

Hans Peter Bull

Kommunale Gebiets- und Funktionalreform – aktuelle Entwicklung und grundsätzliche Bedeutung

Zusammenfassung

Aus historisch gewachsenen Gemeinden, Städten und Kreisen, die sich in Gebietsgröße und Einwohnerzahl erheblich voneinander unterscheiden, haben die Landesgesetzgeber in den letzten Jahrzehnten vielfach neue Gebilde geschaffen, die größer und damit leistungsfähiger sind als ihre Vorgänger. Auch die Aufgabenverteilung zwischen den verschiedenen Ebenen der öffentlichen Verwaltung ist immer wieder verändert worden. Gebietsreformen waren stets umstritten, weil mit ihnen meist ein Verlust an Integrationskraft der Kommunen und Identifikationsmöglichkeiten ihrer Einwohner einherging. Die von den betroffenen Kommunen angerufenen Landesverfassungsgerichte haben sie jedoch überwiegend gebilligt. In dem Vortrag werden die verschiedenen aktuellen Ansätze einer Gebiets- und Funktionalreform untersucht, und es wird überlegt, nach welchen Grundsätzen solche Reformen gestaltet werden sollten. Dabei werden die Konzepte der FOCJ (Functional, Overlapping, Competing Jurisdictions), des vollständigen zentralen E-Governments sowie der Vorrang der Kommunalisierung öffentlicher Aufgaben kritisch behandelt, und es wird eine auf die jeweiligen Aufgaben bezogene Organisation propagiert.

Schlagnote: Kommunale Gebietsreform, Funktionalreform, Kommunale Selbstverwaltung, Landesverfassungsgerichte, E-Government

Abstract

Local-government territorial and functional reform – Recent developments and fundamental importance

Over the past few decades, historically established municipalities, towns and shires differing considerably in terms of their size and population have been merged and enlarged through legislative action at the state level, giving rise to new entities which are larger and thus more efficient than their predecessors. The delegation of duties to different levels of public administration has also been repeatedly modified. Such changes have always attracted great controversy as they are accompanied by a loss of the integrative forces of local government and a deterioration of inhabitants' sense of belonging to a community. However, in most cases these decisions have been upheld by the state constitutional courts, which have rejected the complaints of the local governments concerned. The lecture explores the various approaches currently being taken by territorial and functional reform and considers the principles on which such reforms should be based. It critically reviews the FOCJ (functional, overlapping, competing jurisdictions) concept, full central e-government and the priority being given to the allocation of public-sector responsibilities to local government. As well as this, it proposes a structure based on the specific tasks at hand.

Key words: Local-government territorial reform, functional reform, local self-government, constitutional courts, e-government

1. Die „Karriere“ des Themas

Die kommunale Gebiets- und Funktionalreform ist wahrlich kein neues Thema, aber eines, das lange nur latent im Bewusstsein der Fachöffentlichkeit und der Betroffenen vorhanden war. In alten Unterlagen finde ich einen Vortrag des Stadtdirektors von Viersen, K. H. van Kaldenkerken, in dem die Kernproblematik bereits in kaum überbietbarer Klarheit beschrieben ist:

„Die kommunale Gebietsreform generell ist gekennzeichnet durch den Übergang von geschichtlich gewachsenen Gemeinden und Gemeindeverbänden zu rational geplanten, möglichst leistungsfähigen Verwaltungseinheiten. Sie sollen effektiv sein im Hinblick auf die Leistungsansprüche des Bürgers an die Verwaltung. Nicht das Prinzip der Erhaltung gewachsener Gemeinden ist Richtschnur für die Gebietsreform. Maßstab ist die bestmögliche Daseinsvorsorge für den Bürger. Ziel der kommunalen Neugliederung ist es, Gebietseinheiten zu schaffen, die nach Zuschnitt, Größe und Leistungsfähigkeit in der Lage sind, die örtlichen Entwicklungsaufgaben zu planen und zu verwirklichen. Dabei sollen problematische Verflechtungen im Stadt-Umlandbereich bereinigt werden.“¹

Der Autor war damals Verwaltungschef einer aus drei Stadtgemeinden hervorgegangenen neuen Stadt; wenn ich nicht irre, ist er später Oberstadtdirektor der Bundeshauptstadt Bonn geworden, die ebenfalls aus drei vormals selbständigen Städten gebildet wurde. An die Ergebnisse dieser Gebietsreformen in Nordrhein-Westfalen und anderen westdeutschen Ländern, die Ende der sechziger und Anfang der siebziger Jahre durchgeführt wurden, haben wir uns längst gewöhnt. Zahllose Gemeinden und Kreise sind vergrößert oder zusammengelegt worden, kreisfreie Städte haben diesen ihren Status verloren und sind in die Nachbarkreise eingegliedert worden. Im Zuge von Funktionalreformen, die damit verbunden waren, sind viele bisher staatliche Aufgaben „kommunalisiert“ worden, während andererseits manche gemeindliche Aufgaben auf die Kreise „hochgezont“ wurden. Diese großen Neuordnungen werden überwiegend als Erfolge angesehen.² Zwar haben viele beklagt, dass Zehntausende kommunaler Mandate in der Selbstverwaltung weggefallen sind, aber schon seinerzeit ist darauf hingewiesen worden, dass es auf die Qualität der Selbstverwaltung ankommt – die ebenfalls durch Gebietsreformen steigen kann – und nicht auf die Mandatsdichte.³

