

Verfassungsfragen der kommunalen Funktionalreform

Von Rechtsanwalt Dr. Bernhard Stüer, Münster

Nach Abschluß der gemeindlichen und kreislichen Neugliederung ist die kommunale Funktionalreform mehr und mehr in den Blick der aktuellen Tagespolitik getreten. Besonders umstritten ist die Neuverteilung der kommunalen Aufgaben zwischen den an Einwohnern, Fläche und Leistungskraft gestärkten Gemeinden und Kreisen.

Aber auch die regionale Funktionalreform, die sich mit einer Neuordnung der regionalen Aufgaben und einer Überprüfung der regionalen Verwaltungsstruktur beschäftigt, hat an aktueller Bedeutung gewonnen. Vor diesem Hintergrund wird die Frage bedeutsam, welche verfassungsrechtlichen Vorgaben und Prüfungsmaßstäbe sich aus der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG ergeben und welche Grenzen das Verfassungsrecht den gesetzgeberischen Reformbestrebungen setzt¹.

I. Die unterschiedlichen Garantiestufen in Art. 28 Abs. 2 GG

Rechtsprechung und Literatur haben aus Art. 28 Abs. 2 GG unterschiedliche Garantiestufen abgeleitet, die zu einem abgestuften verfassungsrechtlichen Schutz führen:

- Im Inneren der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie liegt ein unantastbarer *Kernbereich*, den der Gesetzgeber bei seinen Reformmaßnahmen in jedem Fall zu respektieren hat (*absoluter Schutz im Kernbereich*).
- Dieser Kern wird von einem *äußeren Bereich* der kommunalen Selbstverwaltung umschlossen, in den der Gesetzgeber zwar eingreifen darf, aber nur unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsprinzips, des Gemeinwohlvorbehaltes und des Abwägungsgebotes (*relativer Schutz im Randbereich*).
- Außerhalb der eigentlichen Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung liegt ein *staatlicher Bereich*, in den der Gesetzgeber weitgehend nach Belieben eingreifen darf (*weitgehend freie Disposition des Gesetzgebers im staatlichen Bereich*). Graphisch stellt sich die kommunale Selbstverwaltungsgarantie hinsichtlich ihrer gesetzlichen Disponibilität damit als das Bild von konzentrischen Kreisen dar, deren innerer Kern unantastbar ist, deren mittlerer Bereich unter bestimmten Voraussetzungen zur gesetzgeberischen Disposition steht, während der äußere (staatliche) Bereich weitgehend schrankenlos der gesetzgeberischen Regelungsmacht offensteht.

Die von den Gemeinden und Gemeindeverbänden wahr-

genommenen Aufgaben lassen sich diesen drei Bereichen wie folgt zuordnen:

- Zu den staatlichen Angelegenheiten gehören
 - die im Wege der Organleihe wahrgenommenen staatlichen Aufgaben und
 - die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises, die den Trägern der kommunalen Selbstverwaltung durch Bundes- oder Landesgesetze als Auftragsangelegenheiten übertragen worden sind.

Zu den kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben zählen die Selbstverwaltungsaufgaben des eigenen Wirkungskreises, und zwar sowohl

- die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben als auch
- die pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben sowie
- die Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung.

Die grundsätzliche Unterscheidung zwischen staatlichen und kommunalen Angelegenheiten gestattet bereits eine Aussonderung zahlreicher Funktionalreformmaßnahmen, die nicht der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie unterfallen und für die aus Art. 28 Abs. 2 GG abzuleitende Maßstäbe keine Anwendung finden können. Dies gilt sowohl für den Bereich der Organleihe und den der Auftragsangelegenheiten als auch für gesetzgeberische Reformen der unmittelbaren und mittelbaren Staatsverwaltung außerhalb des kommunalen Bereichs wie bei der Neuordnung der Gerichtsorganisation, einer Neuabgrenzung der staatlichen Mittelinstanzen oder Kammerbezirke.

