

Die Stadtverordneten- versammlung von Potsdam im Wandel der Zeit

Eine Einführung aus rechtswissenschaftlicher Sicht

Prof. Dr. Andreas Musil

I Einleitung

Das 200-jährige Jubiläum der Stadtverordnetenversammlung Potsdam gibt in vielfacher Hinsicht Anlass zu vertieftem Nachdenken über die historischen, politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen für die Arbeit dieser Institution. Der vorliegende Band will dieses Nachdenken befördern, indem er zum einen die Ergebnisse einer am 16. Oktober 2009 an der Universität Potsdam zum Thema „Die Stadtverordnetenversammlung von Potsdam im Wandel der Zeit“ dokumentiert und diese zum anderen durch kundige Stellungnahmen aus dem wissenschaftlichen und politischen Umfeld abrundet und ergänzt. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang, dass es im Verlaufe der Veranstaltung zu einem ertragreichen Austausch zwischen Vertreterinnen und Vertretern der Wissenschaft und den maßgeblichen Funktionsträgern der kommunalpolitischen Organe Potsdams kam. Auch dies will der Band im Rahmen seiner Möglichkeiten dokumentieren.

Im Folgenden werde ich zunächst die in diesem Band enthaltenen Beiträge kurz zusammenfassen, um schon einmal einen ersten Überblick über den Facettenreichtum des Themas zu bieten (II.). Sodann werden die rechtlichen, insbesondere verfassungsrechtlichen Rahmenvorgaben für die Tätigkeit der Stadtverordnetenversammlung heute beleuchtet (III.), bevor ein Blick auf die Rechtswirklichkeit im Potsdam des 21. Jahrhunderts den Beitrag abschließt (IV.).

II Die Beiträge dieses Bandes

Die Tagung begann mit einleitenden Worten des Oberbürgermeisters Jann Jakobs, die in diesem Band dokumentiert sind. Danach führte Andreas Musil in die Thematik, auch aus juristischer Sicht, ein.

Das erste Hauptreferat hielt Pascale Cancik, Inhaberin der Professur für Öffentliches Recht und Rechtsgeschichte an der Universität Osnabrück. Sie fragte aus einem übergeordneten Blickwinkel, welche Partizipationskonzepte zu Beginn des 19. Jahrhunderts wirksam waren. Sie verdeutlichte anhand umfangreicher Materialien aus der Anfangszeit der gemeindlichen Selbstverwaltung, dass die politischen Prämissen für die Schaffung kommunaler Vertretungsgremien zur damaligen Zeit gänzlich andere waren als in der Gegenwart. Vor diesem Hintergrund bezweifelte sie auch, ob man den Begriff der Partizipation in seiner heutigen Bedeutung überhaupt auf die damalige Entwicklung anwenden dürfe.

Jochen Franzke von der Universität Potsdam ging im zweiten Hauptreferat des Tages auf Modelle städtischer Herrschaft im 19. und 20. Jahrhundert ein. Er schlug einen Bogen von der „Freien Bürgergemeinde“ über die Honoratiorenherrschaft zur Herrschaft der Kommunalbürokratie und zur Parteienherrschaft, bevor er auf die Umsetzung des Führerprinzips in der Gemeindeverwaltung Potsdams während des Dritten Reichs einging. Sein Referat verdeutlichte, dass der heute erreichte Grad an Selbstverwaltung durchaus nicht selbstverständlich und ständig von neuem zu erkämpfen ist.

Jochen Bley, Hochschuldozent an der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam, rundete das historische Bild durch eine instruktive Schilderung der Arbeit der Potsdamer Stadtverordnetenversammlung zu DDR-Zeiten ab. Es wurde deutlich, dass sich die Stadtverordnetenversammlung trotz widriger Umstände in dieser Zeit einen Bereich eigenverantwortlicher Entscheidung bewahren konnte.

