

Gefährdungen und Chancen der kommunalen Selbstverwaltung *

Von Rechtsanwalt Dr. Bernhard Stüer, Münster

Der tiefgreifende Wandel unserer Lebensverhältnisse in Wirtschaft, Gesellschaft, Technik und Politik hat zu einem permanenten Funktionszuwachs staatlicher Tätigkeit geführt. Dadurch ist nicht nur die Abhängigkeit des Bürgers von staatlichen Entscheidungen gewachsen, auch für die kommunale Selbstverwaltung ist der Bedeutungswandel des Staates nicht ohne gravierende Auswirkungen geblieben. Häufig ist von einem Substanzverlust der kommunalen Selbstverwaltung die Rede, die sich seit den Arbeiten von Arnold Köttgen¹ und Ernst Forsthoff² zwischen „Krise und Reform“ bewegt³.

Nicht selten wird die Zukunft⁴ der kommunalen Selbstverwaltung überhaupt infrage gestellt und ihre Züge als verblaßt oder als mehr oder weniger überholt bezeichnet.

I.

Gefährdungen der kommunalen Selbstverwaltung

In der Tat haben der Wechsel der Lebensverhältnisse sowie der Wandel des Verfassungsbildes der Institution der kommunalen Selbstverwaltung mit ihren typischen Zügen verschiedene neue Lichter aufgesetzt und auch tiefe Narben hinterlassen.

1. *Einengung des kommunalen Entscheidungsraumes durch staatliche Reglementierungen*

Als eine Hauptursache für die Gefährdungen der kommunalen Selbstverwaltung wird die Einengung des kommunalen Freiheits- und Entscheidungsraumes durch staatliche Reglementierungen beklagt.

In allen Lebensbereichen nimmt die *Vergesetzlichung* durch staatliche Reglementierungen zu. Die gesetzefreien Räume werden mehr und mehr durch den Gesetzgeber erschlossen und mit Regelungen unterschiedlicher Dichte ausgefüllt.

Ein weiteres Anzeichen für die Einengung des kommunalen Entscheidungsraumes ist die *Zunahme zen-*

traler Planungen, die in ihrem Trend bis heute ungebrochen ist. Dazu tragen sowohl die tiefgreifenden funktionalen und organisatorischen Änderungen im Bereich der Landesplanung als auch der Wandel von einer eindimensionalen Auffangplanung zu einer vieldimensionalen Entwicklungsplanung bei, die mit der Tendenz zur Planung in größeren Räumen und damit zu einer Entkommunalisierung und Verstaatlichung der Planung verbunden ist.

Besonders bedrohlich für die kommunale Selbstverwaltung ist auch das *Fehlen einer aufgabengerechten Finanzausstattung*. Bei steigenden Anforderungen an die gemeindliche Daseinsvorsorge und damit auch ständig zunehmenden Erwartungen an die kommunale Leistungsfähigkeit und Investitionsbereitschaft wird die Diskrepanz zwischen öffentlichen Aufgaben und kommunaler Finanzausstattung immer größer. Je mehr die kommunalen Investitionen von staatlichen Finanzierungen abhängig sind, desto größer ist die Gefahr, daß die Kommunen nur noch in der Lage sind, Entscheidungen zu bestätigen, die an anderer Stelle getroffen werden. Die Vorstellungen der Kommunen zielen daher mit Recht darauf ab, die nicht unerheblichen Bindungen, die mit der Gewährung staatlicher Finanzmittel verbunden sind, durch ein Finanzsystem zu ersetzen, bei dem die freiverfügbaren Finanzzuweisungen vergrößert und die reglementierenden Auflagen entsprechend verringert werden.

* Anmerkung der Schriftleitung: Der Beitrag beruht auf einem Vortrag, den der Verfasser auf Einladung der Westfälischen Verwaltungsakademie Münster und der Stadt Rheine am 2. Mai 1979 gehalten hat. Umfangreiche Literaturhinweise zu diesem Thema gibt das Buch des Verfassers „Funktionalreform und kommunale Selbstverwaltung“, das in der Schriftenreihe des Deutschen Städte- und Gemeindebundes (Schwartz und Co.-Verlag, Göttingen) in Kürze erscheint.

¹ Die Krise der kommunalen Selbstverwaltung, 1931, S. 1 ff.

² Die Krise der Gemeindeverwaltung, 1932, S. 1 ff.

