

### Die historische Entwicklung kommunaler Aufgaben

Seckelmann, Margrit

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Verlag Barbara Budrich

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Seckelmann, M. (2008). Die historische Entwicklung kommunaler Aufgaben. *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 1(2), 267-284. <https://doi.org/10.3224/dms.v1i2.02>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0>

*Margrit Seckelmann*

## Die historische Entwicklung kommunaler Aufgaben

### **Zusammenfassung**

In den aktuellen Debatten um eine bestmögliche organisatorische Verfasstheit der Kommunen („Local Governance“) wird mit einem historisch gewachsenen (Kern-)Bestand kommunaler Aufgaben argumentiert. Doch diese lassen sich schwer materiell oder gegenstandsbezogen definieren, vielmehr wirken sowohl die institutionellen wie auch die technischen oder sozialen Rahmenbedingungen auf sie ein (wobei sich die Freiheitsräume zwischen den freiwilligen und pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben sowie den übertragenen Aufgaben unterscheiden). Das historische Argument birgt daher die Gefahr eines Fehlschlusses vom Sein auf das Sollen. Eine historische Analyse kann aber auch aufklärend wirken. Sie ergibt, dass viele der kommunalen Aufgaben, die heute als „historisch gewachsen“ betrachtet werden, erst um 1900 zu solchen wurden. Anhand einiger historischer „Momentaufnahmen“ ergibt sich, dass auch im 19. Jahrhundert durchaus zwischen der Verantwortungszuordnung und der Bewirkungsform unterschieden wurde, oder – modern gesprochen – zwischen Gewährleistungs- und Erfüllungsverantwortung. Da aber auch jenseits historischer Argumente Sachgesichtspunkte für eine kommunale Aufgabenbewirkung sprechen können, ist die Frage nach Verantwortung und Erfüllung bei jeder Aufgabe innerhalb der institutionellen Rahmenbedingungen in der jeweiligen Zeit neu zu prüfen.

*Schlagnworte:* Kommunale Aufgaben, Gewährleistungsverantwortung, Erfüllungsverantwortung, Verantwortungsstufen, historischer Vergleich

### **Abstract**

*The historical development of communal tasks*

It has often been contended that there is a historically founded core inventory of communal tasks in Germany. Yet it is difficult to define these tasks materially and tangibly. Rather, they are affected by the institutional, social, and technical environment (differed by the grade of communal autonomy which the afflicted task belongs to). Moreover, historical reasoning leads to a confusion between positive and normative thinking; yet historical analyses can also lead to necessary clarifications. They show that many of the communal activities which today are regarded as historically founded, only became so in 1900. A couple of “historical snap-shots” indicate that the distinction between the allocation of responsibilities on one hand and the effectuation on the other – or, in modern terms, between the duties of responsibility and fulfilment – had already been established in the 19th century. Apart from historical reasons, there are also practical considerations that can justify the effectuation of select duties on a communal level. Therefore, questions related to responsibility and fulfilment will always have to be considered within the institutional framework and the socio-political environment of the prevailing time.

*Key words:* Communal tasks and functions, historical development, responsibility, privatization

## 1. Einleitung

Ebenso wie das Design des Staates ist das Design der Kommunen in der Diskussion. Unter dem Stichwort der „urban“<sup>1</sup> oder „local governance“<sup>2</sup> wird derzeit eine mögliche zukünftige Strukturierung kommunaler Selbstverantwortung in Hinblick auf die Zusammenarbeit mit gesellschaftlichen und non-gouvernementalen Akteuren einerseits, mit der staatlichen Ebene andererseits diskutiert. Zentral ist die Suche nach einem neuen Modell der Verantwortungsteilung und -entwicklung auf lokaler (und das heißt vor allem auf städtischer) Ebene.<sup>3</sup> Damit sind Überlegungen zum künftigen Aufgabenbestand der Kommunen und der bestmöglichen Organisation (Governance) der kommunalen Verwaltung verbunden. Bei diesen prospektiven Überlegungen werden oftmals auch historische Argumente bemüht.

In der Literatur herrscht eine berechtigte Zurückhaltung gegenüber einer materiellen Definition kommunaler Aufgaben.<sup>4</sup> Es finden sich Ausführungen zur Verortung kommunaler Aufgaben im Verwaltungsaufbau, deren Kategorisierung nach Graden der Selbstverwaltungsmöglichkeiten und Weisungsabhängigkeit, nach eigenen kommunalen und übertragenen staatlichen Aufgaben<sup>5</sup>, wobei durchaus auf die historischen Hintergründe Bezug genommen wird.<sup>6</sup> Kommunale Aufgaben lassen sich – wie von *Rolf Grawert* auf der Staatsrechtslehrertagung in Basel 1976 vorgenommen – nach organisationsrechtlichen Aspekten kategorisieren: nach dem kommunalen Gestaltungsspielraum, dem Aufgabenumfang und Funktionsgehalt, der Aufgabenstruktur und dem Umfang des staatlich-kommunalen Kooperationsbereichs.<sup>7</sup>

Materielle oder gegenstandsbezogene Definitionen (oder auch nur Konkretisierungen) kommunaler Aufgaben werden hingegen zumeist gemieden. Nur selten werden Beispiele gegeben, wie von *Willi Blümel*, der *illustrandi causa* in seinem Vortrag vor der erwähnten Baseler Staatsrechtslehrertagung 1976 zu folgender Gesamtschau typischer Aufgabengebiete von Gemeinden, Kreisen und kreisfreien Städten kam: „Straßen- und Wegebau, Personennahverkehr, Wohnungsbau, Städtebau, Sanierung und Modernisierung, Wasserwirtschaft, Abfallbeseitigung, Sozialhilfe, Jugendhilfe, Kindergärten, Schulwesen, Kultur- und Heimatpflege, Sportförderung, Freizeiteinrichtungen, Gesundheitswesen, Krankenhauswesen, Rettungsdienst, Katastrophenschutz, Fremdenverkehr, Wirtschaftsförderung, Sparkassen.“<sup>8</sup>

Aus dieser Aufzählung ergibt sich bereits, dass die Angst vor einer konkreten Bezeichnung nicht unberechtigt ist, denn diese vor dreißig Jahren gegebenen Beispiele belegen die Kontextgebundenheit kommunaler Aufgaben. Im Zeichen der Debatte über Erfüllungs- oder Gewährleistungsverantwortung<sup>9</sup> (manche trennen auch noch die Auffang-

1 Hill 2006, S.165ff.

2 Bogumil/Holtkamp 2004, S. 147; Bogumil/Holtkamp 2007, S. 231; Holtkamp 2007, S. 366; Pitschas 2008, S. 37.

3 Pitschas 2008, S. 37.

4 Untersucht werden vor allem gemeindliche Aufgaben, dort, wo es sich anbietet, auch diejenigen der Kreise. Zu diesen grundlegend: Henneke 1994.

5 Die Einteilung folgt dem Weinheimer Entwurf, der besonders gut länderübergreifende Betrachtungen erlaubt.

6 Vgl. statt vieler die Darstellung bei Gern 2003, Rdnr. 227ff.; Burgi 2006, und in den Aufsätzen bei Püttner 1981.

7 Grawert 1977, S. 281-286.

8 Blümel 1977, S.194f.

9 Hinweise bei Hoffmann-Riem 2005, S. 196; Eifert 1998, S. 18ff.

verantwortung<sup>10</sup> oder die Finanzierungsverantwortung<sup>11</sup> davon) steht heute, also dreißig Jahre später, manches davon auf dem Prüfstand, was entweder die Zuordnung der Aufgabe selbst oder deren Bewirkung durch den kommunalen Bereich<sup>12</sup> betrifft. *Blümels* Beispiele belegen zugleich die Diversität der Aufgaben: Formen der Finanzierung und Förderung stehen neben Formen der Selbstbewirkung. Die Auflistung umfasst zudem weisungsgebundene Aufgaben, etwa die Krankenhausversorgung oder das Schulwesen, und weisungsfreie, sogenannte freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben wie die Heimatpflege.

Öffentliche Aufgaben sind also zeitgebunden. Denn ebenso wenig wie die Gemeinden selbst sind die Kommunen oder ihre Aufgaben durch die Natur oder gar durch Gott gegeben, wie es allerdings *Alexis de Tocqueville* annahm, der – in Abgrenzung zu den menschengemachten Formen staatlicher Herrschaft – das Wesen der Gemeinde aus der Natur bzw. aus den Händen Gottes ableitete.<sup>13</sup>

Kommunale Aufgaben sind schwerlich abstrakt festlegbar. Ihr Inhalt und ihre Grenzen ergeben sich vielmehr aus dem jeweiligen institutionellen Rahmen (oder – nach *Bernd Becker* – nach dem „Systemprogramm“<sup>14</sup>), also der Staatsverfassung wie der Kommunalverfassung und den einzelnen Landesgesetzen, wobei die Ausfüllung dieses Rahmens (und bei den freiwilligen Aufgaben auch die Aufgabendefinition selbst) bei den Kommunen liegt. Auch Urteile – wie die Rastede-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts<sup>15</sup> – können zu einer Definition des Aufgabenkreises beitragen oder zumindest Kompetenzzuweisungen in Zweifelsfragen klären (aber auch die Rastede-Entscheidung enthielt sich einer materiellen oder gegenstandsbezogenen Festlegung).

Wenn man nicht von einem festen Kernbestand „natur-“ oder gar „gottgegebener“ Aufgaben sprechen kann, so kann man aber doch fragen, ob sich nicht im Wandel der Zeiten bestimmte Aufgaben identifizieren lassen, die *üblicherweise* auf kommunaler Ebene vorgenommen werden.

