

Der Deutsche Städtetag wird 100

Die organisierte Interessenvertretung der Kommunen im 20. Jahrhundert

Von Prof. Dr. Gunnar Schwarting, Mainz/Speyer*

I. Vor dem Deutschen Städtetag – die regionalen Wurzeln kommunaler Spitzenverbände

Die Städteordnung des Freiherrn vom Stein von 1808 für Preussen gilt gemeinhin als Geburtsstunde der modernen kommunalen Selbstverwaltung. Allerdings sollte es noch mehr als ein halbes Jahrhundert dauern, bis der Gedanke eines Zusammenschlusses von Kommunen in einem gemeinsamen Verband in die Tat umgesetzt wurde. Das lag zunächst sicher daran, dass das Bedürfnis gemeinsamer Beratung noch nicht als wichtige Angelegenheit empfunden wurde; zum anderen gab es aber auch nicht unerhebliche Bedenken des Staates gegen über einzelne Zusammenkünfte hinaus gehende Vereinigungen. Ein Versuch, 1855 einen „Verband preußischer Bürgermeister und Magistratsbeamten“ zu gründen, scheiterte jedenfalls am Mißtrauen der Regierung.¹

Die Wurzeln der kommunalen Spitzenverbände liegen daher vor allem in den übrigen Ländern und den preußischen Provinzen. Erste Städtetage wurden in Schlesien und in Sachsen 1863/64 ins Leben gerufen;² sie verstanden sich indessen eher als lockere Organisationsform zur Durchführung von Zusammenkünften. Von einer fest gefügten Institution waren sie noch weit entfernt. Das lag zum einen daran, dass die Versammlungen oft nur unregelmäßig stattfanden;³ zum anderen gab es noch keineswegs überall vereinsähnliche Strukturen mit einem Vorstand oder gar einer Geschäftsstelle. Dem jeweiligen Städtetag präsierte zumeist der (Ober)Bürgermeister der gastgebenden Stadt; einen festen Ort für die Unterbringung des unvermeidlich anfallenden Aktenbestandes gab es durchweg nicht.⁴ Die erste Geschäftsstelle überhaupt wurde erst 1910 in Bayern gebildet.

Für das heutige Land Rheinland-Pfalz ist wegen der ganz unterschiedlichen staatlichen Zuordnung auf zumindest 5 Vereinigungen zu verweisen, die als regionale Vorläufer bezeichnet werden können. Für den Nordteil gab es den Rheinischen Städtebund, der ab 1887 Tagungen abhielt. 1908 wurde in Koblenz der Rheinische Städtetag gegründet, der

* Gekürzte Fassung eines Vortrages im Rahmen der Reihe „Städtebünde – Städtetage im Wandel der Geschichte“ des Instituts für geschichtliche Landeskunde der Universität Mainz am 2.2.2005. Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Verfassers wieder.

¹ Vgl. *Otto Ziebill*, Geschichte des Deutschen Städtetages, 2. Aufl. 1956, S. 14 und 27 f.

² S. ebd., S. 14 f.

³ *Christian Engeli*, Zur Geschichte der regionalen Städtetage, Archiv für Kommunalwissenschaften II/1980, S. 180 erwähnt für Schleswig-Holstein eine 17-jährige Unterbrechung.

⁴ S. ebd., S. 181 f.

die Städte mit mehr als 15.000 Einwohnern ansprach.⁵ Für den Süden wäre eigentlich der Bayerische Städtetag zu nennen, der am 1. März 1896 gegründet wurde und damit auf die längste Geschichte der heute bestehenden kommunalen Spitzenverbände zurückblicken kann. Doch die pfälzischen Städte erklärten, „keine Lust zu haben, mitzutun“,⁶ und gründeten 1897 einen eigenen pfälzischen Verband.⁷ Erst 1913 stießen sie zum Bayerischen Städtetag hinzu.⁸ Für die übrigen Landesteile sind ein oldenburgischer Verband von 1905 und ein nassauischer Verband von 1894/95 zu nennen.⁹ Kaum bekannt ist indes die Vereinigung der Städte im Großherzogtum Hessen, die aber zumindest ab 1890 tagte.¹⁰

II. Der Städtetag wird 100 – oder doch schon 102?

Zur Jahrhundertwende gab es mithin zahlreiche aktive regionale Städtebünde; auch in Preußen, das bis dahin von Provinzialstädtetagen geprägt war, erfolgte 1896 die Bildung eines eigenen Verbandes. Insoweit ist es auf den ersten Blick erstaunlich, dass es zur Gründung eines Städtetages für das gesamte Deutsche Reich erst mehr als 30 Jahre nach der Reichsgründung kam. „Bei näherem Hinsehen findet sich die Erklärung aber darin, dass das Deutsche Reich innenpolitisch als ein Bund von Einzelstaaten gegründet worden war ... Entsprechend war der Gestaltungsraum der Städte anfänglich noch überwiegend vom Landesgesetzgeber normiert ...“¹¹

Der Gründungsakt für den Deutschen Städtetag fand am 27. November 1905 im Plenarsaal des Preußischen Landtages statt. Das ist unter juristischem Blickwinkel betrachtet eine korrekte Beschreibung. Für den Historiker beginnt die Existenz des Deutschen Städtetages jedoch 2 Jahre früher.¹² Denn zur großen Städteausstellung in Dresden im Spätsommer 1903 erging an alle Städte mit mehr als 25.000 Einwohnern die Einladung zu einem ersten „Deutschen Städtetag“. In dem Einladungsschreiben aus dem Juni 1903 hieß es: „Anlässlich der im Verlaufe dieses Sommers zu Dresden stattfindenden Städteausstellung ... ist der Gedanke aufgetaucht, nach dem Vorbilde der in verschiedenen Teilen des Deutschen Reiches bestehenden Städteverbände eine Versammlung deutscher Städtevertreter aus allen Teilen des Reiches zu gemeinsamem Studium dieser Ausstel-

⁵ Vgl. *Ziebill* (Anm.1), S. 19

⁶ *Hermann Beckstein*: 100 Jahre Städtetag – Ein Einblick, kein Rückblick, in: *Stadtvisionen – 100 Jahre Bayerischer Städtetag*, 1996; S. 153

⁷ So *Ziebill* (Anm.1), S.20

⁸ Dazu *Beckstein* (Anm. 3), S. 153

⁹ Näheres bei *Ziebill* (Anm.1), S. 19 f.