Kristina Hübner, Historikerin an der Universität Potsdam, steuerte einige interessante Aspekte zur Bedeutung der Stadtverordnetenversammlung und der Oberbürgermeister in der Geschichte der Stadt Potsdam bei. Ihr Beitrag trug den Titel „Stadtentwicklung und Verwaltungspolitik: Potsdams Oberbürgermeister als Gestalter einer kommunalen Leistungsverwaltung zwischen 1850 und 1918/24“.

Der Band wird ergänzt und vervollständigt durch den Aufsatz von Silke Kamp zum Thema „Zwischen Thron und Ballotage. Die erste Wahl der Stadtverordnetenversammlung in Potsdam“.

III Der verfassungsrechtliche Rahmen für die heutige Arbeit der Stadtverordnetenversammlung

III.1 Art. 28 Abs. 2 GG und die Gewährleistungen der Landesverfassung

Die Arbeit der Stadtverordnetenversammlung wird maßgeblich determiniert durch die die Gemeinde als Ganzes betreffenden Verfassungsnormen. Zu nennen ist hier zum einen die Grundnorm des Art. 28 Abs. 2 GG, zum anderen sind die Gewährleistungen der Art. 97 ff. BbgVerf von Bedeutung. Art. 28 Abs. 2 GG enthält eine rahmenartige Mindestgarantie, die den Ländern Vorgaben für die Ausgestaltung ihres Landesrechts dahingehend macht, dass sie nicht hinter dem in Art. 28 Abs. 2 GG formulierten Mindeststandard zurückbleiben dürfen.¹ Die Norm gilt dabei unmittelbar für die Länder und ihre Institutionen und ist neben dem entsprechenden Landesverfassungsrecht anwendbar. Die meisten Landesverfassungen, so auch die brandenburgische Landesverfassung in Art. 97 bis 100, gehen über diese Mindestgarantie hinaus, orientieren sich aber inhaltlich stark an ihr und der zu ihr ergangenen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Vor diesem Hintergrund erscheint es gerechtfertigt, im Rahmen dieser überblicksartigen Einführung maßgeblich auf die allgemeinere Norm des Art. 28 Abs. 2 GG einzugehen und die Bestimmungen der Landesverfassung nicht näher zu beleuchten.²

III.2 Der Gewährleistungsinhalt des Art. 28 Abs. 2 GG

Die kommunale Selbstverwaltung in Art. 28 Abs. 2 GG ist eine institutionelle Garantie, sie steht in ihrem Gewährleistungsgehalt gleichsam zwischen einer rein objektivrechtlichen Verbürgung und einer grundrechtlichen Berechtigung.³ Die Selbstverwaltungsgarantie lässt sich in drei Elemente gliedern:⁴

¹ Näher *Dreier* in ders., GG, Art. 28, Rz. 92 ff.

² Zu den Bestimmungen der Landesverfassung im Einzelnen siehe *Lieber u.a. (Hrsg.)* Verfassung des Landes Brandenburg, Kommentar, Loseblatt.

³ Näher hierzu *Nierhaus* in *Sachs*, GG, 4. Aufl., Art. 28, Rz. 39 ff.

⁴ Nach *Stern*, Staatsrecht I, S. 409, ihm folgend ein Großteil der Literatur, siehe nur *Löwer* in *vM/K*, GG, Art. 28, Rz. 41; *Nierhaus* in *Sachs*, GG, Art. 28, Rz. 41 ff.

- Die institutionelle Rechtssubjektsgarantie der Gemeinden und Gemeindeverbände;
- Die objektive Rechtsinstitutionsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung;
- Die subjektive Rechtsstellungsgarantie bei Angriffen auf Rechtssubjekts- und Rechtsinstitutionsgarantie.