Denn auch jenseits naturrechtlicher oder anderer Begründungen ist es ja der auch in Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG angesprochene „Ortsbezug“, der eine Vermutung für eine bestimmte Aufgabenzuordnung vorgibt. Indes erfolgt schon in Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG gleich wieder die entscheidende Einschränkung der Zuständigkeit für die eigenverantwortliche Wahrnehmung prinzipiell aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft durch die Formulierung „im Rahmen der Gesetze“. Auch ist die Definition des Orts und

10 *Schuppert* 2000, S. 404ff. differenziert zwischen den drei Kategorien Erfüllungs-, Gewährleistungs- und Auffangverantwortung, wobei er die Gewährleistungsverantwortung in die Regulierungs- und die Überwachungsverantwortung aufteilt. Ähnlich *Schmidt-Aßmann* 2006, S. 171f.: Erfüllungs- und Auffangverantwortung (als Ergebnissicherung mit Einstandsverpflichtung des öffentlichen Sektors bei Bewirkung durch Private) als zwei Säulen staatlicher und kommunaler Aufgabenwahrnehmung, zwischen sich „mit gleitenden Übergängen ein Spektrum unterschiedlicher Verantwortungsarten“ spanne, bei denen insbesondere die „Gewährleistungsverantwortung“ als staatliche und gemeinwohlförderliche Rahmensetzung privaten Handelns zu nennen wäre; weitere Kategorien finden sich u.a. bei *Burgi* 1999, S.370ff.; *Franzius* 2003, S. 501f.; *Vofßkuhle* 2003, S. 307; *Knauff* 2004; Vorläufer dieser Überlegungen waren u.a. die Ansätze von *Schulze-Fielitz* 1990, S. 15; *Dreier* 1991, S. 287f. und *Hermes* 1998, S. 9: staatliche Infrastrukturverantwortung.

11 *Blanke/Plaß* 2002, S.12f.; *Bogumil/Jann* 2005, S. 55, vgl. dort aber auch S. 52.

12 Zur trägerbezogenen Differenzierung zwischen „öffentlichen“ und „kommunalen“ Aufgaben vgl. *Pielow* 2001, S. 302ff.; *Heintzen* 2003, S. 228f.

13 La commune „paraît directement des mains de Dieu“, *Tocqueville* 1951, Part I, chap. V); dazu: *Grawert* 1977: S. 333.

14 *Becker* 1989, S. 160.

15 BVerfG vom 2. November 1988, BVerfGE 79, 127.

seines Bezugs selbst dem Wandel unterworfen, etwa durch die Entwicklung der Kommunikationsmöglichkeiten, die heute ganz andere Möglichkeiten der Information und des Meinungsaustauschs bieten als zur Zeit der Verabschiedung des Grundgesetzes von 1949. So stellte im 19. Jahrhundert (neben der institutionellen Innovation einer Neudefinition polizeilicher Aufgaben) die technische Innovation einer Einführung von Sirenen das historisch überkommene Nachtwächteramt in Frage.<sup>16</sup> Im Zeichen der Einführung von Informations- und Kommunikationstechnologien fragt sich nunmehr, wie der Ortsbezug zur realen Gemeinde durch elektronische Portallösungen oder Shared Service Center verändert wird<sup>17</sup> und wie weiträumig dieser Bezug definiert werden kann.<sup>18</sup>

Aufgrund der konstatierten Unterworfenheit kommunaler Aufgaben unter den historischen Wandel könnte man untersuchen, wie sich diese Aufgaben verändert haben. Es ließen sich weiter ihre institutionellen Grundlagen unter dem Aspekt analysieren, welche Aufgaben den Kommunen als weisungsgebundene oder weisungsfreie, als eigene oder als übertragene zugewiesen waren. Man könnte weiter fragen, welche Aufgaben in welcher „Verantwortungsstufe“<sup>19</sup> den Kommunen zugewiesen wurden. Man könnte diese Frage unterteilen in erstens die Aspekte der Ansiedlungsart der konkreten Aufgabe (also öffentlich oder nicht-öffentlich), zweitens der Ansiedlungsstufe (also Staat oder Kommunen) und der Frage des Gestaltungsspielraums zur Ausgestaltung der Aufgabe, konkret also der Weisungs- oder Aufsichtsrechte. Danach ließe sich analysieren, welche klassischen und welche neuartigen Fragestellungen die Kommunen zu bewältigen hatten, und aufgrund welcher externen Impulse die neuen Fragen entstanden waren, etwa aufgrund des technologischen Wandels oder des Städtewachstums im Rahmen der industriellen Revolution. Und schließlich ließen sich, wo es sich ergibt, auch die ausländischen Vorbilder und die Reflexion des Themas in den Staats- und Verwaltungswissenschaften untersuchen.

Würde man indes diese Fragen auf die zweihundertjährige Entwicklung kommunaler Aufgaben auf dem deutschen Territorium anwenden, alle Staaten, die später das Deutsche Reich formten, dieses selbst, die Weimarer Republik, die Kommunalverfassungen in beiden Weltkriegen,<sup>20</sup> den Nationalsozialismus mit seiner Deutschen Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935<sup>21</sup>, den Wiederaufbau in beiden deutschen Staaten<sup>22</sup>, die kommunale Gebietsreform der 1970er Jahre und die Wiedervereinigung von 1990<sup>23</sup>, so würde dieses den Rahmen bei Weitem überschreiten.

Daher sollen hier sozusagen wie in einer „Momentaufnahme“ drei Abschnitte „abgeleitet“ werden, nämlich der Zeitraum um 1800, um 1900 und um 2000, wobei diese Jahreszahlen zugleich für Epochenschwellen stehen. Historischen Argumenten in aktuellen

16 Zur Neudefinition polizeilicher Aufgaben und zur Ablösung des „vormodernen“ Nachtwächteramtes vgl. Müller 2005, S. 158ff.

17 Zur Organisation „digitaler Bürgerämter“ vgl. statt vieler Eifert 2006, S. 238ff. m.w.N.; Franz 2007, S. 132ff.; zu Portallösungen vgl. Geis 2007, S. 200ff.; zur Gefahr eines Ausschlusses weniger medienkompatibler Bürger von Verwaltungsleistungen („digital gap“ oder „digital divide“) vgl. Seckelmann 2007a: S. 59.

18 Insoweit illustrativ das Urteil des mecklenburgischen VerfGH vom 26. Juli 2007, DVBl 2007, 1102; dazu Mehde 2007, S. 331.

19 Blanke 2001, S. 147; Schuppert 2003, S. 331ff. m.w.N.

20 Zu kommunalen Aufgaben im Zweiten Weltkrieg vgl. u.a. Brinkhus 2005, S. 215ff.; Gotto 2006, S. 275ff.

21 RGBI. I (1935), 49; dazu insbesondere Löw 1992, S. 31ff. sowie Matzerath 1970; Matzerath 1981; Brinkhus 2005, S. 215ff., und die weiteren Aufsätze in diesem Band; Gotto 2006, S. 275ff.

22 Zum Kommunalrecht in der DDR vgl. Bretzinger 1994.

23 Dazu Scheytt 1991.

Debatten gegenüber ist stets Vorsicht geboten. Denn diese bergen nicht selten die Gefahr eines deontologischen oder naturalistischen Fehlschlusses, also eines Schlusses vom Sein auf das Sollen,<sup>24</sup> oder teleologischer Darstellungen auf ein bestimmtes Ziel hin. Daher sollen hier stattdessen „Momentaufnahmen“ gewagt werden, um einen diachronen Vergleich herzustellen, den man als eine Art „zeitenübergreifende Rechtsvergleichung“<sup>25</sup> bezeichnen kann. Dieses Vorgehen ist nicht unproblematisch, denn es birgt – bei einer Ausblendung kontextueller Gebundenheiten der Institutionen – die Gefahr einer *petitio principii*, also das zu finden, was man von Anfang an vorausgesetzt hat. Es lässt sich aber durchaus rechtfertigen, für die Zeit um 1900 ebenso wie für die um 2000 die Aufgabenzuordnung „öffentlich – nicht öffentlich“ bzw. innerhalb des öffentlichen Sektors „staatlich – kommunal“ zu untersuchen und insoweit auch aktuelle Kategorien zur Erklärung und Systematisierung der historischen Phänomene heranzuziehen.<sup>26</sup>

Es soll daher gefragt werden: Lässt sich nach allem sagen, dass es einen bestimmten, historisch gewachsenen „Kernbestand“ kommunaler Aufgaben gibt? Diese Frage lässt sich wiederum in zwei weitere aufspalten, nämlich: Besteht erstens ein solcher Kernbestand zum einen den nicht-öffentlichen Akteuren (also den Privaten wie dem sogenannten „Dritten Sektor“) gegenüber – also gibt es einen historisch gewachsenen Kernbestand an *öffentlichen* Aufgaben? Und zum anderen: Gibt es einen solch historisch gewachsenen Kernbestand dem Staat gegenüber – also an *kommunalen* Aufgaben? Und auf welcher „Verantwortungsstufe“ würde sich ein derartiger „Kernbestand“ bewegen – welche Modalitäten der Wahrnehmung dieser Aufgaben sind historisch gewachsen? Müssen die Kommunen ihre Aufgaben selbst bewirken oder können sie sich bei der Bewirkung derselben auch privater Unterstützung, gemischtwirtschaftlicher Unternehmen (neudeutsch „Public Private Partnerships“) oder von Organisationen des sogenannten „Dritten Sektors“ bedienen?

## 2. Die historische Entwicklung kommunaler Aufgaben

Um diese Fragen zu beantworten, sollen im Folgenden die Legung der institutionellen Grundlagen für die weitere Entwicklung um 1800 und die Bewegungen zur Kommunalisierung um 1900 und zur Entkommunalisierung um 2000 vorgestellt werden.

