

V&R Academic

Bad Iburger Gespräche zum Kommunalrecht

Band 23

Herausgegeben von

Pascale Cancik

Pascale Cancik (Hg.)

Demokratie und Selbstverwaltung – Selbstverwaltung in der Demokratie

25. Bad Iburger Gespräche

V&R unipress

Universitätsverlag Osnabrück



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

ISSN 2198-7408

ISBN 978-3-8471-0458-2

ISBN 978-3-8470-0458-5 (E-Book)

ISBN 978-3-7370-0458-9 (V&R eLibrary)

Weitere Ausgaben und Online-Angebote sind erhältlich unter: www.v-r.de

**Veröffentlichungen des Universitätsverlags Osnabrück
erscheinen im Verlag V&R unipress GmbH.**

© 2015, V&R unipress GmbH in Göttingen / www.v-r.de

Alle Rechte vorbehalten. Das Werk und seine Teile sind urheberrechtlich geschützt.

Jede Verwertung in anderen als den gesetzlich zugelassenen Fällen bedarf der vorherigen schriftlichen Einwilligung des Verlages.

Printed in Germany.

Druck und Bindung: CPI buchbuecher.de GmbH, Birkach

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhalt

Vorwort	7
Professorin Dr. Pascale Cancik Eröffnung und Begrüßung	9
Landrat Dr. Michael Lübbersmann Grußwort	13
Professor Dr. Edzard Schmidt-Jortzig Demokratie in einem zusammenwachsenden Europa	17
Professor Dr. Christoph Möllers, LL.M. Zum Demokratieverständnis des Bundesverfassungsgerichts	27
Diskussion (1. Teil)	39
Professor Dr. Gunnar Folke Schuppert Governance-Perspektiven für Demokratie und Selbstverwaltung	53
Diskussion (2. Teil)	73
Professor Dr. Hubert Meyer Entwicklungen, Gefährdungen, Chancen der kommunalen Selbstverwaltung	83
Diskussion (3. Teil)	113
Professor Dr. Eberhard Eichenhofer Selbstverwaltung im Sozialrecht	121

Diskussion (4. Teil)	139
Professor Dr. Jörn Ipsen	
Schlusswort	145
Teilnehmer	151

Vorwort

Im Jahre 1989 wurden das Institut für Kommunalrecht und seine Tagungsreihe, die »Bad Iburger Gespräche«, gegründet. Jedes Jahr wurden seitdem aktuelle Rechts- und Politikfragen rund um die Kommunen behandelt. Wissenschaft und Praxis stellten ihr Wissen, ihre Problemwahrnehmungen, ihre Lösungsvorschläge zur Diskussion. Das 25-jährige Jubiläum sollte nun Gelegenheit bieten, einen Schritt zurück zu treten und aus der Distanz einen Blick zu wagen auf die Verortung der Grundideen von Demokratie und Selbstverwaltung, für die gerade die Kommunen in der deutschen Tradition stehen.

Das Thema »Demokratie und Selbstverwaltung – Selbstverwaltung in der Demokratie« ruft Vieles auf: die Geschichte von Ideen, von Verfassung, Politik und Verwaltung; das Recht und die Praxis von Herrschaft durch »das Volk«, in Deutschland weitgehend realisiert durch staatliche Verwaltung wie durch funktionale und kommunale Selbst-Verwaltung; und schließlich, immer mitlaufend, die Frage nach erforderlicher Veränderung, nach Anpassungs- oder auch Widerstandsbedarf.

Einiges von diesem Vielen konnte dank der Beiträge der Referenten diskutiert werden: Demokratie in europäischem Rahmen, der (un)mögliche Beitrag des Bundesverfassungsgerichts zu jenem Demokratiediskurs, die Erfassung von Demokratie und Selbstverwaltung in an Governance geschulten Beschreibungen, und schließlich die Frage nach Anspruch und Wirklichkeit – der Selbstverwaltung der Kommunen wie der Selbstverwaltung im Sozialrecht.

Auf welche Weise solche Fragen mit einem Rechtswissenschaftlerleben verknüpft sein können, belegt das Schlusswort des Gründers des Instituts: Jörn Ipsen. Ihm sind Tagung und Tagungsband gewidmet.