³ Vgl. Willi Blümel, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171 (172); Wolfgang Brückner, Die Organisationsgewalt des Staates im kommunalen Bereich, 1974, S. 149; Hans-Ulrich Evers, DVBl. 1969, S. 765; ders., Der Städtebund 1970, S. 230 (232); Gefährdungen und Chancen der kommunalen Selbstverwaltung, Professorengespräch des Deutschen Landkreistages, 1974, S. 1 ff.; Franz-Ludwig Knemeyer/Monika Motyl, Bay. Bgm. 1974, S. 267; Eberhard Laux, AfK Jg. 9 (1970), S. 217; Albert von Mutius, StuGB 1977, S. 167 (170); Erwin Schlieberger, Der Städtetag 1974, S. 22; Heinrich Siedentopf, StuGB 1975, S. 272; Klaus Stern, Staatsrecht I, 1977, S. 293 (318); Rolf Tiggemann, StuGR 1975, S. 235; Konrad Ullrich, StuGB 1977, S. 102; ders., DOV 1978, S. 73; Frido Wagoner, Der Landkreis 1977, S. 13; Werner Weber, Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, 1967, S. 31; weitere Literaturnachweise bei Bernhard Stüer, Funktionalreform und kommunale Selbstverwaltung, 1979, S. 1 ff.

Weitere Gefährdungen für die kommunale Selbstverwaltung gehen von den *Zentralisierungstendenzen und dem ständigen Bedeutungszuwachs der Bundesgesetzgebung* sowie von einer *Zunahme staatlicher Mitwirkungs-, Genehmigungs- und Sanktionsvorbehalte höherer Verwaltungsebenen* aus.

2. Misch- und Verbundverwaltung

Neben die staatliche Reglementierung ist eine Misch- und Verbundverwaltung getreten, die alle Ebenen der staatlichen Tätigkeit mehr und mehr erfaßt und eine ernstzunehmende Gefahr für die kommunale Selbstverwaltung darstellt. Verwaltungs- und Ressortverbund, Gemeinschaftsaufgaben, Planungs- und Finanzverbund sowie horizontale und vertikale Politikverflechtung sind die Stichworte einer Entwicklung, die für diese Tendenzen verantwortlich sind.

Die staatliche Tätigkeit vollzieht sich in vielen Fällen heute bereits in einem *Funktions- und Organisationsverbund*, in den auch die kommunale Selbstverwaltung einbezogen ist.

Besonders aufmerksam sind die Tendenzen zu beobachten, die zu einem stärkeren Leistungs- und Verwaltungsverbund innerhalb des kreisangehörigen Raumes zwischen Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden führen. Mit der Vorstellung von einem Verwaltungsverbund im kreisangehörigen Raum, der auf das sog. „funktionale Selbstverwaltungsverständnis“ zurückgeht⁴, sollen die tatsächlich bestehenden Abhängigkeiten nicht nur beschrieben, sondern rechtlich erfaßt und möglichst durch ein geändertes Verständnis der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG verfassungskräftig festgeschrieben werden. Gemeindliche Alleinentscheidung wird durch (bloße) Mitwirkungsrechte in einem kommunalen Verbundsystem ersetzt. Partizipation soll an die Stelle eigenverantwortlicher Selbstentscheidung treten.

Nicht unerhebliche Gefahren für die kommunale Selbstverwaltung gehen auch von der zu beobachtenden Tendenz aus, den Bereich der *Gemeinschaftsaufgaben* zwischen Bund, Ländern und Gemeinden auszuweiten. Mischverwaltung und Mischverantwortung sowie vertikale Planungs-, Entscheidungs- und Finanzierungsverflechtungen haben zu einer weitgehenden Undurchsichtigkeit unseres Verwaltungssystems beigetragen und den Ruf nach einer Reform der Gemeinschaftsaufgaben verstärkt.

Weitere Gefahren für die kommunale Selbstverwaltung gehen von der Forderung nach einem zwischen den verschiedenen staatlichen und kommunalen Ebenen einzurichtenden *Planungsverbund* aus. Durch die vertikale Versäulung der fachbezogenen Pläne auf den verschiedenen Ebenen erhalten die Fach- und Ressortsplanungen ein Übergewicht gegenüber der horizontal-kooordinierten Entwicklungsplanung. Derartige Planungsverbundsysteme rufen Abstimmungs- und Koordinierungserfordernisse sowie die Notwendigkeit zur Einigung der Entscheidungsträger in den verschiedenen Ebenen hervor und bergen die Gefahr einer Uniformierung und Standardisierung einer Planung, für die gerade die gestalterischen, rechtlich vielfach nur verfahrensmäßig gebundenen Elemente eigentümlich sind.

Auch *Finanzverbund* sowie *vertikale Politikverflechtung* bedrohen den kommunalen Entscheidungsraum. Der erheblichen Ausweitung des Tätigkeitsfeldes der Kommunen in den letzten dreißig Jahren steht eine zunehmende Funktionseinschränkung durch überlokale Politik gegenüber, die durch eine Aufgabenverflechtung und -verklammerung mit verursacht worden ist.