### 2.1 Die Legung der institutionellen Grundlagen um 1800

Zunächst zu der von *Reinhard Koselleck* so bezeichneten „Sattelzeit“<sup>27</sup> um 1800. In dieser Epoche wurden die institutionellen Grundlagen „modernen“ kommunalen Handelns gelegt. Denn in den 150 Jahren zuvor hatten die im Mittelalter stolzen Städte infolge der Mediatisierung vieler von ihnen nach dem Dreißigjährigen Krieg bis hin zum Reichsdeputationshauptschluss von 1803 deutlich an Gestaltungskraft zu Gunsten der Landesherren verloren.

24 Moore 1903, S. 65; unter Bezug auf entsprechende Überlegungen *Immanuel Kants* und *David Humes*.

25 Richter 2007, S. 33: „vertikale Rechtsvergleichung“.

26 Oder mit *Dirk van Laak* zu fragen, was Begriffe (wie Infrastruktur) „vor ihrer Erfindung“ besagten, vgl. *van Laak* 1999, S. 280.

27 *Koselleck* 1979: XV.

Im Jahr 1800 wurde in den französisch besetzten Gebieten die Munizipalverfassung eingeführt.<sup>28</sup> Prägender noch war die preußische oder sogenannte „Stein’sche“ Städteordnung vom 19. November 1808, die nach der verheerenden Niederlage Preußens bei Jena und Auerstedt<sup>29</sup> gegen das französische Heer durch eine Gruppe von Reformern um den Reichsfreiherrn *von und zum Stein*<sup>30</sup> konzipiert worden war. Die Stein’sche Städteordnung von 1808 (StädteO) hatte ausweislich ihrer Präambel die Neubelebung des bürger-schaftlichen Gedankens zum Zweck.<sup>31</sup> Sie basierte auf der naturrechtlichen Scheidung von Staat und Gesellschaft, wobei sie das bürgerschaftliche Engagement der Gesellschaft zurechnete. Zugleich aber sah sie die Möglichkeit einer Übertragung staatlicher Aufgaben auf diese Sphäre der Selbstverwaltung vor (wobei das Wort „Selbstverwaltung“ selbst in der Städteordnung nicht verwendet wird), um die Staatsgewalt quasi „vor Ort“ abzusichern.<sup>32</sup> So verlieh die Stein’sche Städteordnung nicht nur den preußischen Städten das Recht, Angelegenheiten in eigener Verantwortung und eigenem Namen zu erledigen (§ 108 StädteO). Sie enthielt auch eine Differenzierung zwischen eigenem und übertrage-nem Aufgabenkreis.<sup>33</sup> Staatliche Aufgaben wie das Polizeiwesen konnten nach den §§ 165f. StädteO dem Magistrat „Vermöge Auftrags“ übertragen werden.

Auch andere Staaten regelten in der Reformzeit zu Beginn des 19. Jahrhunderts ent-weder in ihren Verfassungen oder in Gemeindegesetzen (oder in beiden) die institutio-nellen Rahmenbedingungen kommunalen Handelns. Anders als in der preußischen „Re-form von oben“ wurde manche von ihnen, etwa in Südwestdeutschland, von den dort tra-ditionell stärkeren Ständen selbst beeinflusst.<sup>34</sup> Gemeinsam war den Reformen jedoch, dass eine Sphäre jenseits des Staates etabliert wurde, in der sich Gemeinsinn und Ehren-amtlichkeit entfalten konnte.

Auch wenn staatliche Ingerenzrechte später etwa in der sogenannten revidierten preußischen Städteordnung vom 17. März 1831<sup>35</sup> wieder ausgebaut wurden, so legten die Stein’sche Städteordnung von 1808 und die nach 1800 erlassenen Städteordnungen ander-er Staaten doch die Grundlagen für die weiteren Entwicklungen, die sich an die Boden- und Gewerbebefreiung anschlossen und die mit dem Namen der Industriellen Revolution (oder besser: der Industrialisierung<sup>36</sup>) verbunden sind.

Ähnliche Entwicklungen lassen sich auch auf der nächsthöheren Verwaltungsstufe beobachten: Auch die preußische Kreisordnung vom 13. Dezember 1872<sup>37</sup> diente nach heutiger Betrachtungsweise letztlich dem Zwecke, „den altpreußisch konservativen Staats-organismus [...] aufzulockern, neue Strukturen zu entwickeln, [...] um so das Staatsschiff durch eine grundlegende Reform den Bedürfnissen einer angebrochenen modernen Zeit

28 Dazu *Mayr* 2006, S. 70ff.

29 Ältere Bezeichnung: Auerstädt.

30 Zu *Steins* politischen Vorstellungen und seinem Umfeld vgl. *Duchhardt* 2007 sowie *Schwab* 1971; zu sei-nen Zielen insbesondere *von Unruh* 1965, S. 441ff.

31 Preußische Gesetzessammlung 8: 324.

32 *Haas* 2005, S. 118ff.; zur Anwendung des bergmännischen Begriffs „vor Ort“ bei Implementationsstudien vgl. *Eibach* 1994 und *Landwehr* 2000, S. 47.

33 *Gern* 2003: Rdnr. 5.

34 Vor allem in Baden: Verfassung und Gemeindegesetz von 1831, sowie Württemberg dazu *von Unruh* 1981, S. 65f.

35 Preußische Gesetzessammlung 1831, Nr. 31: 10.

36 Zu diesen Begriffen *Seckelmann* 2006, S. 57ff.

37 Kreisordnung für die Provinzen Preußen, Brandenburg, Pommern, Posen, Schlesien und Sachsen vom 13. Dezember 1872, Preußische Gesetzessammlung 1872, Nr. 41, 661 – 714, Wahl-Reglement, S. 51f.

anzupassen“.<sup>38</sup> Eine ähnliche Zielsetzung verfolgte die preußische Landgemeindeordnung für die sieben östlichen Provinzen vom 3. Juni 1891.<sup>39</sup>

## 2.2 Technischer Wandel und kommunale Aufgabenwahrnehmung um 1900

Und damit wäre man bei der zweiten Jahreszahl, 1900, angelangt. Diese steht für eine Zeit, in der sich die kommunale Selbstverwaltung auf der Basis der um 1810 eingeführten, teilweise (etwa durch die preußische revidierte Städteordnung von 1831) auch wieder etwas eingegrenzten, kommunalen Selbstverwaltungsrechte etabliert hatte. Die institutionellen Rahmenbedingungen betrafen aber seit dem industriellen *take-off* seit der Mitte des 19. Jahrhunderts ganz neue Sachverhalte. Das Städtewachstum brachte neue Gesundheitsgefahren und neue Ausbreitungsmöglichkeiten von Epidemien mit sich, was etwa die Reinheit der Wässer und die Abwasserversorgung betraf. Preußen wurde von mehreren Choleraepidemien in den Jahren 1831/32, 1848-50 und 1866/67<sup>40</sup> heimgesucht, die sich in den unhygienischen Lebensbedingungen der Großstädte schnell ausbreiten konnte.

Für die mit der Verstädterung einhergehenden gesundheitspolizeilichen Fragen kann beispielhaft der *Heinrich Zille* zugeschriebene Satz angeführt werden, dass man einen Menschen mit einer Wohnung ebenso töten könne wie mit einer Axt.<sup>41</sup> Zugleich boten sich auch neue technische Möglichkeiten bei der Ver- und Entsorgung von Wasser in Wohnungen, der Entdeckung des elektrischen Stroms und seiner Nutzungsmöglichkeiten (verbunden mit der relativ guten Leistungsfähigkeit vieler Städte seit der Miquelschen Reform der Gemeindefinanzen von 1872).<sup>42</sup> Denn das Gegengift gegen viele Gefahren der Industrialisierung und Verstädterung brachten wiederum Industrialisierung und Verstädterung selbst hervor, so etwa das Wasserklosett, das aufgrund neuer Möglichkeiten der Kanalisation über Großbritannien von einem Gegenstand adliger (französischer) Lebensweise zu einem unentbehrlichen Requisite städtischer bürgerlicher (und heute: jeglicher) Tageshygiene wurde. Und dieses Remedium hielten oftmals private, zumeist britische, Unternehmer in den Händen, die die neuen Technologien wie die Einführung eines neuen Wasserversorgungssystems mit Rinnsteinspülung aufgrund von Verträgen mit langen Laufzeiten (die entweder zeitlich oder durch die Erreichung eines bestimmten Kontingents oder Versorgungsgrades befristet waren<sup>43</sup>) in die Städte einführten und betrieben, so wie es manche Betreibermodelle heute vorsehen.

Wurden, wie es heute oft in Public Private Partnership-Modellen erwogen wird, die Bedingungen des Angebots zu sehr den Unternehmen diktiert, war die Einführung und das Betreiben der neuen Technologien für sie nicht mehr interessant. Umgekehrt waren die Städte nicht in der Lage, die neuen Technologien selbst einzuführen, betreiben wollten sie sie hingegen oftmals gerne selbst. Die Lösung wurde über langfristige Verträge gesucht. Spätestens nach deren Auslaufen setzte im späten 19. Jahrhundert eine Debatte um eine Verlängerung der Verträge oder die Selbstbewirkung ein. Dieses soll anhand der Beispiele der Gesundheitspolizei und der Fürsorge näher illustrieren werden.

38 *Benzig* 1997, S. 441.

39 Preußische Gesetzessammlung 1891, Heft 92, S. 233.

40 *Jellinghaus* 2006, S. 48ff.

41 Zitiert nach *Negt* 2002, S. 4.

42 Dazu: *Hofmann* 1981, S. 78; zu ihren Auswirkungen *Tilly* 1997, S. 134.

43 *Jellinghaus* 2006, S. 226f.



Polizeiliche Aufgaben wurden – wie ausgeführt – grundsätzlich den staatlichen Aufgaben zugeschrieben. Die Bekämpfung der Gesundheitsgefahren stellte demnach den institutionellen Rahmenbedingungen zufolge eine öffentliche, und zwar eine staatliche Aufgabe, dar, die indes nach § 165f. StädteO von 1808 bzw. dem Pendant von 1831 oder aufgrund von Spezialgesetzen den Kommunen zur Wahrnehmung übertragen wurde.