Innerhalb der Selbstverwaltungsaufgaben bildet die Abgrenzung von Kernbereich und Randzone der kommunalen Selbstverwaltung nicht unerhebliche Schwierigkeiten. Wesentliche, unter Berücksichtigung der historischen Entwicklung prägende Elemente der kommunalen Selbstverwaltung (*essentia*) gehören dem Kernbereich an, während die nichtprägenden, nicht wesentlichen Merkmale der kommunalen Selbstverwaltung (*akzidentia*) zum äußeren Bereich gehören. Die Kernbereichsdefinition kann nur durch eine Kombination unterschiedlicher Abgrenzungsmethoden erfolgen, die in eine materielle Güterabwägung einzustellen sind. Unter Berücksichtigung der historischen Entwicklung (*historische Methode*) ist zu fragen, was nach dem Eingriff von der Selbstverwaltung noch übrigbleibt (*Subtraktionsmethode*), wobei die Intensität des Eingriffs (*qualitative Methode*) zu berücksichtigen ist. Isolierte Eingriffe des Gesetzgebers sind zu kumulieren (*Additionsmethode*), wobei ein an sich gewichtiger Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung durch Übertragung anderer Selbstverwaltungsrechte ausgeglichen werden kann (*Kompensationsmöglichkeit*).

II. Verfassungsrechtliche Prüfungsmaßstäbe

Für die aus Art. 28 Abs. 2 GG ableitbaren Garantiebereiche (Selbstverwaltungskernbereich / Selbstverwaltungsrandbereich / staatlicher Bereich) ergeben sich unterschiedliche Prüfungsmaßstäbe:

1. Staatlicher Bereich

Die zum staatlichen Bereich gehörenden Aufgaben, zu denen die Auftragsangelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises und die im Wege der Organleihe wahrgenommenen Angelegenheiten gehören, stehen grundsätzlich zur freien gesetzgeberischen Disposition. Allerdings hat der Gesetzgeber darauf zu

¹ Vgl. dazu Wolfgang Andriske, Aufgabenneuverteilung im Kreis, 1978, S. 1 ff.; Willi Blümel, Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, VVDStRL, Bd. 36 (1978), 171 (234); Wolfgang Brückner, Die Organisationsgewalt des Staates im kommunalen Bereich, Diss. jur., Würzburg 1974, S. 123 ff.; Die Funktionalreform als Fortsetzung der Gebietsreform, Schriftenreihe des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, 1975, S. 1 ff.; Funktionsreform in Nordrhein-Westfalen, Tagungsbericht, Hrsg. Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin, 1977; Ernst Pappermann/Wolfgang Roters/Emil Vesper, Maßstäbe für die Funktionalreform im Kreis, 1976, S. 1 ff.; Gerd-Jürgen Richter, Verfassungsprobleme der kommunalen Funktionalreform, Diss. jur., Würzburg 1977; Wolfgang Roters, Kommunale Mitwirkung an höherstufigen Entscheidungsprozessen, 1975, S. 1 ff.; Edzard Schmidt-Jortzig, Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, DVBl. 1977, 801; Friedrich E. Schnapp, Zuständigkeitsverteilung zwischen Kreis und kreisangehörigen Gemeinden, 1973, S. 1 ff.; Heinrich Siedentopf, Die Kreise vor einem neuen Leistungs- und Gestaltungsauftrag?, DVBl. 1975, 13; Gerhard W. Wittkämper, Funktionale Verwaltungsreform, 1978, S. 14; Zuständigkeitsverteilung zwischen Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden in NW (Kreiszuständigkeitsbericht), Eildienst LKT NW 1975, S. 79; Bernhard Stüer, Funktionalreform und kommunale Selbstverwaltung, Schriftenreihe des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, H. 33, Schwartz-Verlag Göttingen, 1980, S. 1 ff. m. w. N.

achten, daß eine Überfrachtung der Gemeinden und Gemeindeverbände mit staatlichen Auftragsangelegenheiten vermieden wird und die kommunale Eigenverantwortlichkeit nicht durch ein Übermaß an staatlichen Organisationsvorschriften unvertretbar an Raum verliert.

2. Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung

Da der Wesensgehalt der kommunalen Selbstverwaltung für den einfachen Gesetzgeber unantastbar ist, dürfen gesetzgeberische Regelungen in den Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung auch bei wichtigen Gemeinwohlgründen nicht eingreifen. Das wesensmäßige, typusbestimmende Bild der kommunalen Selbstverwaltung unterliegt damit einem absoluten Bestandsschutz.

