7

Vgl. KNEMEYER, F.-L.: *Bayerisches Kommunalrecht* [1994], S. 21, Rz. 1.

8

Beim indirekten Zitat ersetzt 'Kommune' die Bezeichnung 'Gemeinde'. Kommt der Ausdruck 'Gemeinde' im direkten Zitat vor, bleibt er erhalten und der Inhalt des Zitats wird pars pro toto im Sinne von 'Kommune' verstanden.

9

Nicht nur inhaltlich, sondern auch sprachlich ist das Konstrukt 'Kommune' geeigneter als das Gebilde 'Ge-

Mit der Vielfalt in der Erscheinungsform geht eine Ausprägungsvielfalt anderer Eigenschaften des Konstrukts 'Kommune' einher. Dies zeigt sich am Beispiel des Merkmals 'Größe':

- Kommunen - das sind große Stadtgemeinden mit Hunderttausenden von Einwohnern wie München oder Nürnberg;
- Kommunen - das sind aber auch kleine Landgemeinden mit ein paar hundert Einwohnern wie Schnabelwaid oder Seybothenreuth;
- Kommunen - das sind schließlich ebenso Gemeindeverbände wie Landkreise und Verwaltungsgemeinschaften.

Der Zuordnungsumfang des Konstrukts 'Kommune' „fordert zu Definitionsversuchen geradezu heraus“¹¹. Zugleich muß ein Versuch der Bestimmung schon allein aufgrund der gezeigten Ausprägungsvielfalten bezüglich der Merkmale 'Erscheinungsform' und 'Größe' (hier: 'Einwohnerzahl'¹²) auf Schwierigkeiten stoßen. Die Realität abbilden kann ein derartiges Vorhaben aufgrund der Komplexität des Konstrukts 'Kommune' jedenfalls kaum.

NABMACHER / NABMACHER weisen darauf hin, daß eine Beschreibung, die die tatsächliche Lage von Kommunen abbilden wolle, juristische, ökonomische, soziologische, politikwissenschaftliche und ökologische Sichtweisen miteinan-

meinde'. Enthält der Ausdruck 'Gemeinde' vom Wortursprung her die Bedeutungen 'gemeinsam' und 'gemeinschaftlich', klingen bei der Bezeichnung 'Kommune' zudem noch 'Leistungen', 'Pflichten', 'Amt' und '(Liebes-)Dienst' (von lateinisch 'munus', 'munia' bzw. 'moenia') mit an. So besteht sprachlich schon eine gewisse Nähe von Kommunen und Dienstleistungen.

Vgl. DROSDOWSKI, G.: *Herkunftswörterbuch* [1989], S. 229, Sp. 1 f. und S. 366, Sp. 2.

¹⁰

Vgl. CHMIELEWICZ, K.: *Forschungskonzeptionen* [1979], S. 124 f.

¹¹

NABMACHER, H. / NABMACHER, K.-H.: *Kommunalpolitik* [1979], S. 9.

¹²

Als ein weiterer Indikator für das Merkmal 'Größe' kann auch die Fläche des Gemeindegebietes herangezogen werden. In Verbindung mit der Einwohnerzahl zeigt sich die Komplexität nochmals deutlicher: Es dürfte offensichtlich sein, daß Kommunen mit hoher Einwohnerzahl und kleiner Fläche anderen Anforderungen genügen müssen als Kommunen mit niedriger Einwohnerzahl und großer Fläche. Entsprechend unterschiedlich sind auch ihre Charakteristika. Folglich ist das Konstrukt 'Kommune' in seiner jeweiligen realen Erscheinung äußerst komplex und verschieden.

der zu einem ganzheitlichen Ansatz verbinden müsse.¹³ Eine derartige Erfassung kann die vorliegende Arbeit schon mangels notwendiger Kapazitäten nicht leisten; zudem stellt sich die Frage nach der praxeologischen Eignung einer solchen ganzheitlichen Abbildung. Eine Handhabung einer solchen extrem mehrdimensionalen Begriffsfassung auch in der Forschung muß an der ihr immanenten Komplexität scheitern.

Deshalb setzt sich die vorliegende Arbeit das Ziel, eine mehrdimensionale, disziplinenindifferente und instruktive Beschreibung für die Institution 'Kommune' zu entwickeln und dabei dem wissenschaftstheoretischen Postulat der Klarheit und Anwendbarkeit zu entsprechen.¹⁴ Die Bestimmung des Begriffsinhaltes zur interdisziplinären Kommunikation muß berücksichtigen, daß die Verwendbarkeit einer zu detaillierten Beschreibung des Begriffsinhaltes 'Kommune' unter dem damit verbundenen Trade off zur Extension leidet: Je feiner die Begriffsintension gefaßt wird, desto geringer ist die Klasse der darunter fallenden Erkenntnisobjekte.¹⁵ Damit würde die Arbeit das gestellte Problem, ein fachübergreifendes Begriffsverständnis von 'Kommune' zu schaffen und somit eine gemeinschaftliche Forschung (z. B. von Politikwissenschaften, Betriebswirtschaftslehre und Soziologie) hinsichtlich dieses Erkenntnisobjekte zu ermöglichen, nicht lösen und die Vielfalt der Erscheinungsformen der Institution 'Kommune' nicht abbilden können. Dies ist aber genau das erklärte Ziel der vorliegenden Ausarbeitung.

13

Vgl. NABMACHER, H. / NABMACHER, K.-H.: *Kommunalpolitik* [1979], S. 9 und DAMKOWSKI, W. / PRECHT, C.: *Public-Management* [1995], S. 46 ff.

NABMACHER / NABMACHER unterscheiden zwischen finanzwissenschaftlicher und ökonomischer Sichtweise. Da die Arbeit 'Ökonomie' als Oberbegriff für volkswirtschaftliche wie für betriebswirtschaftliche Wissenschaftsdisziplinen versteht, sind beide Perspektiven in obiger Aufzählung enthalten. Sie erwähnt hingegen die ökologische Sichtweise nicht. Die sei ergänzt, da eine Tendenz des gesellschaftlichen Wertwandels ein verstärktes ökologisches Bewußtseins ist. Deshalb dürfte der ökologische Zustand für eine Beschreibung von Kommunen ebenso bedeutend sein wie z. B. die ökonomische Beschaffenheit.

Vgl. HILLMANN, K.-H.: *Wertwandel* [1989], S. 167 ff.

14

Zu Anforderungen an Begriffsbildungen vgl. CHMIELEWICZ, K.: *Forschungskonzeptionen* [1979], S. 59.

15

Vgl. CHMIELEWICZ, K.: *Forschungskonzeptionen* [1979], S. 55 f.

1.2

Vorgehensweise

Diese Bedenken im Bewußtsein soll zumindest eine Annäherung an das Konstrukt 'Kommune' versucht werden, um einen begrifflichen und inhaltlichen Bezugsrahmen für die weitere Analyse zu erhalten sowie wesentliche Gestaltungsparameter und Handlungsrestriktionen für eine Neu-Ausrichtung kommunaler Verwaltungen zu identifizieren.

Einen systematischen Weg hierzu zeichnet KLÖNNE vor, der zwischen einem

- staatsrechtlich-kommunalwissenschaftlichen,
- politisch-wissenschaftlichen und
- soziologischen

Beschreibungsansatz unterscheidet.

Auch diese Ansätze leiden den Mangel, kommunale Realität nicht vollständig abbilden zu können und produziert zudem drei nicht deckungsgleiche Kommunenbegriffe.¹⁶ KLÖNNES Unterscheidung sei dennoch gewählt, da sie eine Möglichkeit analytischer Zerlegung bietet und eine den Zwecken der Arbeit entsprechende Gewichtung der Beschreibung des Konstrukts 'Kommune' erlaubt. Zudem wird sich im weiteren Verlauf des Beschreibungsversuches zeigen, daß der Differenzierungsansatz von KLÖNNE wesentliche Definitionskonzepte zum Konstrukt 'Kommune' weitgehend abdeckt und sich somit als umfassend und grundlegend erweist. Die Entwicklung eines disziplinenübergreifenden Verständnisses der Institution 'Kommune' sollte somit möglich sein.

¹⁶

Vgl. KLÖNNE, A.: *Politische Gemeinde* [1972], S. 249 ff.

2

Staatsrechtlich-kommunalwissenschaftlicher Ansatz

2.1

Begriffsauffassung

Im Mittelpunkt staatsrechtlich-kommunalwissenschaftlicher Auffassung stehe laut KLÖNNE der Gedanke, daß Kommunen „jene Gebilde sind, die in unserem Verfassungsrecht und in unserer Verwaltungsstruktur dafür gehalten werden“¹⁷. Der Begriff ‘Kommune’ ist ein Rechtstitel,¹⁸ dessen Umfang, Inhalt, Zweck, Funktion und Form Gemeindeordnung und Gemeindeverzeichnis festlegen,¹⁹ ohne eine explizite Legaldefinition zu formulieren.²⁰ Dieser Ansatz beschreibt Kommunen im Sinne kommunaler Selbstverwaltung.

¹⁷

KLÖNNE, A.: *Politische Gemeinde* [1972], S. 249.

¹⁸

Vgl. WEHLING, H.-G.: *Kommunalpolitik* [1991], S. 285, Sp. 1.

¹⁹

Vgl. WEHLING, R. / WEHLING, H.-G.: *Gemeindereform* [1975], S. 12.

Gemeindeordnung und Gemeindeverzeichnis stehen hier exemplarisch für das gesamte Kommunalrecht. Diese beispielhafte Erwähnung deutet an, daß vornehmlich die Landesgesetzgeber und nicht der Bundesgesetzgeber den staatsrechtlich-kommunalwissenschaftlichen Begriff ‘Kommune’ bestimmen.

Vgl. SCHOLLER, H.: *Kommunalrecht* [1990], S. 17 und STÖBER, R.: *Kommunalrecht* [1992], S. 7.

Kommunalrecht ist im Kern Organisationsrecht und kommunales Verfassungsrecht. Es bestimmt Rechtsstellung, organisatorischen Aufbau, Zwecke, Funktionen und Aufgaben sowie Handeln der Kommunen und ihrer Organe.

Vgl. STÖBER, R.: *Kommunalrecht* [1992], S. 25; SCHOLLER, H.: *Kommunalrecht* [1990], S. 17 und KNEMEYER, F.-L.: *Bayerisches Kommunalrecht* [1994], S. 21, Rz. 1.

²⁰

Die bayerische Landesverfassung (LV BY) und die bayerische Gemeindeordnung (GO BY) setzten ein allgemein bekanntes Verständnis des Begriffs ‘Kommune’ voraus. Auch wenn Art. 1 GO BY mit ‘Begriff’ überschrieben ist, finden sich hier keine Aussagen zur Definition, sondern nur zur Rechtsnatur von Kommunen.

Vgl. KNEMEYER, F.-L.: *Bayerisches Kommunalrecht* [1994], S. 53, Rz. 25.

2.1.1

Geschichte und Begriff kommunaler Selbstverwaltung

Die neuzeitliche Entwicklung kommunaler Selbstverwaltung²¹ beginnt in Deutschland nach dem Ende der Fremdherrschaft NAPOLEONS.²² Ausgangspunkt kommunalwissenschaftlicher Darstellungen dieser Entwicklung ist zu- meist die Preußische Städteordnung vom 19. November 1808. Diese geht auf die Reformen von STEIN (1757 - 1831) zurück.²³ Die Wahl dieses historischen Bezugspunktes geschieht in der Erkenntnis, daß die Reformen STEINS durchaus Leitbilder und Anregungen für eine heutige Ausgestaltung kommunaler Selbstverwaltung birgen können.²⁴ Die geistigen Grundlagen dieser Reformen legen die französischen Physiokraten wie u. a. QUESNAY (1694 - 1774) und MIRABEAU (1715 - 1789) mit ihren nationalökonomischen Ideen zum freien

21

Der Ausdruck 'kommunale Selbstverwaltung' findet sich erstmalig in der deutschen Geschichte 1816 in der Konstitutionsakte der Freien Stadt Frankfurt a. M.

Vgl. WEIS, E.: *Integration* [1986], S. XXV und KNEMEYER, F.-L.: *Bayerisches Kommunalrecht* [1994], S. 31, Rz. 6.

22

Vgl. DOLS, H. / PLATE, K.: *Gemeinderecht* [1994], S. 2, Rz. 6.

23

Vgl. NABMACHER, H. / NABMACHER, K.-H.: *Kommunalpolitik* [1979], S. 19.

Die politische Tradition kommunaler Selbstverwaltung baut vor allem auf den STEIN'schen Reformen auf. Die juristischen Entwicklungslinien sind in ihren Ursprüngen den Ideen GNEISTS (1816 - 1895) verpflichtet. Da in der politischen Sphäre die eigentliche Begründung und Idee der Selbstverwaltung liegt und in der juristischen Sphäre lediglich deren konkreter Vollzug, wird hier nur auf die Vorstellungen STEINS eingegangen.

Vgl. STOBER, R.: *Kommunalrecht* [1992], S. 30.

In Bayern nimmt die kommunale Selbstverwaltung ihre ersten zaghaften Anfänge 1817, nach dem Sturz MONTGELAS (1759 - 1839), dessen zentralistisch geprägten Reformen die Grundlagen des modernen bayerischen Staates legen. Das Gemeindeedikt vom 17.05.1818 beginnt die Bindung der Gemeinden an die staatliche Zentralgewalt zu lockern. Erstmals 1869 wird den Kommunen Selbstverwaltung im heutigen Sinne gewährt. Art. 1 GO BY vom 29.04.1869 bestimmt: „Die Gemeinden sind öffentliche Körperschaften mit dem Rechte der Selbstverwaltung nach Maßgabe der Gesetze“.

Vgl. KNEMEYER, F.-L.: *Bayerisches Kommunalrecht* [1994], S. 23 f., Rz. 3.; ROTH, R. A.: *Freistaat Bayern* [1994], S. 45 und HÖFER, F.: *Politische Ordnung* [1995], S. 12.

24

Vgl. NABMACHER, H. / NABMACHER, K.-H.: *Kommunalpolitik* [1979], S. 19.

Zu anderen Auffassungen vgl. LAUX, E.: *Kommunale Selbstverwaltung* [1970], S. 218 und SCHEUNER, U.: *Kommunale Selbstverwaltung* [1973], S. 1 ff.

Handel.²⁵ STEIN beabsichtigt eine gesellschaftliche und wirtschaftliche Modernisierung des Staates.²⁶ Diese müsse seiner Auffassung nach ihren Ausgang in einer Reform der Kommunalverwaltung nehmen. STEIN zielt darauf ab, Gemeingeist und Bürgersinn wiederherzustellen,²⁷ um den Staat wieder zu stärken und die absolute Macht des preußischen Königtums zu relativieren.²⁸ STEIN will durch Einführung der Selbstverwaltung die höheren und mittleren Schichten der Bevölkerung in den größeren Staatsverband integrieren, indem diese anstelle der preußischen Staatsbürokratie in die Verwaltung des Staates auf lokaler Ebene eingebunden werden.²⁹ Es entspricht einem schon fast modernen Begriffsverständnis von Selbstverwaltung und Bürgernähe, wenn STEIN / SCHRÖTTER schreiben: „Die Bürgerschaft bekommt die ungeteilte Verwaltung ihres Gemeinwesens. Die ganze Einwirkung des Staates beschränkt sich auf die bloße Aufsicht, daß nichts gegen den Zweck des Staates vorgenommen werde und die bestehenden Gesetze befolgt werden“³⁰. Entgegen vieler Darstellungen beabsichtigt STEIN nicht eine Demokratisierung des politischen Gemeinwesens im Sinne einer Partizipation der Bürger an staatlicher Macht. Seine Vorstellungen berücksichtigen allenfalls die politischen Bestrebungen des städtischen Bürgertums, das durch die französische Revolution von 1789 beeinflusst ist.³¹ STEINS vorrangiges Ziel ist die Sanierung der Staatsfinanzen. Schwere finanzielle Lasten der Staatsbürokratie, die durch die Napoleonischen

25

Vgl. SCHOLLER, H.: *Kommunalrecht* [1990], S. 4.

QUESNAY ist der unumstrittene Kopf der französischen Physiokraten, der den Ruf und Einfluß MIRABEAUS zur Verbreitung seiner Theorie nutzt. Gegenstand ihrer Überlegungen ist die Entwicklung eines Systems politischer Ökonomie mit dem Ziel einer rascheren Entwicklung der (französischen) Wirtschaft. Hierzu verneinen sie die Wirksamkeit staatlicher, dirigistischer Maßnahmen. Das Credo der Physiokraten ist ein laissez faire des Handels, der durch das Gesetz von Angebot und Nachfrage geregelt werde.

Vgl. GÖMME, R. / KLUMP, R.: *Physiokraten* [1994], S. 64 ff. und S. 109 ff.

26

Vgl. NABMACHER, H. / NABMACHER, K.-H.: *Kommunalpolitik* [1979], S. 19 f.

27

Vgl. MENGER, C. F.: *Selbstverwaltung* [1983], S. 26.

28

Vgl. SEE, H.: *Kritische Kommunalpolitik* [1975], S. 77.

29

Vgl. HEFFTER, H.: *Selbstverwaltung* [1969], S. 91.

30

STEIN, H. F. K. v. U. z. / SCHRÖTTER, F. L. v.: *Bericht* [1929], S. 108.

31

Vgl. NABMACHER, H. / NABMACHER, K.-H.: *Kommunalpolitik* [1979], S. 20.

Kriege und Kontinentalsperre arm gewordenen ist, sollen auf das Bürgertum abgewälzt werden.³² Zudem sieht STEIN - Gegner von Zentralismus - in freien Kommunen mit freien städtischen Bürgern auch die Verwirklichung politischer Freiheit.³³ Aus heutiger Perspektive können die Reformen STEINS als eine Verbindung fiskalpolitischer Notwendigkeiten mit einer Art sozialer Gewaltenteilung zwischen aufstrebendem Bürgertum sowie dem noch herrschenden Adel und Beamtentum bezeichnet werden.³⁴ Der Blick auf die historische Entstehung zeigt,³⁵ daß die kommunale Selbstverwaltung ihren geistigen Ursprung zwar auch in politischen Ideen, vor allem aber in ökonomisch-administrativen Vorstellungen hat. Dies begründet die Maßgabe für die Arbeit, die tatsächliche Befindlichkeit von Kommunen sowie die Möglichkeiten zur Reform kommunaler Verwaltungen anhand politischer und insbesondere wirtschaftlicher Zielsetzungen zu bewerten.

Der Begriff 'Selbstverwaltung'³⁶ bezieht sich heute allgemein auf die ehrenamtliche Beteiligung und Mitwirkung der Staatsbürger an der Verwaltung ihrer gemeinschaftlichen, öffentlichen Angelegenheiten, die von ihnen selbstverantwortlich und selbstbestimmt wahrgenommen werden.³⁷ Dieses politisch orientierte Verständnis meint die bürgerschaftliche Selbstverwaltung als Legi-

32

Vgl. GRAUHAN, R.-R.: *Willensbildungsprozeß* [1972], S. 146; UELTZHÖFFER, J.: *Willensbildungsprozeß* [1975], S. 95 und SCHEUNER, U.: *Kommunale Selbstverwaltung* [1973], S. 4.

33

Vgl. SALDERN, A. v.: *Kommunale Selbstverwaltung* [1994], S. 2.

34

Vgl. NABMACHER, H. / NABMACHER, K.-H.: *Kommunalpolitik* [1979], S. 20.

35

Eine subjektive Auswahl der zahlreichen Darstellungen zur historischen Entwicklung kommunaler Selbstverwaltung sei kurz vorgestellt. NABMACHER / NABMACHER betrachten vor allem politische Aspekte. Bei SALDERN wie bei SCHOLLER hat die staats- und kommunalverfassungsrechtliche Komponente Bedeutung. HILLES sieht die STEIN'schen Reformen vor dem Hintergrund gesellschaftlichen und politischen Wandels und dessen Auswirkungen auf die kommunale Selbstverwaltung. Einen Überblick wichtiger Daten zur bayerischen Geschichte kommunaler Selbstverwaltung gibt KNEMEYER.

Vgl. NABMACHER, H. / NABMACHER, K.-H.: *Kommunalpolitik* [1979], S. 19 ff.; SALDERN, A. v.: *Kommunale Selbstverwaltung* [1994], S. 2 ff.; SCHOLLER, H.: *Kommunalrecht* [1990], S. 1 ff.; HILLES, H.-U.: *Kommunale Selbstverwaltung* [1979], S. 2 ff. und KNEMEYER, F.-L.: *Bayerisches Kommunalrecht* [1994], S. 22 ff., Rz. 3.

36

Der Begriff 'Selbstverwaltung' wird im staatswirtschaftlichen Zusammenhang erstmals 1779 verwandt. Vgl. SCHOLLER, H.: *Kommunalrecht* [1990], S. 3 und UNRUH, G.-C. v.: *Öffentliches Recht* [1983], S. 59.

37

Vgl. SCHMIDT, M. G.: *Politik* [1995], S. 859, Sp. 1 f.

timierung von Verwaltungsträgern einer Demokratie.³⁸ Ihr Ziel ist die politische Aktivierung der Betroffenen, um durch fortschreitende Integration eine Verstärkung allgemeiner demokratischer Ordnung zu verwirklichen.³⁹ Dieses demokratische Prinzip ist in Deutschland bisher nur in verhältnismäßig kleinen und überschaubaren Organisationsformen öffentlichen Lebens verwirklicht: z. B. in Hochschulen.⁴⁰ Mit institutionellem Bezug konkretisiert sich Selbstverwaltung auf den juristischen Selbstverwaltungsbegriff. Dieser beschreibt die eigenverantwortliche Wahrnehmung öffentlicher Verwaltung durch Träger der sogenannten mittelbaren Staatsverwaltung⁴¹ mit eigener Rechtspersönlichkeit in eigenem Namen und mit eigenen Organen im Rahmen der Gesetze.⁴² Die Angelegenheiten der Selbstverwaltung umfassen nur solche, die entsprechend der Zweckbestimmung des Trägers als dessen eigene Angelegenheiten verstanden werden können.⁴³ Das heutige Verständnis kommunaler Selbstverwaltung, wie es z. B. das BVerfG formuliert,⁴⁴ versucht das politische Element der Partizipation der Bürger⁴⁵ mit dem rechtlichen Element der Trägerschaft öffentlicher Verwaltung durch juristische Personen öffentlichen Rechts zu ver-

38

Vgl. STÖBER, R.: *Kommunalrecht* [1992], S. 30.

39

Vgl. *BVerfGE* [09.05.1972], S. 159 und STÖBER, R.: *Kommunalrecht* [1992], S. 31.

40

Vgl. DRECHSLER, H. / HILLIGEN, W. / NEUMANN, F.: *Gesellschaft und Staat* [1992], S. 648, Sp. 1.

41

Neben der mittelbaren steht die unmittelbare Staatsverwaltung durch Behörden des Bundes bzw. der Länder.

Vgl. BERG, W.: *Staatsrecht* [1991], S. 107 f.

42

Vgl. STÖBER, R.: *Kommunalrecht* [1992], S. 30; DRECHSLER, H. / HILLIGEN, W. / NEUMANN, F.: *Gesellschaft und Staat* [1992], S. 648, Sp. 1 und SCHMIDT, M. G.: *Politik* [1995], S. 859, Sp. 1 f.

43

Vgl. CREIFELS, C.: *Rechtswörterbuch* [1992], S. 1033, Sp. 1 f.

44

Vgl. *BVerfGE* [12.07.1960], S. 275 f.

45

Das politische Element ist Gegenstand des politisch-wissenschaftlichen Ansatzes und wird deshalb separat betrachtet.

binden. Somit wird der Pluralismus, der eine Demokratie auszeichnet, auf den vertikalen und horizontalen Ebenen des Staates sichergestellt.⁴⁶

2.1.2

Stellung der Kommunen im Staat

Das Kommunalrecht sieht in Kommunen die Grundlage des administrativen und politischen Staatsaufbaus.⁴⁷ SCHOLLER und BERG merken an, daß hieraus jedoch nicht geschlossen werden dürfe, daß den Kommunen der Rang einer dritten Hoheitsebene neben Bund und Ländern zukomme. Dies zeige sich daran, so BERG, daß der VIII. Abschnitt des Grundgesetzes über die Ausführung der Bundesgesetze und über die Bundesverwaltung die Kommunen nicht erwähne.⁴⁸ SCHOLLER ergänzt bezüglich der Einbindung der Kommunen in den gesamtstaatlichen Willensbildungsprozeß, daß ihnen eine Vertretung im Bundesrat nicht gewährt sei, die für eine Beteiligung am förderativen Staatsaufbau notwendige Voraussetzung wäre.⁴⁹ Kommunen seien lediglich personell und organisatorisch ausgegliederte Bestandteile der Länderverwaltungen.⁵⁰ STÖBER erkennt die Einbettung der Kommunen in die Verwaltung der

⁴⁶

Vgl. WAGENER, F.: *Staat und Verwaltung* [1981], S. 76.

⁴⁷

So heißt es in Art. 1 GO BY: „Sie [die Kommunen] bilden die Grundlage des Staates und des demokratischen Lebens“.

Vgl. SCHOLLER, H.: *Kommunalrecht* [1990], S. 18 f. und KNEMEYER, F.-L.: *Bayerisches Kommunalrecht* [1994], S. 29, Rz. 4.

⁴⁸

Vgl. BERG, W.: *Staatsrecht* [1991], S. 107.

⁴⁹

SCHOLLER merkt an, daß die Kommunen in Bayern in der zweiten Kammer, dem Senat, nach Art. 35 Nr. 10 LV BY repräsentiert seien. Der Senat ist nach Art. 34 LV BY „die Vertretung der sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und gemeindlichen Körperschaften des Landes“. Er wird gemäß Art. 40 1 LV BY im Gesetzgebungsprozeß lediglich gutachterlich tätig. SCHOLLER leitet hieraus keine Berechtigung für die Annahme ab, daß Kommunen eine dritte Hoheitsstufe bilden würden. Der Senat und die in ihm vertretenen Körperschaften besitzen keine legislativen Entscheidungskompetenzen. Der Senat kann kein Gesetzgebungsvorhaben des Landtages zu Fall bringen, sondern nur kraft Art. 41 II 1 LV BY Einwände dagegen erheben. Der Landtag entscheidet nach Art. 41 II 3 LV BY alleine, ob diesen Einwänden Rechnung getragen wird. Um den Status eines Organs der Legislativen zu besitzen, fehlt dem Senat zudem auch die direkte, demokratische Legitimation durch das Volk. Für den Sonderfall der Stadtstaaten, die Kommune und Bundesland zugleich sind, erkennt SCHOLLER eine Beteiligung der Kommunen am föderativen Staatsaufbau an. Vgl. SCHOLLER, H.: *Kommunalrecht* [1990], S. 18 und ROTH, R. A.: *Freistaat Bayern* [1994], S. 95 ff.

⁵⁰

Vgl. SCHOLLER, H.: *Kommunalrecht* [1990], S. 18 und BERG, W.: *Staatsrecht* [1991], S. 107.

Länder an.⁵¹ Dennoch vertritt er entgegen der Auffassung von SCHOLLER und BERG die Meinung, daß die Kommunen doch eine dritte Ebene bildeten.⁵² So sieht STOBBER eine Einbindung der Kommunen in den gesamtpolitischen Willensbildungsprozeß durch die zahlreichen Mitwirkungsrechte der kommunalen Spitzenverbände,⁵³ u. a. bei der Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften,⁵⁴ gewährleistet. Diese seien - so STOBBER - ein Ausgleich dafür, daß die Schöpfer des Grundgesetzes die Beteiligung von Kommunen an der Willensbildung auf Bundesebene nicht durch Schaffung einer Kommunalkammer institutionalisiert hätten.⁵⁵ STOBBER rechtfertigt diesen Ausgleich durch die hohe gesamtstaatliche Verantwortung von Kommunen,⁵⁶ die verfassungsrechtlich durch Art. 28 GG legitimiert sei.⁵⁷ Die Frage, ob den Kommunen de jure der Rang einer dritten Hoheitsstufe zugesprochen werden kann, ist hier nicht endgültig zu klären. Der dargelegte Disput deutet jedoch an, daß die Kommunen zumindest de facto eine zentrale und fundamentale Position im Staatsgefüge einnehmen.

51

Vgl. STOBBER, R.: *Kommunalrecht* [1992], S. 52.

52

Vgl. STOBBER, R.: *Kommunalrecht* [1992], S. 59.

53

Die Kommunen werden auf Bundesebene durch den Deutschen Städtetag (für kreisfreie und größere kreisangehörige Gemeinden), den Deutschen Städte- und Gemeindebund (für Stadtgemeinden und kreisangehörige Gemeinden) und den Deutschen Landkreistag (für Landkreise bzw. Kreise) vertreten. Auf Länderebene existieren entsprechende Organisationen. Aufgabe der kommunalen Spitzenverbände ist die Bündelung und Vertretung lokaler öffentlicher Interessen auf Bundes- bzw. Länderebene. Vgl. STOBBER, R.: *Kommunalrecht* [1992], S. 59.

54

Zur Darstellung von Mitwirkungsrechten kommunaler Spitzenverbände vgl. WOLFF, H. J. / BACHOF, O. : *Verwaltungsrecht* 2 [1976], S. 226.

55

Entsprechende Kommunalkammern fehlen auch auf der Länderebene.

56

Die gesamtstaatliche Verantwortung der Kommunen erstreckt sich nicht nur auf die Bereiche Politik und Verwaltung, sondern ebenso auf den Bereich Wirtschaft. Dies kommt u. a. auch darin zum Ausdruck, daß § 18 I StabG und § 51 HGrG die Mitgliedschaft der kommunalen Spitzenverbände im Konjunktur- und Finanzplanungsrat festlegen.