III.2.1 *Die institutionelle Rechtssubjektsgarantie*

Die institutionelle Rechtssubjektsgarantie vermittelt den Gemeinden einen Anspruch darauf, als dezentrale Verwaltungsebene existent zu sein. Dies bedeutet allerdings nicht, dass jede einzelne Gemeinde ein subjektives Existenzrecht hätte. Vielmehr ist die Institution „Gemeinde“ als solche durch Art. 28 Abs. 2 GG geschützt.⁵ Die Norm steht also Gemeindegebietsreformen nicht entgegen. Allerdings stehen Grenzänderungen oder die Auflösung einer Gemeinde unter dem Vorbehalt des öffentlichen Wohls.⁶ Zudem besteht ein institutioneller Gesetzesvorbehalt.⁷

III.2.2 *Die objektive Rechtsinstitutionsgarantie*

Die objektive Rechtsinstitutionsgarantie lässt sich in zwei Elemente aufgliedern. Zum einen beinhaltet sie das Recht, örtliche Angelegenheiten wahrnehmen und regeln zu dürfen, und zum anderen die Garantie der Eigenverantwortlichkeit. Dabei ist zwischen dem sogenannten Kernbereich der Gewährleistung und dem Randbereich zu unterscheiden. Während gesetzgeberische Eingriffe in den Kernbereich generell nicht zulässig sind, dürfen im Randbereich derartige Eingriffe vorgenommen werden.⁸

III.2.3 *„alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“*

Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Sinne von Art. 28 Abs. 2 GG sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug

⁵ Nierhaus in Sachs, GG, Art. 28, Rz. 41.

⁶ BVerfGE 86, 90; vgl. im Einzelnen Stern, Staatsrecht I, S. 411.

⁷ Löwer in vM/K, GG, Art. 28, Rz. 42.

⁸ Stern, Staatsrecht I, S. 416.

haben.⁹ Welche Aufgabenbereiche im Einzelnen von dieser Definition erfasst sind, kann nicht abstrakt beantwortet werden, sondern ist im Einzelfall zu entscheiden. Es besteht allerdings Einigkeit dahingehend, dass den Gemeinden aufgrund von Art. 28 Abs. 2 GG ein Kernbereich von Aufgaben zur eigenverantwortlichen Entscheidung verbleiben muss. Dadurch aber, dass sich dieser Kernbestand nicht konkret und aufgabenbezogen benennen lässt, besteht die Gefahr der Aushöhlung des Kernbestandes durch die gesetzgeberische Aufgabenzuweisung an andere Verwaltungsträger. Die in der Vergangenheit bereits zu verzeichnenden Aufgabenwanderungsprozesse haben zur Statuierung des sogenannten „Aushöhlungsverbots“ durch die Rechtsprechung geführt.¹⁰ Dieses kann jedoch immer nur nachträglich wirken, nämlich erst dann, wenn die Aufgaben bereits in erheblichem Umfang minimiert wurden.

Umgekehrt kann eine Beschneidung gemeindlicher Selbstverwaltung auch daraus folgen, dass den Gemeinden zu viele staatliche Aufgaben übertragen werden und somit die freien personellen und sächlichen Kapazitäten zur Erledigung der genuin gemeindlichen Aufgaben schwinden. Auch vor einer zu weitreichenden Aufgabenüberwälzung schützt Art. 28 Abs. 2 GG.

Art. 28 Abs. 2 GG sichert mit dem Verweis auf „alle“ Angelegenheiten zudem die Universalität des gemeindlichen Wirkungskreises, auch als Allzuständigkeit bezeichnet.¹¹ Die Allzuständigkeit beinhaltet die Befugnis, Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft aufzugreifen, die nicht schon einem anderen Aufgabenträger zugewiesen sind.¹² Die Gemeinden bedürfen also im Rahmen des örtlichen Bereiches keines speziellen Kompetenztitels, insbesondere keiner gesetzlichen Zuständigkeitsregelung, um sich mit einer Aufgabe zu befassen und diese zu erledigen. Dadurch wird den Gemeinden ermöglicht, auch vollkommen neuartige, bisher unregelte Materien aufzugreifen.