3. Randbereich der kommunalen Selbstverwaltung

Die Selbstverwaltungsangelegenheiten, die von der Kernbereichsgarantie nicht erfaßt werden und damit in den Randbereich der kommunalen Selbstverwaltung fallen, genießen einen eingeschränkten (relativen) verfassungsrechtlichen Schutz, der sich aus den Grundmaßstäben

- Verhältnismäßigkeitsgrundsatz,
- Gemeinwohlvorbehalt und
- Abwägungsgebot

ergibt. Die drei verfassungsrechtlichen Prinzipien stehen untereinander und mit fundamentalen Staatszielbestimmungen in enger Wechselwirkung und gelten für jede staatliche Tätigkeit, die sich der Verfassung und den darin enthaltenen grundlegenden Wertentscheidungen verpflichtet weiß.

Die aus den drei Grundmaßstäben Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, Gemeinwohlvorbehalt und Abwägungsgebot ableitbaren einzelnen verfassungsrechtlichen Prüfungsgrundsätze können in Anlehnung an jene Maßstäbe gewonnen werden, mit denen die Verfassungsgerichte gesetzgeberische Maßnahmen der kommunalen Gebietsreform geprüft haben².

Die Übertragbarkeit dieser verfassungsrechtlichen Prinzipien, Maßstäbe und Grundsätze der kommunalen Gebietsreform auf Maßnahmen der kommunalen Funktionalreform ist aus zwei Gründen möglich: Einerseits ist der Eingriffsgegenstand von Gebiets- und Funktionalreform derselbe, da Gebiet, Organisation und Aufgaben Ausprägungen desselben Schutzgutes, der kommunalen Selbstverwaltung, sind. Andererseits ist der Gesetzgeber auch bei Maßnahmen der kommunalen Gebietsreform an die drei Grundmaßstäbe Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, Gemeinwohlvorbehalt und Abwägungsgebot gebunden, aus denen erst die Einzelmaßstäbe zur verfassungsrechtlichen Prüfung von Neugliederungsgesetzen abgeleitet werden. Deshalb sind Maßnahmen der kommunalen Funktionalreform im Randbereich der kommunalen Selbstverwaltung, die in den Aufgabenbereich und die Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden und Gemeindeverbände eingreifen, nach folgenden verfassungsrechtlichen Maßstäben zu prüfen:

- Anhörungsgebot mit Begründungspflicht,
- Motivkontrolle,
- Zielkontrolle mit Verbesserungsgebot und Schaden-Nutzen-Bilanz,
- Kontrolle der Sachverhaltsermittlungen,
- Prognosekontrolle,
- Eignungsprüfung,
- Verhältnismäßigkeitsprüfung,
- Erforderlichkeitsprüfung,

- Systemgerechtigkeit,
- Willkürverbot und
- Abwägungsfehler.

Verfassungsrechtliche Zielvorgaben für die Funktionalreform ergeben sich sowohl aus allgemeinen Staatszielbestimmungen, denen jede staatliche Tätigkeit verpflichtet ist, als auch aus den in Art. 28 Abs. 2 GG abgesicherten Funktionen der kommunalen Selbstverwaltung.

Als Staatszielbestimmungen kommen in Betracht:

- das Sozialstaatsprinzip, aus dem sich das Gebot einer gleichwertigen Daseinsvorsorge durch ausreichende Qualität der Verwaltungsleistungen ergibt;
- das Demokratiegebot, das auf möglichst unmittelbare Beteiligung der Bürger an den sie direkt betreffenden Verwaltungsentscheidungen gerichtet ist;
- der Gewaltenteilungsgrundsatz;
- der Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit;
- das Gebot der Chancengleichheit;
- das Rechtsstaatsprinzip, aus dem neben Vertrauens- und Bestandsschutzgesichtspunkten das Gebot der Eindeutigkeit der Aufgabenabgrenzung abgeleitet werden kann.

Wichtige Zielvorgaben für den Gesetzgeber leiten sich auch aus den Funktionen der kommunalen Selbstverwaltung

- Demokratiefunktion,
- Integrationsfunktion,
- gewaltenteilende Funktion,
- Funktion der Machtneutralisierung durch Pluralisierung der Entscheidungszentren,
- Funktion der Verbreiterung der Konfliktverarbeitungs- und Konfliktlösungskapazitäten,
- freiheitssichernde Funktion,
- Legitimationsfunktion,
- Garantie für die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung,
- Rechtsschutzfunktion und
- sozialstaatliche Funktion

ab, die vielfach eine Aufgabenverlagerung auf die Ortsebene intendieren. Dabei hat der Gesetzgeber seine Reformmaßnahmen so anzulegen, daß

- staatliche Reglementierungen reduziert werden,
- Misch und Verbundverwaltung vermieden wird,
- an der grundsätzlichen Abgrenzbarkeit der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft festgehalten wird und
- weitere für den kommunalen Bereich desintegrierende Entwicklungen verhindert werden.