Dabei wurde aber nicht nur in der Praxis, sondern auch in der Wissenschaft, die Frage der Verantwortung und der Finanzierung von der Bewirkung der Aufgabe getrennt. *Robert von Mohl* etwa setzte sich in der 1866 erschienenen dritten Auflage seiner Polizeiwissenschaft mit dem Thema der Wasserversorgung als polizeilicher Aufgabe auseinander.<sup>44</sup> Er erklärte diese Aufgabe nicht nur zu einer öffentlichen, sondern auch zu einer kommunalen.<sup>45</sup> Sofern die Einhaltung der polizeilichen Anforderungen sichergestellt sei, sei sowohl eine Selbstversorgung möglich als auch eine Errichtung oder Betreibung der Wasserversorgung durch Private. *Mohl* bevorzugte wegen der Gewinnorientierung der Privaten aber die kommunale Bewirkung.<sup>46</sup>

Wie sich hieraus ergibt, wurde – und das ließe sich auch an weiteren Beispielen zeigen – also schon zu dieser Zeit die Verantwortung für die Gewährleistung kommunaler Aufgaben von deren Erfüllungsverantwortung getrennt. Dies kam auch nicht von ungefähr, da längst nicht alle Kommunen über die Mittel verfügten, bestimmte moderne Technologien einzuführen, sondern auf unternehmerische Initiative angewiesen waren.

In den 1870er Jahren setzte dann eine Diskussion um eine Zusammenführung beider Verantwortungsstufen ein (sofern sie nicht beide schon in kommunaler Hand lagen). Im Zeichen zunehmender wirtschaftlicher Tätigkeit der Gemeinden (und sich erweisender erster Defizite einer privaten Versorgung) wurde auch die *Bewirkung* vieler Aufgaben, nicht mehr nur ihre polizeirechtliche *Überwachung*, als kommunale Aufgabe beschrieben.<sup>47</sup> Für eine Kommunalisierung der Trinkwasserversorgung und der Abwasserentsorgung wurde ins Feld geführt, dass beide funktionslogisch mit der den Kommunen übertragenen polizeirechtlichen Überwachung verbunden und Kommunen anders als Private nicht gewinnorientiert seien.<sup>48</sup> Dies galt etwa für die Wasserversorgung, die Abwasser- und Abfallentsorgung, den Betrieb von Schlachthöfen und – vor allem – die Fürsorge. Die „Kommunalisierung“ hatte allerdings einen zweiten wichtigen Grund, nämlich die Möglichkeit der Kommunen, Leistungen des täglichen Bedarfs zum Selbstkostenpreis anzubieten, was privaten Unternehmen angesichts ihres Gewinninteresses nicht möglich sei. Eine kommunale Bewirkung, so schon *Robert von Mohl*, garantiere den Bürgern eine flächendeckende bezahlbare Versorgung.<sup>49</sup>

Und damit ist der zweite Bereich der Diskussionen um 1900, derjenige der Sozialfürsorge, angesprochen. 1903 beschäftigte sich der erste Deutsche Städtetag mit den „sozialen Aufgaben der deutschen Städte“. Der Frankfurter Oberbürgermeister *Franz Adickes* befasste sich in seinem dortigen Referat unter anderem mit der Frage, wie sich das Wohnungselend verhindern und die öffentliche Gesundheitspflege verbessern lasse, wobei er großen Raum auch der Frage der Finanzierung dieser Aufgaben einräumte.<sup>50</sup>

44 *Mohl* 1866, S. 215, dazu *Jellinghaus* 2006, S. 47.

45 *Mohl* 1866, S. 203.

46 *Mohl* 1866, S. 203.

47 Näheres *Jellinghaus* 2006, S. 27.

48 *Jellinghaus* 2006, S. 26ff.

49 *Mohl* 1866, S. 203.

50 *Adickes* 1903, S. 2-69.

Der deutsche Städtetag war ein Forum, das unter anderem einem Austausch kommunalen Wissens diente. Führende deutsche Metropolen wie Berlin oder Frankfurt (eingeschränkt auch München<sup>51</sup>) traten um 1900 in eine Art Wettbewerb um die Vorhaltung der modernsten Einrichtungen städtischer Daseinsvorsorge ein, der neben der Freude der Stadtväter<sup>52</sup> an technischen Innovationen<sup>53</sup> vor allem von umfassenden sozialpolitischen Erwägungen flankiert wurde.<sup>54</sup> Letztere wurden teilweise auch als „Municipal-Socialismus“ bezeichnet.<sup>55</sup> Dabei wurde die Frage, welche Standards und von wem zu gewährleisten seien, in den einzelnen Kommunen durchaus unterschiedlich beurteilt. München beispielsweise war durch eine große Beteiligung kirchlicher Wohlfahrtsträger an der Gemeinwohlkonkretisierung gekennzeichnet.<sup>56</sup>

Auch war – je nach Kommune – die Aufgabenverteilung zwischen den Kommunalvertretungen und den Aufsichtsbehörden sowie den sich in dieser Zeit formierenden Interessenvertretungen verschieden. So gab es gerade im Falle Berlins immer wieder Friktionen zwischen der Stadt Berlin und dem preußischen Polizeipräsidenten *von Hinckeldey*, insbesondere, was die Frage der Einschaltung von Privaten in die Gas- und Wasserversorgung betraf.<sup>57</sup> Daher ist bis heute umstritten, ob die Modernisierung Berlins eher auf das kommunale Engagement oder das Handeln des preußischen Staates zurückzuführen ist, der in Bezug auf seine Repräsentationsstadt besonders intensiv von aufsichtsrechtlichen Maßnahmen im Infrastrukturbereich Gebrauch machte.<sup>58</sup>

Betrachtet man das ausgehende 19. Jahrhundert nun hinsichtlich der Frage der Verantwortungsstufung, so fällt auf, dass viele Aufgaben von kirchlichen oder philanthropischen Trägern sowie in Form kollektiver Selbsthilfe<sup>59</sup> wahrgenommen wurden. Dies kommt nicht von ungefähr, denn die Kirchen spielten bereits zuvor eine große Rolle in der Wohlfahrtspflege<sup>60</sup>, noch bevor die Aufgaben im 19. Jahrhundert einzelnen Trägern gesetzlich zugeordnet oder durch die Staats- und Rechtswissenschaft systematisiert wurden.

Typisch für diese Zeit war die Zulassung von Organisationsformen „jenseits von Staat und Markt“, wie etwa der Genossenschaft, die als Organisationsform der Selbstregulierung ab der Mitte des 19. Jahrhunderts nach englischem Vorbild „Karriere“ auf dem deutschen Territorium machte und ihre gesetzliche Anerkennung wie Regulierung im Genossenschaftsgesetz vom 20. Mai 1898 fand. *Otto von Gierke* rechnete daher die gemeindliche Selbstverwaltung zu den Formen genossenschaftlicher Selbstverwaltung<sup>61</sup>

51 *Rudloff* 1998, u.a. S. 686ff.

52 Im Einzelnen ist umstritten, ob eher die Berliner Stadtväter oder die preußische Verwaltung die zentralen Träger dieser Modernisierungsbewegung waren, dazu Näheres bei: *Koch* 1983, S. 73ff.; *Langewiesche* 1989, S. 621; zu Berlin (eher die Stadtväter): *Jellinghaus* 2006, S. 220ff. m.w.N., S. 277; *von Unruh* 1990, S. 43. Zu Frankfurt (ebenso) *Fischer* 1995.

53 Beispiele für die Einführung von Verkehrseinrichtungen bei *Bendikat* 1999, für Gas bei *Krabbe* 1985, S. 40ff.; *Hermes* 1997, S. 284f.; *Brunckhorst* 1978, S. 15ff.

54 *Thamer/Kaiser* 1995, S. 325ff.

55 *Gneist* 1897; *Lindemann* 1897, S. 509ff., zu *Lindemann* und seinem praktischen Wirken vgl. *Euchner* 2005, S. 220, zum Municipalsozialismus vgl. auch *Krabbe* 1979, S. 265; *Krabbe* 1991, S. 117; *von Bruch/Liess* 2005, S. 134.

56 *Rudloff* 1998: passim.

57 *Jellinghaus* 2006, S. 226ff.

58 Dazu die Hinweise in Fußnote 59.

59 Hier sind (Raiffeisen-)Genossenschaften, Vereine, Ausschüsse (auf der kommunalen Ebene weniger auch die Gewerkschaften) zu nennen, vgl. *Ritter* 1989, S. 83ff., *Sachsse* 1990, S. 478ff.

60 *Ritter* 1989, S. 32ff.

61 *von Gierke* 1868, S. 759, zu *Gierke* insbesondere *Stolleis* 1992, S. 359ff.

und schuf mit seiner Lehre von den Verbandspersönlichkeiten dogmatisch eine dritte Ebene zwischen Staat und Gesellschaft in einem organisch aufgebauten „Volksstaat“.<sup>62</sup> Sein Schüler *Hugo Preuß* erarbeitete, dieses weiterführend, eine „Stufenlehre“<sup>63</sup> aller Gebietskörperschaften von der Gemeinde über die Länder bis zum Reich, die er sämtlich auf einen genossenschaftlichen Grundgedanken zurückführte.<sup>64</sup>

Die kooperative „Gemeinwohlproduktion“ des späten 19. Jahrhunderts kommt vielen modernen Governance-Vorstellungen<sup>65</sup> sehr nahe, da Träger des öffentlichen Sektors und des sogenannten „Dritten Sektors“, also kirchliche Wohlfahrtsorganisationen, Genossenschaften und Selbsthilfvereine, Gewerkschaften und philanthropische Vereine unter sektorspezifisch mehr oder weniger stark ausgeprägter staatlicher Aufsicht zusammenwirkten. Die Phase ab der Mitte des 19. Jahrhunderts, also nach dem Ende der sogenannten „Liberalen Ära“ der Bodenbefreiung, wird oftmals als eine Phase des Neokorporatismus<sup>66</sup> bezeichnet. Bezogen auf den öffentlichen Bereich wird man das Zusammenwirken kirchlichen und kommunalen Engagements bei der Wohlfahrtspflege als eine Form der *Gewährleistungsverantwortung*<sup>67</sup> bezeichnen können, bei der die Aufsichtsrechte durchaus beim öffentlichen Sektor, in diesem Falle sogar beim Staat lagen, der nicht nur die Kommunalaufsicht inne hatte, sondern auch die von ihm – wie in München – mitfinanzierten freien Wohlfahrtsträger überwachte.