Vgl. STOBBER, R.: *Kommunalrecht* [1992], S. 59.

57

Vgl. STOBBER, R.: *Kommunalrecht* [1992], S. 59.

Welche Bedeutung ergibt sich hieraus für die Kommunen im Staat? SCHOLLER versteht Kommunen nicht als Kollektivorganisation der Gesellschaft gegenüber dem Staat. Der Zugriff des Staates auf Kommunen sei zu groß, als daß der Charakter der ursprünglichen Selbstorganisation⁵⁸ noch wahrnehmbar wäre. SCHOLLER erkennt an, daß der Partizipationsgrad der Gesellschaft und des einzelnen Bürgers an staatlichem Handeln in den Kommunen höher sei als auf Länder- oder Bundesebene.⁵⁹ SCHOLLER, KNEMEYER und STÖBER stimmen darin überein, daß die Kommunen als eine vierte Gewalt im Staate bezeichnet werden könnte: Die auf MONTESQUIEU (1689 - 1755) zurückgehende horizontale Teilung der Staatsgewalt in Legislative, Exekutive und Judikative⁶⁰ werde ergänzt um eine vertikale Aufteilung staatlicher Gewalt auf verschiedene, grundsätzlich nicht weisungsgebundene Verwaltungsträger, nämlich Bund, Länder und Kommunen.⁶¹ KNEMEYER und STÖBER sind der Auffassung, daß die

58

Hinter dem Begriff 'Kommune' liegt die Bedeutung 'gemeinsam'. Hieran ist der genossenschaftliche Ursprung von Kommunen erkennbar: Am Anfang der historischen Entwicklung von Kommunen in Europa steht die genossenschaftliche Erledigung lokaler Aufgaben und Angelegenheiten wie z. B. die gemeinschaftliche Schaffung landwirtschaftlicher Infrastruktur. Am deutlichsten ist das genossenschaftliche Element kommunaler Verwaltung in der Schweiz erhalten, wo es mit den Eidgenossenschaften zum Strukturprinzip des Staates erhoben ist.

Vgl. WEHLING, H.-G.: *Kommunalpolitik* [1991], S. 284, Sp. 1 f.

59

Vgl. SCHOLLER, H.: *Kommunalrecht* [1990], S. 18.

60

Die grundlegende Zielsetzung der Gewaltenteilung formuliert MONTESQUIEU so: „Politische Freiheit findet sich nur bei einer gemäßigten Staatsführung. [...] Sie ist nur dann vorhanden, wenn man die Gewalt nicht mißbraucht. Es ist jedoch eine Erfahrung seit altersher, daß jeder Mensch, der Macht hat, dazu neigt sie zu mißbrauchen; er wird soweit gehen, bis er seine Grenzen findet. [...] Damit die Macht nicht mißbraucht werden kann, muß durch entsprechende Ordnung der Dinge Macht durch Macht zurückgehalten werden. Eine Verfassung kann so beschaffen sein, daß niemand gezwungen wird, etwas zu tun, wozu das Gesetz ihn nicht verpflichtet, und etwas nicht zu tun, was das Gesetz ihm erlaubt“.

MONTESQUIEU, C. D.: *Vom Geist der Gesetze* [1950], S. 128 f., Rz. 258 f.

61

Vgl. SCHOLLER, H.: *Kommunalrecht* [1990], S. 18 f.; KNEMEYER, F.-L.: *Bayerisches Kommunalrecht* [1994], S. 34, Rz. 9 und STÖBER, R. *Kommunalrecht* [1992], S. 21.

HEIN hält diesem Verständnis von Gewaltenteilung eine andere Auffassung entgegen: Er unterscheidet in eine Teilgewaltengruppe, die aus Verwaltung, Regierung und parlamentarischer Mehrheit besteht und die Parteienzugehörigkeit als Integrationsmerkmal aufweist, eine Teilgewalt 'parlamentarische Opposition', eine Teilgewalt 'Rechtsprechung', eine Teilgewalt 'öffentliche Meinung' sowie eine Teilgewalt 'Verbände und andere Institutionen'. Diesem Verständnis von Gewaltenteilung folgt die Arbeit nicht, da es auf die Verteilung von Gewalt im Staat, nicht auf die Verteilung der Gewalt des Staates abstellt und einen anderen

zweifache Gewaltenteilung dem Subsidiaritätsprinzip entspräche.⁶² KNEMEYER sieht in dieser zweifachen Gewaltenteilung einen „unschätzbaren Mehrwert für die Demokratie“⁶³. KNEMEYER und STOBER stimmen darin überein, dies als einen Ausdruck des Dezentralisationsprinzips⁶⁴ zu werten, das die staatliche Verwaltung in Deutschland präge.⁶⁵ STOBER ergänzt, daß die Stellung von Kommunen im Staat zudem dem Prinzip der Dekonzentration⁶⁶ Rechnung trage: Kommunen als ausgegliederter Teil der Landesverwaltungen nähmen neben ihren eigenen Angelegenheiten auch staatliche Zuständigkeiten und Aufgaben wahr.⁶⁷

Staatsbegriff zugrunde legt. Die Arbeit begreift Staat verfassungsrechtlich als Summe staatlicher Organe. HEIN ergänzt diese Summe unter faktisch orientierten Herrschaftsaspekten um gesellschaftliche Gruppen, die de facto Macht besitzen, die ihnen aber nicht - wie bei staatlichen Organen - die Verfassung überträgt.

Vgl. HEIN, E.: *Haushaltsgeschehen* [1994], S. 1.

62

Unter dem Subsidiaritätsprinzip wird der staats- und sozialphilosophische Grundsatz verstanden, daß eine größere gesellschaftliche Einheit nur dann eine gesellschaftliche Funktion erfüllen soll, wenn die kleinere Einheit diese Funktion nicht erfüllen kann. Subsidiarität ist ein grundlegendes Prinzip des föderativen Staatsaufbaus. Ausführlicher mit dem Zusammenhang von kommunaler Selbstverwaltung und Subsidiarität beschäftigt sich SCHMIDT-JORTZIG. KNEMEYER betrachtet diese Thematik vor dem Hintergrund europäischer Integration.

Vgl. CREIFELS, C.: *Rechtswörterbuch* [1992], S. 1128, Sp. 2; KNEMEYER, F.-L.: *Kommunale Selbstverwaltung* [1994], S. 37 ff. und SCHMIDT-JORTZIG, E.: *Subsidiaritätsprinzip* [1982], S. 20 ff.

63

KNEMEYER, F.-L.: *Bayerisches Kommunalrecht* [1994], S. 34, Rz. 9.

64

Das Dezentralisationsprinzip staatlicher Verwaltung umschreibt die Verteilung von Verwaltungskompetenzen auf rechtlich selbständige Organisationen. Dezentralisation setzt eine Begrenzung des Weisungsrechts, eine eigene Willensbildung und eine finanzielle Unabhängigkeit der einzelnen Organisationseinheiten voraus. Beide Voraussetzungen erfüllen die Kommunen. Vgl. STOBER, R.: *Kommunalrecht* [1992], S. 20.

65

Vgl. KNEMEYER, F.-L.: *Bayerisches Kommunalrecht* [1994], S. 33, Rz. 8 und STOBER, R.: *Kommunalrecht* [1992], S. 20 f.

66

Das Dekonzentrationsprinzip beschreibt die Verteilungsorganisation von Verwaltungskompetenz innerhalb eines Verwaltungsträgers auf mehrere Organe (Verwaltungsbehörden).

Vgl. STOBER, R.: *Kommunalrecht* [1992], S. 21.

67

Vgl. STOBER, R.: *Kommunalrecht* [1992], S. 21.

Abbildung 1: Kommunen in der horizontalen und vertikalen Teilung der Staatsgewalten.

	Legislative	Exekutive	Judikative
	Parlamente	Regierungen Verwaltungen	Gerichte
Bund	Bundestag Bundesrat	Bundes- regierung Bundes- verwaltung	Bundes- verfassungs- gericht Oberste Gerichtshöfe
Länder	Länderparlamente Landtag Bürgerschaft Abgeordnetenhaus	Länder- regierungen Senate Länder- verwaltungen	Oberlandes- gerichte Landgerichte Amtsgerichte
Kommunen	Kreistage Stadtverordneten- versammlungen Gemeinde- parlamente	Kreis- verwaltungen Stadtverwaltungen Gemeinde- verwaltungen	

Quelle: FREUNDL, O. / BLUMÖHR, F. / MARZ, P.: *Politische Ordnung* [1995], S. 34.

SCHOLLER kommt hingegen zu dem Ergebnis, daß die an der Gewaltenteilung orientierte Beschreibung die Bedeutung der Kommunen für den Staat auch nicht klar genug abbilde.⁶⁸ Die Schwierigkeit liegt darin begründet, daß Staat und Kommunen zwei zahlreich und vielschichtig miteinander verflochtene Gebilde sind, die nicht unabhängig voneinander existieren.⁶⁹ Dies ist nicht zu-

⁶⁸

Vgl. SCHOLLER, H.: *Kommunalrecht* [1990], S. 19.

⁶⁹

Die enge Verbindung von Kommunen und Staat zeigt sich laut KNEMEYER auch darin, daß die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 II GG im organisatorischen Teil des Grundgesetzes verankert ist. Damit sind die Kommunen verfassungsrechtlich in die Nähe der Staatsorganisation gebracht.

Vgl. KNEMEYER, F.-L.: *Bayerisches Kommunalrecht* [1994], S. 116, Rz. 120.

letztes deshalb so, weil beide Institutionen ihre Legitimation aus derselben Quelle ziehen: dem Volk.⁷⁰ Gemäß des Staatsaufbaus von unten nach oben⁷¹ sind Kommunen für SCHOLLER „Herzstück des demokratischen Staatslebens“⁷² und für KNEMEYER das „Fundament des Staates“⁷³; Kommunen seien Schnittstellen mit direkterem und häufigerem Kontakt der Bürger zum Staat als irgendeine andere staatliche Behörde auf Bundes- oder Landesebene.⁷⁴ Die Bedeutung der Kommunen als wichtigstes Bindeglied zwischen Bürger und Staat kann einen Vorrang für die Reform kommunaler Verwaltungen vor denen der Länder und des Bundes begründen.

2.1.3

Verfassungsrechtliche Garantie kommunaler Selbstverwaltung

Die zentrale Bedeutung der Kommunen für den Staatsaufbau spiegelt sich in deren Ausstattung mit verfassungsmäßig garantierten Rechten wieder. Eine Rechtsgrundlage der kommunalen Selbstverwaltung in Bayern legt Art. 11 II 1 LV BY: „Die Gemeinden sind ursprüngliche Gebietskörperschaft öffentlichen Rechts“.⁷⁵ Zudem gesteht Art. 11 II 2 LV BY den Kommunen das Recht zur

⁷⁰

Vgl. KNEMEYER, F.-L.: *Bayerisches Kommunalrecht* [1994], S. 31, Rz. 5.

⁷¹

Vgl. Art. 11 IV LV BY.

⁷²

SCHOLLER, H.: *Kommunalrecht* [1990], S. 19.

⁷³

KNEMEYER, F.-L.: *Bayerisches Kommunalrecht* [1994], S. 29, Rz. 4.

⁷⁴

Vgl. KNEMEYER, F.-L.: *Bayerisches Kommunalrecht* [1994], S. 29, Rz. 4.

⁷⁵

Unter dem Begriff ‘Gebietskörperschaften’ werden hier Körperschaften verstanden, deren Hoheitsbereich durch einen abgegrenzten Teil des Staatsgebietes definiert wird. Deren Mitglieder sind die Bewohner eben jenes Teils des Staatsgebietes. Die Mitgliedschaft ist nicht wie bei Personalkörperschaften an persönliche oder wie bei Realkörperschaften an sachliche Voraussetzungen gebunden. Als Gebietskörperschaften sind die Kommunen juristische Personen des öffentlichen Rechts. Sie sind deshalb rechts- und parteifähig. Ihre Grundrechtsfähigkeit ist umstritten: Das BVerfG verneint diese Fähigkeit für juristische Personen öffentlichen Rechts aufgrund der Annahme, daß kommunale Gebietskörperschaften sich nicht in einer ähnlichen grundrechtstypischen Gefährdungslage gegenüber dem Staat befänden wie der einzelne Bürger. Der BayVerfGH hat hiervon abweichend festgestellt, daß kommunale Gebietskörperschaften sich in Abhängigkeit von einer jeweiligen Schutzsituation auf Grundrechte (z. B. Eigentumsrechte im Zusammenhang mit einer Gebietsreform) berufen können. Deren Gültigkeit ist vor dem Hintergrund des Homogenitätsgebots des Art. 28 I GG jedoch diskussionswürdig.

Vgl. KNEMEYER, F.-L.: *Bayerisches Kommunalrecht* [1994], S. 54 f., Rz. 27; KNEMEYER, F.-L. / BERG, W.: *Bayeri-*

Selbstverwaltung zu und stellt das Demokratieprinzip voran: „Sie [die Kommunen] haben das Recht, ihre eigenen Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze zu ordnen und zu verwalten, insbesondere ihre Bürgermeister und Vertretungskörper zu wählen“. So entspricht die Bayerische Landesverfassung den Maßgaben des Grundgesetzes. Dies garantiert die Existenz der Institution Kommune.⁷⁶ Die Homogenitätsklausel des Art. 28 I GG verpflichtet die Länder zur Institutionalisierung und Garantie der Demokratie auf lokaler Ebene;⁷⁷ Art. 28 II GG verpflichtet die Länder zur Garantie der kommunalen Selbstverwaltung⁷⁸ und Art. 28 III GG verpflichtet den Bund zur Gewährleistung, daß die

sche Gemeinden [1987], S. 122 ff.; STÖBER, R.: *Kommunalrecht* [1992], S. 34, insbesondere S. 67 f.; *BVerfGE* [08.07.1982], S. 82 ff. und *BayVerfGHE* [13.07.1976], S. 105 ff.

Der Begriff 'ursprüngliche Gebietskörperschaft' meint nicht die duale Existenz von Staat und Kommunen, sondern deutet darauf hin, daß letztere älter sind als der moderne Staat und damit dessen geographischen, soziologischen und politischen Ursprung darstellen: Von der kommunalen Ebene wurde in Deutschland nach 1945 der neu entstehende Rechtsstaat und die neue Demokratie aufgebaut. Dieses weitgehend anerkannte Verständnis des Adjektivs 'ursprünglich' ist Ausdruck - ähnlich wie Art. 11 IV LV BY - der Legitimation einer starken Stellung der Kommunen im Staat.

Vgl. SCHOLLER, H.: *Kommunalrecht* [1990], S. 17 f. und KNEMEYER, F.-L.: *Bayerisches Kommunalrecht* [1994], S. 56, Rz. 28.

⁷⁶

Es sei angemerkt, daß die Garantien des Art. 28 GG auf der supranationalen Ebene der EU eine Entsprechung haben. Der Art. 3 der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung erkennt völkerrechtlich verbindlich das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen an: „Kommunale Selbstverwaltung bedeutet das Recht und die tatsächliche Fähigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften, im Rahmen der Gesetze einen wesentlichen Teil der öffentlichen Angelegenheiten in eigener Verantwortung zum Wohl ihrer Einwohner zu regeln und zu gestalten“.

Vgl. STÖBER, R.: *Kommunalrecht* [1992], S. 30.

⁷⁷

Art. 28 I GG bestimmt: „¹ Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muß den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinnes dieses Grundgesetzes entsprechen. ² In den Ländern, Kreisen und Gemeinden muß das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. ³ In den Gemeinden kann an die Stelle einer gewählten Körperschaft die Gemeindeversammlung treten“.

⁷⁸

Art. 28 II GG hat folgenden Wortlaut: „¹ In den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. ² Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung“.

Garantien, die Länder den Kommunen zu geben haben, den Grundrechten und Bestimmungen des Art. 28 I und II GG entsprechen.⁷⁹

Art. 28 II GG enthält drei Teilgarantien:⁸⁰ Allgemeine Rechtssubjektgarantie ('Institutionelle Garantie und subjektive Rechtsstellung'⁸¹), Kompetenzbestimmungs- und -abgrenzungsgarantie ('Objektive Aufgabengarantie'⁸²) sowie Funktionsgarantie ('Handlungs- und Gestaltungsautonomie'⁸³). Die allgemeine Rechtssubjektgarantie gewährleistet die Institution Kommune in ihrem Bestand.⁸⁴ Der Gesetzgeber darf die Institution Kommune rechtlich formen, aber nicht inhaltlich-substantiell aushöhlen.⁸⁵ Die individuelle Existenz einer einzelnen Kommune ist durch diese Garantie nicht abgedeckt.⁸⁶ Die Garantie umschließt eine objektiv-rechtliche Verbürgung als Einrichtung und eine subjektive Rechtsposition zur Abwehr von Eingriffen in den Garantiebereich.⁸⁷ Die Kompetenzbestimmungs- und -abgrenzungsgarantie definiert den Grund-

79

Art. 28 III GG schreibt vor: „Der Bund gewährleistet, daß die verfassungsmäßige Ordnung der Länder den Grundrechten und den Bestimmungen der Absätze 1 und 2 entspricht.“

80

Vgl. KNEMEYER, F.-L.: *Bayerisches Kommunalrecht* [1994], S. 35, Rz. 12.

81

Vgl. STOBER, R.: *Kommunalrecht* [1992], S. 33 f.

82

Vgl. STOBER, R.: *Kommunalrecht* [1992], S. 35.

83

Vgl. STOBER, R.: *Kommunalrecht* [1992], S. 42.

84

Vgl. KNEMEYER, F.-L.: *Bayerisches Kommunalrecht* [1994], S. 36, Rz. 12.

85

Vgl. STOBER, R.: *Kommunalrecht* [1992], S. 33, insbesondere S. 63 ff.; *BVerfGE* [20.03.1952], S. 174 f.; *BVerfGE* [10.12.1974], S. 278 f.; *BVerfGE* [23.11.1988], S. 146 und *BVerfGE* [24.07.1979], S.116.

86

Vgl. KNEMEYER, F.-L.: *Bayerisches Kommunalrecht* [1994], S. 36, Rz. 12.

87

Vgl. STOBER, R.: *Kommunalrecht* [1992], S. 34.

Ein Rechtsbehelf zur Abwehr derartiger Eingriffe ist die kommunale Verfassungsbeschwerde nach Art. 93 I Nr. 4b GG i. V. m. § 91 BVerfGG. In Bayern haben die Kommunen aufgrund ihrer dort anerkannten Grundrechtsfähigkeit zudem die Möglichkeit zur sogenannten Popularklage gemäß Art. 98 4 LV BY i. V. m. Art. 2 Nr. 7 und Art. 55 VerfGHG BY, sofern eine Verletzung eines Grundrechts der Landesverfassung durch eine Vorschrift des Landesrechts vorliegt.

Vgl. KNEMEYER, F.-L.: *Bayerisches Kommunalrecht* [1994], S. 40, Rz. 16 und Fußnote 75.

satz der Universalität:⁸⁸ Der Aufgabenbereich kommunaler Selbstverwaltung umfaßt alle Angelegenheiten örtlicher Gemeinschaft.⁸⁹ Der Gesetzgeber ist bei der Verteilung von Zuständigkeiten für Aufgaben an dieses verfassungsrechtlich verankerte Verteilungsprinzip gebunden.⁹⁰ Daraus ergibt sich ein umfangreicher Aufgabenbereich, dessen Inhalte im einzelnen nicht festgelegt sind⁹¹ und den die Kommunen unterschiedlich ausfüllen.⁹² Das BVerfG spricht den Kommunen die Befugnis zu, sich ohne besonderen Kompetenztitel all jener Angelegenheiten örtlicher Gemeinschaft annehmen zu dürfen, die nicht bereits durch Gesetz anderen Trägern öffentlicher Verwaltung übertragen seien.⁹³ Damit ist ein Bestandsminimum kommunaler Aufgaben gewährleistet. Die institutionelle Bestandsgarantie kann nicht zur 'leeren Aufgabenhülse' verkommen.⁹⁴ Die zuvor skizzierte Aufgabengarantie schützt den Aufgabenbestand der Kommunen in Quantität und Qualität.⁹⁵ Die Funktionsgarantie gewährt den Kommunen zudem das Recht, die Durchführung dieser Aufgaben

88

Vgl. STOBER, R.: *Kommunalrecht* [1992], S. 35 und *BVerfGE* [23.11.1988], S. 146 f.

89

Vgl. MUTIUS, A. v.: *Örtliche Aufgabenerfüllung* [1983], S. 245 f.

90

Vgl. KNEMEYER, F.-L.: *Bayerisches Kommunalrecht* [1994], S. 36, Rz. 12.

91

Zu der Ansicht des BVerfG, daß kein gegenständlich bestimmter oder nach feststehenden Kriterien bestimmbarer Aufgabenkatalog zum Wesensgehalt kommunaler Selbstverwaltung gehöre, vgl. *BVerfGE* [23.11.1988], S. 146 ff.

92

Vgl. STOBER, R.: *Kommunalrecht* [1992], S. 35.

93

Vgl. *BVerfGE* [23.11.1988], S. 146 ff.

94

Vgl. STOBER, R.: *Kommunalrecht* [1992], S. 36.

STOBER kritisiert diese historische, an der Örtlichkeit orientierte Betrachtungsweise der Aufgabenbestimmung kommunaler Selbstverwaltung. Sie trage zu wenig der Vielfalt rechtlicher und gesellschaftlicher Handlungen Rechnung. Auch berücksichtige sie nicht genügend Veränderungen in den Anforderungen an den Staat und die kommunale Selbstverwaltung. Auf einzelne Argumente STOBERS sei nicht eingegangen, da sie zur Beschreibung des rechtlichen status quo nicht relevant sind.

Vgl. STOBER, R.: *Kommunalrecht* [1992], S. 36 ff.

95

Vgl. STOBER, R.: *Kommunalrecht* [1992], S. 42.

in eigener Verantwortung zu regeln und zu verwalten:⁹⁶ Die Kommunen besitzen eine „Selbstentscheidungs- und Selbsthandlungsbefugnis über das Ob, Wann und Wie der Aufgabenerfüllung“⁹⁷, „ohne Weisung und Vormundschaft des Staates [...], wie dies nach Maßgabe der Rechtsordnung zweckmäßig erscheint“⁹⁸. Eigenverantwortlichkeit bezeichnet das Ausschöpfen von Beurteilungs- und Ermessensspielräumen.⁹⁹ Das Grundgesetz garantiert den Kommunen ein Mindestmaß an grundsätzlicher Entscheidungsfreiheit, ohne den tatsächlichen Umfang der Handlungsräume konkret zu bestimmen.¹⁰⁰ Korrespondierend zur allgemeinen Rechtssubjektsgarantie, die den Bestand der Institution Kommune gewährleistet, beinhaltet die Funktionsgarantie das Recht der Kommunen zur Verteidigung ihrer Gestaltungsfreiheit gegen Eingriffe anderer Kommunen oder von Bund und Ländern.¹⁰¹

Die Garantien, die Art. 28 II GG gibt, schränkt er gleichzeitig durch die Maßgabe ein, daß kommunale Selbstverwaltung sich „im Rahmen der Gesetze“ zu bewegen habe.¹⁰² Bundes- und Landesgesetzgeber können auf die Ausgestaltung kommunaler Selbstverwaltung erheblichen Einfluß nehmen. Art. 83 LV BY konkretisiert auf Basis der Gesetzgebungskompetenz der Länder gemäß Art. 70 GG den Wirkungsbereich bayerischer Kommunen. Die Kommunen führen etwa 80 % der Gesetze aus - mehrheitlich Bundesgesetze. Der Bund hat deshalb aufgrund der Art. 84 und 85 GG das Recht, auf Behördenorganisati-

⁹⁶

Vgl. KNEMEYER, F.-L.: *Bayerisches Kommunalrecht* [1994], S. 35, Rz. 12.

⁹⁷

STOBER, R.: *Kommunalrecht* [1992], S. 42.

⁹⁸

BECKER, E.: *Selbstverwaltung* [1962], S. 718 f. und vgl. STERN, K.: *Verfassungsgarantie* [1966] S. 40 f., Rz. 94.

⁹⁹

Vgl. SCHMIDT-ABMANN, E.: *Kommunalrecht* [1992], S. 18 f., Rz. 19.

¹⁰⁰

Vgl. STOBER, R.: *Kommunalrecht* [1992], S. 42.

¹⁰¹

Vgl. KNEMEYER, F.-L.: *Bayerisches Kommunalrecht* [1994], S. 36, Rz. 12.

¹⁰²

Der Begriff 'Gesetz' bezieht sich laut KNEMEYER nicht nur auf förmliche Gesetze, sondern auch auf Rechtsverordnungen, die gemäß Art. 80 GG auf einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage beruhen.

Vgl. KNEMEYER, F.-L.: *Bayerisches Kommunalrecht* [1994], S. 37, Rz. 14 und *BVerfGE*, [24.06.1969], S. 237.

Zu einer anderen Auffassung vgl. MAUNZ, T. / DÜRIG, G.: *Grundgesetz* [1974], S. 18, Rz. 31.

on und Verwaltungsverfahren der Kommunen gestaltend einzuwirken.¹⁰³ Insbesondere im Bereich des kommunalen Haushalts bestehen für den Bund erhebliche Einflußmöglichkeiten. Die ertragskräftigsten Einnahmen der Kommunen kann der Bund aufgrund seiner durch Art. 105 II GG gesicherten Gesetzgebungskompetenzen unmittelbar gestalten: Realsteuern und Einkommensteuervorabeteiligungen (Art. 106 V und VI GG). Mittelbare Möglichkeiten der Einflußnahme ergeben sich für den Bund im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs. Die Steuergesetzgebung des Bundes wirkt sich über die obligatorische Verbundbeteiligung¹⁰⁴ gemäß Art. 106 VII 1 GG auf die Höhe der allgemeinen Finanzausgleichsleistungen der Länder an die Kommunen aus. Des Weiteren kann der Bund durch Vergabe zweckgebundener Finanzhilfen, die nach Art. 104a IV GG zur Aufrechterhaltung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts¹⁰⁵ oder zur Strukturverbesserung in den Kommunen notwendig erscheinen, die Haushaltssituation einzelner Kommunen erheblich beeinflus-

103

Vgl. KNEMEYER, F.-L.: *Bayerisches Kommunalrecht* [1994], S. 37, Rz. 14.

Als Beispiel für Eingriffe des Bundes bzw. der Länder in einen zentralen Bereich kommunaler Selbstverwaltung führt STÖBER die Bauleitplanung an (das sogenannte 'Planungssasso'): Zwar entstehe die Bauleitplanung erst um 1900 und werde damals als polizeiliche Staatsaufgabe gesehen, die den Kommunen übertragen sei. Jedoch komme ihr heute zentrale Bedeutung für die Entwicklung der Kommune zu und müsse deshalb eigentlich zum kommunalen Kernbereich gezählt werden. Dennoch unterliege die Planungshoheit in diesem Bereich zahlreichen Beschränkungen von Seiten übergeordneter Ebenen. Z. B. müssen Bauleitpläne an den Zielen der Raumordnung und Landesplanung ausgerichtet sein.

Vgl. STÖBER, R.: *Kommunalrecht* [1992], S. 50.

Zum Einfluß von Fachbehörden auf die kommunale Planung vgl. KNEMEYER, F.-L.: *Einfluß der Fachbehörden* [1983], S. 20 ff.

104

Der Steuerverbund ergänzt die 'Aufgabengemeinschaft staatlicher Verwaltung', die Bund, Länder und Gemeinden bilden, um eine 'finanzielle Schicksalsgemeinschaft'.

Vgl. PAGENKOPF, H.: *Verfassungsrecht* [1975], S. 99 f.

105

KNEMEYER merkt an, daß die Inpflichtnahme kommunaler Haushalte für Ziele des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts nach Art. 109 GG, §§ 1 und 16 StabG dem Bund vielfältige Steuerungsmöglichkeiten eröffne, welche das kommunale Selbstverwaltungsrecht erheblich einschränken könnten. Ausführlich behandelt MAUNZ diese Problematik. Volkswirtschaftliche Wirkungen sowie finanzwirtschaftliche Gestaltungsmöglichkeiten der Verpflichtung von Kommunen auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht untersucht POSTLEP in seinem Beitrag zur ökonomischen Föderalismus- und Regionalisierungstheorie.