Osnabrück, im Mai 2015
Professorin Dr. Pascale Cancik

Eröffnung und Begrüßung

Meine sehr geehrten Damen und Herren,
ich heiße Sie willkommen zu den 25. Bad Iburger Gesprächen, die dem Thema »Demokratie und Selbstverwaltung – Selbstverwaltung in der Demokratie« gewidmet sind. Mit meinen Institutskollegen, Professor Ipsen und Professor Hartmann, freue ich mich sehr, dass Sie in diesem Jahr den Weg nach Bad Iburg und in den herrlichen Rittersaal dieses Schlosses gefunden haben.

Nach guter Tradition dieser Tagung gibt es keine langen Honneurs in der Begrüßung der Direktorin, ich darf aber besonders unsere Gastgeberin, Frau Bürgermeisterin Niermann, begrüßen. In einem Schloss wie diesem zu tagen, ist eine Ehre für uns. Wir sind sehr dankbar für die Gastfreundschaft und die vielfältige Unterstützung im Vorfeld des heutigen Tages. Auch dem Landkreis gebührt Dank für die Unterstützung. Ich begrüße Herrn Landrat Dr. Lübbersmann, dem ich im Anschluss auch das Wort übergeben werde.

Besonders begrüßen möchte ich außerdem natürlich die Referenten des heutigen Tages. Sie haben im aktualisierten Programm schon gesehen, dass Professor Huber, Richter des Bundesverfassungsgerichts, leider absagen musste. Er bedauert das sehr, aber einem Plenartermin des Gerichts muss man sich beugen. Wir sind sehr froh, dass Professor Edzard Schmidt-Jortzig sich kurzfristig bereit erklärt hat, zu Fragen der Demokratie im zusammenwachsenden Europa zu sprechen. Herr Schmidt-Jortzig war unter anderem Bundesminister der Justiz und vieles mehr, besonderer Dank an Sie und herzlich willkommen. Ich begrüße außerdem Professor Christoph Mllers von der Humboldt-Universität zu Berlin, Professor Gunnar Folke Schuppert vom Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Professor Eberhard Eichenhofer von der Friedrich-Schiller-Universität Jena und Professor Hubert Meyer, Geschäftsführendes Prsidentenmitglied des Niedersächsischen Landkreistages in Hannover. Vielen Dank, dass Sie uns bereichern werden.

25 Jahre ergeben ein Vierteljahrhundert und einen schönen Anlass, zurückzublicken auf die vielen Facetten des kommunalen Alltags, die in den letzten Jahren Gegenstand dieser Tagungsreihe waren. Wenn wir uns auf diesen

Rückblick einlassen, finden wir Tagungen zu damals wie heute aktuellen Themen, wie etwa der Zustand der Gemeindeverfassung, das Vergaberecht, die Finanzkrise oder heute sollte man wohl sagen »eine« Finanzkrise, Privatisierung, öffentlicher Dienst, Gemeindegebietsreform, öffentliche Unternehmen, Energieversorgung, Sicherheit in Städten, Schulträgerschaft und vieles mehr.

Zugleich erfassen wir mit diesem Rückblick einen Ausschnitt aus dem Tätigkeitsfeld unseres Kollegen Jörn Ipsen und damit kommen wir zum zweiten Jubiläum unserer Bad Iburger Tagung: dem Jubiläum des Gründers des Instituts für Kommunalrecht und Verwaltungswissenschaften und Begründers dieser Tagung. Jörn Ipsens Ehrentag war uns ein Anlass, den kommunalen Alltag einmal etwas beiseite zu schieben und einen Grundlagenblick zu wagen. Dieser Grundlagenblick ist inspiriert von den zwei Themenfeldern, die Jörn Ipsen vielleicht am meisten umgetrieben haben: Demokratie und Selbstverwaltung. Er nähert sich diesen Themenfeldern auf verschiedene Weise. Mit verfassungshistorischem Blick und rechtsdogmatischem Zugriff. In Verfolgung der größeren Linien wie im rechtspolitischen Beitrag zu aktuellen Streitfragen, mit rechtswissenschaftlicher Distanz wie mit der Erfahrung des Verfassungsrechtspraktikers. Von Jörn Ipsen zu erzählen, ihn angemessen zu würdigen, sind andere in diesem Kreis berufener als ich. Ich kleide also meine kleine Verbeugung vor Ihnen, lieber Herr Ipsen, in einige Worte zur Sache.