Daraus ergeben sich die Forderungen:

- Abbau von Vergesetzlichung und zentraler Planung,
- Verringerung staatlicher Mitwirkungs-, Genehmigungs- und Sanktionsvorbehalte höherer Verwaltungsebenen,
- Abbau von Verbundverwaltung, Gemeinschaftsaufgaben, Planungs- und Finanzverbund sowie vertikaler Politikverflechtung und
- Maßnahmen zum Schutz gegen eine ständige Aufgabenwanderung von unten nach oben.

III. Verfassungsrechtliche Abwägungsregeln

Bei der verfassungsrechtlichen Beurteilung von Maßnahmen der kommunalen Funktionalreform erfüllt das Abwägungsgebot eine wichtige Brückenfunktion, die darin besteht, die Gründe des öffentlichen Wohls durch verfahrensmäßige und

² Vgl. dazu Bernhard Stüer, Verfassungsfragen der Gebietsreform, DÖV 1978, S. 78 ff.

inhaltliche Vorgaben zu konkretisieren, sie für die notwendige Verhältnismäßigkeitsprüfung vorzubereiten und verwendungsfähig zu machen. Wegen dieser zentralen Bedeutung des Abwägungsgebotes erscheint es angebracht, durch Aufstellen von Abwägungsregeln Leitlinien für die verfassungsrechtliche Überprüfung aufzuzeigen und zugleich die von der Verfassung vorgegebenen Maßstäbe, Prinzipien und Grundsätze zu systematisieren, zu konkretisieren und in ein Ordnungsschema zu bringen, das die Rationalität der Einzelentscheidung erhöht.

1. Gebot der Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung

Vorrangiges Ziel der Funktionalreform muß die nachhaltige Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung in den Städten und Gemeinden sein. Es gilt, den Entscheidungs- und Gestaltungsraum der kommunalen Selbstverwaltung zu festigen, zu stärken und zu vergrößern. Daraus leiten sich eine Reihe wichtiger verfassungsrechtlicher Reformgebote ab, die der Gesetzgeber zu beachten hat:

- das Gebot des *selbstverwaltungsfreundlichen Verhaltens*, das den Gesetzgeber verpflichtet, auf kommunale Belange weitmöglichst Rücksicht zu nehmen;
- das Gebot der größtmöglichen *Dezentralisierung* kommunaler Aufgaben, das auf eine möglichst ortsnahe und bürgernahe Aufgabenwahrnehmung gerichtet ist;
- das Gebot, die *Träger der kommunalen Selbstverwaltung zu stärken*, bevor ein Aufgabenentzug erwogen wird;
- das Gebot, den herkömmlichen *kommunalen Aufgabenbestand* und die *Eigenverantwortlichkeit* der Gemeinden und Gemeindeverbände bei Reformmaßnahmen ausreichend zu berücksichtigen;
- das Gebot, durch Maßnahmen der Funktionalreform zu einer *aufgabengerechten Finanzausstattung* beizutragen;
- *staatliche Mitwirkungsvorbehalte* im Interesse einer selbstverwaltungsfreundlichen Aufgabenerledigung *abzubauen*.

2. Steigerung der verfassungsrechtlichen Anforderungen mit zunehmender Eingriffsintensität

Je schwerwiegender die Einschränkungen des Zuständigkeitsbereichs oder die Eingriffe in die Eigenverantwortlichkeit der Träger kommunaler Selbstverwaltung sind, um so strengere verfassungsrechtliche Anforderungen sind an die Zulässigkeit derartiger Regelungen zu stellen. Je weniger die wesentlichen Merkmale der Selbstverwaltungsgarantie berührt werden, desto geringere Voraussetzungen können bereits die gesetzlichen Regelungen legitimieren.