Vgl. KNEMEYER, F.-L.: *Bayerisches Kommunalrecht* [1994], S. 38, Rz. 14; MAUNZ, T. / DÜRIG, G.: *Grundgesetz* [1974], S. 14 ff., Rz. 21 ff. und POSTLEP, R.-D.: *Kommunale Finanzpolitik* [1993].

sen (sogenannter goldener Zügel¹⁰⁶).¹⁰⁷ Entsprechende Möglichkeiten stehen den Ländern auf Basis ihrer jeweiligen Finanzausgleichsgesetze zur Verfügung.¹⁰⁸ Eine Notwendigkeit zur Einflußnahme von Bund und Ländern ergibt sich aus der engen Verknüpfung von Bund, Länder und Kommunen beim Vollzug staatlicher Verwaltung. Eine weitere Begründung für die Einwirkungsrechte von Bund und Ländern leistet die Homogenitätsklausel des Art. 28 I GG. Es bedarf eines gesicherten, allorts gültigen Handlungsrahmens für die Kommunen, damit Bund und Länder die Durchführung von Aufgaben auf die Kommunen übertragen können und zugleich gewährleistet ist, daß alle Kommunen die Durchführung dieser Aufgaben in einheitlicher, gleichmäßiger und effektiver Weise erfüllen.¹⁰⁹ Sonst wären grobe Ungleichbehandlungen der Bürger zu befürchten, die eine Verletzung des Art. 3 GG darstellen würden. Es bleibt festzuhalten, daß das Verfassungsrecht den Kommunen grundsätzlich Garantien gibt, die ihnen erhebliche Gestaltungsmöglichkeiten einräumen. Dies gilt für Aufgabeninhalte wie für Aufgabendurchführung kommunaler Selbstverwaltung. Im Zuge einer Modernisierung kommunaler Verwaltungen wäre sowohl das Infragestellen einer Aufgabe per se als auch das Hinterfragen der Art und Weise einer Aufgabenerfüllung grundsätzlich verfassungsrechtlich legitimiert. Zu beachten ist, daß diese Garantien aufgrund der Einbindung der Kommunen in den mehrstufigen, hierarchischen Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland z. T. erheblich eingeschränkt sind. Dem entsprechend wäre eine Reform kommunaler Verwaltung aus sich selbst heraus auch immer Anforderungen von seiten des Staates unterworfen, die als Gestaltungsrestriktionen zu berücksichtigen sind.

2.2

Zwecke und Funktionen

Der Zweck, der im Vordergrund der staatsrechtlich-kommunalwissenschaftlichen Betrachtung steht, ist die Trägerschaft öffentlicher Verwaltung auf lokaler Ebene durch die Kommunen. Entsprechend begründet sich die Existenz des Konstrukts 'Kommune' unter staatsrechtlich-kommunalwissenschaftlichen Effizienzgesichtspunkten: Die eigenständige Erledigung öffentlicher Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft entlastet höhere Ebenen staatlicher

¹⁰⁶

Vgl. STÖBER, R.: *Kommunalrecht* [1992], S. 40.

¹⁰⁷

Vgl. KNEMEYER, F.-L.: *Bayerisches Kommunalrecht* [1994], S. 37 f., Rz. 14.

¹⁰⁸

Vgl. STÖBER, R.: *Kommunalrecht* [1992], S. 215 ff.

¹⁰⁹

Vgl. STÖBER, R.: *Kommunalrecht* [1992], S. 52 f.

Verwaltung von vielfältigem Problem-, Entscheidungs- und Handlungsdruck; zugleich bietet sich für die Staatsverwaltung die Chance zu einer gegenstands näheren und somit zumeist auch sachgerechteren und zudem bürger näheren Aufgabenerfüllung.¹¹⁰ Der staatsrechtlich-kommunalwissenschaftlichen Effizienzgedanke steht ganz in der Tradition der bereits zuvor skizzierten Reformen von STEIN. Das Effizienzkalkül ist bei Bewertung der tatsächlichen Befindlichkeit von Kommunen und beispielsweise bei der Bewertung von Modernisierungsansätzen für die staatliche Administration auf lokaler Ebene als Maßstab zu berücksichtigen.

2.2.1

Kommunale Aufgaben

Die Aufgaben, die deshalb den Kommunen nach staatsrechtlich-kommunalwissenschaftlichem Zweckverständnis obliegen, unterteilen sich gemäß der Theorie des Aufgabendualismus in Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises (Selbstverwaltungsaufgaben) und Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises (Staatsaufgaben bzw. Auftragsangelegenheiten).¹¹¹ Die eigenen Aufgaben erledigen die Kommunen gemäß Art. 7 II GO BY nach eigenem Ermessen, also weisungsfrei.¹¹² Bei Durchführung übertragener Aufgaben unterliegen die Kommunen nach Art. 8 II GO BY den Weisungen des Staates.¹¹³ Die beiden Wirkungskreise grenzen sich nach dem Kriterium der

¹¹⁰

Vgl. WEHLING, H.-G.: *Geschichte und Gegenwart* [1994], S. 9.

¹¹¹

Vgl. KNEMEYER, F.-L.: *Bayerisches Kommunalrecht* [1994], S. 114 ff., Rz. 119 ff. und STÖBER, R.: *Kommunalrecht* [1992], S. 160 ff.

SCHOLLER ergänzt diese beiden Wirkungskreise um den besonders übertragenen Wirkungskreis staatlicher Sonderaufgaben wie z. B. das Forstwesen. Zusätzlich existiert ein Wirkungskreis mit Gemeinschaftsaufgaben des Bundes, der Länder und der Kommunen (Art. 91 a und 91 b GG i. V. m. Art. 104 a GG). Für beide Wirkungskreise gelten grundsätzlich die folgenden Ausführungen zum übertragenen Wirkungskreis entsprechend.

Vgl. SCHOLLER, H.: *Kommunalrecht* [1990], S. 236 und S. 166.

¹¹²

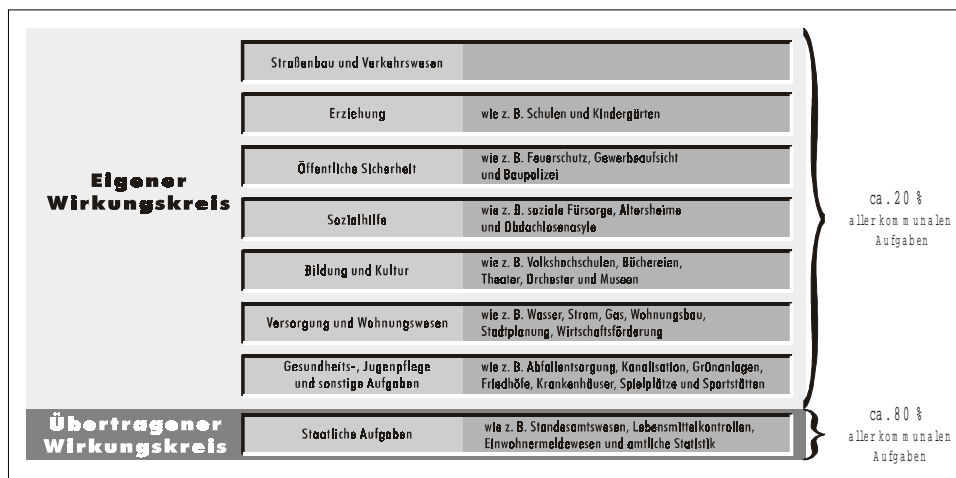
Art. 7 II GO BY lautet: „¹ In Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises handeln die Gemeinden nach eigenem Ermessen. ² Sie sind nur an die gesetzlichen Vorschriften gebunden“.

¹¹³

Art. 8 II GO BY legt fest: „Für die Erledigung übertragener Angelegenheiten können die zuständigen Staatsbehörden den Gemeinden Weisungen erteilen“.

Örtlichkeit ab: Eigene Aufgaben sind nach Art. 7 I GO BY alle Angelegenheiten örtlicher Gemeinschaft.¹¹⁴

Abbildung 2: Kommunale Aufgaben - eine Auswahl.



Quelle: In Anlehnung an BORMANN, M. / STIETZEL, C.: *Kommunalpolitik* [1993], S. 9.

Grundsätzlich umfassen die Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises alle Aufgaben, die innerhalb der Gemeindegrenzen anfallen und die nicht gleichzeitig Aufgaben im Gesamtgebiet einer übergeordneten staatlichen Organisationseinheit darstellen und nicht bereits gesetzlich anderen Trägern öffentlicher Verwaltung zugeordnet sind (Gesetzesvorbehalt).¹¹⁵ Konkret weist Art. 83 I LV BY i. V. m. Art. 7 und 57 GO BY Angelegenheiten dem eigenen

¹¹⁴

Vgl. KNEMEYER, F.-L.: *Bayerisches Kommunalrecht* [1994], S. 117, Rz. 122.

Das Kriterium 'Örtlichkeit' ergibt sich aus Art. 28 II 1 GG. Die Bestimmung von 'Örtlichkeit' und 'Gemeinschaft' ist problematisch. Diese Problematik der Abgrenzung von eigenen und übertragenen Aufgaben zeigt sich bei der Zuordnung von Aufgaben auf einzelne Erscheinungsformen kommunaler Selbstverwaltung. Da die Arbeit das Konstrukt 'Kommune' von der Erscheinungsform abstrahiert betrachtet, besteht keine Notwendigkeit, die Diskussion hierzu darzustellen.

Vgl. KNEMEYER, F.-L.: *Bayerisches Kommunalrecht* [1994], S. 56 ff., Rz. 29 f.; ROTERS, W.: *Mitwirkung* [1975], S. 1 ff., S. 28 und RICHTER, G.-J.: *Verfassungsprobleme* [1977], S. 131 ff.

¹¹⁵

Vgl. KNEMEYER, F.-L.: *Bayerisches Kommunalrecht* [1994], S. 119, Rz. 122 f. und *BayVerfGHE* [23.12.1957], S. 114.

Wirkungskreis der Kommunen zu:¹¹⁶ Hierzu zählen beispielsweise so verschiedene Aufgaben wie die des örtlichen Verkehrs nebst Straßen- und Wegebau und der örtlichen Polizei, der örtlichen Kulturpflege sowie des Vormundtschaftswesens und der Wohlfahrtspflege, der Ehe- und Mütterberatung sowie Säuglingspflege und der Erhaltung ortsgeschichtlicher Denkmäler und Bauten. Die Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises bestehen aus

- freiwilligen Aufgaben und
- Pflichtaufgaben.

Bei freiwilligen Aufgaben, die die Kommunen nach Art. 57 I GO BY zwar erfüllen sollen, entscheidet jeweils die einzelne Kommune, ob und wie sie eine Aufgabe erfüllen will (Ermessensentscheidungen).¹¹⁷

Bei Pflichtaufgaben, die nach Art. 57 II GO BY die Kommunen erfüllen müssen, können Kommunen nur über die Ausgestaltung der Aufgabendurchführung frei befinden (gebundene Entscheidungen).¹¹⁸

Eine Grenze eigenverantwortlicher Aufgabenerfüllung im eigenen Wirkungskreis - insbesondere für freiwillige Aufgaben - ergibt sich aus der Leistungsfähigkeit einer Kommune; wobei Leistungsfähigkeit deren Verwaltungs- und Finanzkraft meint. Art. 57 I 1 GO BY bestimmt, daß Kommunen „im eigenen Wirkungskreis [...] in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die öffentlichen Einrichtungen schaffen und erhalten [sollen], die nach den örtlichen Verhältnissen für das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Wohl ihrer Einwohner erforderlich sind“. ¹¹⁹ Es bleibt im Rahmen der Gesetze dem Ermessen der

¹¹⁶

Neben den Bestimmungen des Art. 83 I LV BY enthalten die bayerische Landesverfassung (LV BY) und weitere Landesgesetze einige konkrete Aufgabenzuweisungen an den eigenen Wirkungskreis der Kommunen. Hier sei auf Art. 106 II, 125 II, 126 I 2, 133 I 3, 140, 141, 145, 149 I 1 LV BY sowie Art. 47 und 48 BayStrWG nur hingewiesen. Aus den in der LV BY aufgeführten Aufgaben ergibt sich keine automatische Rechtspflicht für die Kommunen zur Erfüllung. Zur Pflichtaufgabe für Kommunen kann nach Art. 57 I 1 GO BY eine der in LV BY genannten Aufgaben nur dann werden, wenn gemäß Art. 57 I 2 GO BY diese durch ein Gesetz besonders dazu bestimmt ist. Die Nennung von Aufgaben in der LV BY dient nur zur Abgrenzung kommunaler Aufgabenbereiche von denen des Staates.

Vgl. KNEMEYER, F.-L.: *Bayerisches Kommunalrecht* [1994], S. 121, Rz. 128.

¹¹⁷

Vgl. SCHOLLER, H.: *Kommunalrecht* [1990], S. 92.

¹¹⁸

Vgl. KNEMEYER, F.-L.: *Bayerisches Kommunalrecht* [1994], S. 120 f., Rz. 126 f. und SCHOLLER, H.: *Kommunalrecht* [1990], S. 92.

¹¹⁹

Art. 57 I GO BY führt weiterhin Einrichtungen auf, die der Gesetzgeber für erforderlich hält: Dies sind

Kommunen überlassen, welche Einrichtungen¹²⁰ im Einzelfall für das Wohl ihrer Bürger erforderlich sind. Entspricht die Errichtung einer Einrichtung nicht der Leistungskraft der betreffenden Kommune und bzw. oder dient diese Einrichtung nicht dem Gemeinwohl, kann sich die Kommune nicht auf die Eigenverantwortlichkeit berufen, die ihr Art. 7 II GO BY einräumt. Sie muß auf einen Vollzug dieser Aufgabe verzichten.¹²¹ Eine entsprechende Regelung sieht Art. 57 III GO BY für den Fall vor, daß eine Pflichtaufgabe die Leistungsfähigkeit einer Kommune übersteigt: Hier wird die Erfüllung der Pflichtaufgabe dadurch gewährleistet, daß diese ggf. auch in interkommunaler Zusammenarbeit wahrgenommen werden kann.

Die Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises unterliegen der Rechtsaufsicht des Staates. Diese hat nach Art. 109 I GO BY „die Erfüllung der gesetzlich festgelegten und übernommenen öffentlich-rechtlichen Aufgaben und Verpflichtungen der Gemeinde und die Gesetzmäßigkeit ihrer Verwaltungstätigkeit zu überwachen“. Die Rechtsaufsichtsbehörde¹²² besitzt nach Art. 111 GO BY nur das Recht zur Information. Sie darf nicht selber handeln oder das Ermessen der Kommune durch ihr eigenes Ermessen ersetzen. Im Falle rechtswidrigen Verhaltens einer Kommune hat die Rechtsaufsichtsbehörde die Pflicht zur Beanstandung (Art. 112 GO BY) und darüber hinaus zur Ersatzvornahme (Art. 113 GO BY). Im äußersten Falle stehen der Rechtsaufsichtsbehörde gemäß Art. 114 GO BY die Bestellung von Beauftragten, die Auflösung des Kollegialorgans und die Neuwahl des Ersten Bürgermeisters als

Einrichtungen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, der Feuersicherheit, der öffentlichen Reinlichkeit, des öffentlichen Verkehrs, der Gesundheit, der öffentlichen Wohlfahrtspflege einschließlich der Jugendhilfe, des öffentlichen Unterrichts und der Erwachsenenbildung, der Jugendertüchtigung und der Kultur- und Archivpflege. Die Belange des Natur- und Umweltschutzes sind dabei zu beachten.

120

Unter öffentlichen Einrichtungen im Sinne des Art. 21 I GO BY ist „ganz allgemein jede Einrichtung zu verstehen, die von der Gemeinde im öffentlichen Interesse unterhalten und durch einen gemeindlichen Widmungsakt der allgemeinen Benutzung [...] zugänglich gemacht wird“.

BayVerwGHE [11.12.1969], S. 102.

121

Vgl. KNEMEYER, F.-L.: *Bayerisches Kommunalrecht* [1994], S. 121 f., Rz. 129.

122

Die für die Rechtsaufsicht zuständigen Behörden sind entsprechend der zu überwachenden Kommunenart in Art. 110 GO BY festgelegt: Die Landratsämter üben die Rechtsaufsicht über die kreisangehörigen Gemeinden aus, die Regierungen über die kreisfreien Städte und als obere Rechtsaufsichtsbehörde über die kreisangehörigen Gemeinden sowie das Staatsministerium des Innern als obere Rechtsaufsichtsbehörde über die kreisfreien Städte.

abgestuftes Instrumentarium zur Verfügung.¹²³ So kann die Erfüllung einer Pflichtaufgabe im Gegensatz freiwilligen Aufgaben rechtsaufsichtlich erzwungen werden. Überträgt die Kommune eine Pflichtaufgabe einem Dritten, wird sie von der Verpflichtung zur Erfüllung nicht frei. Dritte können kommunalintern zur Durchführung oder zur Kostentragung bei Pflichtaufgaben herangezogen werden.¹²⁴

Die Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises umfassen örtliche Aufgaben, „die wegen ihrer Bedeutung für den Gesamtstaat eigentlich von diesem erfüllt werden müßten“¹²⁵, die der Staat den Kommunen jedoch „aus Gründen der Zweckmäßigkeit und [...] der ortsnahen, bürgerschaftsverbundenen Aufgabenerfüllung“¹²⁶ überträgt.

Die übertragenen Angelegenheiten sind gemäß Art. 6 II GO BY 'echte' Kommunalaufgaben. Nach Art. 8 I GO BY erfüllen Kommunen diese Aufgaben im Namen des Staates, der deshalb gemäß Art. 83 IV 3 LV BY ein eng begrenztes Weisungsrecht gegenüber den Kommunen besitzt.¹²⁷ So unterliegen die Kommunen im Wirkungskreis der übertragenen Aufgaben nicht nur der Rechtsaufsicht,¹²⁸ sondern auch der Fachaufsicht.¹²⁹ Diese überwacht nach Art. 109 II GO BY die Ausübung kommunalen Verwaltungsermessens. Die Eingriffe der

123

Vgl. KNEMEYER, F.-L.: *Bayerisches Kommunalrecht* [1994], S. 250 f., Rz. 313 ff.

124

Vgl. KNEMEYER, F.-L.: *Bayerisches Kommunalrecht* [1994], S. 122, Rz. 132 und S. 123, Rz. 134.

125

KNEMEYER, F.-L.: *Bayerisches Kommunalrecht* [1994], S. 123 f., Rz. 136.

126

KNEMEYER, F.-L.: *Bayerisches Kommunalrecht* [1994], S. 124, Rz. 136.

127

Vgl. KNEMEYER, F.-L.: *Bayerisches Kommunalrecht* [1994], S. 124 f., Rz. 136 ff.

Daß das Weisungsrecht des Staates eng begrenzt ist, liegt darin begründet, daß die Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises gemäß Art. 6 II GO BY echte kommunale Aufgaben sind.

128

Für die Rechtsaufsicht bei Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises gelten entsprechend die zuvor ausgeführten Bestimmungen zur Rechtsaufsicht bei Aufgaben des eigenen Wirkungskreises.

129

Neben Rechtsaufsicht und Fachaufsicht übt der Staat bei übertragenen staatlichen Sonderaufgaben (besonders übertragener Wirkungskreis) zusätzlich eine Sonderaufsicht über die Kommunen aus. Diese Aufsicht ist eine besondere Form der Fachaufsicht. Als Sonderaufsicht gilt z. B. die Aufsicht über das kommunale Beamten-, Besoldungs- und Dienststrafwesen.

Vgl. SCHOLLER, H.: *Kommunalrecht* [1990], S. 237.

Fachaufsichtsbehörde¹³⁰ sind eingeschränkt auf Fälle, in denen das Gemeinwohl oder öffentlich-rechtliche Ansprüche einen Eingriff erforderlich machen und auf Fälle, in denen die Bundesregierung nach Art. 84 V GG oder Art. 85 III GG die Weisung zum Eingriff erteilt.¹³¹ Die Fachaufsicht besitzt als Aufsichtsmittel laut Art. 116 I GO BY neben dem Informationsrecht das Recht zur Weisung im voraus und die Befugnis, Aufhebung bzw. Änderung kommunaler Beschlüsse oder Verordnungen verlangen zu können. Kommt eine Kommune den Weisungen der Fachaufsichtsbehörde nicht nach, muß sich die an die Rechtsaufsichtsbehörde wenden, die jene nach Art. 116 II GO BY zu unterstützen und die Weisungen der Fachaufsichtsbehörde gegenüber der betreffenden Kommune durchzusetzen hat.¹³²

Die Kosten für die Erfüllung der umfangreichen und vielfältigen Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises haben die Kommunen selbst zu tragen.¹³³ Ihnen sollen hierfür gemäß Art. 83 III LV BY notwendige Mittel über den kommunalen Finanzausgleich erschlossen werden. Nach Maßgabe des Art. 7 II FAG BY werden die Finanzaufwendungen, die die Kommunen als Ersatz für den Verwaltungsaufwand für Aufgaben des jeweils übertragenen Wirkungskreises erhalten, im wesentlichen auf Basis der Einwohnerzahl und der Erscheinungsform kommunaler Selbstverwaltung bemessen. Die wirklichen Kosten bleiben

¹³⁰

Die Fachaufsicht ist inhaltlich wie formell von der Rechtsaufsicht verschieden. Während die Rechtsaufsicht von den Behörden der inneren Verwaltung wahrgenommen wird (Art. 110 GO BY), obliegt die jeweilige Fachaufsicht den im einzelnen dafür zuständigen Fachbehörden (Art. 115 GO BY). Die Durchführung der Fachaufsicht übernimmt - wenn nichts anderes gesetzlich bestimmt ist - die jeweilige Rechtsaufsichtsbehörde (Art. 115, I GO BY). So trägt oftmals - trotz formaler Trennung - ein und dieselbe Stelle Fach- und Rechtsaufsichtspflichten.

Vgl. KNEMEYER, F.-L.: *Bayerisches Kommunalrecht* [1994], S. 254, Rz. 320.

¹³¹

Art. 84 V und 85 III GG umfassen Weisungsrechte von Bund bzw. obersten Bundesbehörden gegenüber den Landesbehörden.

¹³²

Vgl. KNEMEYER, F.-L.: *Bayerisches Kommunalrecht* [1994], S. 252 ff., Rz. 319 ff.

Die Rechtsaufsichtsbehörde handelt bei der Durchsetzung von Weisungen der Fachaufsichtsbehörde aus eigenen Befugnissen. Ihr steht deshalb das Recht zu, die Zuständigkeiten der Fachaufsichtsbehörde nachzuprüfen und ggf. eine Entscheidung der nächst höheren staatlichen Verwaltungsbehörde herbeizuführen.

Vgl. KNEMEYER, F.-L.: *Bayerisches Kommunalrecht* [1994], S. 255, Rz. 321 und HELMREICH, K. / WIDTMANN, J. / GRASSER, W.: *Bayerische Gemeindeordnung* [1980], S. 591, Art. 116, Rz. 4.

¹³³

Gemessen an der Zahl der Verwaltungsakte gehören über 80 % aller Kommunalaufgaben zum übertragenen Wirkungskreis. Vgl. KNEMEYER, F.-L.: *Bayerisches Kommunalrecht* [1994], S. 124, Rz. 137.

unberücksichtigt.¹³⁴ Diskrepanzen zwischen finanziellen Lasten, die einer Kommune aufgrund übertragener Aufgaben tatsächlich entstehen und den Finanzaufweisungen, die eigentlich zum Ausgleich dieser Lasten gedacht sind, können die Folge sein. Oftmals machen staatliche Zuweisungen nur einen Bruchteil der verursachten Kosten aus. Deshalb wird die kommunale Wahrnehmung staatlicher Aufgaben als die aus Bundes- bzw. Ländersicht 'billigste Form der Staatsverwaltung' bezeichnet.¹³⁵

2.2.2

Kommunale Hoheitsrechte

Zur Erfüllung eigener und übertragener Aufgaben in Eigenverantwortlichkeit besitzen die Kommunen Hoheitsbefugnisse. Der Kernbestand kommunaler Hoheitsrechte umfaßt

- die Gebietshoheit,
- die Organisationshoheit,
- die Personalhoheit,
- die Finanzhoheit,
- die Planungshoheit,
- die Satzungshoheit,
- die Verwaltungshoheit,
- die Kooperationshoheit sowie
- die Informations- und Statistikhoheit.¹³⁶

¹³⁴

Vgl. KNEMEYER, F.-L.: *Bayerisches Kommunalrecht* [1994], S. 125, Rz. 139.

¹³⁵

Vgl. STÖBER, R.: *Kommunalrecht* [1992], S. 164.

¹³⁶

Diese Differenzierung von Hoheitsrechten der Kommunen beruht auf STÖBER. KNEMEYER unterscheidet im Gegensatz hierzu nur Rechtssetzungshoheit, Verwaltungs- und Finanzhoheit und Personalhoheit. GISEVIUS trennt die kommunalen Hoheitsrechte in Personalhoheit, Organisationshoheit, Planungshoheit, Rechtssetzungshoheit, Finanzhoheit und Steuerhoheit. Die Arbeit folgt dem Verständnis STÖBERS, da dessen Unterscheidung umfassender und zugleich präziser ist.

Kommunen sind - wie bereits erwähnt - Gebietskörperschaften. Ihre Gebiets-
hoheit¹³⁷ bezeichnet den räumlichen Zuständigkeitsbereich einer Kommune¹³⁸
und die räumliche Grenze zu deren Nachbarkommunen.¹³⁹ Entsprechend des
Territorialprinzips erfaßt die Gebietshoheit alle Personen, die sich innerhalb
der räumlichen Grenze der Kommune befinden oder die durch Grund und
Boden oder durch einen Betrieb auf dem Gebiet¹⁴⁰ der Kommune mit ihr ver-
bunden sind. Die Gebietshoheit ist instrumenteller Ausdruck der Garantie, daß
die Kommunen für alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zustän-
dig sind. Die Gebietshoheit ist ein essentielles Strukturelement kommunaler
Selbstverwaltung, da alles soziale, kulturelle und wirtschaftliche Leben im Ge-

Vgl. STÖBER, R.: *Kommunalrecht* [1992], S. 42 ff.; KNEMEYER, F.-L.: *Bayerisches Kommunalrecht* [1994], S. 75
ff., Rz. 50 ff. und GISEVIUS, W.: *Kommunalpolitik* [1994], S. 24.

137

Grenze aller Hoheitsrechte ist die Bestimmung des Art. 28 II GG, daß die kommunale Selbstverwaltung „im
Rahmen der Gesetze“ Bestand habe. Sie unterliegt Landesrecht. Dies bedeutet, daß z. B. in Bayern nach
Art. 11 II 1 2. GO BY im Zuge einer Gebiets- oder Funktionalreform auch zwangsweise gegen den Willen
betreffender Kommunen Änderungen in deren Bestand oder Gebiet vom Landesgesetzgeber vorgenommen
werden können. Dies obwohl den Kommunen grundsätzlich das Recht auf Erhaltung ihres Bestandes und
ihres Gebietes in Art. 10 II GO BY zuerkannt wird.

Vgl. STÖBER, R.: *Kommunalrecht* [1992], S. 43 und KNEMEYER, F.-L.: *Bayerisches Kommunalrecht* [1994], S.
79, Rz. 56.

138

Es ist umstritten, über welche Kriterien sich dieser Zuständigkeitsbereich definieren soll, also welches die
konstitutiven Elemente für das räumliche Gebilde 'Kommune' sind. In der historischen Entwicklung bildet
sich die örtliche Verbundenheit als Kriterium heraus. Im Zuge der Gebiets- und Funktionalreformen der
siebziger Jahre tritt ergänzend die Leistungsfähigkeit (Finanz- und Verwaltungskraft) einer Kommune als
Kriterium der Zuordnung von Gebiet und Kommune hinzu. KNEMEYER geht davon aus, daß weder Großstäd-
te noch Verwaltungsgemeinschaften die örtliche Verbundenheit erreichten. KNEMEYER hält deshalb eine
Neudefinition der territorialen Grundnorm für erforderlich: Finanz- und Verwaltungskraft einer Kommune
müßten mit dem Kriterium Bürgernähe harmonisiert werden.

Vgl. KNEMEYER, F.-L.: *Bayerisches Kommunalrecht* [1994], S. 76 f., Rz. 52 und RICHTER, G.-J.: *Verfassungs-
probleme* [1977]
S. 131 ff.

139

Vgl. *BaWüVerwGHE* [06.11.1989], S. 390 f.

140

Art. 10 I 2 GO BY bestimmt: „Die Gesamtheit der zu einer Gemeinde gehörenden Grundstücke bildet das
Gemeindegebiet“.

biet der Kommune stattfindet,¹⁴¹ denn „jeder Teil des Staatsgebiets ist einer Gemeinde zugewiesen“¹⁴².

Die Organisationshoheit spricht den Kommunen vom Grundsatz her das Recht zu, ihre innere und äußere Organisation selber zu ordnen. Tatsächlich sind die Kommunen in Bezug auf ihre äußere Organisation weitgehend an bestehende gesetzliche Vorgaben gebunden. Eine Verfassungsautonomie steht ihnen nicht zu. Vorhandensein und Bildung kommunaler Organe, ihre Kompetenzabgrenzung, Willensbildung, Außenvertretung und Verfahrensvorschriften regelt der Landesgesetzgeber, in dessen Organisationsgewalt die Kommunalverfassung fällt. Der Kommune bleibt vornehmlich die innere Organisationsgewalt. Damit fällt der Kommune vor allem die Kompetenz der Geschäftsverteilung, Geschäftsordnung und Organeinrichtung zu. Selbst diese kann dadurch beschränkt sein, daß die Gemeindeordnung einen betreffenden Organisationsgegenstand bereits rechtlich regelt. Folglich ist die Organisationshoheit der Kommunen eine relative Hoheit.¹⁴³ Die Kommune darf im Rahmen der Gesetze Behörden, Einrichtungen und Dienststellen nach eigenem Ermessen einrichten, verändern und aufheben. Sie hat die Befugnis, für deren sachliche und personelle Ausstattung zu sorgen, deren Kompetenzen und innere Ordnung zu bestimmen. Ihr steht die Aufsicht und die Führung des gesamten kommunalen Verwaltungsapparates zu. Dies umfaßt auch Entscheidungen über Ausgliederung und Privatisierung von Einrichtungen. In der Organisationshoheit kommt die relative organisatorische Unabhängigkeit der Kommunen vom Staat zum Ausdruck. Sie dient dem Ziel einer anpassungsfähigen und effizienten Erledigung kommunaler Aufgaben.¹⁴⁴

Die Personalhoheit¹⁴⁵ umschreibt das Recht der Kommunen, Beamte, Angestellte und Arbeiter,¹⁴⁶ die zur ordnungsgemäßen Aufgabenerledigung not-

¹⁴¹

Vgl. STOBER, R.: *Kommunalrecht* [1992], S. 43.