Typisch für die Jahrhundertwende war auch die Erprobung erster öffentlicher Unternehmensformen, insbesondere des Regiebetriebs, der heftig diskutiert wurde. Das soziale Interesse der Stadtverwaltungen an einer Erbringung kostengünstiger Leistungen und der Versorgung auch weniger gut erreichbarer Viertel standen der von den Unternehmen bestrittenen Professionalität der Kommunalbeamten und der weiter ins Feld geführten Schwerfälligkeit kommunaler Ausschüsse gegenüber.<sup>68</sup> Auch wurde für die private Bewirkung die Möglichkeit der Erzeugung günstigerer Energiepreise ins Feld geführt; der Kommunalwissenschaftler und württembergische Kommunalpolitiker *Hugo Lindemann* hielt diesem Argument 1904 jedoch entgegen, dass auch private Monopole für teure Energiepreise sorgen könnten (zumal das Reichsgericht<sup>69</sup> und die herrschende Nationalökonomie Kartelle als „Kinder der Not“<sup>70</sup> anerkannte): Die Rechtsform sage noch nichts über die Höhe der Energiepreise aus.<sup>71</sup>

Die Debatte um die Eigenbewirkung sollte in der Weimarer Republik kulminieren. Kommunale Unternehmen und ihre Privilegierung sowie weitere Formen kommunalen wirtschaftlichen Handelns, wie etwa in gemischtwirtschaftlichen Unternehmen, sollten

62 Dazu *Kahl* 2000, S. 165; *von Unruh* 1965, S. 446 weist darauf hin, dass das letztlich eine Abkehr von den Steinschen Vorstellungen war, denen – wie erwähnt – ein Antagonismus zwischen Staat und Gesellschaft zugrunde lag.

63 *Stolleis* 1992: 363ff.

64 *Preuß* (1889/1924).

65 Vgl. die in Fußnoten 2 und 3 genannten Artikel sowie die Beiträge bei *Benz* 2004 und *Schuppert* 2005. Zu den Grenzen des Konzepts vgl. *Seckelmann* 2007b, S. 39.

66 Zu dessen Charakteristika *Wehler* 1974, S. 36ff.; dieser spricht allerdings von „Organisiertem Kapitalismus“.

67 *Schuppert* 2000, S. 330; *Schulze-Fielitz* 1990, S. 15; *Schuppert* 1981.

68 Eine Abwägung dieser und weiterer Argumente findet sich bei *Lindemann* 1904, S. 25, 33, 73, 134ff., 176; ebenso *Lindemann* 1907 m. w. N.; zur Diskussion *Euchner* 2005, S. 218.

69 Insbesondere das berühmte Urteil des 6. Zivilsenats des Reichsgerichts zum sächsischen Holzstoffkartell vom 4. Februar 1897, RGZ 38, 155, dazu *Richter* 2007, S. 108ff.

70 *Kleinwächter* 1910, S. 792; dazu *Richter* 2007, S. 60ff.

71 *Lindemann* 1904, S. 134ff., 176.

auch die Leipziger Tagung der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer von 1925 beschäftigen. Die Diskussion sollte sich bis in den Nationalsozialismus ziehen, genauer gesagt bis zur Eigenbetriebsverordnung vom 21. November 1938.<sup>72</sup>

### 2.3 Neues Steuerungsmodell und Aufgabenkritik um 2000

Abschließend möchte ich einen Blick auf einen weiteren Innovationswettbewerb werfen, der im letzten Drittel des Zwanzigsten Jahrhunderts in Deutschland durchgeführt wurde. Auch dieser war von einer Art interurbaner Konkurrenz um besonders moderne Elemente kommunalen Managements geprägt. In diesem Fall betraf die Diskussion aber umgekehrt die Einschränkung oder Rückführung kommunaler Aufgaben, also erneut die Frage des Umfangs des Infrastrukturangebots der Kommunen und die Frage der Reichweite der Verpflichtung der Kommunen zu ihrer Erfüllung oder zu ihrer Gewährleistung. Das neue Leitbild (und auch Leitbilder gehören zu den typischen Instrumentarien dieses neuen intraurbanen Wettbewerbs) war eine nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen und mit möglichst klaren Verantwortlichkeiten zwischen Politik und Verwaltung gemanagte Stadt „als Dienstleistungsunternehmen“. Während die Referenzmodelle um 1900 in Paris und London zu suchen waren, dienten nunmehr einzelne, als besonders effizient empfundene Kommunalverwaltungen wie das niederländische Tilburg als Vorbild.

Die erwogenen oder realisierten Möglichkeiten umfassen materielle Privatisierungen, also eine Entlassung von Aufgaben aus der kommunalen Verantwortung, sowie eine (definitorische oder sogar legislatorische) Umwandlung der kommunalen Verantwortung von einer Erfüllungs- zu einer Gewährleistungsverantwortung. Flankiert wurde diese Debatte durch eine verwaltungswissenschaftliche, auch verwaltungsrechtliche Diskussion, die sich an einer Neubestimmung des Verhältnisses der Binnenorganisation in den Kommunen (unter dem Stichwort des Neuen Steuerungsmodells,<sup>73</sup> einer Aufgabenkritik und an einer dogmatischen Neubestimmung des Verwaltungsorganisationsrechts)<sup>74</sup> abarbeitete. Dies geschah zunehmend unter Einfluss der europäischen Ebene, die auf Ökonomisierung drang.<sup>75</sup>

Während um 1900 angesichts der vielfältigen Fragen etwa der Sozialfürsorge, die an die Kommunen gerichtet wurden, und der neuartigen Möglichkeiten der Erbringung durch die Kommunen eher die Frage der *Kommunalisierung* von Aufgaben (und ihrer Erbringung) zur Debatte stand, wurde auf einem recht hohen erreichten Niveau nun die *Entkommunalisierung* von Aufgaben diskutiert. Es wäre indes zu plakativ, allein die Jahre 1900 und 2000 zu vergleichen. Wenn es um die Frage der Aufgabenkritik vor 2000 geht, so muss man auch die in der Phase relativer Prosperität und Planungseuphorie der 1960er Jahre eingeführte weitere Ausweitung kommunalen Handelns bedenken. Schon nach dem „Ölpreisschock“ von 1973 hatte man erste Maßnahmen zu einer Homogenisierung und Systematisierung, und damit auch Effizienzsteigerung unternommen. So hatten auch die kommunalen Gebietsreformen der späten 1970er Jahre das Ziel, die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen zu stärken. In dieser Zeit versuchte die Kommunale Gemein-

72 Eigenbetriebsverordnung vom 21.11.1938, RGBl. I, 1650, dazu *Oebbecke* 2003, S. 367.

73 Exemplarisch dazu etwa *Mehde* 2000; *Wollmann* 2000, S. 42; bilanzierend: *Kuhlmann* 2006, S. 149 mit weiteren Hinweisen sowie die Beiträge in diesem Heft.

74 *Schmidt-Aßmann* 2006, S. 171f.; erste Auflage 2004.

75 *Oebbecke* 2003, S. 381.

schaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt)<sup>76</sup>, die kommunalen Aufgaben zu systematisieren, für eine Vereinheitlichung der Lebensbedingungen zu sorgen und zugleich bestimmte Auswüchse interkommunaler Konkurrenz in den „reichen“ späten 1960er Jahren zu korrigieren, in denen benachbarte Kommunen bei der Errichtung groß dimensionierter Freizeitbäder oder anderer Sportangebote konkurrierten (in den neuen Bundesländern teilweise auch in den 1990er Jahren). In diese Zeit der kommunalen Gebietsreformen fiel auch die Staatsrechtslehrertagung von 1976, die sich erstmals nach 1925 wieder mit einem genuin kommunalrechtlichen Thema, nämlich „Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart“ beschäftigte.

Die nächste ausdrücklich den Kommunen und ihren Aufgaben gewidmete *Staatsrechtslehrertagung* (und man hätte die „Epochenschwellen“ auch nach diesen Tagungen bestimmen können) fand dann (und das mag kein Zufall sein) erneut in der Schweiz statt, nämlich in St. Gallen im Jahr 2002. Die Referate von *Janbernd Oebbecke* und *Martin Burgi* über „Selbstverwaltung angesichts von Europäisierung und Ökonomisierung“<sup>77</sup> spiegeln den Stand der verwaltungswissenschaftlichen Debatte über die Begründung und die Grenzen der Selbstverwaltungsmöglichkeiten, insbesondere der Kommunen. Die ebenfalls auf dieser Tagung gehaltenen Vorträge von *Markus Heintzen* und insbesondere von *Andreas Voßkuhle* über die „Beteiligung Privater an der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und staatliche Verantwortung“<sup>78</sup> befassen sich mit den Stufen der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben.