Ende des 18. Jahrhundert beginnt in deutschen Landen ein Diskurs, der gleichsam den Ideenhaushalt unseres Themas Demokratie und Selbstverwaltung entwickelte. Anknüpfend an antike Ideen von »Auto-nomia« (Selbstbestimmung) und an Organisationsformen für diese Selbstbestimmung in einer Gesellschaft, formulieren einige wenige frühe Demokraten Versuche, die individuelle Fähigkeit und Aufgabe der Selbsterhaltung, der Selbsttätigkeit mit der Übertragung dieser Selbsttätigkeiten in den Staat hinein zu verbinden. Selbstregierung, Selbstgesetzgebung, Selbstverwaltung lauten die Ausdrücke, die solche Konzepte beschreiben sollen. Sie werden zu konkreten Forderungen verarbeitet im Vorfeld der 1848er Revolution. Selbstverwaltung heißt damals oft auch volkstümliche Verwaltung und bezeichnet deutlich weitergehende Vorstellungen, als die später dem Reichsfreiherrn von Stein zugeschriebenen Konzepte der Selbstverwaltung der Kommunen. Sie richtete sich gegen typische, immer wieder kritisierte Phänomene. Dazu gehören der Vorwurf der Vielregiererei, des Maschinenhaften, Mechanisierten sowie der Distanz von Staat und Gesellschaft, aber auch der Korruption, der Verschwendung finanzieller Ressourcen und schließlich des mangelnden Sachverstands. Unsere Welt wie auch unsere Vorstellungen von Demokratie und Selbstverwaltung haben sich seitdem sehr verändert. Doch ist es frappierend, wie viele Anklänge an die alten Debatten um die Organisation und Gewährleistung der Selbsttätigkeit der Bürger und zunehmend auch der Bürgerinnen in den heutigen Debatten um Europäisierung

und Globalisierung mitschwingen. Ich vermute sehr, dass wir dazu Einiges hören werden.

Bevor ich das Wort übergebe, möchte ich einen letzten nicht minder wichtigen Dank abstaten. Der Dank geht an Frau Küpper und Frau Proske und an die anderen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Instituts, die uns in der Vorbereitung dieser Tagung unentbehrlich sind und uns vielfältig unterstützen. Wir sind Ihnen allen sehr verbunden.*

Der Schriftsteller Jean Paul, im letzten Jahr 250 Jahre alt, hat einmal formuliert: »Eine Demokratie ohne ein paar hundert Widerspruchskünstler ist undenkbar.« Für eine Tagung über Demokratie und Selbstverwaltung müssen es vielleicht keine »paar Hundert« sein, aber Widerspruchskunst ist ohne Zweifel hilfreich. In diesem Sinne wünsche ich uns allen eine bereichernde und diskussionsfreudige Tagung.

* Besonderer Dank gebührt Dipl.-Jur. Bianka Trötschel-Daniels, M.A., für die mühsame Korrektur der Diskussionsbeiträge.