¹⁴²

Art. 11 I 1 LV BY.

Der Grundsatz, daß jeder Teil des Staatsgebiets einer Gemeinde zugeteilt ist, wird durchbrochen durch Art. 11 I 2 LV BY, der die Ausnahme gemeindefreier Gebiete formuliert. Dies sind in Bayern 272 Gebiete mit einer Fläche von 3.109,19 km², was 4,4 % der Gesamtfläche Bayerns ausmacht (Stand: 01.01.1994).

Vgl. *Statistisches Jahrbuch BY* [1995], S. 24, Tab. I. A. 1.

¹⁴³

Vgl. STOBER, R.: *Kommunalrecht* [1992], S. 44 f.

¹⁴⁴

Vgl. STOBER, R.: *Kommunalrecht* [1992], S. 44 f. und SCHMIDT-JORTZIG, E.: *Kommunale Organisationshoheit* [1979], S. 81 ff. und S. 161 ff.

¹⁴⁵

Auch der Personalhoheit sind - wie die Organisationshoheit - zahlreiche Schranken auferlegt. Exemplarisch

wendig sind, anzustellen, zu befördern und zu entlassen.¹⁴⁷ Die Befugnis, alle personalrechtlichen Entscheidungen zu treffen, schließt auch Fragen der Vergütung und der Disziplinargewalt ein.¹⁴⁸ Personalrechtliche Entscheidungen gehören deshalb zu den Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises und liegen somit im eigenen Ermessen der Kommune, ohne der Aufsicht durch eine Fachaufsichtsbehörde unterworfen zu sein.¹⁴⁹

Die Finanzhoheit gliedert sich in die Einnahmenhoheit und die Ausgabenhoheit.¹⁵⁰ Die Einnahmenhoheit erlaubt den Kommunen, Einnahmequellen, die der Staat ihnen überlassen hat, frei ausschöpfen zu können. Hierzu gehören die Kommunalsteuern und die sogenannten sonstigen Abgaben. Die Ausgabenhoheit stellt die Mittelverwendung, den kommunalen Haushalt und Stellenplan ins Ermessen der Kommunen.¹⁵¹ Beide, Einnahmen- und Ausgabenhoheit, sind notwendige Grundlage für die Eigenverantwortlichkeit der Kommu-

seien nur die Vorschriften des Beamtenrechts erwähnt. Folglich ist auch die Personalhoheit eine relative Hoheit.

Vgl. STÖBER, R.: *Kommunalrecht* [1992], S. 45 f.

¹⁴⁶

Beamte, Angestellte und Arbeiter gehören zur Gruppe hauptamtlicher Mitarbeiter. Vollständigkeitshalber sei auf die ehrenamtliche Aufgabenerledigung hingewiesen, die sich aus der politischen Selbstverwaltung ergibt. Der Dualismus hauptamtlicher und ehrenamtlicher Mitarbeit in der Kommune ist bei der Handhabung der Personalhoheit zu berücksichtigen.

Vgl. STÖBER, R.: *Kommunalrecht* [1992], S. 45.

¹⁴⁷

Vgl. *BVerfGE* [29.04.1958], S. 358 f.; *BVerfGE* [26.11.1963], S. 182 und *BVerfGE* [20.03.1952], S. 175.

¹⁴⁸

Vgl. WOLFF, H. J. / BACHOF, O. : *Verwaltungsrecht 2* [1976], S. 205.

¹⁴⁹

Vgl. KNEMEYER, F.-L.: *Bayerisches Kommunalrecht* [1994], S. 109, Rz. 116.

Die Zuordnung der Personalangelegenheiten zum eigenen Wirkungskreis der Kommune gilt auch in Bezug auf Personal, das ausschließlich mit Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises befaßt ist.

¹⁵⁰

Ob der Finanzhoheit der Anspruch auf angemessene Finanzausstattung nach Art. 83 III LV BY zuzurechnen ist, ist umstritten. Die Arbeit sieht den Anspruch auf angemessene Finanzausstattung von der Finanzhoheit getrennt: Ein Anspruch kann nicht mit freier Verfügungsgewalt gleichgesetzt werden; Beleg dafür sind die zweckgebundenen Zuweisungen.

Vgl. STÖBER, R.: *Kommunalrecht* [1992], S. 47 f. und KNEMEYER, F.-L.: *Bayerisches Kommunalrecht* [1994], S. 106, Rz. 112.

¹⁵¹

Vgl. STÖBER, R.: *Kommunalrecht* [1992], S. 47.

nen bei ihrer Aufgabenerfüllung.¹⁵² Die Finanzhoheit wird insoweit zur Finanzautonomie der Kommune, als daß sie berechtigt ist, ihre Finanzwirtschaft durch Normsetzung z. B. in Form der Haushaltssatzungen oder in Form der Steuersatzungen zu regeln.¹⁵³

Mit der Planungshoheit kommt den Kommunen das Recht zu, alle in den Grenzen ihres Gebietes anfallenden planungsfähigen Aufgaben in eigener Verantwortung und im Rahmen gesetzlich geregelter Zuständigkeiten ohne strikte und durchgängige Bindung an staatliche Vorgaben zu erfüllen.¹⁵⁴ Dazu gehört auch die Beteiligung an Planungsvorgängen übergeordneter Ebene, soweit diese die Belange der Kommune berühren. Die Planungshoheit ist für Kommunen unverzichtbare Grundlage zur Wahrnehmung von Aufgaben im

152

Vgl. KNEMEYER, F.-L.: *Bayerisches Kommunalrecht* [1994], S. 106, Rz. 112 und STOBER, R.: *Kommunalrecht* [1992], S. 47.

153

Vgl. *BayVerwGHE*, [11.08.1982], S. 752 und *BayVerfGHE* [15.12.1988], S. 306.

Ob zur Finanzautonomie auch das Recht gehört, Steuern zu erheben, die die Kommune selbst entwickelt hat, ist umstritten. Der Wortlaut des Art. 83 II 2 LV BY wird vom BayVerfGH so gewertet. Eine andere Auffassung vertritt STOBER, der die Gewährung und Regelung von Steuern ausschließlich dem Bund und den Ländern zuweist. Für STOBER haben die Kommunen nur dann das Recht zur Einführung und Erhebung von Steuern, wenn sie der Landesgesetzgeber dazu ermächtigt. Da die Arbeit bayerische Kommunen betrachtet, folgt sie der Auffassung des BayVerfGH.

Vgl. STOBER, R.: *Kommunalrecht* [1992], S. 47; PAGENKOPF, H. *Verfassungsrecht* [1975], S. 88 ff.; GRAWERT, R.: *Kommunale Finanzhoheit* [1983], S. 537 ff. und *BayVerfGHE* [15.12.1988], S. 306 ff.

Grundsätzlich ist auch die Finanzhoheit erheblichen Reglementierungen unterworfen. In diesem Zusammenhang sei auf die Vielzahl an Genehmigungsvorbehalten hingewiesen, so z. B. für Kredite nach Art. 71 II GO BY.

Vgl. STOBER, R.: *Kommunalrecht* [1992], S. 48.

154

Unbestritten ist, daß die Planungshoheit wie die anderen Hoheitsrechte aufgrund der engen Verknüpfung von Kommune und Staat Beschränkungen unterliegt. Als Beispiel seien die sogenannten privilegierten Fachplanungen gemäß § 38 BauGB und die Anpassung der kommunalen Bauleitpläne an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung nach § 1 IV BauGB erwähnt. Bei etwaigen Planungsbeschränkungen bestehen für die Kommunen jedoch Mitwirkungsrechte.

Vgl. STOBER, R.: *Kommunalrecht* [1992], S. 50.

Zu kommunaler Planung vgl. PÜTTNER, G.: *Planungsarbeit* [1983], S. 317 ff. und HOPPE, W.: *Planung* [1983], S. 555 ff.

eigenen Ermessen: Erst eigenständige Planungen erlauben eigenständige Entscheidungen.¹⁵⁵

Die Satzungshoheit gestattet den Kommunen, ihre Angelegenheiten durch Satzungen zu regeln.¹⁵⁶ Die dazugehörige Satzungsautonomie gehört zum Kernbereich kommunaler Selbstverwaltungsgarantie. Kommunen müssen zur sachgerechten Gestaltung und Ordnung ihrer Wirkungskreise die Autorität besitzen, eigenständig allgemeine Regelungen in ihrem Hoheitsgebiet zu treffen.¹⁵⁷

Die Verwaltungshoheit meint das Recht der Kommunen, Einzelentscheidungen, die für die Erfüllung ihrer Aufgaben und die Durchführung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften notwendig sind, im Rahmen gesetzlicher Vorgaben treffen und vollziehen zu dürfen.¹⁵⁸

Die Kooperationshoheit ist Grundlage für die eigenständige Entscheidung der Kommunen zur Zusammenarbeit mit anderen Stellen.¹⁵⁹ Hierauf gründet sich z. B. die interkommunale Zusammenarbeit bei gemeinsamer Errichtung und Betreibung öffentlicher Einrichtungen.¹⁶⁰

Die Informations- und Statistikhoheit beschreibt das Recht der Kommunen im Rahmen der Gesetze,¹⁶¹ Informationen über ihre Bürger zu erheben, die zur

155

Ob die Planungshoheit aufgrund ihrer besonderen Bedeutung für die Aufgabenerfüllung der Kommunen zu deren unantastbaren Kernbereich zählt, ist umstritten. Das BVerfG hat die Frage bislang offengelassen.

Vgl. STOBER, R.: *Kommunalrecht* [1992], S. 49; *BVerfGE* [23.06.1987], S. 118 und Fußnote 103.

156

Vgl. Art. 23 1 GO BY.

157

Vgl. STOBER, R.: *Kommunalrecht* [1992], S. 50.

Zur genaueren Darstellung der Satzungshoheit vgl. KNEMEYER, F.-L.: *Bayerisches Kommunalrecht* [1994], S. 67, Rz. 67.

158

Vgl. STOBER, R.: *Kommunalrecht* [1992], S. 51.

159

Zur Bedeutung der Kooperationshoheit vgl. SCHMIDT-JORTZIG, E.: *Kooperationshoheit* [1983], S. 525 ff.

160

Vgl. STOBER, R.: *Kommunalrecht* [1992], S. 51.

161

Bei gesetzlichen Schranken der Informations- und Statistikhoheit sei auf das Recht der Bürger auf informationelle Selbstbestimmung hingewiesen. Daher unterliegt die Informationsbeschaffung der Kommunen der Vorgabe informationeller Gewaltenteilung, d. h. die Informationsbeschaffung muß von allen anderen Kommunalaufgaben organisatorisch-technisch getrennt sein: Kommunen sind zur Schaffung eines eigen-

Aufgabenerfüllung notwendig sind.¹⁶²Sie ist Voraussetzung dafür, daß die Kommunen eigenständig ihre Aufgaben planen, gestalten und durchführen können.

Bei Überlegungen zur Neu-Ausrichtung kommunaler Verwaltung ist die Zugehörigkeit betreffender Aufgaben zu einem Wirkungskreis zu beachten. Gehört eine Aufgabe zu den freiwilligen Aufgaben des eigenen Wirkungskreises, so besteht für die Kommunen grundsätzlich die Möglichkeit, die Notwendigkeit zu deren weiteren Wahrnehmung zu hinterfragen und ggf. zu verneinen. Auch liegt es im Ermessen der Kommunen, die Wahrnehmungsform abzuändern.

Bei Pflichtaufgaben des eigenen Wirkungskreises zeigen sich erste Gestaltungsrestriktionen für eine Modernisierung kommunaler Verwaltung. Hier können die Kommunen nur unter Beachtung der Rechtmäßigkeit die Art und Weise, wie sie eine Aufgabe erfüllen, neu gestalten. Die Zahl der Gestaltungsparameter ist bei Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises noch weiter eingeschränkt, da Kommunen zudem der Fachaufsicht unterliegen. Dennoch kann davon ausgegangen werden, daß sich für die Kommunen bei Durchführung dieser Aufgaben überall dort Handlungsmöglichkeiten für eine Reform ergeben, soweit das Gemeinwohl bzw. öffentlich-rechtliche Ansprüche des Staates nicht grundsätzlich berührt sind. Insgesamt ist festzuhalten, daß erhebliche Gestaltungsräume für eine eigenständige Neu-Ausrichtung ihrer Verwaltungen existieren, da der Staat den Kommunen entsprechend umfangreiche Hoheitsrechte zugesteht.

Für eine Neu-Ausrichtung auf Basis immanenter Gestaltungsmöglichkeiten der kommunalen Verwaltung entsprechend dem skizzierten staatsrechtlich-kommunalwissenschaftliche Verständnis, ist insbesondere die innere Organisationshoheit von Bedeutung. Vor allem sie bestimmt den Handlungsrahmen, in dem eine Kommune ihr Leistungs- und Organisationsprofil dem Anforderungsprofil des Umsystems wieder anpassen kann: Je umfassender die Rechte innerer Organisationshoheit, desto umfangreicher sind die Möglichkeiten einer Kommune sich aus eigener Kraft zu wandeln und Leistungsfähigkeit (zurück) zu gewinnen.

2.3

Institutionenverständnis

Diese staatsrechtlich-kommunalwissenschaftliche Sichtweise von Kommune entspricht einem Institutionenverständnis, wie es BECK formuliert: Institution sei „eine zur regelmäßigen, rechtlich geordneten Erfüllung bestimmter Zweck-

ständigen statistischen Amtes verpflichtet.

Vgl. STÖBER, R.: *Kommunalrecht* [1992], S. 52.

¹⁶²

Vgl. STÖBER, R.: *Kommunalrecht* [1992], S. 52.

ke auf Dauer geschaffene, in der Verfassung oder im sonstigen öffentlichen Recht des betreffenden Staats verankerte, öffentliche Einrichtung“¹⁶³. Diese eher statische Auffassung sieht Institution in einer bestehenden, vom Gesetzgeber definierten Ordnung und vernachlässigt die Entwicklung sowohl von Rahmenbedingungen wie auch der Institution selber. Dabei betont dieses Verständnis die Erfüllung von Zwecken. Nach diesem Institutionenverständnis ist es vordringliche Maßgabe für eine Neu-Ausrichtung kommunaler Verwaltung, die Zwecksetzung von Kommune, also die Erfüllung staatlicher Verwaltung auf lokaler Ebene, zu gewährleisten und die Einhaltung bestehender rechtlicher Ordnungen sicherzustellen. Werden die effizienzorientierte Legitimation und das skizzierte Institutionenverständnis zusammengeführt, ergibt sich für eine Neu-Ausrichtung kommunaler Verwaltungen die Anforderung, im Rahmen bestehender Ordnungen die Effizienz der Institution 'Kommune' zu verbessern.

¹⁶³

BECK, R.: *Politik* [1977], S. 373.

Eine Übersicht verschiedener Auffassungen des Begriffs Institutionen gibt SARCINELLI.

Vgl. SARCINELLI, U.: *Institutionen* [1992], S. 156 f.

3 Politisch-wissenschaftlicher Ansatz

3.1 Begriffsauffassung

Der politisch-wissenschaftliche Beschreibungsansatz begreife laut KLÖNNE Kommunen als „jene räumlichen und personellen Einheiten, die einen sinnvollen Rahmen politischer Entscheidungs- und Planungsmöglichkeiten auf der untersten Ebene der politischen Willensbildung abgeben“¹⁶⁴. Versteht der staatsrechtlich-kommunalwissenschaftliche Ansatz Kommune als Institution im administrativen Staatsaufbau, sieht der politisch-wissenschaftliche Ansatz Kommune als Institution im politischen, demokratischen Staatsgefüge:¹⁶⁵ Kommunen sind nach diesem Verständnis die politische Sphäre kommunaler Selbstverwaltung im Sinne bürgerschaftlicher Selbstverwaltung.¹⁶⁶ Die Gebiets- und Funktionalreformen¹⁶⁷ der siebziger Jahre bringen die beiden Auffassungen von Kommune zur Deckung.¹⁶⁸ Folglich gelten viele Ausführungen zum

¹⁶⁴

KLÖNNE, A.: *Politische Gemeinde* [1972], S. 249.

Die Kritik KLÖNNES bezüglich der mangelnden Erklärungskraft des politisch-wissenschaftlichen Ansatzes zur Abbildung der Realität des Konstrukts 'Kommune' kann hier vernachlässigt werden, da sich seine Ausführungen auf real existierende Kommunen vor den Gebiets- und Funktionalreformen der siebziger Jahre beziehen; die Arbeit beschäftigt sich hingegen mit der abstrakten Idee 'Kommune': So ist z. B. die Anmerkung hinfällig, daß der Begriff 'Kommune' nach staatsrechtlich-kommunalwissenschaftlichem und politisch-wissenschaftlichem Verständnis jeweils verschiedene Konstrukte meine.

Vgl. KLÖNNE, A.: *Politische Gemeinde* [1972], S. 250 ff.

¹⁶⁵

Vgl. KNEMEYER, F.-L.: *Bayerisches Kommunalrecht* [1994], S. 29, Rz. 4 und S. 34, Rz. 8 f.; KNEMEYER, F.-L.: *Dezentralisation* [1976], S. 380 ff.; SCHOLLER, H.: *Kommunalrecht* [1990] und S. 19; STOBER, R.: *Kommunalrecht* [1992], S. 31 f.

¹⁶⁶

Vgl. STOBER, R.: *Kommunalrecht* [1992], S. 30.

¹⁶⁷

Zu Kommunalreformen in Bayern vgl. ROTH, R. A.: *Freistaat Bayern* [1993], S. 19 ff.

¹⁶⁸

Vgl. WEHLING, R. / WEHLING, H.-G.: *Gemeindereform* [1975], S. 12.

Die Frage von NABMACHER / NABMACHER, ob und inwieweit eine Deckungsgleichheit politisch-wissenschaftlicher Auffassung mit staatsrechtlich-kommunalwissenschaftlichem Verständnis realisiert sei oder ob eigentliche Zielsetzungen nicht parteitaktischen und technokratischen Zielen zum Opfer gefallen seien, wird hier nicht weiter verfolgt. Vielmehr schließt sich die Arbeit der Annahme von WEHLING / WEHLING an,

staatsrechtlich-kommunalwissenschaftlichen Ansatz - z. B. zur Einordnung der Kommunen in den Staat - entsprechend für das politisch-wissenschaftliche Verständnis. Da die Arbeit die Neu-Ausrichtung kommunaler Verwaltungen in den Mittelpunkt stellt, betrachtet sie die politische Sphäre von Kommune nur insoweit, als daß sich gemeinsame Bezugspunkte ergeben und sich diese als Restriktionen für eine kommunale Verwaltungsreform erweisen können.

3.2

Zwecke und Funktionen

Das Verhältnis von kommunaler Politik und kommunaler Verwaltung ergibt sich aus der politisch-wissenschaftlichen Zwecksetzung von Kommunen. Ausgehend von einem Verständnis von Kommune als Fundament der Demokratie¹⁶⁹ komme ihr nach KLÖNNE der Zweck zu, eine Partizipation der Bürger an staatlichem Handeln auf lokaler Ebene zu ermöglichen.¹⁷⁰ Das Verfassungsrecht garantiert die Existenz von Kommunen als eigenständige politische, demokratische Systeme¹⁷¹ gleichermaßen wie es die Erfüllung ihrer staatsrechtlich-kommunalwissenschaftlichen Verwaltungszwecke gewährleistet.¹⁷² Die Exi-

daß sich die unterschiedlichen Begriffe von Kommune weitgehend deckten und sich lediglich unterschiedliche Sichtweisen aneigneten.

Vgl. NABMACHER, H. / NABMACHER, K.-H.: *Kommunalpolitik* [1979], S. 11 und WEHLING, R. / WEHLING, H.-G.: *Gemeindereform* [1975], S. 34.

¹⁶⁹

Vgl. Art. 11 IV LV BY.

¹⁷⁰

Vgl. KLÖNNE, A.: *Politische Gemeinde* [1972], S. 251.

VERBA / NIE verstehen Partizipation als „diejenigen legalen Handlungen von Privatpersonen, die [...] dem Zwecke dienen, die Auswahl des politischen Führungspersonals bzw. dessen Aktionen zu beeinflussen“. Ähnliche Definitionen finden sich bei MCCLOSKEY, ALEMANN und MILBRATH / GOEL. Eine begrifflich weitere Begriffsfassung gibt RADTKE, der jegliche Form geistiger oder als Verhalten identifizierbarer Auseinandersetzung der Bürger mit Politik als politische Beteiligung begreift. Diese Auffassung bleibt unbeachtet, da sie Handlungsformen enthält, die für die Institution Kommune z. T. nicht relevant, nicht wahrnehmbar oder nicht operationalisierbar sind.

VERBA, S. / NIE, N. H.: *Participation* [1972], S. 2 f.; vgl. RADTKE, G. D.: *Partizipation* [1976], S. 16; MCCLOSKEY, H. J.: *Participation* [1968], S. 252 ff.; ALEMANN, U. v.: *Partizipation* [1977], S. 246 ff. und MILBRATH, L. W. / GOEL, M. L.: *Participation* [1982], S. 5 ff.

¹⁷¹

Vgl. GABRIEL, O. W.: *Kommunale Demokratie* [1983], S. 58.

¹⁷²

Demokratie als Prinzip der Institution Kommune bestimmt u. a. Art. 28, I, 2 GG: „In den [...] Gemeinden muß das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist“.

stanz von Kommunen begründet WEHLING demokratiethoretisch: Da auf kommunaler Ebene Objekte und Prozesse der Entscheidung überschaubarer und unvermittelter seien als auf anderen Ebenen des Staates, sei der Raum für eine politische Beteiligung der Bürger größer. Die Partizipation der Bürger könne über allgemeine Willensbekundung und Richtungsentscheidung mittels Wahlen hinausgehen.¹⁷³ Die Kommunen böten den Bürgern zum einen zahlreiche und vielfältige Möglichkeiten direkter Beteiligung, die z. T. verfassungsrechtlich oder gesetzlich garantiert seien.¹⁷⁴ Zum anderen eröffneten sie den Bürgern - so WEHLING und KLÖNNE - aufgrund der Überschaubarkeit ihrer politischen Prozesse Chancen zum Lernen politischen Handelns.¹⁷⁵ So haben Kommunen als politische Organisationseinheiten im Staatsaufbau auch eine elitentheoretische Legitimation: Als „Schule der Demokratie“¹⁷⁶ dienen sie zur Qualifikation der Bürger für Aufgaben auf höheren politischen Ebenen des Staats. Deshalb bilden Kommunen die Grundlage der staatspolitischen und -bildenden Entwicklung einer Demokratie.¹⁷⁷

173

Vgl. WEHLING, H.-G.: *Geschichte und Gegenwart* [1994], S. 9.

174

Zur Bürgerbeteiligung vgl. GABRIEL, O. W.: *Bürgerbeteiligung* [1989], S. 130 ff., insbesondere S. 134 ff.

175

Vgl. WEHLING, H.-G.: *Geschichte und Gegenwart* [1994], S. 9 und KLÖNNE, A.: *Politische Gemeinde* [1972], S. 250 f.

176

WEHLING, H.-G.: *Kommunalpolitik* [1991], S. 285, Sp. 1.

177

Vgl. WEHLING, H.-G.: *Politisches Lernen* [1975], S. 277 f. und KLÖNNE, A.: *Politische Gemeinde* [1972], S. 250.

Abbildung 3: Möglichkeiten der Bürger zur politischen Mitwirkung auf kommunaler Ebene.

Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung	In der Verfassung verankerte Rechte der Bürgerbeteiligung	Kommunalwahl (Art. 28, I, 2 GG), Versammlungs- und Vereinigungsrecht (Art. 8 und 9 GG), Mitwirkung der Parteien (Art. 21, I GG), Rechtsschutz (u. a. Art. 33 und 34 GG)
	Weitere Rechte zur Bürgerbeteiligung auf gesetzlicher Grundlage	u. a. Bürgerentscheid und Bürgerbegehren (Art. 18a GO BY), Bürgerantrag (Art. 18, II GO BY), Bürgerversammlung (Art. 18 GO BY), Anregungen bei Bauvorhaben (§ 3 BauGB)
	Freiwillige Beteiligungsangebote der Kommunen an die Bürger	u. a. Informationsarbeit der Kommune, Befragungen, Hearings, Planungsforen, Bürgergutachten, Beiräte, Beauftragte, ehrenamtliche Funktionen
	Organisierte Mitwirkung der Bürger	u. a. Bürgerinitiativen, Parteien, Ausschußmitgliedschaft, Mitgliedschaft in Kommunalvertretung

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an GISEVIUS, W.: *Kommunalpolitik* [1991], S. 15.

Wie sind nun die beiden Bereiche der Verwaltung und Politik zueinander angeordnet? Die Frage läßt sich mit einem kurzen Blick auf die kommunale Verfassungsordnung beantworten. Die in Bayern geltende 'Süddeutsche Ratsverfassung'¹⁷⁸ kennt gemäß Art. 29 GO BY zwei Hauptorgane: den vom Volke

¹⁷⁸

Es gibt vier Grundtypen kommunaler Verfassungsordnung: 'Süddeutsche Ratsverfassung', 'Norddeutsche Ratsverfassung', 'Magistratsverfassung' und 'Bürgermeisterverfassung'. Diese können wiederum je nach Bundesland zu unterschiedlichen Mischformen kombiniert sein. Nach WEHLING habe der jeweilige Verfassungstyp Einfluß auf den Ablauf des kommunalpolitischen Entscheidungsprozesses. Ob dies jedoch Auswirkungen auf die Inhalte der Kommunalpolitik hat, ist umstritten. Die kommunalen Verfassungstypen lassen sich insbesondere anhand der Aufteilung von Funktionen auf die Organe und deren Zusammenwirken unterscheiden. Hierbei tritt vor allem die Führungsfunktion als Kriterium hervor: Wem obliegt der Ratsvorsitz, die Leitung der Verwaltung, die Außen- und Rechtsvertretung der Gemeinde?

Vgl. WEHLING, H.-G.: *Kommunalverfassung* [1994], S. 17.

Zur Darstellung und Diskussion der einzelnen Typen kommunaler Verfassungsorgane sei auf die folgende Literatur verwiesen. WEHLING gibt eine demokratietheoretisch orientierte Beschreibung aller vier Grundtypen. STÖBER legt ausführlich grundlegende Prinzipien des deutschen Kommunalverfassungsrechts dar. SCHMIDT-EICHSTAEDT zeigt in einer kurzen Charakterisierung die konkreten Ausprägungen der vier Grundtypen in den einzelnen Flächenstaaten (nur alte Bundesländer). SCHOLLER vergleicht die einzelnen (alten) Bundesländer bezüglich ihrer Kommunalverfassungen und zeigt deren Einfluß auf die Verwaltung.

gewählten Gemeinderat und den vom Volke ebenfalls direkt auf 6 Jahre gewählten ersten Bürgermeister.¹⁷⁹ Dessen starke Stellung als kommunaler Wahlbeamter nach Art. 34 GO BY und Art. 1 und 4 KWBG BY zeigt sich in seiner umfassenden Kompetenzausstattung und kennzeichnet die 'Süddeutsche Ratsverfassung'.¹⁸⁰ Der erste Bürgermeister ist stimmberechtigter Vorsitzender des Gemeinderats und seiner Ausschüsse. Aufgrund Art. 36 GO BY vollzieht er deren Beschlüsse allein. Zugleich ist der erste Bürgermeister Kontrollorgan des Gemeinderats nach Art. 59 II GO BY: Er hat die Pflicht zur Be-

KNEMEYER wertet die Grundtypen (er faßt 'Süddeutsche Ratsverfassung' und 'Bürgermeisterverfassung' zusammen) vor dem Hintergrund allgemeiner Reformdiskussionen und zeigt die Notwendigkeit der gleichzeitigen Existenz von Verwaltung und Politik unter einer einheitlichen Leitung des ersten Bürgermeisters. Bei älteren Darstellungen sei darauf hingewiesen, daß sie vom Prinzip her Gültigkeit haben, jedoch nicht mehr in jedem konkreten Länderbezug stimmen. Einige Bundesländer haben in jüngerer Zeit ihr kommunales Verfassungsrecht erheblich abgewandelt. In Nordrhein-Westfalen, dessen neue kommunale Verfassungsordnung HÖHER-PFEIFER darstellt, ist die Trennung von politischer Spitze (Bürgermeister) und Verwaltungsspitze (Gemeindedirektor) mit der Reform der Gemeindeordnung im Oktober 1994 aufgehoben und die Leitung beider Sphären den Bürgermeistern übertragen. Diese werden mit den Kommunalwahlen 1999 zum ersten Mal direkt von den Bürgern gewählt. Vgl. WEHLING, H.-G.: *Kommunalverfassung* [1994], S. 15 ff.; SCHOLLER, H.: *Kommunalrecht* [1990], S. 153 ff.; SCHMIDT-EICHSTAEDT, G.: *Innere Gemeindeverfassung* [1989], S. 25 ff.; STOBER, R.: *Kommunalrecht* [1992], S. 99 ff.; KNEMEYER, F.-L.: *Kommunalverfassungen* [1994], S. 83 ff. und HÖHER-PFEIFER, C.: *Rat und Verwaltung* [1995], S. 14 ff.

179

Vgl. KNEMEYER, F.-L.: *Bayerisches Kommunalrecht* [1994], S. 132, Rz. 154.