9 BVerfGE 79, 127, 151, Rastede.

10 Vgl. BVerfGE 79, 127, 148.

11 Siehe nur *Nierhaus* in Sachs, GG, Art. 28, Rz. 48.

12 BVerfGE 79, 127, 146 f.

III.2.4 Eigenverantwortlichkeit

Die Garantie der Eigenverantwortlichkeit bedeutet Gestaltungs-, Ermessens- und Weisungsfreiheit.¹³ Den Gemeinden dürfen in denjenigen Bereichen, die ihnen zur eigenverantwortlichen Erledigung zugewiesen sind, von der Aufsichtsbehörde keine über die bloße Rechtskontrolle hinausgehenden Vorgaben gemacht werden. Die Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden manifestiert sich in einer Reihe von Einzelgewährleistungen:¹⁴

- Die Gebietshoheit als Befugnis, im Gemeindegebiet Hoheitsgewalt auszuüben;
- Die Personalhoheit, die neben der Diensttherreneigenschaft die Befugnis umfasst, das Personal auszuwählen, anzustellen, zu befördern und zu entlassen;
- Die Organisationshoheit, die sich auf die innere Ausgestaltung der Gemeindeverwaltung erstreckt;
- Die Planungshoheit als Befugnis zu eigenverantwortlicher Ordnung und Gestaltung des Gemeindegebietes;
- Die Rechtssetzungshoheit, insbesondere die Satzungsautonomie;
- Die Finanzhoheit als Befugnis zu einer eigenverantwortlichen Einnahme- und Ausgabenwirtschaft.

III.2.5 Die subjektive Rechtsstellungsgarantie

Die subjektive Rechtsstellungsgarantie sichert den Rechtsschutz gegen die Verletzung der zuvor dargestellten Garantien. Zuvörderst ist hier die kommunale Verfassungsbeschwerde gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 b GG, § 91 BVerfGG und Art. 100 BbgVerf zu nennen. Hinzu treten die Möglichkeiten der Gemeinde, verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz zu erlangen, wenn die Aufsichtsbehörden ihre Rechte verletzen.¹⁵

13 Ausführlich *Dreier* in ders., GG, Art. 28, Rz. 114.

14 Einteilung in Anlehnung an *Stern*, Staatsrecht I, S. 413 ff., mit Ausnahme des Finanzwesens, siehe hierzu *Erichsen*, Kommunalrecht des Landes Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl. 1997, S. 50.

15 *Nierhaus* in *Sachs*, GG, Art. 28, Rz. 45.

IV Die Gewährleistung demokratischer Legitimation durch die Stadtverordnetenversammlung

Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG bestimmt, dass das Volk auch auf Gemeindeebene eine nach demokratischen Grundsätzen gewählte Vertretung haben muss. Diese Funktion erfüllt in Städten wie Potsdam vor allem die Stadtverordnetenversammlung (vgl. § 27 Abs. 1 Satz 2 BbgKomm-Verf). Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG sagt zwar, dass es auf Gemeindeebene eine Vertretung geben muss, nicht aber, welche Befugnisse sie haben muss. Man kann aber aus den Vorgaben in Art. 28 Abs. 2 GG einige Konkretisierungen herauslesen.

Zunächst darf die Gemeindevertretung nicht gegenüber den Vollzugsorganen der Gemeinde gänzlich entmachtet werden.¹⁶ Die echte Magistratsverfassung¹⁷ wäre mit dem Grundgesetz unvereinbar. In der Praxis sind aber auch keine Pläne ersichtlich, diese Form der Kommunalverfassung wieder zu reaktivieren. Konkret übt die Stadtverordnetenversammlung vor allem die Satzungs Gewalt und die Finanzhoheit der Gemeinde aus und bestimmt die allgemeinen Leitlinien der Politik.

Neuralgisch ist die Abgrenzung der Aufgabenzuordnung vor allem gegenüber der staatlichen und überstaatlichen Ebene. Zum Beispiel darf die Stadtverordnetenversammlung nicht über die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft hinausgehen. Allgemeinpolitische Fragen sind zumindest im Rahmen der Rechtssetzung den staatlichen Organen vorbehalten.