¹⁰ Sehr ausführlich *Eckhart G. Franz*, Städtebund oder Oberbürgermeister-Konferenz – Der Städtetag für das Großherzogtum Hessen, *Mitteilungen des Oberhessischen Geschichtsvereins NF 77*, 1992

¹¹ *Engeli* (Anm.3), S. 173

¹² Zur Gründungsgeschichte sehr ausführlich *Ziebill* (Anm.1), S. 30 ff.

lung und zur Besprechung der großen Aufgaben städtischer Selbstverwaltungskörper einzuberufen ...“¹³

Die Zusammenkunft erfolgte vom 1. bis 3. September 1903 und wurde von nahezu allen eingeladenen Städten besucht. Sie firmierte im Protokoll als „Deutscher Städtetag“. „Später bezeichnete man diesen Städtetag von 1903 als lediglich ‚vorläufigen‘, um jene erste ordentliche Hauptversammlung gebührend zu markieren, die am 27. November 1905 ... stattfand.“¹⁴ Die Versammlung fasste am 3. September einstimmig den Beschluss: „Der Vorstand des Deutschen Städtetages (sic!, G.S.) wird mit der Ermächtigung, sich durch Zuwahl zu ergänzen, beauftragt, die Vorbereitungen dafür zu treffen, daß die Abhaltung des Deutschen Städtetages zu einer dauernden Einrichtung werde, und den nächsten Deutschen Städtetag innerhalb spätestens drei Jahren einzuberufen.“¹⁵

In den beiden folgenden Jahren fanden intensive Satzungsberatungen statt, die insbesondere die Frage der Voraussetzungen für die Mitgliedschaft, die spezifische Organisationsform und die Bildung einer Zentral- oder Geschäftsstelle zum Thema hatten. Verantwortlich für die Beratungen war der vorbereitende Vorstand von 1903, der sich durch Zuwahl inzwischen auf 20 Mitglieder erweitert hatte. Am 1. April 1905 wurde dann der Satzungsentwurf von diesem Gremium gebilligt und mit Schreiben vom 17. September 1905 an mehr als 150 Städte versandt.¹⁶

In Anlehnung an die Einladung zur Städteausstellung wurde die Mindesteinwohnerzahl für den Beitritt auf 25.000 festgelegt, daneben konnten regionale Städtevereine die Mitgliedschaft erwerben. Als Organisationsform wurde der nicht eingetragene Verein gewählt. Da die Bildung einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft wegen der damit verbundenen Staatsaufsicht nicht in Betracht kam, wurde auch die auf regionaler Ebene verbreitete Form des eingetragenen Vereins verworfen. Man wolle „...die Organisation nicht unter den Amtsrichter, gleichviel welcher Stadt gestellt sehen.“¹⁷ Bei dieser, für die deutschen kommunalen Spitzenverbände einmaligen Konstruktion ist es bis heute geblieben.¹⁸

Zum Sitz der Zentralstelle wurde Berlin bestimmt; diesem Beispiel sind die später gegründeten Kommunalvereinigungen alle gefolgt. Die Geschäfte sollten gemeinsam mit dem Preußischen Städtetag geführt werden – auch dies wurde von den anderen Verbänden,

¹³ Ebd., S. 31 f.

¹⁴ Bruno Weinberger, Städtefeindlichkeit in der Deutschen Geschichte, Neue Schr. d. Dt. Städtetages H.84, 2003, S.121.

¹⁵ Zitiert nach Ziebill (Anm.1), S. 32

¹⁶ Vgl. ebd., S. 34

¹⁷ Zitiert nach Ziebill (Anm.1), Anm. 47, S. 34

wenn auch mit kleineren Abweichungen übernommen.¹⁹ Die Zentralstelle war zu Beginn in der Berliner Stadtverwaltung angesiedelt; erst 1913 entstand eine eigenständige Organisationseinheit. Zum ersten hauptamtlichen Geschäftsführer wurde Hans Luther, Stadtrat aus Magdeburg, berufen, der dieses Amt in Personalunion mit dem Preußischen Städtetag ausübte.²⁰ Luther wurde 1918 Oberbürgermeister der Stadt Essen und war ab 1922 zunächst als Minister, 1925/26 dann als Kanzler in der Reichspolitik aktiv.

Der Erfolg gab den Gründungsvätern des Deutschen Städtetages recht. Nach dem Versand der Satzungsentwürfe traten bis zur Gründungsversammlung 144 Städte und 7 regionale Verbände der neuen Organisation bei.²¹ Der Städtetag hatte damit auf Anhieb einen Organisationsgrad unter den größeren Städten von nahezu 100% erreicht. Lediglich die Einbindung der regionalen Verbände verlief zögerlicher, nicht zuletzt, weil deren Mitglieder in der Folgezeit zum Teil auch zum Reichsverband Deutscher Städte tendierten. Erst 1930 waren alle regionalen Städtetage unter dem Dach des Deutschen Städtetages vereint.²²

III. Es gibt nicht nur den Städtetag – die Zersplitterung kommunaler Interessenvertretung

Der Deutsche Städtetag hatte sich für den Schwellenwert von 25.000 Einwohnern als Voraussetzung für die unmittelbare Mitgliedschaft entschieden. Da er aber auch regionalen Städtevereinigungen die Möglichkeit zur Mitgliedschaft eröffnete, waren mittelbar kleinere Städte und Gemeinden im Verband vertreten. An dieser Struktur – der direkten Mitgliedschaft einerseits, der mittelbaren Mitgliedschaft über einen Regionalverband andererseits – hat sich übrigens bis heute nichts geändert. Zwar wurde die Grenze für die unmittelbare Mitgliedschaft 1922 auf 10.000 Einwohner gesenkt; doch für die kleineren Städte stellte sich sehr bald die Frage nach einer eigenen Interessenvertretung. Dies galt umso mehr, als innerhalb des Deutschen Städtetages vor allem die großen Städte dominierten.²³ Mit diesem Problem ist der Deutsche Städtetag bis auf den heutigen Tag behaftet; Versuche, den kleineren Städten ein eigenes „Sprachrohr“ zu geben, sind halbherzig geblieben.²⁴

¹⁸ So Bruno Weinberger, *Der Deutsche Städtetag*, in: Günter. Püttner (Hrsg.), *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis* Bd.2, 2. Aufl. 1982.

¹⁹ S. hierzu Bruno Weinberger (Anm.18), Hans Tiedeken, *Der Deutsche Landkreistag* und Peter M.Mombaur, *Der Deutsche Städte- und Gemeindebund*, beide in: Günter. Püttner (Hrsg.), *Handbuch ...* a.a.O.

²⁰ Hierzu im Einzelnen Ziebill (Anm.1), S. 35 ff.

²¹ S. ebd., S. 35.

²² Vgl. ebd., S. 57.

²³ Das zeigt z.B. ein Blick auf die Zusammensetzung des Vorstandes. Im Jahr 1921 waren es die Oberbürgermeister der Städte München, Dresden, Berlin, Köln, Stuttgart, Nürnberg, Kassel, Essen, Hannover, Breslau, Halle/Saale, Königsberg und Stettin.

²⁴ Zu den Klagen der kleineren Städte s. auch Engeli (Anm.3), S. 189.