Die herausragende Bedeutung des ersten Bürgermeisters für die kommunale Demokratie zeigt WEHLING, der einen Abriß der Rechtsstellung, der Rolle und des Sozialprofils von Bürgermeistern vor dem Hintergrund des Spannungsfeldes von Verwaltung und Politik sowie im Kontext jeweiliger Typen von Kommunalverfassungen gibt.

Vgl. WEHLING, H.-G.: *Bürgermeister* [1989], S. 221 ff.

180

Vgl. WEHLING, H.-G.: *Kommunalverfassungen* [1994], S. 18.

KNEMEYER merkt an, daß die Stellung des ersten Bürgermeisters in seiner praktischen Bedeutung nicht selten der des Gemeinderates überlegen sein dürfte.

Vgl. KNEMEYER, F.-L.: *Bayerisches Kommunalrecht* [1994], S. 159, Rz. 191.

Zu Aufgaben, Organisation und Arbeitsweise des Gemeinderats im generellen politischen Kontext vgl. NABMACHER, H.: *Vertretungskörperschaft* [1989], S. 179 ff.

Zur juristisch orientierten Darstellung der Kompetenzen des Gemeinderats und des ersten Bürgermeisters laut 'Süddeutscher Ratsverfassung' vgl. KNEMEYER, F.-L.: *Bayerisches Kommunalrecht* [1994], S. 133 ff., Rz. 155 ff. und S. 159 ff., Rz. 191 ff.

anstandung, wenn er dessen Beschlüsse für rechtswidrig hält.¹⁸¹ Der erste Bürgermeister ist gemäß Art. 38 I GO BY einziger Vertreter der Gemeinde nach außen hin.¹⁸² Er leitet alleine als selbständiges Organ eine monokratische Gemeindeverwaltung auf Basis der Bestimmungen des Art. 37 I GO BY.¹⁸³ Damit steht der demokratisch legitimierte erste Bürgermeister sowohl der politischen Sphäre wie auch der administrativen Sphäre einer Kommune in Personalunion vor.

Das Verhältnis der beiden Bereiche zueinander und ihre Verbindung in der Person des ersten Bürgermeisters seien nach WEHLING Ausdruck dafür, daß sich in den Kommunen Demokratie und Effizienz nicht widerspreche.¹⁸⁴ Beide Elemente hat der erste Bürgermeister miteinander in Einklang zu bringen: Er ist als Leiter der Verwaltung, der er die Ausführung der Beschlüsse des Gemeinderats gemäß Art. 42 I GO BY überträgt, der Effizienz verpflichtet. Sein Handeln als Vorsitzender des Gemeinderats, der nach Art. 30 III GO BY die gesamte Verwaltung und insbesondere die Ausführungen der Beschlüsse überwacht, bestimmen die Prinzipien der Demokratie.¹⁸⁵

Bei Konflikten zwischen den beiden Sphären dürfte der erste Bürgermeister im Zweifel aus Gründen politischer Rationalität eher als Politiker denn als Verwaltungsleiter entscheiden: Als gewählter Kommunalbeamter ist er den Bürgern verpflichtet, die mit ihrer Wahl sein Tun legitimieren.¹⁸⁶

¹⁸¹

Vgl. KNEMEYER, F.-L.: *Bayerisches Kommunalrecht* [1994], S. 160 f., Rz. 192 ff.

¹⁸²

Vgl. KNEMEYER, F.-L.: *Bayerisches Kommunalrecht* [1994], S. 166, Rz. 206 f.

¹⁸³

Vgl. WEHLING, H.-G.: *Kommunalverfassungen* [1994], S. 18 und KNEMEYER, F.-L.: *Bayerisches Kommunalrecht* [1994], S. 163, Rz. 198.

Zu den Aufgaben, bei denen der Gemeinderat kein Mitspracherecht besitzt, gehören alle alltäglichen hoheitlichen und fiskalischen Gemeindegeschäfte, die weder von grundsätzlicher politischer, rechtlicher noch wirtschaftlicher Bedeutung für die Kommune sind und die in deren Haushalt keinen erheblichen Betrag ausmachen.

¹⁸⁴

Vgl. WEHLING, H.-G.: *Bürgermeister* [1989], S. 232.

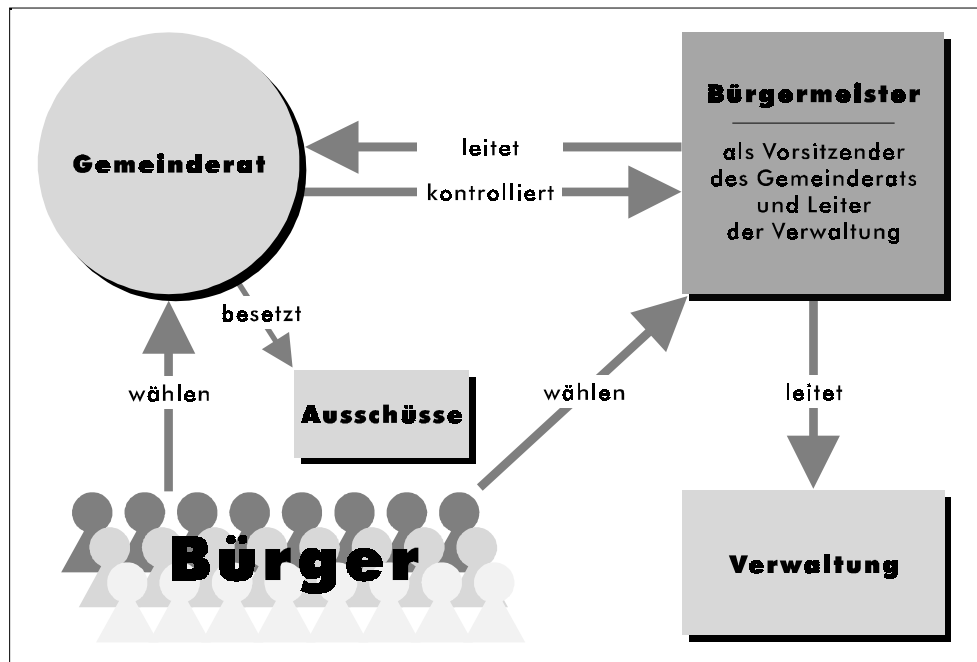
¹⁸⁵

Vgl. KNEMEYER, F.-L.: *Bayerisches Kommunalrecht* [1994], S. 150, Rz. 180.

¹⁸⁶

Zu Begriff und Inhalt 'politischer Rationalität' vgl. BERG, H. / CASSEL, D.: *Wirtschaftspolitik* [1992], S 177 f.

Abbildung 4: Verhältnis von Politik und Verwaltung in der 'Süddeutschen Ratsverfassung'.



Quelle: WEHLING, H.-G.: *Kommunalverfassungen* [1994], S. 15 und
PÖTZSCH, H.: *Demokratie* [1995], S. 98.

Der Blick auf die 'Süddeutsche Ratsverfassung' zeigt, daß kommunale Selbstverwaltung unter dem Primat der Politik stattfindet. Entsprechend ist das Handeln kommunaler Verwaltungen in erheblichem Umfang durch die Einflußnahme der am kommunalen Entscheidungsprozeß beteiligten Anspruchsgruppen bestimmt. Neben Parteien und freien Wählergruppen sind dies u. a. Vereine, Wirtschaftsverbände, Bürgerinitiativen und Lokalpresse.¹⁸⁷ Welche Konsequenz ergibt sich hieraus für die Modernisierung kommunaler Verwaltung? Da die administrative Sphäre einer Kommune der politischen Sphäre nachgeordnet ist, bedarf es der positiven Sanktionierung von Vorhaben der Verwaltungsreform durch die Träger politischer Entscheidungen. Die kommunale Verwaltung wird alleine ohne Zustimmung der Politik keine wesentlichen Veränderungen auf Dauer realisieren. Eine Neu-Ausrichtung kommunaler Verwaltung muß folglich auch die Anforderungen bzw. Vorstellungen der am Entscheidungsprozeß beteiligten Anspruchsgruppen antizipieren, um sich der notwendigen positiven Sanktionierung dieser zu versichern.¹⁸⁸ Bei der Beurtei-

¹⁸⁷

Vgl. WEHLING, H.-G.: *Gesellschaftliche Akteure* [1994], S. 29.

¹⁸⁸

Zur Entstehung von Anspruchsgruppen und lokaler Eliten sowie zu deren Einfluß auf politische Entscheidungen in Kommunen sei auf Ergebnisse der Community-Power-Forschung verwiesen, die sich mit kom-

lung von Wegen zur Neu-Ausrichtung kommunaler Verwaltungen muß eine Analyse auch deren politisches Akzeptanzpotential berücksichtigen.

3.3

Institutionenverständnis

Bei Betrachtung des Konstrukts 'Kommune' verschieben sich gegenüber der staatsrechtlich-kommunalwissenschaftlichen Sichtweise mit der politisch-wissenschaftlichen Perspektive auch die Akzente in der Auffassung des Begriffs Institution. Der politisch-wissenschaftliche Ansatz von Kommune geht mit einem Institutionenverständnis einher, wie es bei DRECHSLER / HILLIGEN / NEUMANN zu finden ist: Institutionen seien „Einrichtungen, mit deren Hilfe die Gesellschaft oder gesellschaftliche Gruppen bestimmte Aufgaben (Funktionen) in verbindlicher, meist rechtlich geregelter Form wahrnehmen“¹⁸⁹. Dem staatsrechtlich-kommunalwissenschaftlichen Ansatz liegt ein instrumenteller Institutionenbegriff zugrunde, der Zwecke, verfassungsmäßige Verankerung, rechtliche Ordnung und den Staat als Träger der Institution betont. Den politisch-wissenschaftlichen Definitionsansatz kennzeichnet ein Institutionenverständnis, das die Gesellschaft bzw. gesellschaftliche Gruppen als Akteure in den Vordergrund stellt und den rechtlichen Regelungen nachgeordnete Bedeutung beimißt. Dies korrespondiert mit der Anforderung an politische Institutionen in einer Demokratie, „sich im Prozeß demokratischer Legitimation letztlich am Volkswillen bewähren [zu] müssen“¹⁹⁰. Diese Auffassung setzt einer Modernisierung öffentlicher Verwaltung kommunaler Ebene die Forderung voran, die Bürger ins Zentrum der Überlegungen zu stellen und diese als Ausgangs- und Zielpunkt einer Neu-Gestaltung der Prozeßabläufe zu sehen. Eine entsprechende Verwaltungsreform genügt nicht nur den Effizienzgesichtspunkten staatsrechtlich-kommunalwissenschaftlicher Legitimation von Kommune. Sie bewirkt zugleich einen Fortschritt in der Demokratisierung öffentlicher Verwaltung im Sinne politischer, demokratischer Legitimierung staatlichen Handelns.¹⁹¹

munalen Machtstrukturen befaßt.

Vgl. MELBECK, C.: *Kommunale Machtstruktur* [1987] und verschiedene Beiträge in SCHMALS, K. M. / SIEWERT, H.-J.: *Kommunale Entscheidungsstrukturen* [1982].

¹⁸⁹

DRECHSLER, H. / HILLIGEN, W. / NEUMANN, F.: *Gesellschaft und Staat* [1992], S. 358, Sp. 2.

¹⁹⁰

SARCINELLI, U.: *Institutionen* [1992], S. 158.

¹⁹¹

Vgl. HÜLSMANN, M.: *Management von Bürgerbeteiligung* [1998], S. 223 ff.

4 Soziologischer Ansatz

4.1 Begriffsauffassung

4.1.1 *Kommune als Soziales System*

Der soziologische Ansatz zur Beschreibung des Konstrukts 'Kommune' wähle als Bezugsgröße laut KLÖNNE bzw. KÖNIG¹⁹² die 'organisch gewachsene' Gesellschaft und nicht wie die beiden vorherigen Ansätze den 'künstlich geschaffenen' Staat.¹⁹³ Die Wahl der neuen Bezugsgröße verdeutlicht, daß die soziologische Betrachtung nicht den äußeren, institutionell-organisatorischen Rahmen, sondern den inneren, sozialen Zusammenhang ins Zentrum stellt. Ausgangspunkt ist das Verständnis von Kommune als soziale Wirklichkeit:¹⁹⁴ Die Struktur einer Kommune ist - wie etwa die der Familie - eine Grunderscheinungsform sozialen Lebens.¹⁹⁵ KÖNIG führt aus, daß der soziologische Ansatz das Konstrukt 'Kommune' als eine Einheit globaler Gesellschaft auf lokaler Ebene sehe. Eine Kommune sei als Muster einer umfassenderen Kultur ein Mikrokosmos zum entsprechenden Makrokosmos. Zugleich besäße sie eine eigene Mikrokultur mit eigener Individualität und eigenen Traditionen.¹⁹⁶ Die lokale Einheit 'Kommune' beinhalte eine unbestimmte Vielfalt sozialer Erscheinungen wie Funktionskreise und soziale Gruppen. Laut KÖNIG bilde sich

¹⁹²

KLÖNNE bezieht sich bei der Beschreibung des soziologischen Ansatzes explizit auf KÖNIG.
Vgl. KLÖNNE, A.: *Politische Gemeinde* [1972], S. 249 f.

¹⁹³

KÖNIG weist daraufhin, daß die Unterscheidung in 'künstlich organisierte' und 'organisch gewachsene' soziale Gebilde auf Dauer hinfällig sei. Im Verlauf der Zeit bilde jedes künstlich geschaffene Gebilde seinen eigenen traditionellen Charakter aus und erscheine somit als organisch gewachsen. Gleichermaßen wie künstliche Gebilde eine Traditionalisierung erführen (z. B. die Gemeindeverbände als Gemeinschaft), erführen gewachsene Gebilde eine Institutionalisierung (z. B. die globale Gesellschaft auf lokaler Ebene als Gemeinde).

Vgl. KÖNIG, R.: *Gemeinde* [1958], S. 30.

¹⁹⁴

Vgl. KÖNIG, R.: *Gemeinde* [1958], S. 28.

¹⁹⁵

Vgl. KÖNIG, R.: *Gemeinde* [1958], S. 9.

¹⁹⁶

Vgl. KÖNIG, R.: *Gemeinde* [1958], S. 45 f.

ein eigenes, spezifisch kommunales Determinationssystem heraus. Dieses wiederum bedinge eine unbestimmte Vielfalt sozialer Interaktionen, gemeinsamer Bindungen und Wertvorstellungen der Mitglieder dieser lokalen Einheit.¹⁹⁷ Es bestimmt deren Handlungen und Wahrnehmungen.¹⁹⁸ Hieraus entwickelt sich die Auffassung von Kommune als soziales System,¹⁹⁹ also als ein Zusammenhang, der u. a. dadurch gekennzeichnet ist, daß sich alle Mitglieder des Systems dieses Zusammenhanges bewußt sind. Dies schließt das Bewußtsein der Grenzen des Zusammenhanges und das Bewußtsein seiner Verschiedenheit von anderen, ähnlichen Zusammenhängen ein.²⁰⁰ Für KÖNIG ist es wesentlich für das Konstrukt 'Kommune', daß sie „genaue Grenzen im Raume hat, innerhalb derer sich der Nachbarschaftszusammenhang aufbaut, und daß sich die Bürger einer Gemeinde deutlich als von denen anderer Gemeinden verschieden empfinden“²⁰¹. KLÖNNE und WEHLING merken an, daß 'Kommune' nach soziologischem Ansatz durchaus ein anderes räumlich begrenztes Gebilde beschreiben könnte als der staatsrechtlich-kommunalwissenschaftliche bzw. der politisch-wissenschaftliche Ansatz: So könnten mehrere soziologisch definierte Kommunen eine im staatsrechtlich-kommunalwissenschaftlichen Sinne verstandene Kommune bilden. Die Grenzen, die der räumliche Zusammenhang beschreibt, könnten enger sein als die, die die Verwaltungseinheit ausmachten (z. B. Verwaltungsgemeinschaften, die aus mehreren Dorfgemeinschaften gebildet sind).²⁰² Da die vorliegende Arbeit das Erkenntnisob-

197

Vgl. KÖNIG, R.: *Gemeinde* [1958], S. 28.

198

Vgl. SIEWERT, J.: *Gemeindesozilogie* [1975], S. 44.

199

KÖNIG bezieht sich betreffend des Begriffs 'soziales System' explizit auf das Verständnis von LOOMIS.

Vgl. KÖNIG, R.: *Gemeinde* [1958], S. 52 und LOOMIS, C. P.: *Social Systems* [1962], S. 67 ff.

200

Vgl. KÖNIG, R.: *Gemeinde* [1958], S. 29.

201

KÖNIG, R.: *Gemeinde* [1958], S. 45.

Der Begriff 'Nachbarschaftszusammenhang' meint nicht faktische Nachbarschaft - also die Tatsache an sich, nebeneinander lokalisiert zu sein - sondern das Prinzip der Nachbarschaft. Dieses Prinzip des Zusammenlebens umfaßt positive wie negative soziale Handlungen (z. B. Bittarbeit, Bittleihe, Distanzierung). Beide würden, wie es WEBER formuliert, „durch räumliche Nähe und dadurch gegebene chronische oder ephemere Gemeinsamkeiten einer Interessenlage“ hervorgerufen.

WEBER, M.: *Wirtschaft und Gesellschaft* [1956], S. 215 und vgl. KÖNIG, R.: *Gemeinde* [1958], S. 46.

jekt²⁰³ 'Kommune' als logisch identifizierbares Phänomen abstrahiert von der konkreten räumlichen Erscheinung betrachtet, kann hier deshalb idealiter eine räumliche Deckungsgleichheit angenommen werden.

4.1.2

Exkurs: Soziale Systeme

Das Verständnis von Kommune als soziales System macht einige kurze Anmerkungen zu dessen Begriff notwendig.²⁰⁴ KLAUS beschreibt 'System' allgemein als eine „Menge von Elementen und Menge von Relationen, die zwischen diesen Elementen bestehen“²⁰⁵. HILL / FEHLBAUM / ULRICH treffen eine Unterscheidung von sechs Charakteristika zur Beschreibung von Systemen:

- Ganzheit,

²⁰²

Vgl. KLÖNNE, A.: *Politische Gemeinde* [1972], S. 250 ff. und WEHLING, H.-G.: *Kommunalpolitik* [1991], S. 285, Sp. 1.

²⁰³

Die vorliegende Arbeit folgt in ihrem Verständnis der auf AMMON zurückgehenden Unterscheidung zwischen Erfahrungsobjekten und Erkenntnisobjekten. Als Erfahrungsobjekte begreift AMMON in der Realität vorkommenden Erscheinungen. Diese konkretisiert PRIM / TILMANN als ungeordnete Gesamtheit und Vielfalt direkt oder indirekt sinnlich wahrnehmbarer Phänomene. Aus Erfahrungsobjekten werden durch gedankliche Isolierung Erkenntnisobjekte. Diese stellen eine systematische Thematisierung der Erfahrungsobjekte dar. Dabei erfolgt nach RAFFÉE eine gedankliche Isolierung auf Basis bestimmter Abgrenzungskriterien. Im Rahmen der Arbeit soll der Begriff Erkenntnisobjekte nicht der von POPPER kritisierten Abgrenzung von Wissenschaftsdisziplinen dienen. Vielmehr soll der Begriff die systematische Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes andeuten, den die Arbeit unter Einbeziehung verschiedener Wissenschaftsdisziplinen betrachten will.

Vgl. hierzu RAFFÉE, H.: *Grundprobleme* [1993], S. 55; PRIM, R. / TILMANN, H.: *Sozialwissenschaft* [1989], S. 23; CHMIELEWICZ, K.: *Forschungskonzeptionen* [1979], S. 19 und S. 21; AMONN, A.: *Objekt* [1927], S. 21 ff. und POPPER, K. R.: *Conjectures* [1968], S. 66 f.

²⁰⁴

Die folgenden Ausführungen erheben nicht den Anspruch auf Vollständigkeit. Sie stehen im Bewußtsein, Systemen bzw. Systemtheorien in ihrer Entwicklung, Bedeutung, Umfang und Komplexität letztlich nur zum Teil gerecht werden zu können. Sie skizzieren zum Zwecke begrifflicher Klarheit ein grundlegendes Verständnis des Begriffs 'soziales System'.

²⁰⁵

KLAUS, G.: *Kybernetik* [1968], S. 634.

Eine ähnliche Auffassung vertritt REMER, der auf weitere allgemeine Systemdefinitionen hinweist.

Vgl. REMER, A.: *Unternehmenspolitische Steuerung* [1982], S. 22.

- Ordnung,
- Systemhierarchie,
- Offenheit,
- Komplexität und
- Dynamik.²⁰⁶

Elemente und Relationen ergeben die Ganzheit eines Systems. Elemente können oder sollen nicht weiter in kleinere Bestandteile zerlegt werden.²⁰⁷ Elemente stehen in spezifischen - logischen oder empirischen - Beziehungen zueinander, die die Elemente und das System in ihren Eigenschaften und Verhalten beeinflussen.²⁰⁸ Diese seien als Relationen bezeichnet. Die Relationen eines Systems weisen bestimmte Regelmäßigkeiten auf, die die Ordnung bzw. Struktur eines Systems ergeben.²⁰⁹ Diese Ordnung ist auch durch die Systemgrenzen bestimmt. Diese definieren sich über die Intensität der Beziehungen: Systeminterne Elemente sind Elemente, zwischen denen die Intensität der Relationen größer ist als die Intensitäten der Relationen zu systemexternen Elementen.²¹⁰ Ein System kann mehrstufig gegliedert sein. Es kann aus mehreren Subsystemen bestehen, die wiederum mehrere Untersysteme (Sub-Subsysteme) beinhalten können. Diese Betrachtungsweise der Mehrstufigkeit von Systemen entspricht einer Blickrichtung von außen nach innen. Eine von innen nach außen gerichtete Sichtweise der Mehrstufigkeit zeigt, daß Systeme immer auch in einer Umwelt existieren, die wiederum Systemcharakter besitzt (Umsystem, Supersystem). Die Struktur von Umsystemen, Systemen und Sub-

²⁰⁶

Vgl. HILL, W. / FEHLBAUM, R. / ULRICH, P.: *Organisationslehre 1* [1994], S. 20 ff.

²⁰⁷

Vgl. KLAUS, G.: *Kybernetik* [1968], S. 173 und ULRICH, H.: *Unternehmung* [1970], S. 107.

²⁰⁸

Vgl. ULRICH, H.: *Unternehmung* [1970], S. 109.

²⁰⁹

Vgl. HILL, W. / FEHLBAUM, R. / ULRICH, P.: *Organisationslehre 1* [1994], S. 21 und ULRICH, H.: *Unternehmung* [1970], S. 109 f.

²¹⁰

Vgl. HILL, W. / FEHLBAUM, R. / ULRICH, P.: *Organisationslehre 1* [1994], S. 21 und ULRICH, H.: *Unternehmung* [1970], S. 108.

systemen beschreibt die Systemhierarchie.²¹¹ Zwischen Umsystem und System bestehen wechselseitige Relationen. Materie, Energie, Informationen werden ausgetauscht. Aus der Sicht eines Systems bezeichnen Zuführungen an jenes System den Input und Abführungen an das Umsystem den Output. Ein erkennbarer Zusammenhang zwischen In- und Output eines Systems beschreibt einen Transformationsprozeß. Das Ausmaß der In- und Outputs bestimmt den Grad der Offenheit. Deshalb sind Bedingungen eines Umsystems auch immer Bedingungen eines Systems.²¹² Die Relationen innerhalb eines Systems und die Relationen zwischen System und Umsystem bestimmen die Komplexität eines Systems. Die Komplexität des Umsystems bedingt die Komplexität des Systems in Abhängigkeit von dessen Offenheit.²¹³ Veränderungen einzelner Systemelemente führen aufgrund ihrer Interdependenz mittelbar oder unmittelbar zu Veränderungen aller anderen Systemelemente: Der gesamte Systemzustand verändert sich. Systemänderungen folgen dem Prinzip der Systemerhaltung und bzw. oder dem Prinzip des Systemgleichgewichts. Hierauf gründet sich die Tendenz eines Systems, periphere Variablen zu manipulieren, um zentrale Parameter im Gleichgewicht halten zu können.²¹⁴ Im Zusammenhang mit einer Veränderung eines Systems steht dessen Dynamik, die die Veränderung eines Systemzustandes im Zeitzusammenhang beschreibt: eine hohe Dynamik bedeutet eine große Anzahl an Änderungen je Zeiteinheit. Aufgrund der Ver-

211

Vgl. RAFFÉE, H.: *Grundprobleme* [1993], S. 80 f.; HILL, W. / FEHLBAUM, R. / ULRICH, P.: *Organisationslehre 1* [1994], S. 21 und ULRICH, H.: *Unternehmung* [1970], S. 107 ff.

Systemhierarchie meint die funktionale Ordnung, in der Umsysteme, Systeme und Subsysteme zueinander stehen. Hieraus ergibt sich nicht die Notwendigkeit einer sozialen Hierarchie als eine Statusdifferenzierung der Systemmitglieder.

212

Vgl. HILL, W. / FEHLBAUM, R. / ULRICH, P.: *Organisationslehre 1* [1994], S. 22 und ULRICH, H.: *Unternehmung* [1970], S. 112 f.

Im Gegensatz zu offenen Systemen bestehen bei 'geschlossenen Systemen' keine Relationen zu Elementen des Umsystems. Da reale Systeme nie vollkommen geschlossen sind, handelt es sich nur um einen denkbaren Extrempunkt. Kommunen sind wegen der Einbindung in Staat und Gesellschaft hochgradig offene soziale Systeme.

213

Vgl. HILL, W. / FEHLBAUM, R. / ULRICH, P.: *Organisationslehre 1* [1994], S. 22 f. und ULRICH, H.: *Unternehmung* [1970], S. 115 ff.

214

Vgl. EPSKAMP, H.: *System* [1995], S. 661, Sp. 2.

flechtung von System und Umsystem beeinflusst die Dynamik eines Umsystems die Dynamik eines System in Abhängigkeit von dessen Offenheit.²¹⁵

Was kennzeichnet soziale Systeme im besonderen? Im Gegensatz zu technischen oder biologischen Systemen sind in sozialen Systemen²¹⁶ Menschen und ihre sozialen Beziehungen zentraler Gegenstand.²¹⁷ Soziale Systeme sieht REMER - in Anlehnung an moderne System-Umwelt-Theorien²¹⁸ und insbesondere mit Bezug auf LUHMANN - als Identitäten. Diese Identitäten würden in ihrer ihnen immanenten Komplexität und Selbstreferenz durch Sinnstiftung

215

Vgl. HILL, W. / FEHLBAUM, R. / ULRICH, P.: *Organisationslehre 1* [1994], S. 23 und ULRICH, H.: *Unternehmung* [1970], S. 113 f.

216

Die Arbeit unterscheidet nicht zwischen 'sozialen' und 'sozio-technischen' Systemen. Weil menschliches Handeln immer in einem sozialen wie sachlichen Kontext (z. B. Maschinen) eingebunden ist, müßte hier präziserweise von sozio-technischen Systemen die Rede sein. Entgegen der Argumentation von HILL / FEHLBAUM / ULRICH wird dennoch weiterhin ausschließlich der Ausdruck 'soziales System' verwandt, da die Arbeit die Menschen und deren soziale Relationen betont. Soweit notwendig und sinnvoll, finden technische Komponenten entsprechende Berücksichtigung.

Vgl. HILL, W. / FEHLBAUM, R. / ULRICH, P.: *Organisationslehre 1* [1994], S. 23.

217

Vgl. HILL, W. / FEHLBAUM, R. / ULRICH, P.: *Organisationslehre 1* [1994], S. 23.

218

In Abgrenzung zur System-Umwelt-Theorie ist das ontologische Begriffsverständnis zu sehen, das das 'Sein' eines Systems als Ganzheit beschreibt. Diese besteht aus Teilen, die wiederum für sich Ganzheiten darstellen.

Vgl. REMER, A.: *Unternehmenspolitische Steuerung* [1982], S. 22.

Die moderne System-Umwelt-Theorie findet sich in allen Wissenschaftsbereichen wieder. In der Soziologie bestimmen vor allem der strukturell-funktionale Ansatz PARSONS' und in Deutschland der funktional-strukturelle Ansatz LUHMANNs die Systemtheorie. In der deutschsprachigen Betriebswirtschaftslehre wurde der Systemansatz besonders von ULRICH als umfassende Rahmenkonzeption und Denkgerüst für Führungshandeln geprägt. Sie ist Grundlage für die Entwicklung einer ganzheitlich orientierten Führungslehre.

Vgl. JENSEN, S. / EPSKAMP, H.: *Systemtheorie* [1995], S. 666, Sp. 1 f.; MACHARZINA, K.: *Unternehmensführung* [1995], S. 63; PARSONS, T.: *Social System* [1964]; PARSONS, T.: *Action Theory* [1977]; LUHMANN, N.: *Soziale Systeme* [1994]; ULRICH, H.: *Unternehmung* [1970]; ULRICH, H. / KRIEG, W.: *Modell* [1974] und BLEICHER, K.: *Management-Konzept* [1992].

Zu systemtheoretischen Ansätzen in der Managementforschung vgl. STAEHLE, W. H.: *Management* [1991], S. 40 ff.