Die St. Galler Diskussionen sind auch deswegen von besonderem Interesse, da sich *Janbernd Oebbecke* dort mit den normativen Aspekten der Selbstverwaltung, auch von Kommunen, beschäftigte. Er kam dabei zum selben Ergebnis wie die hier vorgenommene historische, nicht-normative Betrachtung. Auch aus der durch Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG garantierten prinzipiellen kommunalen Allzuständigkeit folge, so *Oebbecke*, keine „Zeitlosigkeit“ kommunaler Aufgaben oder ihrer Bewirkung. Vielmehr könne eine Aufgabenkritik auch zu einer Stärkung der Kommunen und einer damit verbundenen konzentrierten Wahrnehmung ihres Selbstverwaltungsrechts führen: „Auch der Aufgabenverlust ist Bedingung für eine funktionierende Allzuständigkeit.“<sup>79</sup>

### 3. Bilanz

Die aktuelle Diskussion um eine Erfüllungs- oder Gewährleistungsverantwortung von Kommunen, um eine *urban governance*, um den aktivierenden Staat und bürgerschaftliches Engagement und um die Rolle des sogenannten Dritten Sektors stellt die Frage nach der Reichweite kommunaler Aufgaben. Wie sich zeigte, lässt sich der Begriff der kommunalen Aufgaben nur unter großen Schwierigkeiten gegenstandsbezogen definieren.

Vergleicht man die Diskussionen um die Reichweite kommunaler Aufgaben um 1900 und um 2000, so zeigt sich, dass beide die Reichweite des Umfangs kommunaler Aufgaben betreffen. Beide verbindet überdies der Umstand, dass sie im Zeichen technologischer Revolutionen stattfanden, in der immer mehr Infrastrukturangebote technisch mög-

76 Heute: „Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement“.

77 *Oebbecke* 2003, S. 366; *Burgi* 2003, S. 405; *Wollmann* 2000, S. 24.

78 *Heintzen* 2003, S. 220; *Voßkuhle* 2003, S. 266.

79 *Oebbecke* 2003, S. 381, für die staatliche Aufgabenkritik mit ähnlichem Ergebnis *Bull* 1999, S. 33ff.

lich wurden. Dabei ging es um 1900 darum, durch eine Kommunalisierung von Aufgaben die schlimmsten sozialen und ökologischen Folgewirkungen der industriellen Revolution abzufangen und einen Zustand herzustellen, der menschliches Leben (und wir sprechen noch nicht von menschenwürdigem Leben) überhaupt erlaubte. Demgegenüber stand es um 2000 auf der Tagesordnung, den immer weiteren Ausbau in den 1960er und 1970er Jahren zu beschneiden, der weit über die Sicherstellung eines menschenwürdigen Mindeststandards hinausging.

Viele der Aufgaben, die wir heute als öffentliche wahrnehmen, wurden erst im späten 19. Jahrhundert oder im Rahmen des „Eigenbewirkungsstreits“ der Weimarer Republik zu solchen. Das betrifft zum einen bestimmte Aufgaben oder deren Teile, die erst durch bestimmte technische Innovationen und deren späteres massenhaftes Angebot zu einem Element der Daseinsvorsorge wurden – der Begriff allerdings wurde von *Ernst Forsthoff* erst 1938 eingeführt.<sup>80</sup> Die Versorgung einzelner Haushalte mit Wasser, Gas und Elektrizität, die Abwasserentsorgung und das öffentliche Verkehrswesen wurden erst dank der technischen Innovationen des 19. Jahrhunderts zu Bereichen, die das Verhältnis der Gemeinden zu ihren Bürgern betrafen, je mehr Bürger auch Abnehmer dieser Leistungen sein konnten. Ähnlich sah es bei der Gas- und Stromversorgung aus. Zum anderen fiel vor dem Ende des 19. Jahrhunderts die Zuständigkeit für die Gewährleistung einer Aufgabe nicht notwendigerweise mit deren Bewirkung in eins, die Diskussion um eine Zusammenführung setzte erst in den späten 1890er Jahren ein.

Kommt man zurück auf die eingangs gestellte Frage, ob sich bestimmte kommunale „Kernaufgaben“ in der historischen Betrachtung erkennen lassen, so kommt man zu folgendem Ergebnis: Es gibt typische „kommunale“ Aufgaben, die aber vom historischen Wandel, insbesondere von den technischen Möglichkeiten wie auch dem jeweiligen Lebens- bzw. Sozialstandard abhängig sind. Klassisch sind neben polizeilichen Aufgaben (die aber in Preußen 1808 dem Staat zugeordnet wurden, der sie auf die Kommunen übertragen konnte) die Be- und Entwässerung, der Betrieb von Schlachthöfen und die Müllabfuhr. Es fällt in der historischen Betrachtung zugleich auf, dass – modern gesprochen – die Verantwortung für diese Aufgaben oftmals dem öffentlichen Sektor (Staat oder Kommunen) zugeschrieben wurde. Hingegen wurde die *Bewirkung* der jeweiligen Aufgabe oftmals Privaten überlassen, ob dies der Abdecker im Bereich der Gesundheitspolizei oder das englische Unternehmen war, das die Wasserversorgung betrieb.<sup>81</sup> Laut *Andreas Voßkuhle* kann faktisch „jede Aufgabe [...] im Rahmen der verfassungsgesetzlichen Vorgaben vom Gesetzgeber zu einer ‚staatlichen‘ gemacht werden. Umgekehrt sind kaum Aufgaben vorstellbar, die der Staat zwingend mit eigenen ‚Bordmitteln‘ erfüllen müsste. Selbst Kernaufgaben des Staates, wie z. B. die Gewährleistung der inneren Sicherheit, sind der Mitwirkung Privater, etwa in Gestalt privater Sicherheitsdienste, keineswegs verschlossen.“<sup>82</sup>

80 *Forsthoff* 1938, S. 7ff. *Forsthoff* war es auch, der in dieser (1959 unter dem Titel „Rechtsfragen der leistenden Verwaltung“ nachgedruckten) Schrift unter dem von ihm geprägten Begriff der Daseinsvorsorge zwischen Aufgaben differenzierte, die der Staat zur Befriedigung der notwendigen Bedürfnisse sicherzustellen habe (er zählt u.a. die Versorgung mit Elektrizität und Wasser, aber auch das öffentliche Transportwesen dazu) und solchen, die er zu „Luxusbedürfnissen“ erklärt, dazu *Hermes* 1998, S. 96f., *Jellinghaus* 2006, S. 13f., vgl. auch *Bull* 2008, S. 3.

81 Allerdings ist das zugrundeliegende Beispiel der Waterworks Company in Berlin nicht unbedingt als vorbildlich zu bezeichnen, da der Vertrag mit der von der Aufsichtsbehörde im Wege der Ersatzvornahme abgeschlossen worden war und es auch bei der Durchführung des Vertrages zu Komplikationen kam, vgl. *Jellinghaus* 2006, S. 226f.

82 *Voßkuhle* 2003, S. 274f.

Und so ist es kein Wunder, dass inzwischen, acht Jahre nach unserer letzten Momentaufnahme, nicht nur das Neue Steuerungsmodell kritisch untersucht wird, sondern schon wieder von einem neuen „Trend“ die Rede ist, nämlich der „Rekommunalisierung“. Der Präsident des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen und Bürgermeister der Stadt Bergkamen, *Roland Schäfer*, stellte nämlich in diesem Jahr in der Zeitschrift „Öffentliche Finanzen“ die berechtigte Frage, die man an alle der von mir vorgestellten „Momentaufnahmen“ richten kann: Handelt es sich um einen „Modetrend“ oder um ein „neues Politikphänomen“?<sup>83</sup> Das herauszufinden mag künftigen Historikern überlassen bleiben.

## Literatur

- Adickes, Franz*, 1903, Die socialen Aufgaben der deutschen Städte, Vortrag, gehalten auf dem 2. deutschen Städtetage zu Dresden am 2. September 1903, Leipzig, S. 2-69.
- Becker, Bernd*, 1989: Öffentliche Verwaltung. Lehrbuch für Wissenschaft und Praxis, Percha: Schulz.
- Bendikat, Elfi*, 1999: Öffentliche Nahverkehrspolitik in Berlin und Paris 1890-1914. Strukturbedingungen, politische Konzepte und Realisierungsprobleme, Berlin/New York: de Gruyter.
- Benz, Arthur*, 2004: Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden: VS.
- Benzig, Hans Gerhard*, 1997: Bismarcks Kampf um die Kreisordnung von 1872, Hamburg: Dr. Kovač.
- Blanke, Bernhard/Platz, Stefan*, 2003: Vom schlanken Staat zum Aktivierenden Staat, in: *Bernhard Blanke/Edgar Einemann/Hermann Palm/Heinz Thörmer* (Hrsg.): Modernes Management für die Verwaltung. Ein Handbuch, Hannover: Pinkvoß, Teil F., S. 87-107.
- Blanke, Bernhard*, 2001: Verantwortungsstufung und Aktivierung im Sozialstaat – Steuerungsfragen der Modernisierung, in: *Hans-Peter Burth/Axel Görlitz* (Hrsg.), Politische Steuerung in Theorie und Praxis, Baden-Baden: Nomos, S. 147-166.
- Blümel, Willi*, 1977: Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, VVDStRL, 36, S. 171-275.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars*, 2004: Local Governance und gesellschaftliche Integration, in: *Stefan Lange/Uwe Schimank* (Hrsg.), Governance und gesellschaftliche Integration, Wiesbaden: VS, S. 147-166.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars*, 2007: Bürgerkommune und Local Governance, in: *Lilian Schwab/Heike Walk* (Hrsg.), Local Governance – mehr Transparenz und Bürgernähe? Wiesbaden: VS, S. 231-251.
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner*, 2005: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft, Wiesbaden: VS.
- Bretzinger, Otto N.*, 1994: Die Kommunalverfassung der DDR: ihre Einordnung in die Tradition und ihr Beitrag zur Fortentwicklung des deutschen Kommunalrechts, Baden-Baden: Nomos.
- Brinkhus, Jörn*, 2005: Auftragsverwaltung der Gemeinden im Krieg. Das Beispiel rheinischer und westfälischer Städte, in: *Sabine Mecking/Andreas Wirsching* (Hrsg.), Stadtverwaltung im Nationalsozialismus. Systemstabilisierende Dimensionen kommunaler Herrschaft, Paderborn u.a.: Schöningh, S. 215-242.
- Brunckhorst, Hans-Dieter*, 1978: Kommunalisierung im 19. Jahrhundert, dargestellt am Beispiel der Gaswirtschaft in Deutschland, München: tuduv.
- Bull, Hans-Peter*, 2008: Daseinsvorsorge im Wandel der Staatsformen, in: *Der Staat* 47, S. 1-19.
- Bull, Hans-Peter*, 1999: Wiedergewinnung von Handlungsspielräumen durch Aufgabenkritik?, in: *Jan Ziekow* (Hrsg.), Handlungsspielräume der Verwaltung, Berlin: Duncker & Humblot, S. 33-45.
- Bull, Hans-Peter*, 1977: Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, 2. Auflage, Kronberg im Taunus: Athenium.
- Burgi, Martin*, 2006: Kommunalrecht, München: Beck.