Insofern war die Bildung eines Reichsverbandes Deutscher Städte 1910 von 40 bis dahin mittelbaren Mitgliedstädten des Deutschen Städtetages nur folgerichtig. „Anlass zu dieser Gründung gaben die speziellen Sorgen dieser Städte, die von den großen Städten nicht berücksichtigt werden konnten.“²⁵ Seit 1918 firmierte dieser Verband unter dem Namen Reichsstädtebund.²⁶ Parallel dazu entstand auch eine Vereinigung Deutscher Landgemeinden, der 1919 als „Deutscher Landgemeindetag“ gegründet wurde.²⁷ Diese beiden Verbände sind die Vorläuferorganisationen des heutigen Deutschen Städte- und Gemeindebundes, der durch Fusion zum 1.1.1973 entstanden ist.²⁸

Bereits vor dem Ersten Weltkrieg gab es Überschneidungen in der Mitgliedschaft der Verbände.²⁹ Diese „Doppelmitgliedschaften“ haben insbesondere in den regionalen Verbänden immer wieder zu Diskussionen über die Beitragsgestaltung geführt. Mit der Absenkung der Einwohnergrenzen 1922 und erst recht mit der Aufhebung jeder Beschränkung nach dem Zweiten Weltkrieg³⁰ hat das Problem an Gewicht gewonnen. Der direkte Beitritt vieler auch kleiner Städte und Gemeinden in den neuen Bundesländern nach der Wiedervereinigung zum Deutschen Städtetag hat die Mitgliederstruktur dieses Verbandes erheblich verändert. Im Gegensatz zum Deutschen Städtetag haben sich die anderen Verbände rasch zu reinen „Verbändeverbänden“ gewandelt. Ihre Mitgliedschaft besteht aus den jeweiligen regionalen Verbänden; einen unmittelbaren Beitritt einzelner Gebietskörperschaften gibt es nicht.³¹ Damit unterliegen ihre Entscheidungsfindung und ihre Arbeit deutlich anderen Rahmenbedingungen als sie beim Deutschen Städtetag gegeben sind.

Die Kommunen haben in Deutschland insofern von Anbeginn mit mehreren Stimmen gesprochen. Dies hat ihre Stellung gegenüber dem Staat nicht gerade gestärkt, da Landes- und Zentralregierungen oft genug versucht haben, Meinungsverschiedenheiten zwischen den Verbänden zu nutzen. Zudem ist ein Teil der Verbandsarbeit stets auch darauf gerichtet gewesen, sich mit Positionen der anderen Verbände auseinanderzusetzen, ggf.

²⁵ *Mombaur* (Anm.19), S. 493.

²⁶ Dazu *Otto Ziebill*, Die kommunalen Spitzenverbände, in: *Hans. Peters* (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis 1956, S.583

²⁷ Zum Gründungsdatum gibt es unterschiedliche Angaben; *Ziebill* (Anm.26), S. 583 nennt das Jahr 1919, *Mombaur* (Anm.19), S. 494 und *Friedrich Geißelmann*, Die kommunalen Spitzenverbände 1975, S.18 sprechen hingegen vom Jahr 1922.

²⁸ Vgl. *Mombaur* (Anm.19), S. 495.

²⁹ So auch *Engeli* (Anm.3), S. 188.

³⁰ Zur Entwicklung der Satzungsbestimmungen s. *Ziebill* (Anm.1), S. 76 f; vgl.a. *Weinberger* (Anm.18)

³¹ Der Deutsche Städtebund hingegen kannte noch in den 50er Jahren Einzelmitgliedschaften von Städten, s. *Ziebill* (Anm.26), S. 594. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund hingegen ist inzwischen ebenfalls ein reiner „Verbändeverband“ geworden; dazu *Mombaur* (Anm.19), S. 496.

von diesen abzugrenzen. Nicht übersehen werden dürfen auch Versuche, Mitglieder eines anderen Verbandes „abzuwerben“.³²

Trotz inhaltlicher Differenzen, insb. bei Fragen der Kommunalentwicklung oder des Finanzausgleichs, haben die Verbände versucht, ihre Positionen gegenüber den Regierungen zu koordinieren. Dies geschah seit den späten 20er Jahren zunächst auf einigen Themenfeldern, 1931 bildeten die kommunalen Spitzenverbände eine formlose Arbeitsgemeinschaft. Diese Entwicklung setzte sich mit der 1953 errichteten Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände nach dem Krieg fort.³³ Sie kann allerdings nur dann erfolgreich wirken, wenn zwischen den Verbänden ein Konsens herzustellen ist. Verbleibt es bei unüberbrückbaren Meinungsverschiedenheiten – wie dies in jüngster Vergangenheit bei der Frage der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe der Fall war – kann auch die Bundesvereinigung nicht kraftvoll agieren.

Zu einer stärkeren Zusammenarbeit, die vielleicht in eine Fusion einzelner Verbände hätte münden können, ist es vor 1933 nicht gekommen. Mit der zwangsweisen Bildung des „Deutschen Gemeindetages“ im Nationalsozialismus war der Gedanke auf viele Jahre hinaus diskreditiert. „Da die Gleichschaltungsvorgänge von 1933 noch nicht vergessen waren und die Siegermächte den Einheitsverband der nationalsozialistischen Zeit durch Gesetz aufgelöst hatten, stand von vornherein die Bildung eines Monopolverbandes außerhalb des Möglichen.“³⁴ Fusionsgespräche zwischen dem Deutschen Städtetag und dem Deutschen Städte- und Gemeindebund hat es erst im Zuge der Wiedervereinigung nach 1990 gegeben. Sie sind allerdings 1992 gescheitert. Immerhin haben auf regionaler Ebene in allen Ländern, die nach 1949 zum Bundesgebiet hinzugetreten sind, die Städte und Gemeinden einen Einheitsverband gebildet.

IV. Ein Bürgermeisterverschein? – Fragen der Inneren Organisation eines Spitzenverbandes

In der Frühphase der Gründung regionaler Städteverbände stellte sich die Frage, ob die Körperschaft oder der Bürgermeister in Person dem Verband beitreten solle. Tatsächlich ist diese Frage zunächst sehr unterschiedlich beantwortet worden.³⁵ Durchgesetzt hat sich schließlich das „Institutionsmodell“. Damit wurde implizit unterstrichen, dass die Städ-

³² Diese Problematik wird selten beleuchtet; interessante Hinweise hierzu gibt *Günter Diehl*, *Der Städtetag Rheinland-Pfalz 1947-1997*, in: *Christof Wolff und Gunnar Schwarting* (Hrsg.): *50 Jahre Städtetag Rheinland-Pfalz*, Wiesbaden 1997, S.92f.

³³ *Bruno Weinberger*, *Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände*, in: *Günter Püttner* (Hrsg.), *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis* Bd.2, 2. Aufl. 1982: dazu auch *Geißelmann* (Anm.27), S. 50f.

³⁴ *Ziebill* (Anm.1), S. 289.

teverbände über die Amtszeit einzelner Personen hinaus tätig werden und die kommunale Ebene generell repräsentieren sollten.

Allerdings hat es schon bald Diskussionen hinsichtlich der Repräsentanz in den Gremien der Verbände gegeben. Dies berührte zunächst die Gewichtung größerer und kleinerer Mitgliedskommunen in den Hauptversammlungen. Nachdem es vor dem Ersten Weltkrieg in einzelnen regionalen Verbänden sehr unterschiedliche Lösungen gegeben hatte,³⁶ setzte sich nach 1918 eine, wenn auch oft nur grobe Gewichtung durch: Während der Deutsche Städtetag gegenwärtig die Stimmanteile in Schritten von je 250.000 Einwohnern erhöht,³⁷ hat z.B. der Städtetag Rheinland-Pfalz mit einem Mandat je 10.000 Einwohner eine wesentlich stärkere Differenzierung vorgenommen.³⁸ Tatsächlich spielt dies heute aber nur eine untergeordnete Rolle, da die verbandspolitischen Entscheidungen nur selten in den Hauptversammlungen getroffen werden.