Zu Darstellungen der historischen Entwicklung des Systembegriffs vgl. LUHMANN, N.: *Soziale Systeme* [1994], S. 20 f.

begründet und von Umsystemen abgegrenzt.²¹⁹ Der Sinn stelle laut LUHMANN den Handlungsbezug für die Systemmitglieder her. Vermittelt werde der Sinn durch die Zwecke eines Systems, die erst ein Verhalten der Systemmitglieder ermöglichen, das auf einen gemeinsamen Bezugspunkt orientiert sei.²²⁰ REMER merkt an, daß der gemeinsame, integrierende Bezugspunkt im Gegensatz zu anderen Systemformen (z. B. biologischen Systemen) nicht natürlich vorgegeben sei. Systemen seien Spielräume zu eigen, in denen die Systemmitglieder um Inhalte des gemeinsamen Handlungsbezuges rängen.²²¹ Deshalb sei entgegen der Auffassung von MAYNTZ zwischen Zwecken und Zielen unterschieden: In Anlehnung an ULRICH seien Zwecke als die Funktionen verstanden, die ein soziales System in seinem jeweiligen Umsystem ausübt bzw. ausüben soll; Ziele seien hingegen die anzustrebenden Verhaltensweisen oder Zustände von Outputgrößen, die ein System aufgrund immanenter Ermessensspielräume selber bestimme.²²² Soziale Systeme erhalten ihre Existenz nach LUHMANN „in einer komplexen und veränderlichen Umwelt durch Stabilisierung einer Innen-Außen-Differenz“²²³. STAEHLE führt aus, daß die Trennung von Innen und Außen die Umweltkomplexität auf ein Niveau reduziere, das für ein System beherrschbar sei und somit zur Überlebensfähigkeit eines Systems beitrage.²²⁴ Laut STAEHLE sei die Abgrenzung von Außen und Innen

219

Vgl. REMER, A.: *Unternehmenspolitische Steuerung* [1982], S. 22 und LUHMANN, N.: *Soziale Systeme* [1994], S. 64, S. 92 ff.

220

Vgl. LUHMANN, N.: *Systemrationalität* [1973], S. 166 ff.

Besondere Bedeutung komme nach LUHMANN den Zwecken bei der Organisation von Input und Output eines Systems als Möglichkeit der Komplexitätsreduktion in der Abgrenzung zum Umsystem zu.

Vgl. LUHMANN, N.: *Soziale Systeme* [1994], S. 275 ff.

221

Vgl. REMER, A.: *Unternehmenspolitische Steuerung* [1982], S. 22 f.

222

Vgl. ULRICH, H.: *Unternehmung* [1970], S. 114 f. und MAYNTZ, R.: *Soziologie* [1977], S. 58.

Ziele und Zwecke können in unterschiedlichem Verhältnis zueinander stehen: Zwecke können Ziele instrumentell bestimmen, Ziele können im Widerspruch zu Zwecken stehen oder Ziele und Zwecke können jedoch auch unabhängig voneinander sein.

223

LUHMANN, N.: *Funktionale Methode* [1964], S. 120.

224

LUHMANN unterscheidet fünf Reduktionsstrategien, die STAEHLE wie folgt betitelt: 'Subjektivierung', 'Institutionalisierung', 'Umweltdifferenzierung', 'Innendifferenzierung' und 'Flexibilisierung der Systemstruktur'. Die hingegen von BOSETZKY / HEINRICH gewählten Bezeichnungen lassen erkennen, daß hier - wie der Titel

vorherbestimmend für die innere Strukturierung eines sozialen Systems, das seine Strukturen interaktiv selbst produziere (Selbstreferenz).²²⁵ Elemente sozialer Systeme sind nach diesem Begriffsverständnis konkrete Erlebnisse, Handlungen und Handlungserwartungen, die aufeinander bezogene Orientierungen und Verhaltensweisen darstellen.²²⁶ Relationen beschreiben im selbstreferentiellen Handlungssystem dementsprechend Interaktionen und Handlungserwartungen.²²⁷ Die Handlungserwartungen sind jener Teil der Persönlichkeit, mit der ein Handelnder in sozialen Beziehungen engagiert ist.²²⁸ Die Summe der Handlungserwartungen, die einem Positionsinhaber bezüglich seines Verhaltens in Bezug auf ein System entgegengebracht werden, bezeichnen seine Rolle.²²⁹ REMER unterscheidet die mit einer Rolle verbundenen Erwartungen in instrumentelle und soziale Erwartungen: Instrumentelle Erwartungen seien auf den Zweck gerichtet, soziale Erwartungen hingegen auf die menschlichen Beziehungen. Beide Typen von Handlungserwartungen - die durchaus in konfliktärem Verhältnis zueinander stehen könnten - könnten grundsätzlich von Außenstehenden oder von Positionsinhabern selber an ihr

ihrer Publikation *Mensch und Organisation* bereits vermuten läßt - der Akzent auf dem Blickwinkel der Rollenträger liegt: 'Systemdifferenzierung', 'Generalisierung von Verhaltenserwartungen', 'Programmierung von Entscheidungen', 'Macht' und 'Vertrauen'. Zudem ergänzen BOSETZKY / HEINRICH die fünf Reduktionsstrategien LUHMANN'S um eine sechste: 'Geschichte und Tradition'.

Vgl. LUHMANN, N.: *Funktionale Methode* [1964], S. 125 ff.; STAEHLE, W. H.: *Management* [1991], S. 46 und BOSETZKY, H. / HEINRICH, P.: *Mensch und Organisation* [1994], S. 49 f.

225

Vgl. STAEHLE, W. H.: *Management* [1991], S. 45 f.

226

Vgl. EPSKAMP, H.: *Soziales System* [1995] S. 663, Sp. 2 und S. 664, Sp. 1.

Elemente sozialer Systemen sind nicht Menschen in persona. Die Systemmitgliedschaft umfaßt nur die auf ein System bezogene Handlungssphären, da Personen nur Träger von Handlungen sind und diese nur einen Teil ihres Gesamthandelns ausmachen. Mithin sind Personen zur Systemumwelt zu zählen. So können soziale Systeme ihre Identität bewahren, wenn Handlungsträger wechseln. Umgekehrt können soziale Systeme ihre Identität wechseln, wenn deren Handlungsträger die gleichen bleiben. Vgl. REMER, A.: *Unternehmenspolitische Steuerung* [1982], S. 22.

227

Vgl. REMER, A.: *Unternehmenspolitische Steuerung* [1982], S. 22; PARSONS, T.: *Social System* [1964], S. 3 ff. und LUHMANN, N.: *Soziale Systeme* [1994], S. 41 ff.

228

Vgl. EPSKAMP, H.: *Soziales System* [1995] S. 664, Sp. 1 f.

229

Vgl. LAUTMANN, R.: *Rolle* [1995], S. 567, Sp. 1.

Verhalten gestellt werden.²³⁰ Soziale Systeme sind also Systeme von Rollen, die sich zum einen arbeitsteilig an essentiellen Systemproblemen orientieren und die zum anderen durch ihre institutionelle Einbettung die Regelmäßigkeit von Interaktionsmustern bewirken.²³¹

4.2

Zwecke und Funktionen

Bei dem Versuch die Frage nach den Zwecken von Kommunen zu beantworten, ist zunächst festzuhalten, daß ein soziales System 'Kommune' verschiedene Funktionskreise beinhaltet. Diese beruhen ebenso wie jenes System 'Kommune' auf „Beziehungen und Verbindungen von Personen“²³² und bilden jeweils eigenständige soziale Subsysteme im kommunalen Kontext: z. B. öffentliche Verwaltung, Bildungs- und Gesundheitswesen, Kirche, Vereine und Wirtschaft. Bei jedem der Funktionssysteme sind drei Dimensionen zu betrachten:

- eine sachliche Dimension,
- eine formelle Dimension und
- eine informelle Dimension.²³³

In der sachlichen Dimension prägen die Zwecke die Struktur kommunaler Funktionssysteme: Zwecke kommunaler Verwaltung und kommunaler Politik leiten sich aus dem staatsrechtlich-kommunalwissenschaftlichen bzw. aus dem

²³⁰

Vgl. REMER, A.: *Organisationslehre* [1994], S. 4 f.

Im generellen soziologischen Verständnis ist 'Position' der soziale Ort, dem sich im Verhältnis zu anderen solchen Orten eines sozialen Systems einzelnen Personen bzw. Handlungssphären von Personen zuordnen lassen. Im organisatorischen Kontext werden laut REMER Positionen als „planvoll voneinander abgegrenzte und aufeinander bezogene Handlungseinheiten“ präzisiert. REMER, A.: *Organisationslehre* [1994], S. 3. und BUCHHOFER, B.: *Position* [1995], S. 504, Sp. 1.

²³¹

Vgl. EPSKAMP, H.: *Soziales System* [1995] S. 664, Sp. 1 f.

²³²

KÖNIG, R.: *Gemeinde* [1958], S. 52.

²³³

KÖNIG geht davon aus, daß je nach Funktionssystem der sachliche, der formelle oder der informelle Aspekt überwiege. Die kommunale Verwaltung zeige vor allem Zweckorientierung. Jedoch weist KÖNIG auch auf gleichzeitige Überschneidungen der einzelnen Dimensionen bei diesem zentralen Funktionssystem von Kommunen hin.

Vgl. KÖNIG, R.: *Gemeinde* [1958], S. 52.

politisch-wissenschaftlichen Verständnis ab. In der formellen Dimension bestimmt sich das jeweilige Funktionssystem nach seiner organisatorischer Form. Folglich ist die Struktur dieser Funktionssysteme auch Ergebnis ihrer Institutionalisierung:²³⁴ Im Vergleich zur kommunalen Verwaltung bringen z. B. Sportvereine nicht nur aufgrund verschiedener Zwecke andere Sozialsysteme hervor, sondern eben auch aufgrund ihrer Organisation als Vereine und nicht als Behörden. So besitzt ein Fachamt nicht nur den Charakter einer Ordnungsbehörde, sondern auch Betriebscharakter im Sinne eines wirtschaftlich-technischen Systems: Erster tritt hervor, wenn das Fachamt als hoheitliche Gewalt die staatliche Ordnung gegenüber dem Bürger durchzusetzen hat; zweiter kommt dem Fachamt dadurch zu, daß es Produktionsfaktoren zur Erstellung von Produkten kombiniert.²³⁵

In der informellen Dimension unterliegen die Funktionssysteme dem „Einfluß des spezifisch gemeindlichen Determinationssystems“²³⁶. Der spezifische Einfluß, der auf der Individualität einer Kommune beruht,²³⁷ macht die Verschiedenheit des jeweiligen Zusammenhanges von anderen, ähnlichen Zusammenhängen aus.²³⁸ Die informelle Dimension²³⁹ beschreibe nach KÖNIG nur, „die

234

Vgl. KÖNIG, R.: *Gemeinde* [1958], S. 52 f.

Die formelle Dimension von Funktionssystemen beschreiben u. a. die Verwaltungssoziologie oder die Soziologie organisatorischen Verhaltens.

235

Vgl. RAU, T.: *Betriebswirtschaftslehre* [1994], S. 6 f. und GORNAS, J. / BEYER, W.: *Öffentliche Betriebswirtschaftslehre* [1991], S. 59.

236

SIEWERT, J.: *Gemeindesozilogie* [1975], S. 44.

237

Vgl. KÖNIG, R.: *Gemeinde* [1958], S. 45.

238

Vgl. KÖNIG, R.: *Gemeinde* [1958], S. 29.

239

Die informelle Dimension von Funktionssystemen ist Gegenstand einer 'reinen' Gemeindesozilogie. Was jedoch als Erkenntnisobjekt der Gemeindesozilogie betrachtet werden soll, ist umstritten. Während KÖNIG all jene Funktionssysteme aus der Betrachtung ausschließen will, die vornehmlich sachlich oder formell determiniert sind, ist hingegen SIEWERT - in Anlehnung an Ergebnisse von WARREN - der Auffassung, daß diese Funktionssysteme dann im Rahmen einer Gemeindesozilogie untersucht werden sollten, wenn sie Folgen für das soziale System Kommune hätten. Da die Arbeit versuchen will, das Konstrukt 'Kommune' möglichst umfassend zu beschreiben und zu analysieren, sollen alle drei Dimensionen - unabhängig von ihrer Zuordnung zu einer Wissenschaftsdisziplin - Berücksichtigung finden.

Vgl. KÖNIG, R.: *Gemeinde* [1958], S. 51 und SIEWERT, J.: *Gemeindesozilogie* [1975], S. 43 f.

sozialen Beziehungen und tragenden Gebilde [...], durch die sich alle diese Tätigkeiten [...] in der Gemeinde integrieren“²⁴⁰. Kommunen erfüllen also in der informellen Dimension den Zweck einer Integration, die auf den „genauen Grenzen und [dem] Bewußtsein dieser Grenzen bei den Bürgern“²⁴¹ als grundlegende verbindende Elemente beruht.

Die Integrationskraft von Kommunen darf nicht mit der jeweiligen Integrationsfähigkeit ihrer einzelnen Subsysteme verwechselt werden. Die besitzen als Teilhandlungssysteme, „die durch einen gemeinsamen Bezugspunkt miteinander verbunden und nach außen abgegrenzt sind“²⁴², ihre eigene Integrationskraft:

- In der sachlichen Dimension richten die Zwecke eines Subsystems die Systemmitglieder auf gemeinsame Handlungsziele aus;
- in der formellen Dimension existiert für die Systemmitglieder aufgrund der Institutionalisierung ein gemeinsamer Handlungsrahmen.

Die Mitglieder der Subsysteme besitzen eine auf jenes Subsystem bezogene Rolle. In der informellen Dimension integriert ein Umsystem 'Kommune' die Mitglieder der Teilsysteme, indem ihnen eine Rolle zugewiesen wird, die auf dem räumlichen Zusammenhang beruht.

²⁴⁰

KÖNIG, R.: *Gemeinde* [1958], S. 52.

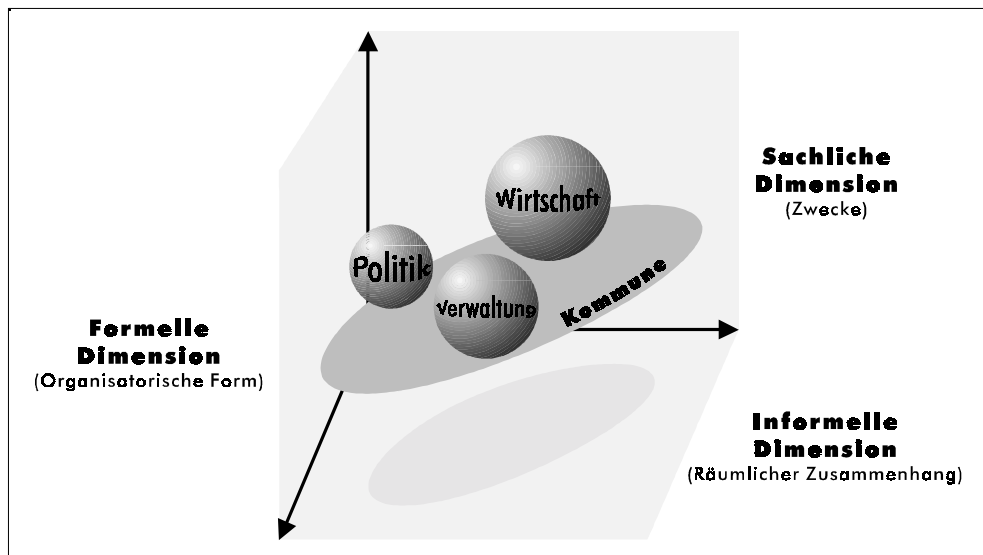
²⁴¹

WEHLING, R. / WEHLING, H.-G.: *Gemeindereform* [1975], S. 12.

²⁴²

REMER, A.: *Instrumente* [1982], S. 31; vgl. LUHMANN, N.: *Funktionale Methode* [1964] S. 1 ff. und LUHMANN, N.: *Systemrationalität* [1973], S. 175 ff.

Abbildung 5: Dreidimensionale Bestimmung eines sozialen Systems 'Kommune' .



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Mehrdimensionalität der Integration führt zu Abgrenzungen in drei Richtungen.

Erstens grenzt sich ein Funktionssystem innerhalb eines räumlichen Zusammenhangs von anderen Funktionssystemen ab: Behörden, Vereine, Kirche, Wirtschaft u. s. w. existieren jeweils unverwechselbar nebeneinander innerhalb einer Kommune.²⁴³

Zweitens grenzt sich ein Funktionssystem gegenüber einem gleichartigen Funktionssystem in einem ähnlichen Zusammenhang auf gleicher Ebene ab: Öffentliche Verwaltung in einer Kommune kann völlig verschieden sein von der in einer anderen Kommune - aufgrund der Verschiedenheit der betreffenden Kommunen.²⁴⁴

Drittens grenzt sich ein Funktionssystem gegenüber einer übergeordneten Ebene ab: Zwar sind kommunale Verwaltungen personell und organisatorisch

²⁴³

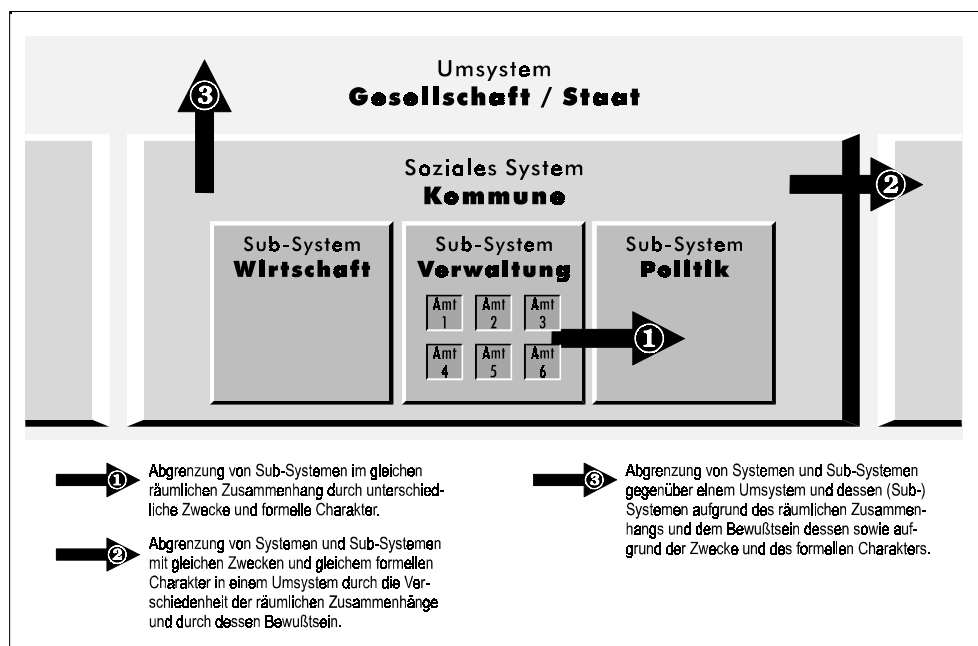
Die Bürger einer Kommune sind in ihrer jeweiligen Rolle gleichzeitig Mitglieder in verschiedenen Subsystemen des Systems 'Kommune'. Sie nehmen je nach Subsystem unterschiedliche Rollen an, die in summa ihre 'kommunale Identität' ausmachen. Die verschiedenen Rollen können durchaus zu Konflikten in Entscheidungssituationen führen.

²⁴⁴

Vgl. KLÖNNE, A.: *Politische Gemeinde* [1972], S. 250 ff.

ausgegliederte Teile der Landesverwaltungen, doch ist die Annahme unrichtig, daß sie nur „verlängerte Arme des Staates“ sind.²⁴⁵

Abbildung 6: Integration und Abgrenzung des sozialen Systems 'Kommune'



Quelle: Eigene Darstellung.

4.3 Institutionenverständnis

Die Bedeutung des Integrationszwecks sowohl für das soziale System Kommune als auch für die globale Gesellschaft generell zeigt sich am soziologischen Verständnis des Institutionenbegriffs von SARCINELLI.²⁴⁶ Dieser stellt in Anlehnung an SCHELSKY auf das „Verhältnis von individueller Subjektivität und sozialer Objektivität“²⁴⁷ ab: Menschen, die in einer sinnhaft konstituierten Welt zusammenlebten, seien kaum in der Lage, ihr Verhalten wechselseitig abzu-

²⁴⁵

SCHOLLER, H.: *Kommunalrecht* [1990], S. 18.

²⁴⁶

Vgl. SARCINELLI, U.: *Institutionen* [1992], S. 157 f.

²⁴⁷

SCHELSKY, H.: *Soziologische Theorie* [1970], S. 11 und SARCINELLI, U.: *Institutionen* [1992], S. 157.

stimmen, da ihnen Verhaltensmöglichkeiten in Überfülle angeboten würden. Deshalb müßten soziale Systeme Entscheidungsprämissen und Entscheidungen der dauerhaften Problematisierung entziehen, um handlungs- und somit überlebensfähig bleiben zu können.²⁴⁸ Institutionen, die NORTH als „System[e] von Regeln, Zustimmungsverfahren und moralischen bzw. ethischen Verhaltensnormen“²⁴⁹ beschreibt, „objektivieren [...] die millionenfachen Handlungen unserer Mitmenschen, deren individuelle Pläne und Motive wir unmöglich kennen können“²⁵⁰. Damit verminderten sie laut DOWNS die Unsicherheit menschlicher Interaktion.²⁵¹ Demzufolge sieht SARCINELLI den Zweck von Institutionen darin, daß sie als Subsysteme mittels Stabilisierung von Erwartungen zu einer insgesamt stabilen Ordnung des Systems beitragen,²⁵² da „durch Institutionalisierung [...] die minimalen, natürlich-begrenzten Chancen zu aktuellem Konsens ausgeweitet“²⁵³ würden. Gemäß WEHLING filtere die Institution ‘Kommune’ als Subsystem lokal lösbare Probleme aus dem gesamtstaatlichen bzw. gesamtgesellschaftlichen Willensbildungsprozeß heraus und entlaste so das politische Gesamtsystem in dessen Problemdruck und Aufgabenbela-

248

Vgl. SARCINELLI, U.: *Institutionen* [1992], S. 157; LUHMANN, N.: *Aufklärung* [1987], S. 149; LUHMANN, N.: *Rechtssoziologie* [1987], S. 64 ff. BERGER, P. L. / LUCKMANN, T.: *Wirklichkeit* [1977], S. 56 ff.; und verschiedene Beiträge in SCHELSKY, H.: *Theorie der Institution* [1970].

249

NORTH, D. C.: *Theorie* [1981], S. 207.

250

LACHMANN, L.: *Institutionen* [1963], S. 63.

251

Vgl. DOWNS, A.: *Democracy* [1957], S. 13.

252

Vgl. SARCINELLI, U.: *Institutionen* [1992], S. 158.

LUHMANN sieht die Chancen für die Selbststabilisierung von sozialen Systemen im Verlaufe der Evolution der Gesellschaft steigen. Denn mit der Entwicklung der Gesellschaft nähme deren Komplexität und Differenzierung in funktional-spezifische Teilsysteme als strukturelles Korrelat dieser Entwicklung zu. Jedoch zeige sich gleichzeitig die Bereitschaft der Gesellschaft, sich selbst als äußerst komplex und kontingent zu begreifen sowie die eigene Zukunft als offen und ihre Strukturen als prinzipiell variabel anzusehen. Damit würden institutionalisierende Mechanismen selber institutionalisiert, d. h. sie seien auf zukünftige Stabilisierungsanforderungen bereits vorbereitet, die sie jetzt noch nicht kennen würden, da Konsens darüber bestehe, daß grundsätzlich die Komplexität steige und entsprechend neue Bedarfe zum Konsens beständen. Komplexität sei nicht nur lösbar, sondern gleichzeitig Chance zu Selbststabilisierung.

Vgl. LUHMANN, N.: *Institutionalisierung* [1970], S. 36 ff.

253

LUHMANN, N.: *Institutionalisierung* [1970], S. 30.

stung.²⁵⁴ Nach Auffassung SARCINELLIS sei diese stabilisierend wirkende Filterfunktion gleichzeitig mit einem „permanenten Enttäuschungsrisiko“²⁵⁵ verbunden. Die Stabilisierung zum Zwecke der Verbesserung der Konsensfähigkeit einer Gesellschaft leiste die Institution Kommune mittels ihrer Fähigkeit zur Integration. Dieser komme besondere Bedeutung vor dem demokratischen Hintergrund zu. Der Prozeß demokratisch fundierter Legitimation der Institution Kommune könne laut SARCINELLI nur funktionieren, wenn „nicht alles jederzeit einem politischen Dauerdiskurs unterstellt wird“²⁵⁶ und gleichzeitig Raum zur Austragung von Konflikten gegeben würde. Die Institution ‘Kommune’ müsse plurale Meinungen und Interessen integrieren sowie Minderheiten schützen, um „insgesamt politische Einheit stiften“²⁵⁷ zu können.²⁵⁸

Die Ausführungen lassen erkennen, daß die Betrachtung von Kommune als soziales System einen geeigneten methodischen Ansatz bietet. Der Ansatz erlaubt überhaupt erst, z. B. betriebswirtschaftliche Sichtweisen auf das administrative, politische, soziale Objekt ‘Kommune’ zu übertragen.²⁵⁹ Dies ermöglicht, das komplexe Konstrukt ‘Kommune’ in erfaßbare Einheiten analytisch zu zerlegen. Hieraus erschließt sich, Beschaffenheit und Beziehungen des sozia-

254

Vgl. WEHLING, H.-G.: *Geschichte und Gegenwart* [1994], S. 9.

255

SARCINELLI, U.: *Institutionen* [1992], S. 158.

256

SARCINELLI, U.: *Institutionen* [1992], S. 158.

257

SARCINELLI, U.: *Institutionen* [1992], S. 158.

258

Zur politischen Bedeutung der integrativen Funktion von Institutionen vgl. verschiedene Beiträge in SARCINELLI, U.: *Streitkultur* [1990] und SARCINELLI, U.: *Politikvermittlung* [1987].

Zur Bedeutung der Institutionalisierung des Widerspruchs in Politik und Recht vgl. RUCHT, D.: *Gegenöffentlichkeit* [1988].

259

Diese Aussage beruht auf dem Umkehrschluß der Ausführungen von REMER. Dieser führt den Begriff soziale Systeme zu Beginn seiner Betrachtungen zu Instrumenten unternehmenspolitischer Steuerung ein, um Unternehmungen einer politikwissenschaftlichen Untersuchung unterziehen zu können. Der Systemansatz ermöglicht es, die unterschiedlichen Erkenntnisobjekte der Staats-, Kommunal-, Politikwissenschaften und der Betriebswirtschaftslehre gleichermaßen zu erfassen. Somit kann ein Erkenntnisobjekt einer Wissenschaftsdisziplin mit den Erkenntnismethoden einer anderen Wissenschaftsdisziplin untersucht werden. Auch andere Abhandlungen zur politikwissenschaftlichen Analyse von Unternehmungen bedienen sich des Vehikels ‘soziales System’. Hinweise hierzu finden sich bei REMER.

Vgl. REMER, A.: *Unternehmenspolitische Steuerung* [1982], S. 21.

len Systems 'Kommune', zentraler Subsysteme wie 'Verwaltung' und 'Politik' sowie seiner Umsysteme 'Staat' und 'Gesellschaft' isoliert untersuchen zu können. Gleiches gilt für deren Dynamik. Der soziologische Ansatz ist Grundlage für eine Einschätzung der Effektivität und Effizienz eines Systems 'Kommune' bzw. von dessen Subsystemen: Deren Leistungsfähigkeit zur Erfüllung von Zwecken und Zielen können auf dieser Basis bestimmt werden.²⁶⁰

5

Abschließende Betrachtungen

5.1

Andere Ansätze

Ob die dargestellten Begriffsverständnisse von 'Kommune' leistungsfähig für eine Diskussion zwischen den verschiedenen Wissenschaftsdisziplinen ist, muß sich auch daran messen lassen, inwieweit andere Begriffsauffassungen sich mit dem zuvor entwickelten staatsrechtlich-kommunalwissenschaftlichen, dem politisch-wissenschaftlichen sowie dem soziologischen Ansatz zur Bestimmung des Begriffsinhaltes und Begriffsumfanges von 'Kommune' vereinbaren lassen. Beispielhaft sei diese Frage hier in den abschließenden Betrachtungen mit den Begriffsauffassungen von

- HILLERY und
- WARREN

untersucht.

²⁶⁰

Vgl. SIEPMANN, H. / SIEPMANN, U.: *Verwaltungsorganisation* [1992], S. 24 ff.

Es sei auf die Kritik STAEHLES am Konzept LUHMANNs hingewiesen. Die Schwierigkeit läge in der empirischen Prüfung: Die Innen-Außen-Trennung sei nicht eine Entscheidung zu einem Zeitpunkt, sondern wäre ein ständiger Adaptionsprozeß der Organisation an sich ändernde systeminterne und systemexterne Bedingungen. Dies führe zu laufenden Redefinitionen. Da die Arbeit den status quo von Kommunen mit einem gedachten anderen Zustand nicht in konkreten Ausprägungen, sondern vom Prinzip her vergleichen will, ist die Kritik STAEHLES für die Arbeit nicht von vorrangiger Bedeutung. Erwähnt seien auch die kritischen Bemerkungen von BOSETZKY / HEINRICH zu den Ausführungen LUHMANNs. BOSETZKY / HEINRICH merken an, daß LUHMANN beim Etablieren einer modernen Sozialtechnologie mithilfe und gegenüber Unterdrückung blind sei. Zudem verkenne LUHMANN die Erhöhung der Eigenkomplexität, die mit der Reduktion der Umweltkomplexität verbunden sei. Beide Aussagen können hier vernachlässigt werden, da sie nicht die grundsätzlichen Analysemöglichkeiten und -qualitäten des Ansatzes, sondern dessen immanente Werthaltungen betreffen.