Daraus folgt für die Zulässigkeit von Maßnahmen der kommunalen Funktionalreform mit zunehmender Eingriffsintensität:

- Ein *Ansteigen der Schutzintensität mit Kernbereichsnähe*: Je stärker die Aufgaben dem Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung anhaften, desto mehr sind sie gegenüber gesetzgeberischen Eingriffen wehrfähig. Je mehr die Aufgaben zum äußeren Bereich der kommunalen Selbstverwaltung tendieren und je stärker sie sich dem staatlichen Bereich nähern, desto geringer ist ihr verfassungsrechtlicher Schutz.
- Eine *Erhöhung der Gemeinwohlschwelle*: Je gewichtiger der gesetzgeberische Eingriff ist, um so strengere Anforderungen sind an die Gemeinwohlgründe zu stellen, die eine solche Maßnahme legitimieren. Je weniger sich eine Maßnahme auf die kommunale Selbstverwaltung auswirkt, desto niedriger ist die Gemeinwohlschwelle.
- Ein *Ansteigen der gerichtlichen Kontrolldichte*: Je mehr sich die gesetzgeberische Regelung dem Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung nähert, desto größer ist die

richterliche Kontrolldichte, mit der die zur Rechtfertigung des Eingriffs angeführten gesetzlichen Gründe geprüft werden. Je weiter sich die gesetzgeberische Maßnahme vom Kern der kommunalen Selbstverwaltung entfernt und je mehr sie sich auf den staatlichen Bereich zubewegt, desto geringer ist die Intensität der gerichtlichen Kontrolle, mit der die Zielvorstellungen, Wertungen, Erwägungen und Prognosen des Gesetzgebers geprüft werden.

- Eine *Umkehr der Darlegungs- und Beweislast*, die zwar grundsätzlich bei demjenigen liegt, der sich auf die Verfassungswidrigkeit der gesetzlichen Regelung beruft, die sich jedoch zuungunsten des Gesetzgebers verlagert und schließlich zu seinen Lasten umkehrt, je mehr die Regelung in Kernbereichsnähe gerät.
- Eine *Abnahme der gesetzgeberischen Konkretisierungskompetenz*, je gravierender die gesetzgeberischen Eingriffe für die betroffenen Selbstverwaltungskörperschaften sind und je mehr die Regelung in die Nähe des Kernbereichs der kommunalen Selbstverwaltung gerät. Mit zunehmender Bindung des Gesetzgebers an die verfassungsrechtlichen Vorgaben treten Zweckmäßigkeitsgesichtspunkte zur Rechtfertigung von Funktionalreformmaßnahmen in den Hintergrund.
- Die *steigende Notwendigkeit einer Einzelabwägung*: Während der Gesetzgeber weniger wichtige Maßnahmen weitgehend auf generalisierende Überlegungen stützen und Einzelfallungerechtigkeiten im Interesse einer einheitlichen Regelung in Kauf nehmen darf, wird eine Einzelfallabwägung um so dringlicher, je mehr sich die gesetzgeberische Maßnahme dem Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung nähert und je wichtiger die zu regelnden Angelegenheiten sind.
- Eine *Erhöhung der Gemeinwohlschwelle* bei Funktionalreformen, die zur *Auflösung von Selbstverwaltungskörperschaften* führen.
- Eine *Erhöhung der Gemeinwohlschwelle bei Aufgabenumwandlung von einer bisher kommunalen in eine staatliche Aufgabe*: Eine Verlagerung von Selbstverwaltungsaufgaben auf staatliche Behörden begegnet im Vergleich zu ihrer Übertragung auf andere Träger der kommunalen Selbstverwaltung erhöhten Gemeinwohlanforderungen, da der Bestand an Selbstverwaltungsaufgaben einen besonderen verfassungsrechtlichen Schutz genießt.

3. Pflicht zum stufenweisen Vorgehen

Das Verhältnismäßigkeitsprinzip verpflichtet den Gesetzgeber, in Stufen vorzugehen und die – gemessen an der Eingriffsintensität – nächsthöhere Stufe nur zu betreten, wenn die niedrigere Stufe nicht ausreicht, um die gesetzgeberischen Ziele zu erfüllen. Daraus ergeben sich folgende Grundsätze:

- *Kompetenzregulierung vor Aufgabenvollentzug*: Bevor ein Vollentzug der Aufgaben angeordnet wird, hat der Gesetzgeber zu prüfen, ob nicht Kompetenzregulierungen ausreichen. Dazu gehören die Umwandlung einer freiwilligen in eine pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe oder in eine Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung, die Umwandlung einer Aufgabe des eigenen Wirkungskreises in die des übertragenen Wirkungskreises, der Erlaß von Ausführungsanweisungen, die Einbindung der Aufgabenwahrnehmung in einen regionalen Lösungsrahmen, Kooperationsgebote, Kompetenzregelungen unter sachgerechter Berücksichtigung der Größe, Bedeutung und Verwaltungskraft der Gemeinden oder Gemeindegruppen und andere Vollzugsdirektionen, die auf die Aufgabenerfüllung regelnden Einfluß nehmen, jedoch nicht einen vollständigen Aufgabenentzug bewirken.