Hinter dieser Diskussion verbarg und verbirgt sich ein stets latenter Konflikt zwischen größeren und kleineren, parallel dazu aber auch zwischen kreisfreien und kreisangehörigen Städten.³⁹ Während z.B. die kreisangehörigen Städte vor allem das Verhältnis zum Landkreis und die Höhe der Kreisumlagen in die Diskussion einbringen, fordern die größeren kreisfreien Städte eine stärkere Beteiligung des Umlandes, mithin indirekt auch der kreisangehörigen Städte, an der Finanzierung zentralörtlicher Leistungen. Dies spielte in der „Verbändekonkurrenz“ eine nicht unerhebliche Rolle. „Ganz gezielt wurde vom Gemeindetag bei den kreisangehörigen Städten damit geworben, daß der Städteverband nur die Interessen der kreisfreien Städte vertrete ...“⁴⁰

Das Problem der Repräsentanz der Städtegruppen verlagerte sich im Zeitverlauf stärker auf die Zusammensetzung der immer bedeutsameren Führungsgremien der Verbände.⁴¹ Die Regelungen in den Verbänden hierzu sind sehr unterschiedlich.⁴² Der Deutsche Städtetag hat die Entscheidung über die Zusammensetzung des Hauptausschusses im wesentlichen in die Hand der einzelnen Landesverbände gelegt.⁴³ Dies gilt indirekt auch für das heute wichtigste Gremium des Deutschen Städtetages, das Präsidium,⁴⁴ da dieses aus den Reihen der Mitglieder des Hauptausschusses gewählt wird. Hinzu kommt, dass

³⁵ Zu einzelnen Beispielen persönlicher Mitgliedschaft s. *Engeli* (Anm.3), S. 181

³⁶ Dazu ebd., S. 188 mit einigen Nachweisen

³⁷ § 6 Abs.2 der Satzung des Deutschen Städtetages

³⁸ § 8 Abs.5 der Satzung des Städtetages Rheinland-Pfalz

³⁹ Hierzu sehr aufschlußreich *Engeli* (Anm.3), S.186 f.

⁴⁰ *Diehl* (Anm.32), S. 92

⁴¹ Für die Frühphase vgl. *Engeli* Anm.3), S. 188

⁴² In Rheinland-Pfalz müssen 5 der 13 Vorstandsmitglieder aus dem Kreis der kreisangehörigen Mitgliedstädte stammen: Vgl. § 9 Abs.1 der Satzung des Städtetages Rheinland-Pfalz

⁴³ § 7 Abs.3 der Satzung des Deutschen Städtetages

⁴⁴ So für die Zeit vor 1933 bereits *Ziebill* (Anm.1), S. 55.

die Präsidentschaft fast ausschließlich von Vertreterinnen und Vertretern von Großstädten ausgeübt worden ist,⁴⁵ so dass der Deutsche Städtetag zumindest in der Öffentlichkeit aber auch in der staatlichen Politik als großstädtischer Verband wahrgenommen wird.

Nach dem Ende des Kaiserreiches gewann die Diskussion über das Verhältnis haupt- und ehrenamtlicher Vertreter in den Gremien der Verbände erheblich an Bedeutung. Während die Hauptversammlungen im Hinblick auf die steigende Zahl von Delegierten schon frühzeitig auch von Mitgliedern der Vertretungskörperschaften besucht wurden,⁴⁶ waren in den Vorständen durchweg (Ober)Bürgermeister vertreten. In den 20er Jahren wurde die Position der Ehrenamtlichen in den Satzungen deutlich gestärkt; ihnen wurde eine gewisse Anzahl von Sitzen (z.B. 1/3 in Sachsen, in Schleswig-Holstein sogar die Hälfte) zugestanden.⁴⁷

Die Beteiligung Ehrenamtlicher in der Städtetagsarbeit war und ist ambivalent; auf der einen Seite wird dadurch die Arbeit des Verbandes mit der unmittelbaren kommunalpolitischen Tätigkeit verknüpft, auf der anderen Seite fehlt es den Ehrenamtlichen an der Zuarbeit, um z.B. Stellungnahmen zu Gesetzen bewerten zu können. Tatsächlich hat die Entwicklung zu einer Dominanz der Hauptamtlichen geführt;⁴⁸ die Satzung des Deutschen Städtetages enthält für die Zusammensetzung des Hauptausschusses denn auch nur den zurückhaltenden Hinweis, das „vom Volke gewählte Gemeindevertreter/Gemeindevertreterinnen ... in angemessenem Umfang ... berücksichtigt werden“ sollen.⁴⁹ Im Präsidium, dem wichtigsten Gremium des Deutschen Städtetages, befinden sich ausschließlich Hauptamtliche.

Eine weitere wichtige Frage war die Zusammensetzung der Gremien nach dem politischen Proporz. Dem ist nach 1918 durchweg Rechnung getragen worden, wenngleich die genauen Kriterien der Berechnung auch heute noch voneinander abweichen. Allerdings gibt es hierzu keine förmlichen Satzungsbestimmungen; die Verteilung erfolgt auf Grund oft nicht einmal schriftlich fixierter Vereinbarungen.⁵⁰ Die „Politisierung der Städtetage“⁵¹ machte sich in der Weimarer Zeit offenbar auch in den Debatten bemerkbar. Allerdings überwog in der Regel „... das Interesse der Delegierten an der geschlossenen Demonstration des besonderen Stellenwerts der Städte innerhalb und gegenüber der größeren staat-

⁴⁵ In der Nachkriegszeit ist im Deutschen Städtetag die einzige Ausnahme der Oberbürgermeister der Stadt Fulda, Dr. Alfred Dregger, der von 1965-1967 Präsident war.

⁴⁶ Vgl. *Engeli* (Anm.3), S.190; an dieser Feststellung hat sich bis heute nichts geändert.

⁴⁷ So ebd., S. 191

⁴⁸ So auch schon *Geißelmann* (Anm.27), S. 289ff.

⁴⁹ § 7 Abs.3 Satz 5 der Satzung des Deutschen Städtetages

⁵⁰ So bereits in der Weimarer Zeit; vgl. *Engeli* (Anm.3), S. 194

⁵¹ Ebd., S. 189

lichen Gemeinschaft.⁵² Daran hat sich bis heute nichts geändert; für den Deutschen Städtetag erwies es sich dabei als sehr zweckdienlich, dass für Beschlüsse und Wahlen eine $\frac{3}{4}$ -Mehrheit verlangt wird.⁵³ Infolgedessen tritt der Verband – wie andere kommunale Spitzenverbände ebenfalls – nach außen sehr geschlossen auf.