Der Staat kann der kommunalen Ebene und damit auch der Stadtverordnetenversammlung per Gesetz Entscheidungsbefugnisse entziehen. Hiergegen wirkt das Aushöhlungsverbot, das schon angesprochen wurde. Umgekehrt kann eine Entmachtung aber auch durch ein Zuviel an staatlicher Aufgabenübertragung geschehen. Hier liegt aktuell ein größeres Problem. Immer mehr Vorgaben durch Bundes- und Landesgesetze, aber auch durch europäische Normen, zwingen die Gemeindevertretung zum Handeln. Hiergegen schützt Art. 28 Abs. 2 GG nur unvollkommen, weil er erst greift, wenn eine Entmachtung bereits mit Händen zu greifen ist.

¹⁶ Ebenso Dreier in ders., GG, Art. 28, Rz. 74.

¹⁷ Hierzu Musil/Kirchner, Das Recht der Berliner Verwaltung, 2. Aufl. 2007, Rz. 256.

V Die Stellung der Stadtverordnetenversammlung in der heutigen Rechtswirklichkeit – Erosion der Macht

Blickt man auf die Rechtswirklichkeit, in der sich die Stadtverordnetenversammlung aktuell bewegt, so ist eine Erosion der Macht zu konstatieren. Diese hat zum einen zu tun mit immer detaillierteren materiellen Vorgaben für gemeindliches Handeln durch Landes- und Bundesgesetzgebung. Häufig bleibt angesichts immer neuer Vorgaben, etwa des Vergabe- oder Umweltrechts, kaum noch Spielraum für selbstverwaltetes Entscheiden.

Eine Erosion der Macht der SVV ist zusätzlich durch andere Prozesse zu beobachten. Zu nennen ist hier die Europäisierung. Die EU ist für die Kommunen blind und betrachtet sie nur als ein Glied der staatlichen Verwaltung. Durch immer stärkere unionsrechtliche Vorgaben wird der Entscheidungsspielraum kommunaler Organe und damit auch der Stadtverordnetenversammlung beschnitten.

Zu Selbstentmachtungen kommt es durch Prozesse der Privatisierung. Nach der Auslagerung von Aufgaben auf einen privaten Träger hat die Gemeindevertretung nur noch einen begrenzten Einfluss auf die Geschäftspolitik des privaten Unternehmens. Auch steigt die Bedeutung der Gemeindeverwaltung, weil diese im Rahmen ihrer Aufgaben in der Regel die verbliebenen Einflussmöglichkeiten wahrnimmt. Die Stadtverordnetenversammlung kann nur noch versuchen steuernd einzugreifen, wenn Grundsatzfragen zur Entscheidung anstehen. In diesem Zusammenhang ist der in jüngerer Zeit verstärkt zu beobachtende Trend zur Rekommunalisierung zu erwähnen. Angesichts hoher finanzieller Risiken und der eingeschränkten Mitwirkungsbefugnisse der Gemeindeorgane versuchen Gemeinden, die es sich leisten können, Privatisierungsentscheidungen der Vergangenheit rückgängig zu machen. Auch Potsdam hat hier Erfahrungen in Zusammenhang mit dem lokalen Energieversorger „Energie und Wasser Potsdam“ vorzuweisen.

Schließlich ist die Finanzausstattung ein wichtiger Aspekt bei der Machtverteilung. Es ist immer darauf zu achten, dass noch genügend Mittel verbleiben, um auch im Bereich der freiwilligen Aufgaben ausreichend Entscheidungsfreiheit zu haben. In den letzten Jahren, in denen die Finanzkrise tiefe Spuren in den Gemeindehaushalten hinterlassen hat, ist deutlich geworden, wie wichtig eine beständige Finanzierungsquelle für die Kommunen ist. Die Gewerbesteuer hat sich hier trotz ihrer partiellen Konjunkturanfälligkeit immer als sicheres Mittel erwiesen. Ihre Abschaffung ist vor diesem Hintergrund

zumindest solange abzulehnen, wie kein Finanzierungsmittel geschaffen worden ist, das in vergleichbarer Weise dem Verfassungsauftrag aus Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG gerecht wird.

Der Autor *Prof. Dr. Andreas Musil* ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere Verwaltungs- und Steuerrecht an der juristischen Fakultät der Universität Potsdam und Vorstand des Kommunalwissenschaftlichen Institutes der Universität Potsdam.