- *Aufteilung in Aufgabenfelder*: Ist eine Aufgabenteilung möglich, so dürfen dem Träger kommunaler Selbstverwaltung nur diejenigen Aufgabenteile entzogen werden, die von ihm nicht sachgerecht erfüllt werden können.
- *Regel-Ausnahme-Verhältnis zugunsten des Aufgabenverbleibs*: Der Aufgabenentzug sollte – wo dies sachlich gerechtfertigt ist – die Ausnahme bleiben gegenüber der Regel einer weiteren Aufgabenwahrnehmung durch die Gemeinden und Gemeindeverbände.
- *Rückübertragungsrecht bei nachgewiesener Leistungsfähigkeit*: Ist eine Aufgabenwahrnehmung an bestimmte Richtwerte gebunden, so ist dem Träger der kommunalen Selbstverwaltung, der die Richtwerte nicht erreicht, die Aufgabe gleichwohl zu übertragen, wenn nachgewiesen werden kann, daß er aufgrund der Besonderheiten des Einzelfalls eine ausreichende Leistungskraft für die Aufgabenwahrnehmung besitzt.

4. Grundsatz der funktionsgerechten Aufgabenzuordnung

Für die vertikale Aufgabenverteilung zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden verschiedener Ebenen (Heraufzonung

oder Herunterzonung von Aufgaben) gilt der Grundsatz der funktionsgerechten Aufgabenzuordnung: Je mehr die Aufgabe bei der einzelnen Selbstverwaltungskörperschaft funktionsgerecht angesiedelt ist, desto größer sind die Anforderungen an das Gemeinwohl, die eine Aufgabenverlagerung auf eine übergeordnete oder auf eine untergeordnete Selbstverwaltungsebene rechtfertigen. Je mehr die Aufgabe funktionale Bezüge zu einer anderen Ebene aufweist, desto geringer sind die Anforderungen an die Gemeinwohlgründe bei einer Aufgabenverlagerung auf eine andere Ebene.

Die kommunale Funktionalreform sollte so angelegt sein, daß sie durch eine funktionsgerechte Aufgabenverteilung unter Verminderung des staatlichen Einflusses zu einer Stärkung der kommunalen Ebene beiträgt. Die im Rahmen der Gebietsreform gerade unter den kleineren Gemeinden erweckten Hoffnungen auf ein »besseres Leben nach dem Tode« sollten durch eine konzeptions- und systemgerecht weitergeführte Funktionalreform berücksichtigt werden. Vor allem aber dürfen die verfassungsrechtlichen Zielvorgaben, Maßstäbe und Grundsätze, die sich aus der in Art. 28 Abs. 2 GG institutionell garantierten kommunalen Selbstverwaltung ergeben, bei allem Reformeifer nicht auf der Strecke bleiben.

Zur Neuordnung des kommunalen Abgabewesens

Ein Beitrag zur Verwaltungsvereinfachung

Von Städt. Direktor Dr. Manfred Neumann, Göttingen

Im Rahmen seiner Hauptausschußsitzung in Füssen diskutierte kürzlich der Deutsche Städte- und Gemeindebund in einem Podiumsgespräch die Frage, ob der Bürokratismus möglicherweise unsere Demokratie ersticke¹. Nach der jahrelangen Bürokratiendiskussion² war man um praktische Schlußfolgerungen bemüht. Unter den erarbeiteten acht Thesen findet sich die Aufforderung an die Regierungen in Bund und Ländern, die Notwendigkeit gesetzlicher Regelungen im Hinblick auf die damit zumeist verbundene Ausweitung bürokratischer Institutionen ernsthafter als bisher zu prüfen; den Städten, Gemeinden und Kreisen wird eine zurückhaltende Handhabung der Satzungsautonomie und ähnlicher Regelungsbefugnisse empfohlen. Die Thesen tragen unverkennbar die Handschrift eines Gesprächsteilnehmers, des Regierungspräsidenten in Münster, der bereits im vergangenen Jahr in einer bekannten Wochenzeitung die Manie staatlichen Regels beklagt und eine energische Ausdünnung von Gesetzen, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften postuliert hatte³. Einen Ansatz für eine kritische Durchleuchtung bietet das kommunale Abgabewesen.