Für den Deutschen Städtetag tritt als zusätzliches Problem das innere Spannungsverhältnis zwischen unmittelbaren und über die Regionalverbände vertretenen mittelbaren Mitgliedsstädten hinzu.⁵⁴ Die Debatte erhielt gegen Ende der 20er Jahre eine gewisse Schärfe, als insb. der Bayerische Städtebund dem Deutschen Städtetag zentralistische Tendenzen vorwarf. Bis 1933 ist dieser Konflikt jedoch nicht weitergeführt worden, fand jedoch ein spätes Echo bei der Neugründung des Deutschen Städtetages nach 1945, als die bayerischen Städtevertreter für einen „Verbändeverband“ plädierten. Dabei mag auch eine gewisse Aversion gegen die enge Verbindung mit dem Preußischen Städtetag eine Rolle gespielt haben. Mit der seit 1913 betriebenen gemeinsamen Geschäftsstelle war der Deutsche Städtetag stets in der Gefahr, in seinen Stellungnahmen und Initiativen zu stark auf die Verhältnisse in Preußen fixiert zu sein. Gleichwohl ist nach dem Krieg diese Tradition fortgesetzt worden; bis heute werden die Geschäfte des Deutschen und des Nordrhein-Westfälischen Städtetages in Personalunion geführt.⁵⁵ Während der Deutsche Städte- und Gemeindebund, der eine vergleichbare Kooperation pflegte, mit der deutschen Wiedervereinigung die Bundes- und die Landesebene strikt voneinander trennte, ist der Deutsche Städtetag seinem Modell trotz der Verlagerung von Teilen der Geschäftsstelle nach Berlin treu geblieben.

V. Speerspitze gegen den Staat? – Zum Selbstverständnis kommunaler Spitzenverbände

Die Zusammenschlüsse von Städten waren bereits zu Beginn mehr als nur reine Beratungsgremien. Sie verstanden sich zunehmend auch als Interessenvertreter der Städte gegenüber der staatlichen Ebene. Bezeichnend ist hierfür die Gründungsgeschichte des bayerischen Städtetages. „Die Bayer. Staatsregierung hatte einen Gesetzentwurf vorgelegt, mit dem sie das Heimatrecht novellieren wollte, das den Zuzug der Landbevölkerung in die Städte und im Fall des Arbeitsplatzverlustes die soziale Unterstützung ... beschränkte. Ziel der Novelle war es, den Zuzug zu erleichtern.“⁵⁶ Die Städte fürchteten jedoch enorme Zusatzlasten; deshalb bemühte sich der damalige Münchener Oberbürger-

⁵² Ebd., S. 195

⁵³ § 5 Abs. 4 der Satzung des Deutschen Städtetages; vgl. auch *Ziebill* (Anm.1), S. 76

⁵⁴ Hierzu ausführlicher *Geißelmann* (Anm.27), S. 30ff.

⁵⁵ Der Deutsche Landkreistag hat sich dagegen bereits nach 1945 ganz konsequent zur Trennung von Bundes- und Landesebene entschlossen.

⁵⁶ *Beckstein* (Anm.5), S. 150

meister von Borscht „... um ein von allen sog. unmittelbaren bayerischen Städten getragenes Vorgehen, das ‚die größeren Städte zugunsten der Landgemeinden geradezu ver-gewaltigende Gesetz‘ noch vor seinem Inkrafttreten zu Fall zu bringen.“⁵⁷ Die aktive Mit-wirkung der Kommunen an der Gesetzgebung ist daher von Anbeginn ein wichtiges An-liegen der Verbände auf regionaler wie auf staatlicher Ebene gewesen.

Dies findet sich in den Satzungsbestimmungen nicht unmittelbar wieder. So formuliert die Satzung des Deutschen Städtetages eher zurückhaltend: „Der Deutsche Städtetag hat die Aufgabe, die Arbeit auf den Gebieten des öffentlichen Rechts und der öffentlichen Verwal-tung zu fördern. Er erfüllt diese Aufgabe vor allem durch Beratung der staatlichen und kommunalen Behörden bei der Vorbereitung und Durchführung der einschlägigen Geset-ze und Bestimmungen sowie durch Erfahrungsaustausch.“⁵⁸

Sehr viel deutlicher wird dagegen die Aufgabenbeschreibung, die der Deutsche Städtetag sich in seiner Selbstdarstellung gibt:

- „Der Deutsche Städtetag vertritt aktiv die kommunale Selbstverwaltung. Er nimmt die Interessen der Städte gegenüber Bundesregierung, Bundestag, Bundesrat, Europäischer Union und zahlreichen Organisationen wahr.
- Der Deutsche Städtetag berät seine Mitgliedsstädte und informiert sie über alle kommunal bedeutsamen Vorgänge und Entwicklungen.
- Der Deutsche Städtetag stellt den Erfahrungsaustausch zwischen seinen Mitglie-dern her und fördert ihn in zahlreichen Gremien.“⁵⁹

Ein Aufgabenfeld allerdings, das in den vergangenen Jahren zunehmend an Bedeutung gewonnen hat, fehlt – für den Kenner überraschend – in dieser Aufzählung: Die Öffent-lichkeitsarbeit. Dabei haben die kommunalen Spitzenverbände gerade im vergangenen Jahr im Zusammenhang mit der Debatte um eine Gemeindefinanzreform in ganz beson-derem Maße die Öffentlichkeit gesucht. Bisweilen werden kommunale Spitzenverbände auch unter die Lobbyisten rubriziert; diese Auffassung verkennt indessen die besondere Stellung der von ihnen Vertretenen. „Es ist verfehlt, die kommunalen Spitzenverbände unter dem Gesichtspunkt von Interessenverbänden zu sehen ... Es sind *öffentliche* Anlie-ge, nicht private Sonderinteressen, als deren Sprecher die kommunalen Spitzenverbän-de auftreten.“⁶⁰

⁵⁷ Ebd., S. 151

⁵⁸ § 1 Abs.1 der Satzung des Deutschen Städtetages

⁵⁹ www.staedtetag.de/10/wir/aufgaben/index.html

⁶⁰ Ziebill (Anm.26), S. 587

Von besonderer Bedeutung ist die Einbindung der Verbände in die Gesetzgebungsarbeit gewesen. Bereits kurz nach der Gründung des Deutschen Städtetages richtete der erste noch nebenamtliche Geschäftsführer des Verbandes an die Reichskanzlei die Bitte, „... Gesetzentwürfe, welche die Interessen der Städte berührten, der Zentralstelle ‚zur Einsicht und eventuellen Begutachtung‘ zu überweisen...“⁶¹ Das Reichskanzleramt antwortete darauf im Grundsatz positiv; tatsächlich hat sich die Beteiligung des Städtetages (und der anderen Spitzenverbände) im Vorfeld der Gesetzgebung in der Folgezeit sehr rasch weiterentwickelt. Dies ist, insb. unter Juristen nicht unumstritten gewesen; vor allem wurde eingewandt, die kommunalen Verbände wiesen keine unmittelbare demokratische Legitimation auf.⁶²