Vgl. STAEHLE, W. H.: *Management* [1991], S. 46 und BOSETZKY, H. / HEINRICH, P.: *Mensch und Organisation* [1994], S. 50.

5.1.1

Begriffsauffassungen bei HILLERY

HILLERY untersucht in seiner Analyse 94 verschiedene soziologische Definitionsansätze zum Begriff 'Kommune'. Er kommt zu dem Ergebnis, daß es unter Berücksichtigung aller Ansätze „außer dem Konzept, daß Menschen zu einer Gemeinde gehören, keine vollkommene Übereinstimmung über das Wesen der Gemeinde“²⁶¹ gäbe. Diese Ansätze stimmten darin überein, „daß das Konzept der Gemeinde innerhalb des umfassenden Konzeptes der sozialen Interaktion (mit oder ohne Raum) zu situieren ist und daß ein Bereich gemeinsamer Bande und sozialer Interaktion in einer Gemeinde vorhanden sein kann“²⁶². Drei wichtige Elemente identifiziert HILLERY: lokale Einheit, soziale Interaktionen und gemeinsame Bindungen.²⁶³ KÖNIG bezieht sich bei der Entwicklung seiner Definition des Begriffs 'Kommune' auf die Erkenntnisse HILLERYs. Nach Auffassung KÖNIGs zeige dessen Untersuchung mehr Übereinstimmungen als Unterschiede zwischen den 94 Definitionsansätzen.²⁶⁴ In der Definition von KÖNIG, die Kommune als soziales System versteht, finden sich die drei von HILLERY genannten Elemente wieder: Die lokale Einheit korrespondiert mit den genauen Grenzen im Raum und die sozialen Interaktionen beruhen auf dem Prinzip der Nachbarschaft, das neben dem Bewußtsein der Grenzen und dem Bewußtsein der Verschiedenheit von anderen Kommunen die gemeinsamen Bindungen der Bevölkerung erzeugt. Deshalb kann davon ausgegangen werden, daß das Begriffsverständnis von KÖNIG die Kernaussagen der 94 verschiedenen soziologischen Definitionen weitgehend abdeckt. Diese erbringen im einzelnen keinen wesentlichen zusätzlichen Erkenntnisgewinn.

5.1.2

Begriffsauffassungen bei WARREN

Der Überblick von WARREN über Ansätze zur Kommunalforschung läßt zunächst vermuten, daß noch weitere Auffassungen des Kommunensbegriffs existieren, die von den bisherigen erheblich verschieden sind. WARREN unter-

²⁶¹

HILLERY, G. A.: *Definitionen von Gemeinde* [1974], S. 42.

²⁶²

HILLERY, G. A.: *Definitionen von Gemeinde* [1974], S. 42.

²⁶³

Vgl. HILLERY, G. A.: *Definitionen von Gemeinde* [1974], S. 42.

²⁶⁴

Für KÖNIG deutet sich dies bereits im doppelsinnigen Originaluntertitel der Untersuchung von HILLERY an: *Areas of Agreement*.

Vgl. KÖNIG, R.: *Gemeinde* [1958], S. 24; HILLERY, G. A.: *Definitionen von Gemeinde* [1974] und HILLERY, G. A.: *Definitions of Community* [1955], S. 111.

scheidet sechs Forschungsrichtungen, die unterschiedliche Aspekte des Gebildes Kommune untersuchen und die wie folgt etikettiert sind: 'Kommune als Raum', 'Kommune als Bevölkerung', 'Kommune als Teilhabe an Institutionen und Werten', 'Kommune als Interaktion', 'Kommune als Machtverteilung', 'Kommune als soziales System'.²⁶⁵ Auf den zweiten Blick ist festzustellen, daß die den Forschungsrichtungen zugehörigen Begriffsauffassungen mit den Ansätzen von KLÖNNE und KÖNIG in Beziehung gesetzt werden können. Forschungsansätze, die Kommune als Raum²⁶⁶ begreifen und zu denen die sozial-ökologischen Studien zählen,²⁶⁷ fußen auf ähnlichen Annahmen, wie sie mit dem soziologischen Kommunalbegriff verbunden sind: Beiden ist das Kriterium genauer Grenzen im Raum und das Bewußtsein der Verschiedenheit der Zusammenhänge gemein; beide stellen auf räumliche Beziehungen von Menschen und Institutionen ab. Ähnliches gilt für Studien, die sich mit Kommune als Bevölkerung²⁶⁸ beschäftigen und die demographische Aspekte untersuchen.²⁶⁹ Gemeinsamer gedanklicher Ausgangspunkt der Untersuchungen ist auch Inhalt der soziologischen Kommunaldefinition: Kommune umfasse einen interdependenten Komplex von Lebensformen auf lokaler Ebene.²⁷⁰ Auch diese Forschungen haben zum Ziel, Formen von 'Kommune' anhand der für eine räumliche Einheit jeweils bestimmenden Charakteristika zu unterscheiden und sie in ihrer Entstehung zu erklären. Forschungsrichtungen, die Kommune als

²⁶⁵

Vgl. WARREN, R. L.: *Soziologie* [1970], S. 31 ff.

Zur Übersicht über die von WARREN aufgeführten Forschungsrichtungen vgl. ZOLL, R.: *Politische Soziologie* [1972], S. 33 f.

²⁶⁶

Vgl. WARREN, R. L.: *Soziologie* [1970], S. 31 ff.

²⁶⁷

Vgl. ZOLL, R.: *Politische Soziologie* [1972], S. 33.

Zu den sozialökologischen Studien zählen u. a. Untersuchungen, die sich mit den sogenannten natural areas befassen. Gegenstand dieser Analysen ist die räumliche Verteilung verschiedener Bevölkerungskategorien.

Vgl. KÖNIG, R.: *Gemeinde* [1958], S. 54 ff.

²⁶⁸

Vgl. WARREN, R. L.: *Soziologie* [1970], S. 37 ff.

²⁶⁹

Vgl. ZOLL, R.: *Politische Soziologie* [1972], S. 33.

²⁷⁰

Vgl. WARREN, R. L.: *Soziologie* [1970], S. 37.

Interaktion²⁷¹ verstehen, haben die Kommunikation sowie das Verhalten von Einzelnen, Gruppen und Institutionen mit-, zu- und gegeneinander innerhalb einer Kommune zum Gegenstand ihrer Analyse.²⁷² Diese Untersuchungen versuchen letztlich den „Einfluß des spezifisch gemeindlichen Determinationssystems auf Handeln und Wahrnehmen der Bevölkerung“²⁷³ zu beschreiben. Folglich läßt sich auch dieser Ansatz mit dem soziologischen Begriffsverständnis von KÖNIG vereinbaren. Dies gilt gleichermaßen offensichtlich für Forschungsansätze die Kommunen als soziale Systeme²⁷⁴ im Sinne der Systemtheorie von PARSONS' begreifen.²⁷⁵ Diese Gruppe von Untersuchungen stellt im wesentlichen auf die Integrationsfähigkeit der Institution 'Kommune' ab.²⁷⁶ Somit zeigt auch diese Forschungsrichtung Nähe zum soziologischen Begriffsverständnis: Beide bauen auf dem Charakter von Kommune als soziales System auf²⁷⁷ und beide sehen in der Integration den zentralen Zweck von Kommune.²⁷⁸ Eine enge Beziehung besteht gleichfalls zwischen der Auffassung von Kommune als Teilhabe an Institutionen und Werten²⁷⁹ und den zuvor vorgestellten Kommunalbegriffen der anderen Ansätze. Die Forschungen, die sich mit diesem Aspekt von Kommune beschäftigen, betrachten nicht nur die Teilhabe an den verschiedenen Versorgungsleistungen (z. B. Wasser oder Gas), sondern insbesondere auch die Einwirkung des sozialen Systems Kommune

271

Vgl. WARREN, R. L.: *Soziologie* [1970], S. 43 ff.

272

Vgl. ZOLL, R.: *Politische Soziologie* [1972], S. 33.

273

SIEWERT, J.: *Gemeindesozilogie* [1975], S. 44.

274

Vgl. WARREN, R. L.: *Soziologie* [1970], S. 51 ff.

275

Vgl. ZOLL, R.: *Politische Soziologie* [1972], S. 33 f.; WARREN, R. L.: *Soziologie* [1970], S. 51 f.; PARSONS, T.: *Social System* [1964] und PARSONS, T.: *Action Theory* [1977].

276

Vgl. ZOLL, R.: *Politische Soziologie* [1972], S. 33 f.

277

Vgl. KÖNIG, R.: *Gemeinde* [1958], S. 29 f.

278

Vgl. KÖNIG, R.: *Gemeinde* [1958], S. 52.

279

Vgl. WARREN, R. L.: *Soziologie* [1970], S. 40 ff.

auf allgemeine Verhaltensnormen und Sozialisationsprozesse.²⁸⁰ Hier zeigt sich die von KÖNIG aufgezeigte Verknüpfung der sachlichen, formellen und informellen Dimension von Kommune:²⁸¹ Kommune als zweckbestimmte administrative und politische Einheit ('Kommune als Versorger'), Kommune als Institution (Kommune integriert bzw. sozialisiert ihre Mitglieder aufgrund ihrer Organisationsform) sowie Kommune als eigenständiges, individuelles Determinationssystem (Kommune integriert bzw. sozialisiert ihre Mitglieder aufgrund des räumlichen Zusammenhangs). Forschungsansätze, die sich mit Aspekten der Machtverteilung²⁸² befassen und zu denen u. a. die Community-Power-Forschung zählt,²⁸³ rücken das politisch-wissenschaftliche Begriffsverständnis von Kommune als Institution zur Partizipation des Bürgers an staatlichem Handeln²⁸⁴ in den Vordergrund ihrer Betrachtung.

So kann festgehalten werden, daß die genannten Kategorien der Kommunalforschung auf den staatsrechtlich-kommunalwissenschaftlichen, den politisch-wissenschaftlichen und bzw. oder den soziologischen Begriff von Kommune zurückführbar sind. Es kann deshalb aufgrund des Einordnungsversuches der Ergebnisse der Untersuchungen von WARREN und HILLERY mit einiger Berechtigung davon ausgegangen werden, daß die Beschreibung des Untersuchungsgegenstandes 'Kommune' mittels des dreiteiligen Ansatzes von KLÖNNE ausreichend und zweckdienlich ist, um eine umfassende Analyse des Konstrukts 'Kommune' zu ermöglichen, ohne daß dabei wesentliche Elemente, Eigenschaften, Relationen, Sachverhalte und Tatsachen²⁸⁵ unbeachtet bleiben.

5.2

Fazit und Ausblick

Die vorliegende Untersuchung hatte sich das Ziel gesetzt, den Begriffsumfang und Begriffsinhalt für das Konstrukt 'Kommune' interdisziplinär zu bestimmen, um für eine kritische Diskussion der Modernisierungsansätze für die öf-

²⁸⁰

Vgl. ZOLL, R.: *Politische Soziologie* [1972], S. 33.

²⁸¹

Vgl. KÖNIG, R.: *Gemeinde* [1958], S. 51 f.

²⁸²

Vgl. WARREN, R. L.: *Soziologie* [1970], S. 46 ff.

²⁸³

Vgl. ZOLL, R.: *Politische Soziologie* [1972], S. 33.

²⁸⁴

Vgl. HÜLSMANN, M.: *Management von Bürgerbeteiligung* [1998], S. 223 ff.

²⁸⁵

Zum Begriffsverständnis vgl. CHMIELEWICZ, K.: *Forschungskonzeptionen* [1979], S. 43 ff.

fentliche Verwaltung auf lokaler Ebene ein fach- und lagerübergreifendes Begriffsverständnis zu ermöglichen, das die unterschiedlichen Perspektiven für das Erkenntnisobjekt 'Kommune' integriert.

Die kritische Reflexion der Ergebnisse dieser Arbeit anhand anderer Begriffsauffassungen hat gezeigt, daß der

- staatsrechtlich-kommunalwissenschaftliche Ansatz,
- politisch-wissenschaftliche Ansatz,
- soziologische Ansatz

eine klare konstitutive Funktionsbestimmung für das Konstrukt 'Kommune' erlauben. Darüber hinaus ermöglicht der

- soziologische Ansatz

das Verständnis von Kommunen als sozio-technische Systeme und erschließt sie damit der analytischen Zerlegung anderer Wissenschaften wie z. B. der Betriebswirtschaftslehre. Verschiedene wissenschaftliche Fachrichtungen können somit das Erkenntnisobjekt 'Kommune' disziplinspezifisch untersuchen und sich disziplinenindifferent über die gewonnenen Erkenntnisse austauschen, da die Beschreibungssprache für das Analyseobjekt allen gleich ist. Das dabei noch eine Dominanz der staatsrechtlich-kommunalwissenschaftlichen Betrachtungsweise des Konstrukts 'Kommune' unter dem Aspekt der lokalen, eigenständigen Verwaltung gegenüber einer politisch-wissenschaftlichen Sicht als politische Gebietseinheit oder einem soziologischen Verständnis als integrative sozio-technische Institution besteht, wird auch sprachlich deutlich: In Deutschland hat sich nur der Begriff 'kommunale Selbstverwaltung' durchgesetzt; von einer kommunalen Selbstregierung im Sinne des angelsächsischen 'local government' oder 'self government' ist nicht die Rede.²⁸⁶

Es bleibt jedoch die Forschungsaufgabe bestehen, die aus den unterschiedlichen Beschreibungsansätzen gewonnen Funktionsbestimmungen zu einem umfassenden, interdisziplinären Funktionssystem zusammenzuführen. Dieses Funktionssystem muß auch die bestehenden Interdependenzen zwischen den – disziplinspezifischen – Funktionen des Konstrukts 'Kommune' abbilden können. Somit wäre beispielsweise für die Entwicklung eines zielgerichteten und effizienten Krisenmanagements oder für die Entwicklung von Handlungsalternativen zur Neuausrichtung der öffentlichen Verwaltung auf lokaler Ebene eine mehrdimensionale Diagnose der Krise von Kommunen überhaupt erst umfassend möglich.

²⁸⁶ Vgl. WEHLING, H.-G.: *Kommunalpolitik* [1991], S. 284, Sp. 1.

6

Literaturverzeichnis

ALEMANN, U. v.: *Partizipation*

Partizipation: Überlegungen zur normativen Diskussion und zur empirischen Forschung; in: RAMMSTEDT, O. [Hrsg.]: Bürgerbeteiligung und Bürgerinitiativen: Legitimation und Partizipation in der Demokratie angesichts gesellschaftlicher Konfliktsituationen; Reihe: Argumente in der Energiediskussion; Bd.: 3; hrsg. von: MATTHÖFER, H.; Villingen; 1977; S. 245 - 281.

AMONN, A.: *Objekt*

Objekt und Grundbegriffe der theoretischen Nationalökonomie; 2. Auflage; Leipzig, Wien; 1927.

BECK, R.: *Politik*

Sachwörterbuch der Politik; Reihe: Kröners Taschenbuchausgabe; Bd.: 400; Stuttgart; 1977.

BECKER, E.: *Selbstverwaltung*

Kommunale Selbstverwaltung; in: BETTERMANN, K. A. / NIPPERDEY, H. C. [Hrsg.]: Die Grundrechte: Handbuch zur Theorie und Praxis der Grundrechte; Bd.: 4; Berlin; 1962; S. 673 - 739.

BERG, H. / CASSEL, D.: *Wirtschaftspolitik*

Theorie der Wirtschaftspolitik; in: BENDER, D. ET AL. [Hrsg.]: Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik; Bd.: 2; 5. Auflage; München; 1992; S. 163 - 238.

BERG, W.: *Staatsrecht*

Staatsrecht: Grundriß des Staatsorganisationsrecht und der Grundrechte; Kurzlehrbuch; Reihe: Rechtswissenschaft heute; Stuttgart et al.; 1991.

BERGER, P. L. / LUCKMANN, T.: *Wirklichkeit*

Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit: Eine Theorie der Wissenssoziologie; Reihe: *Conditio humana*: Ergebnisse aus den Wissenschaften vom Menschen; hrsg. von: UEXKÜLL, T. v. / GRUBRICH-SIMITIS, I.; 5. Auflage; Frankfurt a. M.; 1977.

BLEICHER, K.: *Management-Konzept*

Das Konzept integriertes Management; Reihe: St. Galler Management-Konzept, Campus-Manager-Magazin; Bd.: 1; 2. Auflage; Frankfurt a. M. et al.; 1992.

BORMANN, M. / STIETZEL, C.: *Kommunalpolitik*

Stadt und Gemeinde. Kommunalpolitik in den neuen Ländern; hrsg. von: BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG; Bonn; 1993.

- BOSETZKY, H. / HEINRICH, P.: *Mensch und Organisation*
Mensch und Organisation: Aspekte bürokratischer Sozialisation. Eine praxisorientierte Einführung in die Soziologie und die Sozialpsychologie der Verwaltung; Reihe: Schriftenreihe Verwaltung in Praxis und Wissenschaft; Bd.: 15; hrsg. von: BANNER, G. / PAPPERMANN, E.; 5. Auflage; Köln et al.; 1994.
- BUCHHOFER, B.: *Position*
Soziale Position; in: FUCHS-HENRITZ, W. ET AL. [Hrsg.]: Lexikon zur Soziologie; 3. Auflage; Opladen; 1995; S. 504 - 505.
- CHMIELEWICZ, K.: *Forschungskonzeptionen*
Forschungskonzeptionen der Wirtschaftswissenschaften; Reihe: Sammlung Poeschel; Bd.: P92; 2. Auflage; Stuttgart; 1979.
- CREIFELDS, C.: *Rechtswörterbuch*
Rechtswörterbuch; KAUFFMANN, H. [Hrsg.]; 11. Auflage; München; 1992.
- DAMKOWSKI, W. / PRECHT, C.: *Public Management*
Public Management: Neuere Steuerungskonzepte für den öffentlichen Sektor; Stuttgart, Berlin, Köln; 1995.
- DOLS, H. / PLATE, K.: *Gemeinderecht*
Gemeinderecht; Reihe: Recht und Verwaltung; 4. Auflage; Stuttgart, Berlin, Köln; 1994.
- DOWNES, A.: *Democracy*
An Economic Theory of Democracy; New York; 1957.
- DRECHSLER, H. / HILLIGEN, W. / NEUMANN, F.: *Gesellschaft und Staat*
Gesellschaft und Staat: Lexikon der Politik; 8. Auflage; München; 1992.
- DROSDOWSKI, G.: *Herkunftswörterbuch*
Das Herkunftswörterbuch: Etymologie der deutschen Sprache - Die Geschichte der deutschen Wörter und der Fremdwörter von ihrem Ursprung bis zur Gegenwart; Reihe: Der Duden: das Standardwerk der deutschen Sprache in 12 Bänden; Bd.: 7; hrsg. von: WISSENSCHAFTLICHER RAT DER DUDENREDAKTION; 2. Auflage; Mannheim, Wien, Zürich; 1989.
- EPSKAMP, H.: *Soziales System*
Soziales System; in: FUCHS-HENRITZ, W. ET AL. [Hrsg.]: Lexikon zur Soziologie; 3. Auflage; Opladen; 1995; S. 663 - 664.
- EPSKAMP, H.: *System*
System; in: FUCHS-HENRITZ, W. ET AL. [Hrsg.]: Lexikon zur Soziologie; 3. Auflage; Opladen; 1995; S. 661.
- FREUNDL, O. / BLUMÖHR, F. / MÄRZ, P.: *Politische Ordnung*
Die politische Ordnung in Deutschland: mit Exkurs Freistaat Bayern; Reihe: Grundinformation Politik; Bd.: 1; hrsg. von: BAYERISCHE LANDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNGSARBEIT; 6. Auflage; München; 1995.

- GABRIEL, O. W.: *Bürgerbeteiligung*
Bürgerbeteiligung an der Kommunalpolitik; in: GABRIEL, O. W. [Hrsg.]:
Kommunale Demokratie zwischen Politik und Verwaltung; Reihe: Beiträge
zur Kommunalwissenschaft; Bd.: 29; hrsg. von: VOIGT, R. ET AL.; München;
1989; S. 129 - 155.
- GABRIEL, O. W.: *Kommunale Demokratie*
Gesellschaftliche Modernisierung, politische Beteiligung und kommunale
Demokratie: Strukturen, Bedingungen und Folgen bürgerschaftlicher Be-
teiligung an der kommunalen und nationalen Politik; in: GABRIEL, O. W.
[Hrsg.]: Bürgerbeteiligung und kommunale Demokratie; Reihe: Beiträge
zur Kommunalwissenschaft; Bd.: 13; hrsg. von: VOIGT, R. ET AL.; München;
1983; S. 57 - 103.
- GISEVIUS, W.: *Kommunalpolitik*
Leitfaden durch die Kommunalpolitik; Reihe: Politik im Taschenbuch; Bd.:
4; 3. Auflage; Bonn; 1994.
- GÖMMEL, R. / KLUMP, R.: *Physiokraten*
Merkantilisten und Physiokraten in Frankreich; Reihe: Geschichte der
volkswirtschaftlichen Lehrmeinungen; Darmstadt; 1994.
- GORNAS, J. / BEYER, W.: *Öffentliche Betriebswirtschaftslehre*
Betriebswirtschaft in der öffentlichen Verwaltung: Systematische Darstel-
lung der Besonderheiten der öffentlichen Betriebswirtschaftslehre; Reihe:
Schriftenreihe Verwaltung in der Praxis und Wissenschaft; Bd.: 6; hrsg.
von: BANNER, G. / PAPPERMANN, E.; Köln et al.; 1991.
- GRAUHAN, R.-R.: *Willensbildungsprozeß*
Der politische Willensbildungsprozeß in der Großstadt; in: GRAUHAN, R.-R.
[Hrsg.]: Großstadt-Politik: Texte zur Analyse und Kritik lokaler Demokratie;
Reihe: Bauwelt Fundamente: Politische Wissenschaften - Planung; Bd.: 38;
hrsg. von: CONRADS, U.; Gütersloh; 1972; S. 145 -162.
- GRAWERT, R.: *Kommunale Finanzhoheit*
Kommunale Finanzhoheit und Steuerhoheit; in: MUTIUS, A. [Hrsg.]: Selbst-
verwaltung im Staat der Industriegesellschaft: Festgabe zum
70. Geburtstag von Georg Christoph von Unruh; Reihe: Schriftenreihe des
Lorenz-von Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften; Bd.: 4;
hrsg. von: LORENZ-VON-STEIN-INSTITUT FÜR VERWALTUNGSWISSENSCHAFTEN, KIEL;
Heidelberg; 1983; S. 587 - 606.
- HEFFTER, H.: *Selbstverwaltung*
Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert: Geschichte der Ideen
und Institutionen; 2. Auflage; Stuttgart; 1969.

- HEIN, E.: *Haushaltsgeschehen*
Die parlamentarische Mitwirkung im Haushaltsgeschehen: Beobachtungen auf der Kommunal- und Landesebene; Reihe: Arbeitspapier des Schwerpunktes Finanzwissenschaft, Betriebswirtschaftliche Steuerlehre; Nr.: 32; hrsg. von: UNIVERSITÄT TRIER; Trier; 1994.
- HELMREICH, K. / WIDTMANN, J. / GRASSER, W.: *Bayerische Gemeindeordnung*
Bayerische Gemeindeordnung: Kommentar - Grundwerk; Reihe: Schweitzers Handausgaben mit Erläuterungen; Bd.: 1; München; 1980.
- HILL, W. / FEHLBAUM, R. / ULRICH, P.: *Organisationslehre 1*
Organisationslehre: Ziele, Instrumente und Bedingungen der Organisation sozialer Systeme; Bd.: 1; 5. Auflage; Bern, Stuttgart, Wien; 1994.
- HILLERY, G. A.: *Definitionen von Gemeinde*
Definitionen von Gemeinde; in: ATTESLANDER, P. / HAMM, B. [Hrsg.]: Materialien zur Siedlungssoziologie; Reihe: Neue wissenschaftliche Bibliothek: Soziologie; Bd.: 69; hrsg. von: GÄFGEN, G. ET AL.; Köln; 1974; S. 34 - 44.
- HILLERY, G. A.: *Definitions of Community*
Definitions of Community: Areas of Agreement; Rural Sociology; College Station (Tex.); 1950; S. 111 - 123.
- HILLES, H.-U.: *Kommunale Selbstverwaltung*
Der gesellschaftliche und politische Wandel in Deutschland und seine Auswirkungen auf die kommunale Selbstverwaltung; in: GABRIEL, O. W. [Hrsg.]: Kommunalpolitik im Wandel der Gesellschaft: Eine Einführung in Probleme der politischen Willensbildung in der Gemeinde; Reihe: Sozialwissenschaftliche Studien zur Stadt- und Regionalpolitik; Bd.: 5; hrsg. von: KEVENHÖRSTER, P. ET AL.; Königstein, Ts.; 1979; S. 1 - 24.
- HILLMANN, K.-H.: *Wertwandel*
Wertwandel: Zur Frage soziokultureller Voraussetzungen alternativer Lebensformen; Reihe: WB-Forum; Bd.: 30; 2. Auflage; Darmstadt; 1989.
- HÖFER, F.: *Politische Ordnung*
Die politische Ordnung in Bayern; Reihe: Grundinformation Politik; Bd.: 3; hrsg. von: BAYERISCHE LANDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNGSARBEIT; 2. Auflage; München; 1995.
- HÖHER-PFEIFER, C.: *Rat und Verwaltung*
Rat und Verwaltung in NRW; hrsg. von: LANDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG, NORDRHEIN-WESTFALEN; Münster; 1995.

HOPPE, W.: *Planung*

Kommunale Selbstverwaltung und Planung; in: MUTIUS, A. v. [Hrsg.]:
Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft: Festgabe zum 70.
Geburtstag von Georg Christoph von Unruh; Reihe: Schriftenreihe des Lo-
renz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften; Bd.: 4; hrsg. von:
LORENZ-VON-STEIN-INSTITUT FÜR VERWALTUNGSWISSENSCHAFTEN, KIEL; Heidel-
berg; 1983; S. 555 - 586.

HÜLSMANN, M.: *Management von Bürgerbeteiligung*

Management von Bürgerbeteiligung; in: Müller-Christ, G. [Hrsg.]: Nach-
haltigkeit und Partizipation - Bürgerbeteiligung im Agendaprozeß; Berlin;
1998; S. 223 - 246.

JENSEN, S. / EPSKAMP, H.: *Systemtheorie*

Systemtheorie; in: FUCHS-HENRITZ, W. ET AL. [Hrsg.]: Lexikon zur Soziologie;
3. Auflage; Opladen; 1995; S. 666.

KLAUS, G.: *Kybernetik*

Wörterbuch der Kybernetik; 2. Auflage; Berlin; 1968.

KLÖNNE, A.: *Politische Gemeinde*

Zum Begriff und zur Realität von politischer Gemeinde; in: ZOLL, R. [Hrsg.]:
Gemeinde als Alibi: Materialien zur politischen Soziologie der Gemeinde;
Reihe: Politisches Verhalten: Untersuchungen und Materialien zu den Be-
dingungen und Formen politischer Teilnahme; Bd.: 3; hrsg. von: ELLWEIN,
T. / ZOLL, R.; München; 1972; S. 249 - 255.

KNEMEYER, F.-L. / BERG, W.: *Bayerische Gemeinden*

Bayerische Gemeinden - Bayerischer Gemeindetag: Festschrift 75 Jahre
Bayerischer Gemeindetag; in: KNEMEYER, F.-L. / BERG, W. [Hrsg.]: Bayeri-
sche Gemeinden - Bayerischer Gemeindetag: Festschrift 75 Jahre Bayeri-
scher Gemeindetag; München; 1987.

KNEMEYER, F.-L.: *Bayerisches Kommunalrecht*

Bayerisches Kommunalrecht; Reihe: Rechtswissenschaft heute; 8. Auflage;
Stuttgart et al.; 1994.

KNEMEYER, F.-L.: *Dezentralisation*

Dezentralisation; Deutsches Verwaltungsblatt (DVBL); Nr.: 91; Köln, Ber-
lin; 1976; S. 380.

KNEMEYER, F.-L.: *Einfluß der Fachbehörden*

Gemeinden unter dem Einfluß der Fachbehörden: Forderungen zu einem
partnerschaftlichen Miteinander; Reihe: Kommunalforschung für die Pra-
xis; Bd.: 12; Stuttgart et al.; 1983.