- Burgi, Martin*, 2003: Selbstverwaltung angesichts von Ökonomisierung und Europäisierung, VVDStRL 62, S. 405-456.
- Burgi, Martin*, 1999: Funktionale Privatisierung und Verwaltungshilfe. Staatsaufgabendogmatik – Phänomenologie – Verfassungsrecht, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Dreier, Horst*, 1991: Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Duchhardt, Heinz*, 2007: Stein. Eine Biographie, Münster: Aschendorff.
- Eibach, Joachim*, 1994: Der Staat vor Ort. Amtmänner und Bürger im 19. Jahrhundert am Beispiel Badens, Frankfurt am Main u.a.: Campus.
- Eifert, Martin*, 1998: Grundversorgung mit Telekommunikationsleistungen im Gewährleistungsstaat, Baden-Baden: Nomos.
- Eifert, Martin*, 2006: Electronic Government. Das Recht der elektronischen Verwaltung, Baden-Baden: Nomos.
- Engeli, Christian*, 1981: Neuanfänge der Selbstverwaltung nach 1945, in: *Günther Püttner*, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 1 (Grundlagen), 2. Auflage, Berlin/Heidelberg/New York, Springer, § 9, S. 114-132.
- Euchner, Walter*, 2005: Ideengeschichte des Sozialismus in Deutschland. Teil I, in: *Helga Grebing* (Hrsg.), Geschichte der sozialen Ideen in Deutschland: Sozialismus – katholische Soziallehre – protestantische Sozialethik: Ein Handbuch, 2. Auflage, Wiesbaden: VS, S. 24-349.
- Fischer, Andrea*, 1995: Kommunale Leistungsverwaltung im 19. Jahrhundert – Frankfurt am Main unter Mumm von Schwarzenstein 1868 bis 1880, Berlin: Duncker & Humblot.
- Forsthoff, Ernst*, 1938: Die Verwaltung als Leistungsträger, Stuttgart: Kohlhammer.
- Franz, Arne*, 2007: Kommunikation zwischen Bürgern und Verwaltung – Grundlagen und strategische Überlegungen, in: *Frank Bieler/Gunnar Schwarting*, e-Government. Perspektiven – Probleme – Lösungsansätze, Berlin 2007, S. 126-172.
- Franzius, Claudio* 2003: Der „Gewährleistungsstaat“ – ein neues Leitbild für den Wandel des Staates?, *Der Staat*, 42, S. 493-518.
- Geis, Ivo*, 2007: Regionen und Städte als Portal, in: *Frank Bieler/Gunnar Schwarting*, e-Government. Perspektiven – Probleme – Lösungsansätze, Berlin 2007, S. 200-218.
- Gern, Alfons*, 2003: Deutsches Kommunalrecht, 3. Auflage, Baden-Baden: Nomos.
- Gierke, Otto von*, 1868: Das deutsche Genossenschaftsrecht, Band 1, Berlin: Weidmann.
- Gneist, Rudolf von*, 1897: Städteverwaltung und Municipal-Sozialismus in England, Stuttgart.
- Gotto, Bernhardt*, 2006: Nationalsozialistische Kommunalpolitik. Administrative Normalität und Systemstabilisierung durch die Augsburger Stadtverwaltung 1933-1945, München: Oldenbourg.
- Grawert, Rolf*, 1977: Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, VVDStRL 36, S. 276-336.
- Gröpl, Christoph*, 1996: Möglichkeiten und Grenzen der Privatisierung kommunaler Aufgaben, in: *Markus Hoffmann/Christian Kromberg/Verena Roth/Bodo Wiegand* (Hrsg.), Kommunale Selbstverwaltungsgarantie im Spiegel von Verfassungsrecht und Verwaltungsrecht, Stuttgart u.a.: Boorberg, S. 99-122.
- Haas, Stefan*, 2005: Die Kultur der Verwaltung. Die Umsetzung der preußischen Reformen 1800 – 1848, Frankfurt am Main: Campus.
- Heintzen, Markus*, 2003: Beteiligung Privater an der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und staatliche Verantwortung, VVDStRL, 62, S. 220-265.
- Henneke, Hans Günter*, 1994: Die Kreise im Bundesstaat: Zum Standort der Kreise im Verhältnis zu Bund, Ländern und Gemeinden, Baden-Baden: Nomos.
- Hermes, Georg*, 1997: Staatliche Infrastrukturverantwortung. Rechtliche Grundstrukturen netzgebundener Transport- und Übertragungssysteme zwischen Daseinsvorsorge und Wettbewerbsregulierung am Beispiel der leitungsgebundenen Energieversorgung in Europa, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Hill, Hermann*, 2006: Urban Governance – zum Wohle der Kommune, in: *Deutsches Institut für Urbanistik* (Hrsg.), Brennpunkt Stadt. Lebens- und Wirtschaftsraum, gebaute Umwelt, politische Einheit, Festschrift für Heinrich Mäding zum 65. Geburtstag, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik, S. 155-172.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang*, 2005: Governance im Gewährleistungsstaat – Vom Nutzen der Governance-Perspektive für die Rechtswissenschaft, in: *Gunnar Folke Schuppert* (Hrsg.), Governance-Forschung, S. 195-219.



- Hofmann, Wolfgang*, 1981: Die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung von 1848 bis 1918, in: *Günther Püttner*, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 1 (Grundlagen), 2. Auflage, Berlin/Heidelberg/New York: Springer, § 6, S. 71-85.
- Holtkamp, Lars*, 2007: Local Governance, in: *Arthur Benz* u.a. (Hrsg.), Handbuch Governance, Wiesbaden: VS, S. 366-377.
- Jellinghaus, Lorenz*, 2006: Zwischen Daseinsvorsorge und Infrastruktur. Zum Funktionswandel von Verwaltungswissenschaften und Verwaltungsrecht in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, Frankfurt am Main: Klostermann.
- Kahl, Wolfgang*, 2000: Die Staatsaufsicht: Entstehung, Wandel und Neubestimmung unter besonderer Berücksichtigung der Aufsicht über die Gemeinden, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Kleinwächter, Friedrich von*, 1910: Kartelle, in: *J. Conrad* u.a., Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 2. Auflage, Band 5, Jena: G. Fischer, S. 792-798.
- Knauff, Matthias*, 2004: Der Gewährleistungsstaat: Reform der Daseinsvorsorge. Eine rechtswissenschaftliche Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung des ÖPNV, Berlin: Duncker & Humblot.
- Koch, Rainer*, 1983: Staat oder Gemeinde?, Zu einem politischen Zielkonflikt in der bürgerlichen Bewegung des 19. Jahrhunderts, Historische Zeitschrift, 236, S. 73-96.
- Koselleck, Reinhart*, 1979: Einleitung, in: *Otto Brunner/Werner Conze/Derselbe* (Hrsg.), Geschichtliche Grundbegriffe, Band 1, Stuttgart: Klett Cotta, XIII-XXVII.
- Krabbe, Wolfgang R.*, 1979: Munizipalsozialismus und Interventionsstaat. Die Ausbreitung der städtischen Leistungsverwaltung im Kaiserreich, in: Geschichte in Wissenschaft und Unterricht, 30, S. 265-280.
- Krabbe, Wolfgang R.*, 1985: Kommunalpolitik und Industrialisierung. Die Entfaltung der städtischen Leistungsverwaltung im 19. und frühen 20. Jahrhundert. Fallstudien zu Dortmund und Münster, Stuttgart: Kohlhammer.
- Krabbe, Wolfgang R.*, 1991: Städtische Wirtschaftsbetriebe im Zeichen des „Munizipalsozialismus“: Die Anfänge der Gas- und Elektrizitätswerke im 19. und frühen 20. Jahrhundert, in: *Hans-Heinrich Blotevogel* (Hrsg.), Kommunale Leistungsverwaltung und Stadtentwicklung vom Vormärz bis zur Weimarer Republik, Köln u.a.: Böhlau, S. 117-135.
- Kuhlmann, Sabine*, 2006: Hat das „Neue Steuerungsmodell“ versagt? Lehren aus der Ökonomisierung von Politik und Verwaltung, in: Verwaltung und Management, 12, S. 149-152.
- Laak, Dirk van*, 1999: Der Begriff „Infrastruktur“ und was er vor seiner Erfindung besagte, in: Archiv für Begriffsgeschichte, 41, 1999, S. 280-299.
- Landwehr, Achim*, 2000: Policy vor Ort. Die Implementation von Policyordnungen in der ländlichen Gesellschaft der frühen Neuzeit, in: *Karl Härter* (Hrsg.), Policy und frühneuzeitliche Gesellschaft, Frankfurt am Main: Klostermann, S. 57-70.
- Langewiesche, Dieter*, 1989: „Staat“ und „Kommune“. Zum Wandel der Staatsaufgaben in Deutschland im 19. Jahrhundert, Historische Zeitschrift 248 (1989), S. 621-635.
- Lindemann, Hugo*, 1904: Arbeiterpolitik und Wirtschaftspflege in der deutschen Städteverwaltung, Band 2, Stuttgart: Dietz.
- Lindemann, Hugo*, 1897: Städteverwaltung und Municipal-Sozialismus in England, Stuttgart: Dietz.
- Lindemann, Hugo*, 1907: Die städtische Regie, Berlin: Vorwärts.
- Löw, Peter*, 1992: Kommunalgesetzgebung im NS-Staat am Beispiel der Deutschen Gemeindeordnung von 1935, Baden-Baden: Archiv der deutschen Hochschulwissenschaften.
- Matzerath, Horst*, 1981: Die Zeit des Nationalsozialismus, in: *Günther Püttner* (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 1 (Grundlagen), 2. Auflage, Berlin/Heidelberg/New York: Springer, § 8, S. 101-113.
- Matzerath, Horst*, 1970: Nationalsozialismus und kommunale Selbstverwaltung, Stuttgart: Kohlhammer.
- Mayr, Christine*, 2006: Zwischen Dorf und Stadt. Amtspraxis und Amtsstil französischer, luxemburgischer und deutscher Landgemeindebürgermeister im 19. Jahrhundert, Frankfurt am Main: Lang.
- Mehde, Veith*, 2007: Das Ende der Regionalkreise?, in: Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland, S. 331-339.
- Mehde, Veith*, 2000: Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip, Berlin: Duncker & Humblot.
- Mohl, Robert von*, 1866: Polizei-Wissenschaft, Band 1, 3. Auflage, Tübingen: Laupp.
- Moore, George Edward*, 1903: Principia Ethica, Cambridge: Cambridge University Press.