Gleichwohl hatten die kommunalen Spitzenverbände zum Ende der Weimarer Republik einen beachtlichen Einfluss erlangt; dies beruhte nicht zuletzt auf den vielfältigen persönlichen Kontakten, die zu „einschlägigen Ministerialinstanzen“⁶³ bestanden. Dabei dürfte den Vertretern der kommunalen Spitzenverbände zugute gekommen sein, dass sie einer gleichartigen soziologischen Gruppe entstammten, z.T. – wie der Geschäftsführer des Deutschen Städtetages Oskar Mulert, der ab 1926 amtierte – sogar aus der Ministerialbürokratie hervorgingen.⁶⁴ Insofern überrascht es nicht, wenn Reichskanzler Brüning den kommunalen Spitzenverbänden mitteilte, „... dass er den Reichsministern empfohlen habe, ‚die kommunalen Spitzenverbände an den gesetzgeberischen Vorarbeiten so frühzeitig und umfassend zu beteiligen, als es die Rücksicht auf andere an der Gesetzgebung beteiligte Faktoren, besonders Reichsrat und Landesregierungen, gestattet.“⁶⁵

Waren bisher dahin die Beteiligungsrechte auf der informellen Ebene verankert, konnten die kommunalen Spitzenverbände ihre Position in der neuen Bundesrepublik Deutschland, vor allem aber in den Bundesländern formal erheblich stärken. In einigen Bundesländern, so z.B. in Baden-Württemberg, wurde die Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände im Gesetzgebungsverfahren in der Landesverfassung verankert, in der Mehrzahl der Bundesländer hingegen finden sich entsprechende Vorschriften in den einschlägigen Kommunalverfassungen.⁶⁶ Darüber hinaus sind die Beteiligungsrechte zumeist auch in den Gemeinsamen Geschäftsordnungen der Ministerien/Landtage niedergelegt. Im Ergebnis sind die Kommunalen Spitzenverbände vor kommunalrelevanten Rechtssetzungsvorhaben anzuhören.

⁶¹ Ziebill (Anm.1), S. 37

⁶² S. hierzu die Auffassung von Peters, zitiert bei Ziebill (Anm.1), Anm. 71, S. 53

⁶³ Ebd., S. 56

⁶⁴ Ebd., S. 54

⁶⁵ Ebd., S. 56

Das Instrument der Anhörung bietet jedoch nur begrenzte Einflussmöglichkeiten; insbesondere mussten die Kommunen oft genug registrieren, dass ihnen der Gesetzgeber trotz ihrer Interventionen neue kostenträchtige Aufgaben zuwies. Daher hat es – nicht zuletzt vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden kommunalen Finanzkrise – seit den späten 80er Jahren immer wieder Bestrebungen gegeben, die kommunalen Mitwirkungsrechte durch die Einrichtung einer Kommunalkammer zu stärken.⁶⁷ Sie sollte, angelehnt an die Funktion des Bundesrates, den Kommunen die Möglichkeit zu echter Mitberatung – bis hin zu einem Vetorecht – einräumen. Derartige Vorschläge sind indessen in keinem Bundesland auf Zustimmung gestossen.⁶⁸

In Rheinland-Pfalz ist statt dessen 1996 der „Kommunale Rat“ eingerichtet worden. „Er berät die Landesregierung in allen Angelegenheiten, die für die Gemeinden und Gemeindeverbände von Bedeutung sind. Er kann in diesen Angelegenheiten jederzeit Empfehlungen an den Landtag Rheinland-Pfalz und an die Landesregierung richten.“⁶⁹ Die Stellung als „Beirat“ der Landesregierung wird noch dadurch unterstrichen, dass der Innenminister kraft Gesetzes Vorsitzender des Gremiums ist. Dennoch überwog zunächst eine verhalten positive Einschätzung des neuen Gremiums: „Man kann ... feststellen, daß der rheinland-pfälzische Gesetzgeber einen bedeutsamen Schritt zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung unternommen hat, ohne den Einfluß der demokratisch legitimierten Vertreter des Volkes zu schwächen.“⁷⁰ Inzwischen hat sich jedoch Enttäuschung breitgemacht; denn tatsächlich ist es bisher kaum gelungen, über den Kommunalen Rat landespolitische Entscheidungen zu verändern.

Für die kommunalen Spitzenverbände war die Einrichtung des Kommunalen Rates nicht unproblematisch, da sie befürchten mussten, dass dadurch ihre Stellung als Repräsentanten kommunaler Interessen ausgehöhlt werden könnte. Dem wurde insoweit vorgebeugt, als die Vorsitzenden der drei Spitzenverbände und deren Stellvertreter kraft Amtes dem Gremium angehören. Darüber hinaus werden die weiteren Mitglieder auf Vorschlag der

⁶⁶ Vgl. *Willi Blümel*, Mitwirkung der kommunalen Gebietskörperschaften und ihrer Spitzenverbände an der Gesetzgebung, in: *Klaus Lüder* (Hrsg.): *Staat und Verwaltung – 50 Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer*, Schriftenreihe der Hochschule Speyer Bd. 122, 1997, S. 339f.

⁶⁷ Zu einigen Initiativen s. *Blümel* (Anm.69), S. 342; einen Hinweis auf früheste Überlegungen 1919/20 gibt *Beckstein* (Anm.5), S. 161

⁶⁸ Das einzige Gremium, das – allerdings nicht auf Kommunen beschränkt – eine Mitberatungsfunktion ausübte, war der Bayerische Senat. Er wurde allerdings durch Volksentscheid vom 8.2.1998 aufgelöst. Vgl. dazu *Lars Holtkamp*, Kommunale Beteiligung an Entscheidungsprozessen der Bundesländer, *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 1/2001

⁶⁹ *Blümel* (Anm.66), S. 335.

⁷⁰ *Siegfried Jutzi*, Zur Institutionalisierung eines Kommunalen Rates in Rheinland-Pfalz, *Zeitschrift für Gesetzgebung* 1996, S.133.

Spitzenverbände ernannt.⁷¹ Die nunmehr achtjährige Arbeit des Kommunalen Rates hat denn auch gezeigt, dass zwischen Rat und Spitzenverbänden kein Dissens entstanden ist.

Auf der Bundesebene hat sich die Verankerung von Mitwirkungsrechten der kommunalen Spitzenverbände als wesentlich problematischer erwiesen. Zwar sind Anhörungsrechte in den Gemeinsamen Geschäftsordnungen der Bundesministerien bzw. in der Geschäftsordnung des Bundestages enthalten; eine Aufnahme einer entsprechenden Klausel in Art. 28 GG – den „Selbstverwaltungsparagrafen“ – ist jedoch nicht gelungen.⁷² Erschwert wird die Diskussion dadurch, dass nach der Verfassungsordnung des Grundgesetzes die Länder als Sachwalter kommunaler Interessen Einfluss nehmen (sollen). Gerade in Fragen der Finanzverteilung gibt es jedoch bisweilen durchaus divergierende Interessen der Länder und der kommunalen Ebene. Die Sachwalterfunktion der Länder ist in solchen Fällen problematisch. Versuche der kommunalen Spitzenverbände, deshalb ein Anhörungsrecht vor dem Bundesrat zu erhalten, sind bisher erfolglos geblieben. „Nach wie vor beharrt der Bundesrat auf dem Standpunkt, daß die Interessen der kommunalen Gebietskörperschaften durch die Länder hinreichend gewahrt würden.“⁷³