- KNEMEYER, F.-L.: *Kommunale Selbstverwaltung*
Subsidiarität - Föderalismus - Regionalismus, Dezentralisation, kommunale Selbstverwaltung; in: KNEMEYER, F.-L. [Hrsg.]: Europa der Regionen - Europa der Kommunen; Reihe: Kommunalrecht - Kommunalverwaltung; Bd.: 13; hrsg. von: MUTIUS, A. v. / IPSEN, J. / KNEMEYER, F.-L.; Baden-Baden; 1994; S. 37 - 54.
- KNEMEYER, F.-L.: *Kommunalverfassungen*
Die Kommunalverfassungen in der Bundesrepublik Deutschland; in: ROTH, R. / WOLLMANN, H. [Hrsg.]: Kommunalpolitik: Politisches Handeln in den Gemeinden; Opladen; 1994; S. 81 - 94.
- KÖNIG, R.: *Gemeinde*
Grundformen der Gesellschaft: Die Gemeinde; Reihe: Rowohlts deutsche Enzyklopädie; Bd.: 79; Hamburg; 1958.
- LACHMANN, L. M.: *Institutionen*
Wirtschaftsordnung und wirtschaftliche Institutionen; ORDO: Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft; Bd.: 14; Düsseldorf, München; 1963; S. 63 - 77.
- LAUTMANN, R.: *Rolle*
Soziale Rolle; in: FUCHS-HENRITZ, W. ET AL. [Hrsg.]: Lexikon zur Soziologie; 3. Auflage; Opladen; 1995; S. 567 - 568.
- LAUX, E.: *Kommunale Selbstverwaltung*
Kommunale Selbstverwaltung im Staat der siebziger Jahre; Archiv für Kommunalwissenschaften (AfK); Nr.: 2; 9. Jg.; Stuttgart; 1970; S. 217 - 239.
- LOOMIS, C. P.: *Social Systems*
Social Systems: Essays on their Persistence and Change; Reihe: The van Nostrand Series in Sociology; hrsg. von: MOORE, W. E. ET AL.; 2. Auflage; Van Nostrand; 1962.
- LUHMANN, N.: *Aufklärung*
Soziologische Aufklärung 4: Beiträge zur funktionalen Differenzierung der Gesellschaft; Opladen; 1987.
- LUHMANN, N.: *Funktionale Methode*
Funktionale Methode und Systemtheorie; Soziale Welt: Zeitschrift für Wissenschaft und Praxis des sozialen Lebens; Nr.: 1; 15. Jg.; Göttingen et al.; 1964; S. 1 - 25.
- LUHMANN, N.: *Institutionalisierung*
Institutionalisierung - Funktion und Mechanismus im sozialen System der Gesellschaft; in: SCHELSKY, H. [Hrsg.]: Theorie der Institution; Reihe: Interdisziplinäre Studien; Bd.: 1; hrsg. von: ZENTRUM FÜR INTERDISZIPLINÄRE FORSCHUNG DER UNIVERSITÄT BIELEFELD; Düsseldorf; 1970; S. 27 - 41.

- LUHMANN, N.: *Rechtssoziologie*
Rechtssoziologie; Reihe: WV-Studium: Rechtswissenschaften; Bd.: 1/2; 3. Auflage; Opladen; 1987.
- LUHMANN, N.: *Soziale Systeme*
Soziale Systeme: Grundriß einer allgemeinen Theorie; Reihe: Suhrkamp-Taschenbuch Wissenschaft; Bd.: 666; 5. Auflage; Frankfurt a. M.; 1994.
- LUHMANN, N.: *Systemrationalität*
Zweckbegriff und Systemrationalität; Reihe: Suhrkamp-Taschenbuch Wissenschaft; Bd.: 12; Frankfurt a. M.; 1973.
- MACHARZINA, K.: *Unternehmensführung*
Unternehmensführung: das internationale Managementwissen, Konzepte - Methoden - Praxis; 2. Auflage; Wiesbaden; 1995.
- MAUNZ, T. / DÜRIG, G.: *Grundgesetz*
Grundgesetz: Kommentar - Grundwerk; München; 1974.
- MAYNTZ, R.: *Soziologie*
Soziologie der Organisation; Reihe: Rowohlts deutsche Enzyklopädie; Bd.: 166; 9. Auflage; Reinbek b. Hamburg; 1977.
- MCCLOSKEY, H. J.: *Participation*
Political Participation; in: SILLS, D. L. [Hrsg.]: International Encyclopedia of the Social Sciences: Pers to Psyc; Bd.: 12; New York, London; 1968; S. 252 - 265.
- MELBECK, C.: *Kommunale Machtstruktur*
Kommunale Machtstruktur und Community Power Structure: Eine vergleichende Analyse anhand einer deutschen und einer amerikanischen Gemeinde; Kiel; 1987; zugleich: Dissertation - Universität Kiel, 1987.
- MENGER, C. F.: *Selbstverwaltung*
Entwicklung und Selbstverwaltung im Verfassungsstaat der Neuzeit; in: MUTIUS, A. v. [Hrsg.]: Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft: Festgabe zum 70. Geburtstag von Georg Christoph von Unruh; Reihe: Schriftenreihe des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften; Bd.: 4; hrsg. von: LORENZ-VON-STEIN-INSTITUT FÜR VERWALTUNGSWISSENSCHAFTEN, KIEL; Heidelberg; 1983; S. 25 - 40.
- MENZEL, U.: *Dritte Welt*
Das Ende der Dritten Welt und das Scheitern der großen Theorie; Reihe: Edition Suhrkamp: Neue Folge; Bd.: 718; Frankfurt a. M.; 1992.
- MILBRATH, L. W. / GOEL, M. L.: *Participation*
Political Participation: How and Why Do People Get Involved into?; 2. Auflage; Lanham; 1982.

- MONTESQUIEU, C. D.: *Vom Geist der Gesetze*
Vom Geist der Gesetze (De l'esprit des lois - 1748); in: HEYDTE, F. A. V. D. [Hrsg.]: Montesquieu: Vom Geist der Gesetze - Eine Auswahl; Berlin; 1950; S. 75 - 172.
- MÜLLER, W. / ECKEY, W.: *Bedeutungswörterbuch*
Bedeutungswörterbuch; Reihe: Der Duden in 12 Bänden: Das Standardwerk der deutschen Sprache; Bd.: 10; hrsg. von: WISSENSCHAFTLICHER RAT DER DUDENREDAKTION; 2. Auflage; Mannheim, Wien, Zürich; 1985.
- MUTIUS, A. v.: *Örtliche Aufgabenerfüllung*
Örtliche Aufgabenerfüllung: Traditionelles, funktionales oder neues Selbstverwaltungsverständnis?; in: MUTIUS, A. v. [Hrsg.]: Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft: Festgabe zum 70. Geburtstag von Georg Christoph von Unruh; Reihe: Schriftenreihe des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften; Bd.: 4; hrsg. von: LORENZ-VON-STEIN-INSTITUT FÜR VERWALTUNGSWISSENSCHAFTEN, KIEL; Heidelberg; 1983; S. 227 - 263.
- NABMACHER, H. / NABMACHER, K.-H.: *Kommunalpolitik*
Kommunalpolitik in der Bundesrepublik: Möglichkeiten und Grenzen; Opladen; 1979.
- NABMACHER, H.: *Politikwissenschaft*
Politikwissenschaft; München et al.; 1994.
- NABMACHER, H.: *Vertretungskörperschaft*
Die Aufgaben, die Organisation und die Arbeitsweise der kommunalen Vertretungskörperschaft; in: GABRIEL, O. W. [Hrsg.]: Kommunale Demokratie zwischen Politik und Verwaltung; Reihe: Beiträge zur Kommunalwissenschaft; Bd.: 29; hrsg. von: VOIGT, R. ET AL.; München; 1989; S. 179 - 196.
- NORTH, D. C.: *Theorie*
Theorie des institutionellen Wandels: Eine neue Sicht der Wirtschaftsgeschichte; Reihe: Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften; Bd.: 56; hrsg. von: ALBERT, H. ET AL.; Tübingen; 1981.
- PAGENKOPF, H.: *Verfassungsrecht*
Kommunalrecht: Verfassungsrecht; Bd.: 2; 2. Auflage; Köln, München et al.; 1975.
- PARSONS, T.: *Action Theory*
Social Systems and the Evolution of Action Theory; New York, London; 1977.
- PARSONS, T.: *Social System*
The Social System; 8. Auflage; New York; 1964.

- PÖTZSCH, H.: *Demokratie*
Die deutsche Demokratie; hrsg. von: BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE
BILDUNG; Bonn; 1995.
- POPPER, K. R.: *Conjectures*
Conjectures and Refutations: The Growth of Scientific Knowledge; 2. Au-
flage; New York, Evanston; 1968.
- POSTLEP, R.-D.: *Kommunale Finanzpolitik*
Gesamtwirtschaftliche Analyse kommunaler Finanzpolitik: Ein Beitrag zur
ökonomischen Föderalismustheorie; Reihe: Schriften zur öffentlichen
Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft; Bd.: 136; hrsg. von: EICHHORN, P.
/ FRIEDRICH, P.; Baden-Baden; 1993; zugleich: Habilitation - Universität
Marburg, 1990.
- PRIM, R. / TILMANN, H.: *Sozialwissenschaft*
Grundlagen einer kritisch-rationalen Sozialwissenschaft: Studienbuch zur
Wissenschaftstheorie; 6. Auflage; Heidelberg, Wiesbaden; 1989.
- PÜTTNER, G.: *Planungsarbeit*
Überblick über die Planungsarbeit der Kommunen; in: PÜTTNER, G. [Hrsg.]:
Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis (HKWP): Kommu-
nale Aufgaben und Aufgabenerfüllung; Berlin et al.; 1983; S. 317 - 343.
- RADTKE, G. D.: *Partizipation*
Teilnahme an der Politik: Bestimmungsgründe der Bereitschaft zur politi-
schen Partizipation; ein empirischer Beitrag; Leverkusen; 1976.
- RAFFÉE, H.: *Grundprobleme*
Grundprobleme der Betriebswirtschaftslehre; Reihe: Betriebswirtschafts-
lehre im Grundstudium der Wirtschaftswissenschaften; Bd.: 1; 8. Auflage;
Göttingen; 1993.
- RAU, T.: *Betriebswirtschaftslehre*
Betriebswirtschaftslehre für Städte und Gemeinden; München; 1994.
- REMER, A.: *Instrumente*
Instrumente und instrumentelles Dilemma der Verwaltungsführung; in:
REMER, A. [Hrsg.]: Verwaltungsführung: Beiträge zu Organisation, Koope-
rationsstil und Personalarbeit in der öffentlichen Verwaltung; Berlin, New
York; 1982; S. 31 - 49.
- REMER, A.: *Organisationslehre*
Organisationslehre; Reihe: Schriften zu Organisation und Personal; Bd.: 5;
2. Auflage; Hummeltal; 1994.

- REMER, A.: *Unternehmenspolitische Steuerung*
Instrumente unternehmenspolitischer Steuerung: Unternehmensverfassung, formale Organisation und personale Gestaltung; Berlin, New York; 1982.
- RICHTER, G.-J.: *Verfassungsprobleme*
Verfassungsprobleme der kommunalen Funktionalreform: Zur dogmatischen Einordnung des Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz; Reihe: Schriften zur öffentlichen Verwaltung; Bd.: 14; Stuttgart; 1977; zugleich: Dissertation - Universität Würzburg, 1976.
- ROTTERS, W.: *Mitwirkung*
Kommunale Mitwirkung an höherstufigen Entscheidungsprozessen: Zur künftigen Rolle der kommunalen Selbstverwaltung im politisch-administrativen System der Bundesrepublik Deutschland; Reihe: Kommunalwissenschaftliche Schriften; Bd.: 3; hrsg. von: DEUTSCHER LANDKREISTAG; Köln; 1975; zugleich: Dissertation - Universität Bochum, 1974.
- ROTH, R. A.: *Freistaat Bayern*
Freistaat Bayern: Politische Landeskunde; Reihe: Arbeitsheft; Bd.: 92; hrsg. von: BAYERISCHE LANDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNGSARBEIT; 2. Auflage; München; 1994.
- RUCHT, D.: *Gegenöffentlichkeit*
Gegenöffentlichkeit und Gegenexperten; Zeitschrift für Rechtssoziologie; Nr.: 9; Opladen; 1988; S. 290 - 305.
- SALDERN, A. v.: *Kommunale Selbstverwaltung*
Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland; in: ROHT, R. / WOLLMANN, H. [Hrsg.]: Kommunalpolitik: Politisches Handeln in den Gemeinden; Opladen; 1994; S. 2 - 19.
- SARCINELLI, U.: *Institutionen*
Politische Institutionen, Politikwissenschaft und politische Bildung: Überlegungen zu einem "aufgeklärten Institutionalismus"; in: GABRIEL, O. W. [Hrsg.]: Der demokratische Verfassungsstaat: Theorie, Geschichte, Probleme; Festschrift für Hans Buchheim zum 70. Geburtstag; München; 1992; S. 155 - 175.
- SARCINELLI, U.: *Politikvermittlung*
Politikvermittlung: Beiträge zur politischen Kommunikationskultur; in: SARCINELLI, U. [Hrsg.]: Politikvermittlung: Beiträge zur politischen Kommunikationskultur; Reihe: Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung: Studien zur Geschichte und Politik; Bd.: 238; hrsg. von: BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG; Stuttgart; 1987.

SARCINELLI, U.: *Streitkultur*

Demokratische Streitkultur: Theoretische Grundpositionen und Handlungsalternativen in Politikfeldern; in: SARCINELLI, U. [Hrsg.]: Demokratische Streitkultur: Theoretische Grundpositionen und Handlungsalternativen in Politikfeldern; Reihe: Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung: Studien zur Geschichte und Politik; Bd.: 289; hrsg. von: BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG; Bonn; 1990.

SCHELSKY, H.: *Soziologische Theorie*

Zur soziologischen Theorie der Institution; in: SCHELSKY, H. [Hrsg.]: Zur Theorie der Institution; Reihe: Interdisziplinäre Studien; Bd.: 1; hrsg. von: ZENTRUM FÜR INTERDISZIPLINÄRE FORSCHUNG DER UNIVERSITÄT BIELEFELD; Düsseldorf; 1970; S. 9 - 26.

SCHELSKY, H.: *Theorie der Institution*

Zur Theorie der Institution; Reihe: Interdisziplinäre Studien; Bd.: 1; hrsg. von: ZENTRUM FÜR INTERDISZIPLINÄRE FORSCHUNG DER UNIVERSITÄT BIELEFELD; Düsseldorf; 1970.

SCHEUNER, U.: *Kommunale Selbstverwaltung*

Zur Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung; Archiv für Kommunalwissenschaften (AfK); Nr.: 1; 12. Jg.; Stuttgart; 1973; S. 1 - 44.

SCHMALS, K. M. / SIEWERT, H.-J.: *Kommunale Entscheidungsstrukturen*

Kommunale Macht- und Entscheidungsstrukturen; Reihe: Beiträge zur Kommunalwissenschaft; Bd.: 3; hrsg. von: VOIGT, R. ET AL.; München; 1982.

SCHMIDT, M. G.: *Politik*

Wörterbuch zur Politik; Reihe: Kröners Taschenausgabe; Bd.: 404; Stuttgart; 1995.

SCHMIDT-ABMANN, E.: *Kommunalrecht*

Kommunalrecht; in: MÜNCH, I. V. / SCHMIDT-ABMANN, E. [Hrsg.]: Besonderes Verwaltungsrecht; Reihe: De-Gruyter-Lehrbuch; 9. Auflage; Berlin et al.; 1992; S. 1 - 96.

SCHMIDT-EICHSTAEDT, G.: *Innere Gemeindeverfassung*

Grundformen der inneren Gemeindeverfassung in der Bundesrepublik Deutschland; in: GABRIEL, O. W. [Hrsg.]: Kommunale Demokratie zwischen Politik und Verwaltung; Reihe: Beiträge zur Kommunalwissenschaft; Bd.: 29; hrsg. von: VOIGT, R. ET AL.; München; 1989; S. 17 - 33.

SCHMIDT-JORTZIG, E.: *Kommunale Organisationshoheit*

Kommunale Organisationshoheit: Staatliche Organisationsgewalt und körperschaftliche Selbstverwaltung; Reihe: Göttinger rechtswissenschaftliche Studien; Bd.: 102; hrsg. von: JURISTISCHE FAKULTÄT DER UNIVERSITÄT GÖTTINGEN; Göttingen; 1979; zugleich: Habilitation - Universität Göttingen, 1979.

- SCHMIDT-JORTZIG, E.: *Kooperationshoheit*
Kooperationshoheit der Gemeinden und Gemeindeverbände bei Erfüllung ihrer Aufgaben; in: MUTIUS, A. v. [Hrsg.]: Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft: Festgabe zum 70. Geburtstag von Georg Christoph von Unruh; Reihe: Schriftenreihe des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften; Bd.: 4; hrsg. von: LORENZ-VON-STEIN-INSTITUT FÜR VERWALTUNGSWISSENSCHAFTEN, KIEL; Heidelberg; 1983; S. 525 - 540.
- SCHMIDT-JORTZIG, E.: *Subsidiaritätsprinzip*
Subsidiaritätsprinzip und Grundgesetz; in: SCHMIDT-JORTZIG, E. / SCHINK, A. [Hrsg.]: Subsidiaritätsprinzip und Kommunalordnung; Reihe: Schriftenreihe des Freiherr-vom-Stein-Institutes; Bd.: 2; hrsg. von: FREIHERR-VOM-STEIN-INSTITUT, MÜNSTER; Köln et al.; 1982; S. 1 - 24.
- SCHOLLER, H.: *Kommunalrecht*
Grundzüge des Kommunalrechts in der Bundesrepublik Deutschland; Heidelberg; 1990.
- SEE, H.: *Kritische Kommunalpolitik*
Grundwissen einer kritischen Kommunalpolitik: Wirtschaft, Staat und kommunale Selbstverwaltung; Reihe: Politikwissenschaften; Köln; 1975.
- SIEPMANN, H. / SIEPMANN, U.: *Verwaltungsorganisation*
Verwaltungsorganisation; Reihe: Schriftenreihe Verwaltung in Praxis und Wissenschaft; Bd.: 18; hrsg. von: BANNER, G. / PAPPERMANN, E.; 4. Auflage; Köln et al.; 1992.
- SIEWERT, J.: *Gemeindesoziologie*
Ansätze und Konzepte innerhalb der Gemeindesoziologie: Versuch einer wissenschaftssoziologischen Betrachtung; in: WEHLING, H.-G. [Hrsg.]: Kommunalpolitik; Reihe: Kritische Wissenschaft; Hamburg; 1975; S. 43 - 94.
- STAEHLE, W. H.: *Management*
Management: Eine verhaltenswissenschaftliche Perspektive; Reihe: Vahlens Handbücher der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften; 6. Auflage; München; 1991.
- STEIN, H. F. K. v. U. Z. / SCHRÖTTER, F. L. v.: *Bericht*
Bericht der Minister Freiherr von Schrötter und Freiherr vom Stein vom 09. November 1808; in: THIEDE, K. [Hrsg.]: Freiherr vom Steins ausgewählte Schriften: Briefe, Berichte, Aufsätze und Denkschriften zur Staatswissenschaft; Reihe: Die Herdflamme: Sammlung der gesellschaftswissenschaftlichen Grundwerke aller Zeiten und Völker; Bd.: 17; hrsg. von: SPANN, O.; Jena; 1929; S. 103 -104.

- STERN, K.: *Verfassungsgarantie*
Die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung: Eine Kommentierung des Artikel 28 Abs. I Satz 2 u. 3 u. Abs. II GG (Sonderausgabe aus dem Bonner Kommentar); Hamburg; 1966.
- STOBER, R.: *Kommunalrecht*
Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland; Reihe: Kohlhammer Studienbücher: Rechtswissenschaft; 2. Auflage; Stuttgart, Berlin, Köln; 1992.
- UELTZHÖFFER, J.: *Willensbildungsprozeß*
Die kommunale Machtelite und der politische Willensbildungsprozeß in der Gemeinde; in: WEHLING, H.-G. [Hrsg.]: Kommunalpolitik; Reihe: Kritische Wissenschaft; Hamburg; 1975; S. 95 - 130.
- ULRICH, H. / KRIEG, W.: *Modell*
St. Galler Management-Modell; 3. Auflage; Bern; 1974.
- ULRICH, H.: *Unternehmung*
Die Unternehmung als produktives soziales System: Grundlagen der allgemeinen Unternehmungslehre; Reihe: Schriftenreihe Unternehmung und Unternehmungsführung; Bd.: 1; 2. Auflage; Bern et al.; 1970.
- UNRUH, G.-C. v.: *Öffentliches Recht*
Öffentliches Recht; in: PÜTTNER, G. [Hrsg.]: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis (HKWP): Kommunale Aufgaben und Aufgabenerfüllung; Berlin et al.; 1983; S. 59 - 79.
- VERBA, S. / NIE, N. H.: *Participation*
Participation in America: Political Democracy and Social Equality; Cambridge (Mass.), et al.; 1972.
- WAGENER, F.: *Staat und Verwaltung*
Äußerer Aufbau von Staat und Verwaltung; in: KÖNIG, K. / OERTZEN, H. J. v. / WAGENER, F. [Hrsg.]: Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland; hrsg. von: DEUTSCHE SEKTION DES INTERNATIONALEN INSTITUTS FÜR VERWALTUNGSWISSENSCHAFTEN; Baden-Baden; 1981.
- WARREN, R. L.: *Soziologie*
Soziologie der amerikanischen Gemeinde: Zur theoretischen Begründung praktischer Gemeindearbeit (The Community in America); Köln; 1970.
- WEBER, M.: *Wirtschaft und Gesellschaft*
Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriß der verstehenden Soziologie. Mit einem Anhang: Die rationalen und soziologischen Grundlagen der Musik - 1. Halbband; hrsg. von: WINCKELMANN, J.; 4. Auflage; Tübingen; 1956.

- WEHLING, H.-G.: *Bürgermeister*
Rechtsstellung, Rolle und Sozialprofil der Bürgermeister; in: GABRIEL, O. W. [Hrsg.]: *Kommunale Demokratie zwischen Politik und Verwaltung*; Reihe: *Beiträge zur Kommunalwissenschaft*; Bd.: 29; hrsg. von: VOIGT, R. ET AL.; München; 1989; S. 221 - 235.
- WEHLING, H.-G.: *Geschichte und Gegenwart*
Kommunalpolitik in Geschichte und Gegenwart; in: BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG [Hrsg.]: *Kommunalpolitik*; Reihe: *Informationen zur politischen Bildung*; Bd.: 242; hrsg. von: BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG; München; 1994; S. 4 - 14.
- WEHLING, H.-G.: *Gesellschaftliche Akteure*
Gesellschaftliche Akteure in der Kommune; in: BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG [Hrsg.]: *Kommunalpolitik*; Reihe: *Informationen zur politischen Bildung*; Bd.: 242; hrsg. von: BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG; München; 1994; S. 29 - 32.
- WEHLING, H.-G.: *Kommunalpolitik*
Kommunalpolitik; in: NOHLEN, D. [Hrsg.]: *Wörterbuch Staat und Politik*; München; 1991; S. 284 - 291.
- WEHLING, H.-G.: *Kommunalverfassungen*
Unterschiedliche Kommunalverfassungen in den Ländern; in: BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG [Hrsg.]: *Kommunalpolitik*; Reihe: *Informationen zur politischen Bildung*; Bd.: 242; hrsg. von: BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG; München; 1994; S. 15 - 28.
- WEHLING, H.-G.: *Politisches Lernen*
Gemeinde und politisches Lernen; in: WEHLING, H.-G. [Hrsg.]: *Kommunalpolitik*; Reihe: *Kritische Wissenschaft*; Hamburg; 1975; S. 277 - 297.
- WEHLING, R. / WEHLING, H.-G.: *Gemeindereform*
Gemeinde und Gemeindereform; in: WEHLING, H.-G. [Hrsg.]: *Kommunalpolitik*; Reihe: *Kritische Wissenschaft*; Hamburg; 1975; S. 12 - 42.
- WEIS, E.: *Integration*
Die Integration der Gemeinden in dem modernen bayerischen Staat; München; 1986.
- WOLFF, H. J. / BACHOF, O.: *Verwaltungsrecht 2*
Verwaltungsrecht II: Ein Studienbuch; Organisations- und Dienstrecht; Reihe: *Juristisches Kurz-Lehrbuch*; Bd.: 2; 4. Auflage; München; 1976.
- ZOLL, R.: *Politische Soziologie*
Aspekte einer politischen Soziologie der Gemeinde; in: ZOLL, R. [Hrsg.]: *Gemeinde als Alibi: Materialien zur politischen Soziologie der Gemeinde*; Reihe: *Politisches Verhalten: Untersuchungen und Materialien zu den Bedingungen und Formen politischer Teilnahme*; Bd.: 3; hrsg. von: ELLWEIN, T. / ZOLL, R.; München; 1972; S. 15 - 57.

7

Rechtsquellenverzeichnis

BauGB:

vom 08.12.1986 (BGBl. I S. 2253); zuletzt geändert durch Art. 2 des Magnetschwebebahnplanungsgesetzes vom 23.11.1994 (BGBl. I S. 3486); zitiert als BauGB.

Bayerisches Straßen- und Wegegesetz (BayStrWG):
i. d. F. der Bekanntmachung vom 05.10.1981 (BayRS 91-1-I); zuletzt geändert durch § 8 Gesetz vom 16.07.1986 (GVBl. S. 135); zitiert als BayStrWG.

Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (GO):
i. d. F. der Bekanntmachung vom 06.01.1993 (GVBl. S. 65; BayRS 2020-1-1-I); zuletzt geändert durch § 2 1 Gesetz zur Änderung des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes vom 26.07.1995 (GVBl. S. 371) und § 1 Gesetz zur Änderung des kommunalen Wirtschaftsrechts vom 26.07.1995 (GVBl. S. 376); zitiert als GO BY.

Gesetz über das Bundesverfassungsgericht (BVerfGG)
40. Gesetz über das Bundesverfassungsgericht vom 03.02.1971 (BGBl. I S. 105) i. d. F. der Bekanntmachung vom 12.12.1985 (BGBl. I S. 2229); zitiert als BVerfGG.

Gesetz über den Bayerischen Verfassungsgerichtshof (VerfGHG);
vom 10.05.1990 (GVBl. S. 122, berichtigt S. 231; BayRS 1103-1-S); zitiert als VerfGHG BY.

Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (HGrG)
vom 19.08. 1969 (BGBl. I S. 1273); zuletzt geändert durch AgrarsozialreformG 1995 vom 29.07.1994 (BGBl. I S. 1890); zitiert als HGrG.

Gesetz über kommunale Wahlbeamte (KWBG):
i. d. F. der Bekanntmachung vom 19.11.1970 (BayRS 2022-1-I); zuletzt geändert durch § 2 IV Gesetz zur Änderung des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes vom 26.07.1995 (GVBl. S. 371); zitiert als KWBG BY.

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG):
vom 23.05.1949 (BGBl. S. 1); zuletzt geändert durch Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 03.11.1995 (BGBl. I 1492); zitiert als GG.

Verfassung des Freistaates Bayern (BV):
vom 02.12.1946 (BayRS 100-1-S); zuletzt geändert durch Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern vom 20.06.1984 (GVBl. S. 223); zitiert als LV BY.

8 Rechtssprechungsverzeichnis

GERICHT	ENT-SCHEID	DATUM	AKTEN-ZEICHEN	FUND-STELLE	ZITIERT ALS
BverfG	Beschluß	20.03.1952	1 BvR 267 / 51	BVerfGE 1 [1952], S. 167 - 184	<i>BVerfGE</i>
BverfG	Beschluß	29.04.1958	2 BvL 25 / 56	BVerfGE 7 [1958], S. 358 - 367	<i>BVerfGE</i>
BverfG	Beschluß	12.07.1960	2 BvR 373 und 442 / 60	BVerfGE 11 [1960], S. 266 - 277	<i>BVerfGE</i>
BverfG	Beschluß	26.11.1963	2 BvL 12 / 62	BVerfGE 17 [1963], S. 172 - 188	<i>BVerfGE</i>
BverfG	Beschluß	24.06.1969	2 BvR 446 / 64	BVerfGE 26 [1969], S. 228 - 245	<i>BVerfGE</i>
BverfG	Beschluß	09.05.1972	1 BvR 518 / 62 und 308 / 64	BVerfGE 33 [1972], S. 126 - 171	<i>BVerfGE</i>
BverfG	Urteil	10.12.1974	2 BvK 1 / 73 und 2 BvR 902 / 73	BVerfGE 38 [1974], S. 258 - 281	<i>BVerfGE</i>
BVerfG	Urteil	24.07.1979	2 BvK 1 / 78	BVerfGE 52 [1979], S. 95 - 131	<i>BVerfGE</i>
BVerfG	Beschluß	08.07.1982	2 BvR 1187 / 80	BVerfGE 61 [1982], S. 82 - 118	<i>BVerfGE</i>
BVerfG	Beschluß	23.06.1987	2 BvR 826 / 83	BVerfGE 76 [1987], S. 107 - 124	<i>BVerfGE</i>
BVerfG	Beschluß	23.11.1988	2 BvR 1619 und 1628 / 83	BVerfGE 79 [1989], S. 127 - 161	<i>BVerfGE</i>
BVerwG	Beschluß	05.12.1986	7 B 143 / 86	NVwZ [1987], Nr. 9, 6. Jg., S. 788 - 789.	<i>BVerwGE</i>
BayVerfGH	Entscheid	23.12.1957	Vf. 107, 117-VII-56	114, BayVerfGHE 10 [1958], S. 113 - 125	<i>BayVerfGE</i>
BayVerfGH	Entscheid	13.07.1976	Vf. 2 - VII - 74	BayVerfGHE 10 [1976], S. 105 - 140.	<i>BayVerfGHE</i>
BayVerfGH	Entscheid	15.12.1988	Vf, 70 - VI - 86	DÖV [04 / 1989], Nr. 7, 42. Jg., S. 306 - 308	<i>BayVerfGHE</i>
BayVerwGH	Urteil	11.12.1968	Nr. 52 IV 66	BayVBl. [1969], Nr. 1, S. 102 - 103	<i>BayVerwGHE</i>
BayVerwGH	Urteil	11.08.1982	Nr. 4 N 80 869 und 1583	A. BayVBl. [1982], Nr. 24, S. 752 - 753	<i>BayVerwGHE</i>
BaWüVerwGH	Urteil	06.11.1989	1 S 2842 / 88	NVwZ [1990], Nr. 4, 9. Jg., S. 390 - 391	<i>BaWü-VerwGHE</i>

9

Verzeichnis sonstiger Quellen

Statistisches Jahrbuch BY 1995:

Statistisches Jahrbuch für Bayern 1995; hrsg. von: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung; München; 1995.