Landrat Dr. Michael Lübbersmann

Grußwort

Sehr geehrte Frau Professorin Cancik,
sehr geehrter Herr Professor Ipsen,
liebe Familie Ipsen,
sehr geehrte Herren Referenten,
meine sehr geehrten Damen und Herren,
ich freue mich sehr, Sie heute hier an historischer Stätte begrüßen zu können
und freue mich natürlich an dieser Stelle auch, dass wir die neue Bürgermeisterin von Bad Iburg hier heute das erste Mal begrüßen dürfen. Liebe Annette, schön, dass Du dabei bist. Wir haben heute sozusagen zwei Jubiläen – wir haben es eben gehört – zu begehen. Zum einen jähren sich die Bad Iburger Gespräche zum 25. Mal. Diese Veranstaltungsreihe hat von Beginn an starke Impulse gesetzt und hatte sich zu einer großartigen Erfolgsgeschichte entwickelt. Herr Professor Ipsen hat die außerordentlich fruchtbare Idee, neben der universitären Institutsarbeit ein Veranstaltungsformat zu entwickeln, in dem sich Wissenschaft und Praxis auf das Trefflichste verbinden. Das Ziel war damals wie heute gleich. Es ging und geht immer noch darum, sich nicht nur abstrakt mit verwaltungsrechtlichen Fragestellungen auseinanderzusetzen, vielmehr widmen sich die Bad Iburger Gespräche ganz konkret den kommunalen Themen der Praxis und damit der kommunalen Ebene. Gerade auch aus diesem Grunde und der immer währenden Aktualität der Themen ist es gelungen, sowohl das Institut für Kommunalrecht als auch die Bad Iburger Gespräche zu einer anerkannten und hoch renommierten Einrichtung zu entwickeln.

Meine sehr verehrten Damen und Herren,
ich kann mich noch gut an verschiedenste Tagungen, die weit über den Tag nachklangen, erinnern. Themen sind vorhin schon genannt worden, ich würde sie aber durchaus gern wiederholen. Da waren zum Beispiel Arbeitslosigkeit, Herausforderung für Gemeinde und Kreis, oder Aufgabenerfüllung im Zeichen der Finanzkrise. Zu den ersten Referenten 1989 gehörten übrigens auch der damalige niedersächsische Innenminister Josef Stock aus Melle oder Professor

von Arnim. Bei meinen ersten Bad Iburger Gesprächen bei Professor Ipsen war ich noch Referendar und auch mit wachsender kommunalpolitischer Verantwortung konnte ich immer wieder nachhaltig von dieser Veranstaltungsreihe profitieren. Das Gleiche gilt übrigens für alle meine Mitarbeiter des Landkreises Osnabrück. Aus dem breiten Themenspektrum und der Expertise der hochkarätigen Referenten konnten immer wieder wichtige Informationen und Anregungen für unsere ganz praktische Arbeit gewonnen werden.

Doch so wunderbar wie die Bad Iburger Gespräche auch für die regional Verantwortlichen sind, die Strahlkraft dieser Veranstaltungsreihe geht weit darüber hinaus. Sie genießt bundesweit hohes Ansehen in Fachkreisen und damit haben die Bad Iburger Gespräche auch eine überragende Bedeutung für das Osnabrücker Land. Sie sind zu einem Markenzeichen, zu einem Aushängeschild für die Region geworden.

Herr Professor Ipsen, Sie haben die Bad Iburger Gespräche nicht nur aus der Taufe gehoben, sondern Sie haben über lange Jahre diese Veranstaltungsreihe außerordentlich geprägt. Dafür unseren ganz herzlichen Dank. Und gerade deshalb sind wir unglaublich froh, mit Frau Professorin Cancik eine so wunderbare engagierte Nachfolgerin zu haben, die die Bad Iburger Gespräche ebenfalls zu ihrer Sache gemacht hat und sie weiterführt. Ihnen und Ihrem Team vom Institut für Kommunalrecht und Verwaltungswissenschaften der Universität Osnabrück gilt deshalb mein Dank für Organisation, Umsetzung und inhaltliche Gestaltung der Bad Iburger Gespräche.