Für die Gesetzgebung auf Bundesebene hat in vielen Fällen inzwischen der Vermittlungsausschuss eine entscheidende Rolle übernommen. Diese Beratungen werden ausschließlich von Vertretern des Bundestages und des Bundesrates geführt – Anhörungsrechte bestehen nicht. Gerade der Zeitdruck und das Kompromisserfordernis haben aber nicht selten zu Ergebnissen geführt, die für die Kommunen zu unbefriedigenden – wie zuletzt bei der sog. Gemeindefinanzreform – oder – wie im Falle des SGB II – unvollkommenen Lösungen geführt haben.⁷⁴ In den letzten Jahren ist daher insb. der Deutsche Städte- und Gemeindebund vermehrt dazu übergegangen, den Landesverbänden Musterschreiben zur Verfügung zu stellen, mit denen diese ihrer Landesregierung vor den Beratungen im Bundesrat, ggf. auch im Vermittlungsausschuss die kommunalen Positionen nahebringen sollen. Die Verknüpfung zwischen Bundes- und Landesverband hat dadurch eine ganz neue Qualität gewonnen.

VI. Aufbau von unten – Der Neuanfang nach 1945

⁷¹ Die Besetzungskriterien sind allerdings weitaus komplexer, vgl. dazu die Darstellung bei *Holger Kremser*, *Der Kommunale Rat in Rheinland-Pfalz*, *Die Öffentliche Verwaltung* 1997, S. 587f.

⁷² Zu den Einzelheiten s. *Blümel* (Anm.66), S. 338ff.

⁷³ Ebd. (Anm.66), S. 339

⁷⁴ Zu dieser Einschätzung vgl. ebd.

Es überrascht, dass angesichts der ungeheuren Aufgaben, denen die Städte nach dem Zusammenbruch gegenüberstanden, bereits frühzeitig die Initiative zur Reaktivierung der Verbandstätigkeit ergriffen wurde. Am 23. August 1945 sandte der Oberbürgermeister der Stadt Köln, Dr. Konrad Adenauer, an die Kollegen der Städte mit mehr als 80.000 Einwohnern ein Schreiben, in dem er erklärte, sich als zur Zeit einzig amtierendes bzw. erreichbares Mitglied des früheren engeren Vorstandes verpflichtet zu fühlen, „die Arbeit des Städtetages wieder in Gang zu bringen.“ Er war von dem Gelingen seines Vorstosses recht überzeugt, denn er führte in seinem Schreiben im Weiteren aus: „Ich darf wohl annehmen, dass auch Ihre Stadt an der Tätigkeit des Deutschen Städtetages auf der alten Grundlage interessiert ist ...“ Adenauer verwarf damit den Gedanken eines Einheitsverbandes, der angesichts der Notlage womöglich nahegelegen hätte, aber durch den Deutschen Gemeindetag diskreditiert war⁷⁵ und von den Besatzungsmächten wohl auch nicht akzeptiert worden wäre.

Sein Schreiben fand durchaus positive Resonanz; auch in der sowjetisch besetzten Zone, in der der Brief nicht zugestellt worden war, gab es trotzdem „Sympathiekundgebungen“⁷⁶ „Nach einer durch die bekannten Umstände eingetretenen kurzen Pause ...“⁷⁷ konnten die Verhandlungen mit der britischen Militärregierung fortgesetzt und zu einem positiven Ergebnis geführt werden. Insoweit entstand der Deutsche Städtetag zunächst nur rudimentär. In einer Mitteilung der britischen Militärregierung vom 17. Mai 1946 wurde die Bildung eines Städtetages in der britischen Zone gebilligt. Ausdrücklich gefordert wurde dabei die Übernahme der Statuten von 1926.⁷⁸ In mehreren interzonalen Konferenzen wurde die Zusammenarbeit mit den Städten in der amerikanischen Zone intensiviert; die dritte Konferenz am 15./16. November 1946 in Stuttgart kann im Nachhinein als die Begründung eines bizonalen Deutschen Städtetages angesehen werden.⁷⁹

Die Französische Zone sollte indes noch geraume Zeit abseits stehen. Wie in den anderen Zonen gab es jedoch bereits frühzeitig Städtebesprechungen. „Die erste Sitzung fand im kleinsten Kreis am 29. Sept. 1945 in Worms statt, ein Kreis, der sich von Tagung zu Tagung erweiterte und anfänglich in Worms, später – nachdem Rheinland-Nassau hinzugekommen war – in Mainz zusammenfand ... So reifte im Zusammenhang mit den Vorgängen und Entwicklungen in den anderen Zonen allmählich der Entschluss, auch in dem neugegründeten Land Rheinland-Pfalz einen Städteverband ... zu bilden.“⁸⁰

⁷⁵ Vgl. Ziebill (Anm.1), S. 67f.

⁷⁶ Ebd., S. 69

⁷⁷ Schreiben des vorläufigen Geschäftsführers des Städtetages, Dr. van Aubel an den Oberbürgermeister der Stadt Mainz vom 10.12.1945, der auf Adenauers Entlassung in Köln anspielte.

⁷⁸ Vgl. Ziebill (Anm.1), S. 71

⁷⁹ So ebd., S. 74

⁸⁰ Vermerk des Geschäftsführers des Städteverbandes Rheinland-Pfalz vom 31. Dezember 1947.

Erst am 24.4.1947 aber erteilte der Generalgouverneur seine grundsätzliche Zustimmung. Am 8. August 1947 fand in Mainz die Gründungsversammlung des Städteverbandes Rheinland-Pfalz statt. Dennoch dauerte es bis zum Februar 1948, bis die Militärregierung ihre Zustimmung zur Satzung gab, nachdem einige von ihr verlangte Änderungen eingefügt worden waren. „Die vom Vorstand beschlossenen Satzungsänderungen wurden im übrigen zum Teil nicht praktiziert; von der Militärregierung gab es aber keine Beanstandungen mehr.“⁸¹ Eine Mitwirkung im Deutschen Städtetag kam jedoch – wegen grundsätzlicher Bedenken der französischen Militärregierung – vorerst nicht in Betracht. Die Städte der französischen Zone nahmen an den Tagungen des bizonalen Städtetages lediglich als Beobachter teil.⁸² Erst im Frühjahr 1949 konnten die Städte ihren Beitritt erklären und zur 2. Hauptversammlung des nunmehr Deutschen Städtetages am 1./2. Juli 1949 in Lübeck auch Delegierte entsenden.⁸³

Ausgeschlossen blieben die Städte der sowjetischen Zone, die zunächst als Gäste teilnahmen. In der DDR gab es dann einen eigenen Verband, den „Deutschen Städte- und Gemeindetag“. Zur 2. Vollversammlung am 23./24. April 1959 in Berlin erhielten offenbar auch die Städte Westdeutschlands Einladungen.⁸⁴ Das Hauptreferat des Präsidenten des Verbandes, Oberbürgermeister Friedrich Ebert (Berlin) „Die Entwicklung der sozialistischen Demokratie in den Städten und Gemeinden der Deutschen Demokratischen Republik“, reizte indes wohl nicht zur Teilnahme.