1. Der Befund

Das Gestrüpp kommunaler Bagatellsteuern, Verwaltungsgebühren, Benutzungsentgelte und Beiträge ist für den Bürger nicht mehr durchschaubar, für die damit befaßten Verwaltungsbehörden nur noch mühsam beherrschbar. Insbesondere das Ausbau- und Anschlußbeitragsrecht bereitet in der kommunalen Verwaltungspraxis nach wie vor beträchtliche Schwierigkeiten, die auch nicht annähernd als abgeklärt gelten können⁴. Diese Probleme beziehen sich nicht nur auf die Erarbei-

tung wirksamer, verwaltungsgerichtlicher Überprüfung standhaltender Abgabensatzungen, sondern auch auf die konkrete Abrechnung beitragspflichtiger Baumaßnahmen dem Grunde und der Höhe nach. Unterschiedliche Erkenntnisse der unteren und höheren Verwaltungsgerichte zu Grundsatzfragen und Einzelproblemen haben zudem die rechtliche Kalkulierbarkeit im Abgabewesen außerordentlich erschwert und eine abgesicherte Veranlagungspraxis gar nicht erst zur Entfaltung kommen lassen:

Obschon das Bundesbaugesetz mit seinen Rahmenbestimmungen zum Erschließungsbeitragsrecht bereits zehn Jahre in Kraft war, brachten erst die Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts vom 3. 6. 1971 Klarheit, daß Friedhöfe⁵ erschließungsbeitragspflichtig, Sportplätze⁶ jedenfalls erschlossen sind im Sinne von § 131 Abs. 1 BBauG. Nach wie vor aber wird diese Rechtsprechung bekämpft⁷. In Nordrhein-Westfalen steht jetzt nach zehnjähriger Geltung des modernisierten Kommunalabgabenrechts⁸ immerhin fest, daß Straßenbaubeiträge nach § 8 KAG NW auch für Kirchgrundstücke erhoben werden können⁹. In Schleswig-Holstein bestehen auch heute noch erhebliche Zweifelsfragen bei der Erhebung von Abwasserbeiträgen und -gebühren¹⁰. In Rheinland-Pfalz und Bayern können Anliegerbeiträge für die Errichtung von Fußgängerzonen nicht ohne weiteres erhoben werden, wohl aber in Niedersachsen¹¹. Auch im Bereich der kommunalen Bagatellsteuern konnte die Verwaltungspraxis sich keineswegs abgesichert wähen. Die Schankerlaubnissteuer beschäftigte das

5 DÖV 1971, 816.

6 E Bd. 38, 147.

7 Klaus Jürgen Kortmann und Detlef Miede, Erschließungsbeitragspflicht für Friedhofsgrundstücke, KStZ 1979, 65.

8 KAG vom 21. 10. 1969 (GV S. 712) i. d. F. des AO AnpG vom 21. 12. 1976 (GV S. 473).

9 OVG Münster, Urteil vom 31. 8. 1978, KStZ 1979, 73.

10 Heinz Koglin, Aktuelle Zweifelsfragen bei der Erhebung von Abwasserbeiträgen und Abwassergebühren, KStZ 1979, 23.

11 Vgl. dazu eingehend Gert Nacken, Anliegerbeiträge bei der Errichtung von Fußgängerstraßen, KStZ 1977, 178.

1 Ohne Verf., vgl. den Bericht in: Demokratische Gemeinde 6/1979, 530.

2 Vgl. zuletzt Ernst Pappermann, Öffentlicher Dienst – öffentliche Meinung, Demokratische Gemeinde 1979, 400 ff., S. 497 ff. m. umfangr. Nachw.

3 Erwin Schleberger, Im Griff der Bürokraten, in: »Die Zeit« Nr. 44 vom 27. 10. 1978.

4 Driehaus/Hinsen/von Mutius, Grundprobleme des kommunalen Beitragsrechts, in: Schriften zum deutschen Kommunalrecht, Bd. 17, Siegburg 1978.