3. Bedeutungswandel der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft

Daneben treten Gefahren, die mit dem Bedeutungswandel der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft verbunden sind. Der quantitative und qualitative Bedeutungszuwachs, den die Verwaltung in nahezu allen Bereichen erfahren hat, ist auf der Ebene der kommunalen Selbstverwaltung mit einer tiefgreifenden *Änderung des kommunalen Aufgabenbestandes* verbunden. Neue Aufgabenfelder wie Stadtentwicklung, Umweltschutz, Verbesserung der Infrastruktur mit Einrichtungen der Energieversorgung und Wasserversorgung, des Nahverkehrs und der Abfallbeseitigung, der Krankenhäuser, der Altenheime und Kindergärten haben besonders die Gemeinden und Kreise vor schwierige Probleme gestellt.

Auch eine *Überfrachtung* mit staatlichen Auftragsangelegenheiten oder Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung ist für diesen Bedeutungswandel verantwortlich. Demgegenüber verlieren die freiwilligen Aufgaben ständig an Umfang und Gewicht.

Die vormals festgefügte örtliche Gemeinschaft ist durch eine *Aufhebung der Funktionseinheit von Gemeinde und in ihr wohnender Gemeinschaft* gefährdet. Durch eine ständig zunehmende Funktionsteilung zwischen Wohnen und Arbeiten, Erholen und Freizeitgestaltung und dem dadurch bewirkten Auseinanderfallen von Wohn- und Arbeitsplatzgemeinde tritt an die Stelle einer geschlossenen Bürgergemeinde mit ausgeprägtem gemeindlichen Identifikationsbewußtsein mehr und mehr ein funktionsbezogenes Zusammengehörigkeitsgefühl, das mit den kommunalen Grenzen nicht übereinstimmt.

Auch die *Aufgabenwanderung* von unten nach oben ist für die Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltung mitverantwortlich. Die Tendenzen einer zentralen Planung und verstärkten Vereinheitlichung der Verwaltung haben insgesamt zu einem Kompetenzverlust der kommunalen Selbstverwaltung und der Länder zugunsten eines erheblichen Kompetenzgewinns auf Bundesebene geführt.

Mit dem Aufgabenwanderungsprozeß von unten nach oben verbindet sich eine zunehmende *Schwierigkeit, die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft abzugrenzen*. Die Verfechter des funktionalen Selbstverwaltungsverständnisses gehen sogar davon aus, daß eine Abgrenzung der örtlichen und überörtlichen Aufgaben auf einer generell-abstrakten Ebene überhaupt nicht mehr möglich ist und auch im Einzelfall häufig vor unüberwindbaren Schwierigkeiten steht.

⁴ Vgl. dazu Bernhard Stürer, Funktionalreform und kommunale Selbstverwaltung, 1979, § 6.

Weitere Gefährdungen für die kommunale Selbstverwaltung gehen von den *Zentralisierungstendenzen und dem ständigen Bedeutungszuwachs der Bundesgesetzgebung* sowie von einer *Zunahme staatlicher Mitwirkungs-, Genehmigungs- und Sanktionsvorbehalte höherer Verwaltungsebenen* aus.

2. Misch- und Verbundverwaltung

Neben die staatliche Reglementierung ist eine Misch- und Verbundverwaltung getreten, die alle Ebenen der staatlichen Tätigkeit mehr und mehr erfaßt und eine ernstzunehmende Gefahr für die kommunale Selbstverwaltung darstellt. Verwaltungs- und Ressortverbund, Gemeinschaftsaufgaben, Planungs- und Finanzverbund sowie horizontale und vertikale Politikverflechtung sind die Stichworte einer Entwicklung, die für diese Tendenzen verantwortlich sind.

Die staatliche Tätigkeit vollzieht sich in vielen Fällen heute bereits in einem *Funktions- und Organisationsverbund*, in den auch die kommunale Selbstverwaltung einbezogen ist.

Besonders aufmerksam sind die Tendenzen zu beobachten, die zu einem stärkeren Leistungs- und Verwaltungsverbund innerhalb des kreisangehörigen Raumes zwischen Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden führen. Mit der Vorstellung von einem Verwaltungsverbund im kreisangehörigen Raum, der auf das sog. „funktionale Selbstverwaltungsverständnis“ zurückgeht⁴, sollen die tatsächlich bestehenden Abhängigkeiten nicht nur beschrieben, sondern rechtlich erfaßt und möglichst durch ein geändertes Verständnis der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG verfassungs kräftig festgeschrieben werden. Gemeindliche Alleinentscheidung wird durch (bloße) Mitwirkungsrechte in einem kommunalen Verbundsystem ersetzt. Partizipation soll an die Stelle eigenverantwortlicher Selbstentscheidung treten.