Eine besondere Verbindung besaß der Deutsche Städtetag gerade in der Anfangsphase der Bundesrepublik Deutschland zur geteilten Stadt Berlin. So waren zunächst Louise Schröder⁸⁵ und später die Regierenden Bürgermeister Ernst Reuter, Otto Suhr und Willy Brandt zugleich Präsidenten des Deutschen Städtetages. Schließlich gab es immer wieder auch Bestrebungen, Berlin zum Sitz der Geschäftsstelle zu machen. „Der Städtetag will mit der Übersiedlung nicht unbedingt warten, bis die Bundesregierung oder Bundesorgane nach Westberlin gehen ... Er wolle Vortrupp sein und nicht die Nachhut bilden.“⁸⁶ Um so mehr erstaunt es, dass der Deutsche Städtetag bis heute den wesentlichen Teil seiner Geschäftsstelle in Köln belassen hat, während die anderen kommunalen Spitzenverbände ihre Bundesgeschäftsstelle schon bald nach der Wiedervereinigung in Berlin errichteten.

⁸¹ *Diehl* (Anm.32), S. 92

⁸² So *Ziebill* (Anm.1), S. 72

⁸³ Der Deutsche Städtetag betrachtet die Versammlung vom 20. Mai 1948 in Frankfurt als erste Hauptversammlung des erneuerten Städtetages; vgl. ebd., S. 81.

⁸⁴ Die offizielle Einladung befindet sich in den Akten der Stadt Mainz.

⁸⁵ Es sollte übrigens bis 1997 dauern, bis mit Petra Roth (Frankfurt) wieder eine Frau an die Spitze des Verbandes trat.

Alle neu gebildeten kommunalen Spitzenverbände wurden auf das Prinzip der freiwilligen Mitgliedschaft gegründet; anderes wäre nach der Pflichtmitgliedschaft im nationalsozialistischen Einheitsverband auch gar nicht möglich gewesen. Trotzdem ist es gelungen, nahezu alle Gemeinden für die Mitgliedschaft zu gewinnen. Während die Mitgliedschaft für kleinere Gemeinden nahezu unerlässlich ist, da sie ansonsten ihre Interessen überhaupt nicht zur Geltung bringen könnten, gilt dies für die Großstädte, insb. die Stadtstaaten nicht in dem Maße. Dennoch sind selbst Berlin, Hamburg und Bremen, die über den Bundesrat ihre Position viel direkter zur Geltung bringen können, seit dem Wiederbeginn nach dem Kriege unmittelbare Mitglieder des Deutschen Städtetages.

VII. Brüssel oder Berlin? – Perspektiven der Verbandsarbeit im 21. Jahrhundert

„Über 60% aller kommunalrelevanten Gesetze und Verordnungen werden ursprünglich von der Europäischen Union verursacht.“⁸⁷ Insofern ist es unerlässlich, die Arbeit der Spitzenverbände auch auf europäischer Ebene anzusiedeln. Seit 1990 haben die drei kommunalen Spitzenverbände auf Bundesebene deshalb ein gemeinsames Europabüro (Eurocommunale). Ob dadurch allerdings die „... Interessen der deutschen Städte und Gemeinden wirkungsvoll in Europa ...“ vertreten werden können, muss doch in Frage gestellt werden.⁸⁸

Verglichen mit der personellen Ausstattung der Geschäftsstellen in Berlin resp. Köln ist das Europabüro im Hinblick auf die zitierte Bedeutung europäischer Politik für die Kommunen eher karg ausgestattet. Hinzu kommt, dass es nicht eigenständig agieren kann, sondern sich jeweils mit den Bundesspitzenverbänden abstimmen muss. Da die Koordination zwischen den Bundesverbänden wiederum Zeit kostet und ggf. auch inhaltlich schwierig ist, kann das Europabüro nicht immer mit der eigentlich notwendigen Schlagkraft auftreten. Überdies besitzen die kommunalen Spitzenverbände der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Sachsen zusätzlich ein eigenes Büro in Brüssel.

Erschwert wird die Arbeit dadurch, dass auch die Bundesländer eigenständig in Brüssel auftreten und sich dort als regionale Ebene präsentieren. Dies kommt darin zum Ausdruck, dass sie im „Beratenden Ausschuss der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften“, kurz Ausschuss der Regionen, nach Art. 263 des EG-Vertrages Sitz und Stimme beanspruchen. Von den 24 deutschen Mitgliedern entsenden sie 21 Vertreter; den

⁸⁶ „Die Freiheit“, Mainz vom 17. Dezember 1956

⁸⁷ Uwe Zimmermann, Europa, in: Kommunalbrevier Rheinland-Pfalz 2004, 2004, S. 390

kommunalen Spitzenverbänden verbleibt die Benennung von 3 Personen. Bei der Größe des Ausschusses, der nach der Erweiterung 350 Mitglieder umfasst, ist die deutsche kommunale Einflussmöglichkeit natürlich denkbar gering.⁸⁹

Angesichts der ungeheuren Fülle von Interessenvertretern in Brüssel bedürfte es einer deutlich verbesserten Kooperation, um kommunale Anliegen zum Tragen zu bringen. Dazu gehört auch die Zusammenarbeit mit vergleichbaren Verbänden anderer Staaten in der Europäischen Union. „Der europäische kommunale Dachverband der kommunalen Spitzenverbände ist der Internationale Rat der Gemeinden und Regionen Europas, der 1951 in Genf gegründet wurde.“⁹⁰ Seine Bedeutung darf allerdings nicht überschätzt werden, denn er nimmt insb. zu aktuellen fachpolitischen Diskussionen der EU, die von großer Bedeutung für die Kommunen sein können, in der Regel nicht Stellung.

Direkte Kooperationsbeziehungen zu anderen kommunalen Spitzenverbänden oder deren Repräsentanten in Brüssel sind eher selten. Dies mag daran liegen, dass die Kommunalverfassungen in den einzelnen europäischen Staaten sehr unterschiedlich, kommunale Interessen und deren Vertretung insoweit auch sehr differenziert sind. Gleichwohl wird es unerlässlich sein, ein gemeinsames kommunales Verständnis auch auf europäischer Ebene zu entwickeln. Das gilt umso mehr, als der Entwurf der neuen Europäischen Verfassung in Art. I-5 Abs.1 ausdrücklich die kommunale Selbstverwaltung hervorhebt und mit der Formulierung des Subsidiaritätsprinzips den grundsätzlichen Vorrang der Aufgabenerfüllung „vor Ort“ anerkennt.⁹¹

⁸⁸ Ebd., S. 390

⁸⁹ Vgl. zum Ausschuss der Regionen ebd., S. 394f.

⁹⁰ Ausführlicher dazu *Josef Hofmann*, Europa – seine Kommunen und Regionen, in: *Christof Wolff und Gunnar Schwarting* (Hrsg.): 50 Jahre Städtetag Rheinland-Pfalz, Wiesbaden 1997, S. 275ff.

⁹¹ Zur Bedeutung dieses Sachverhalts ausführlicher *Zimmermann* (Anm.87), S. 392ff.