Meine sehr verehrte Damen und Herren,
damit bin ich beim zweiten Jubiläum des heutigen Tages: dem 70. Geburtstag von Herrn Professor Ipsen. Ein Dichter hat mal gesagt, es ist immer zu früh, ein Lebenswerk bei noch Lebenden zu würdigen, gleichwohl bin ich froher Erwartung vieler noch kommender Projekte und möchte dies trotzdem tun. Zuerst gilt es aus kommunaler Sicht Danke zu sagen. Es ist ganz ausdrücklich hervorzuheben, dass es Ihrem Wirken und Handeln, sehr geehrter Herr Professor Ipsen, zu verdanken ist, dass die Lücke zwischen Wissenschaft und Praxis im Kommunalrecht kleiner geworden ist und sich weiter schließt. Ein ganz wesentlicher Meilenstein dazu war seinerzeit die Gründung des Instituts für Kommunalrecht an der Universität Osnabrück im Jahr 1989, dem Sie bis zu Ihrer Emeritierung treu geblieben sind. Das Niedersächsische Kommunalforum hat das Institut seit 1990 unterstützt. Sie, Herr Professor Ipsen, konnten insbesondere im Bereich der Forschung bundesweit Maßstäbe setzen. Von diesem Potential haben nicht nur Juristen und Wissenschaftler profitiert, sondern auch Generationen von Studenten und Doktoranden, ich gehöre übrigens auch dazu. Ihr wissenschaftliches Renommee und die hochkarätige Arbeit des Instituts, das Renommee der Fachveranstaltungen, vor allem aber Ihre Persönlichkeit, Herr Professor Ipsen,

haben im Jahr 2007 zu Ihrer Berufung zum Präsidenten des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs geführt. Sie waren auch bereit, an der Aufarbeitung von Juristischen Fakultäten in den neuen Bundesländern mitzuwirken. Als Beispiel nenne ich hier nur Greifswald oder Jena. An der Universität Osnabrück leiteten Sie mehrere Jahre als Dekan den Fachbereich Rechtswissenschaften. Sehr geehrter Herr Professor Ipsen, über lange Jahre sah es so aus, als wenn das Institut und die Person Jörn Ipsen quasi eins und untrennbar waren. Die Institutsarbeit und Leitung war von absoluter Kontinuität und Identität gekennzeichnet. Hervorzuheben ist an dieser Stelle auch Ihre enge Verbundenheit mit den Institutsmitarbeitern und den Studenten. Darauf haben Sie immer großen Wert gelegt und Ihr Bestreben war es stets, beide zu fördern. Um dieses Ziel zu erreichen, haben Sie immer wieder Veranstaltungen auch außerhalb des Instituts organisiert, vielleicht auch schon legendär sind gemeinsame Ausflüge mit kulturhistorischen Angeboten und Inhalten. An dieser Stelle will ich die Kultur auch nicht unerwähnt lassen, Sie setzen sich beispielhaft für die Ausrichtung von Konzerten im Kloster Malgarten in Bramsche ein, dessen Schirmherr Sie mittlerweile sind. Dafür auch ein ganz großes Dankeschön. Gerade auch wegen Ihrer sehr engen Verbundenheit zum und mit dem Institut war die Frage der Nachfolge der Institutsleitung schon eine gewisse Herausforderung und Weichenstellung. Aus meiner Sicht und Bewertung darf ich feststellen, dass die Überleitung und Übergabe des Instituts in die Hände von Frau Professor Cancik hervorragend gelungen ist. Auch dieser Ablauf war von hoher Professionalität geprägt. Für das Institut ist das ein Glücksfall. Wir können heute schon erkennen, dass sich das Institut in neuer Leitung ständig weiterentwickelt und dass neue Akzente gesetzt werden. Auch Ihnen, Frau Professorin Cancik, vielen Dank für Ihr Engagement und meine ganz persönliche Anerkennung.

Sehr geehrter Herr Professor Ipsen, Sie haben in Ihrem Wirken insbesondere mit der Institutsgründung und auch den Bad Iberger Gesprächen Maßstäbe und Akzente gesetzt, die weit in die Zukunft und weit in die Bundesebene hinausstrahlen. Dieses gilt es heute zu würdigen. Als Vertreter des Landkreises Osnabrück aber auch ganz persönlich möchte ich mich für all Ihr Engagement, Ihre unermüdliche Arbeit und Ihre Ideen auf das Herzlichste bedanken. Nicht nur die Kommunalrechtler und die Praktiker des Kommunalrechts haben Ihnen ganz viel zu verdanken. Im Namen der Mitglieder des Kommunalforums und sicher auch im Namen der hier Anwesenden danke ich Ihnen für Lebenswerk und wünsche Ihnen für die Zukunft alles Gute, vor allem Gesundheit und Gottes Segen. Danke schön.