Nicht unerhebliche Gefahren für die kommunale Selbstverwaltung gehen auch von der zu beobachtenden Tendenz aus, den Bereich der *Gemeinschaftsaufgaben* zwischen Bund, Ländern und Gemeinden auszuweiten. Mischverwaltung und Mischverantwortung sowie vertikale Planungs-, Entscheidungs- und Finanzierungsverflechtungen haben zu einer weitgehenden Undurchsichtigkeit unseres Verwaltungssystems beigetragen und den Ruf nach einer Reform der Gemeinschaftsaufgaben verstärkt.

Weitere Gefahren für die kommunale Selbstverwaltung gehen von der Forderung nach einem zwischen den verschiedenen staatlichen und kommunalen Ebenen einzurichtenden *Planungsverbund* aus. Durch die vertikale Versäulung der fachbezogenen Pläne auf den verschiedenen Ebenen erhalten die Fach- und Ressortsplanungen ein Übergewicht gegenüber der horizontal-kooordinierten Entwicklungsplanung. Derartige Planungsverbundsysteme rufen Abstimmungs- und Koordinierungserfordernisse sowie die Notwendigkeit zur Einigung der Entscheidungsträger in den verschiedenen Ebenen hervor und bergen die Gefahr einer Uniformierung und Standardisierung einer Planung, für die gerade die gestalterischen, rechtlich vielfach nur verfahrensmäßig gebundenen Elemente eigentümlich sind.

Auch *Finanzverbund* sowie *vertikale Politikverflechtung* bedrohen den kommunalen Entscheidungsraum. Der erheblichen Ausweitung des Tätigkeitsfeldes der Kommunen in den letzten dreißig Jahren steht eine zunehmende Funktionseinschränkung durch überlokale Politik gegenüber, die durch eine Aufgabenverflechtung und -verklammerung mit verursacht worden ist.

3. Bedeutungswandel der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft

Daneben treten Gefahren, die mit dem Bedeutungswandel der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft verbunden sind. Der quantitative und qualitative Bedeutungszuwachs, den die Verwaltung in nahezu allen Bereichen erfahren hat, ist auf der Ebene der kommunalen Selbstverwaltung mit einer tiefgreifenden *Änderung des kommunalen Aufgabenbestandes* verbunden. Neue Aufgabenfelder wie Stadtentwicklung, Umweltschutz, Verbesserung der Infrastruktur mit Einrichtungen der Energieversorgung und Wasserversorgung, des Nahverkehrs und der Abfallbeseitigung, der Krankenhäuser, der Altenheime und Kindergärten haben besonders die Gemeinden und Kreise vor schwierige Probleme gestellt.

Auch eine *Überfrachtung* mit staatlichen Auftragsangelegenheiten oder Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung ist für diesen Bedeutungswandel verantwortlich. Demgegenüber verlieren die freiwilligen Aufgaben ständig an Umfang und Gewicht.

Die vormalig festgefügte örtliche Gemeinschaft ist durch eine *Aufhebung der Funktionseinheit von Gemeinde und in ihr wohnender Gemeinschaft* gefährdet. Durch eine ständig zunehmende Funktionsteilung zwischen Wohnen und Arbeiten, Erholen und Freizeitgestaltung und dem dadurch bewirkten Auseinanderfallen von Wohn- und Arbeitsplatzgemeinde tritt an die Stelle einer geschlossenen Bürgergemeinde mit ausgeprägtem gemeindlichen Identifikationsbewußtsein mehr und mehr ein funktionsbezogenes Zusammengehörigkeitsgefühl, das mit den kommunalen Grenzen nicht übereinstimmt.

Auch die *Aufgabenwanderung* von unten nach oben ist für die Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltung mitverantwortlich. Die Tendenzen einer zentralen Planung und verstärkten Vereinheitlichung der Verwaltung haben insgesamt zu einem Kompetenzverlust der kommunalen Selbstverwaltung und der Länder zugunsten eines erheblichen Kompetenzgewinns auf Bundesebene geführt.

Mit dem Aufgabenwanderungsprozeß von unten nach oben verbindet sich eine zunehmende *Schwierigkeit, die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft abzugrenzen*. Die Verfechter des funktionalen Selbstverwaltungsverständnisses gehen sogar davon aus, daß eine Abgrenzung der örtlichen und überörtlichen Aufgaben auf einer generell-abstrakten Ebene überhaupt nicht mehr möglich ist und auch im Einzelfall häufig vor unüberwindbaren Schwierigkeiten steht.

⁴ Vgl. dazu Bernhard Stürer, Funktionalreform und kommunale Selbstverwaltung, 1979, § 6.