- Müller, Anett, 2005: Modernisierung in der Stadtverwaltung. Das Beispiel Leipzigs im späten 19. Jahrhundert, Köln: Böhlau.
- Negt, Oskar, 2002: Gewalt und Gesellschaft, Aus Politik und Zeitgeschichte B 44/2002 (4. November 2002), S. 3-5.
- Oebbecke, Janbernd, 2003: Selbstverwaltung angesichts von Ökonomisierung und Europäisierung, VVDStRL, 62, S. 366-404.
- Pappermann, Ernst, 1981: Der Status der Gemeinden und Kreise als Gebietskörperschaften, in: Günther Püttner (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 1 (Grundlagen), 2. Auflage, Berlin/Heidelberg/New York: Springer, § 17, S. 299-316.
- Pielow, Johann-Christian, 2001: Grundstrukturen öffentlicher Versorgung, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Pitschas, Rainer, 2008: Kommunalpolitik und Kommunalrecht in Deutschland vor den Herausforderungen einer neuen Programmatik der Zentralisierung, in: Derselbe (Hrsg.), Dezentralisierung im Vergleich – Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland und Südostasien am Beginn des 21. Jahrhunderts, Berlin: Duncker & Humblot, S. 37-58.
- Preuß, Hugo, 1889/1964: Gemeinde, Reich, Staat als Gebietskörperschaften. Versuch einer deutschen Staatskonstruktion auf Grundlage der Genossenschaftstheorie, Berlin (Neudruck Aalen: Scientia).
- Rebentisch, Dieter, 1981: Die Selbstverwaltung in der Weimarer Zeit, in: Günther Püttner (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 1 (Grundlagen), 2. Auflage, Berlin/Heidelberg/New York: Springer, § 7, S. 86-100.
- Richter, Klaus W., 2007: Die Wirkungsgeschichte des deutschen Kartellrechts vor 1914. Eine rechtshistorisch-analytische Untersuchung, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Ritter, Gerhard A., 1989: Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich, München: Oldenbourg.
- Rudloff, Wilfried, 1998: Die Wohlfahrtsstadt: Kommunale Ernährungs-, Fürsorge- und Wohnungspolitik am Beispiel Münchens 1910-1933, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Sachsse, Christoph, 1990: Der Wohlfahrtsstaat in historischer und vergleichender Perspektive, in: Geschichte und Gesellschaft, 19, S. 478-490.
- Schäfer, Roland, 2008: Privat vor Staat hat ausgedient. Rekommunalisierung: Modetrend oder neues Politikphänomen?, Öffentliche Finanzen, Sonderbeilage vom 20. Juni 2008, S. 3.
- Scheytt, Oliver, 1991: Der Einigungsvertrag in der kommunalen Praxis: praktische Hinweise mit einer Übersicht über das weitergeltende Recht der ehemaligen DDR, 2. Auflage, Berlin: Dr. Kovač.
- Schwab, Dieter, 1971: Die Selbstverwaltungsidee des Freiherrn vom Stein und ihre geistigen Grundlagen, Frankfurt am Main: Athenäum.
- Scheuner, Ulrich, 1981: Grundbegriffe der Selbstverwaltung, in: Günther Püttner (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 1 (Grundlagen), 2. Auflage, Berlin/Heidelberg/New York: Springer, § 1, S. 7-23.
- Schulze-Fielitz, Helmuth, 1990: Staatsaufgabenentwicklung und Verfassung. Zur normativen Kraft der Verfassung für das Wachstum und die Begrenzung von Staatsaufgaben, in: Dieter Grimm (Hrsg.), Wachsende Staatsaufgaben – sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts?, Baden-Baden: Nomos, S. 11-47.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard, 2006: Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsseite, 2. Auflage, Heidelberg: Springer.
- Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.), 2005: Governance-Forschung, Baden-Baden: Nomos.
- Schuppert, Gunnar Folke, 2003: Staatswissenschaft, Baden-Baden: Nomos.
- Schuppert, Gunnar Folke, 2000: Verwaltungswissenschaft. Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre, Baden-Baden. Nomos.
- Seckelmann, Margrit, 2007a: Die Optimierung des Informations- und Kommunikationsmanagements der öffentlichen Verwaltung – ein Baustein zu einer Qualitätsverbesserung staatlichen und kommunalen Handelns (Good Governance)?, in: Frank Bieler/Gunnar Schwarting (Hrsg.), e-Government. Perspektiven – Probleme – Lösungsansätze, Berlin: E. Schmidt, S. 33-64.
- Seckelmann, Margrit, 2007b: Keine Alternative zur Staatlichkeit – Zum Konzept der „Global Governance“, in: Verwaltungsarchiv, 98, S. 30-53.
- Seckelmann, Margrit, 2006: Industrialisierung, Internationalisierung und Patentrecht im Deutschen Reich, 1871-1914, Frankfurt am Main: Klostermann.

- Spiegel, Erika*, Die Kommunalwissenschaften und ihre Pflege, in: *Günther Püttner* (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 1 (Grundlagen), 2. Auflage, Berlin/Heidelberg/New York: Springer, § 1, S. 24-36.
- Stolleis, Michael*, 1992: Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, Zweiter Band: Staatsrechtslehre und Verwaltungswissenschaft 1800-1914, München: Beck.
- Thamer, Hans-Ulrich/Kaiser, Jochen-Christoph*, 1995: Kommunale Wohlfahrtspolitik zwischen 1918 und 1933 im Vergleich (Frankfurt, Leipzig, Nürnberg), in: *Jürgen Reulecke* (Hrsg.), Die Stadt als Dienstleistungszentrum. Beiträge zur Geschichte der „Sozialstadt“ in Deutschland im 19. und frühen 20. Jahrhundert, St. Katharinen: Scripta Mercaturae, S. 325-370.
- Tocqueville, Alexis de*, 1951: Oeuvres complètes, édition définitive, tome 1: De la Démocratie an Amérique, Paris: Gallimard.
- Unruh, Georg Christoph von*, 1990: Bürgermeister und Landräte als Gestalter kommunaler Leistungsverwaltung, in: *Hans Heinrich Blotevogel* (Hrsg.), Kommunale Leistungsverwaltung und Stadtentwicklung, Köln: Böhlau, S. 43-55.
- Unruh, Georg Christoph von*, 1981: Ursprung und Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung im frühkonstitutionellen Zeitalter, in: *Günther Püttner* (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 1 (Grundlagen), 2. Auflage, Berlin/Heidelberg/New York: Springer, § 5, S. 57-70.
- Unruh, Georg Christoph von*, 1965: Spannungen zwischen Staats- und Selbstverwaltung im bürgerlichen und sozialen Rechtsstaat, in: *Der Staat*, 4, S. 441-468.
- Unruh, Georg Christoph von* (1983): Die Veränderungen der Preußischen Staatsverfassung durch Sozial- und Verwaltungsreformen, in: *Kurt G. A. Jeserich/Hans Pohl/Derselbe* (Hrsg.), Deutsche Verwaltungsgeschichte, Band 2, Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt, S. 399-470.
- Vofßkuhle, Andreas*, 2003: Beteiligung Privater an der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und staatliche Verantwortung, *VVDStRL*, 62, S. 266-355.
- Wehler, Hans-Ulrich*, 1974: Der Aufstieg des Organisierten Kapitalismus in Deutschland, in: *Heinrich August Winkler* (Hrsg.), Organisierter Kapitalismus. Voraussetzungen und Anfänge, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, S. 36-57.
- Wollmann, Helmut*, 2000: Die traditionelle deutsche kommunale Selbstverwaltung – ein „Auslaufmodell“?, in: *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*, 41, S. 42-51.

Anschrift der Autorin: Dr. iur. Margrit Seckelmann, M.A., Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer, Freiherr-vom-Stein-Str. 2, 67324 Speyer  
E-mail: seckelmann@foev-speyer.de