Das Thema ist vor einigen Jahren wiederentdeckt und ins Licht gehoben worden. Was in den westlichen Flächenländern der Bundesrepublik vor mehr als drei Jahrzehnten heftige Kontroversen ausgelöst und zu einer Vielzahl von Gerichtsurteilen geführt hat, wiederholt sich in den östlichen Ländern. Während die erste Neuordnung unmittelbar nach der Wende, also von 1990 bis etwa 1994, ziemlich undramatisch und konfliktfrei durchgeführt wurde, wird um die neuerliche Reorganisation, die vor etwa fünf Jahren begonnen wurde, scharf gestritten. Nicht nur dass die Fronten die gleichen sind: hier die staatliche, dort die kommunale Seite, wobei die parteipolitische Einordnung kaum eine Rolle spielt – auch die Argumente und Interessen gleichen sich weitgehend. Im Kern wird heute wie damals darum gerungen, ob man die kleinteilige Organisation aufrecht erhalten soll, um ideelle Werte wie die Integrationskraft und Identitätsstiftung der bestehenden Kommunen und die Möglichkeit zu ehrenamtlicher Aktivität auf dieser Ebene zu bewah-

1 Van Kaldenkerken 1973, S. 1.

2 Vgl. die abgewogene Bewertung durch *Thieme/Prillwitz* 1981, S. 81ff. und die vielbändige Evaluation in: *von Oertzen/Thieme* 1981ff.

3 *Thieme/Prillwitz* 1981, S. 86.

ren oder ob um der administrativen und finanziellen Leistungsfähigkeit der kommunalen Ebene willen größere Einheiten gebildet werden sollen.

Immer sind die Anläufe zu einer solchen Reform lang, die Schwierigkeiten groß. Das Land, das den größten Schritt gehen wollte, ist mit diesem Plan im vorigen Jahr an seinem Landesverfassungsgericht gescheitert: Das Greifswalder Urteil vom 26. Juli 2007⁴ hat das ehrgeizige Vorhaben verhindert, eine umfassende Funktionalreform mit der Auflösung aller zwölf Landkreise und der Einkreisung der sechs kreisfreien Städte zu verbinden, um auf der Basis der neuen fünf Großkreise effizienter verwalten und regional planen zu können. Sachsen⁵ und Sachsen-Anhalt⁶ haben nicht ganz so große, aber doch beachtliche Schritte getan. Brandenburg, Thüringen und das Saarland haben noch nicht festgelegt, welche Aufgabenordnung und welche Größenordnungen sie anstreben sollen. Während einige Länder bei der Neugestaltung der Gemeinden ansetzen, konzentrieren sich andere (zunächst) auf die der Kreise, und wieder andere erwägen eher Änderungen auf der staatlichen Ebene oder haben sie bereits durchgeführt (Auflösung von Sonderbehörden; Abschaffung oder aber gerade Stärkung und Vergrößerung der Regierungsbezirke).⁷

Als gegenwärtiger Stand ergibt sich ein buntscheckiges Bild: Das Design des Staates ist, was die kommunale Untergliederung angeht, sehr vielfältig.⁸ Während das bevölkerungsreichste Land Nordrhein-Westfalen die relativ geringste Zahl an Gemeinden und Kreisen (mit entsprechend hohen Einwohnerzahlen) aufweist,⁹ bestehen in kleineren Ländern wie Schleswig-Holstein und Brandenburg noch zahlreiche Gemeinden unter 500 Einwohnern. Bayern will seine recht kleinen Kreise bestehen lassen. Baden-Württemberg hat eine Funktionalreform ohne Gebietsänderungen durchgeführt; seine (ebenfalls nicht sehr großen) Kreise sind dabei unverändert geblieben. Andere Flächenländer aber erwägen Funktional- und Gebietsreformen unterschiedlicher Art. Sogar Nordrhein-Westfalen strebt (auf der Ebene der Mittelbehörden) noch eine Vergrößerung der Einheiten und eine Bereinigung der Zuständigkeiten an. Gestritten wird auch über die Zukunft der nordrhein-westfälischen Landschaftsverbände. Die Schwierigkeiten derer, die sich bereits vorge-wagt haben, schrecken andere nicht ohne weiteres ab.

2. Die aktuellen Herausforderungen

Die Gründe dafür, dass allenthalben über Verwaltungsreformen nachgedacht wird, sind schnell genannt, und sie sind gewichtig: Politik und Wissenschaft haben die bestehende Organisation als Ursache von Leistungsschwäche, Reibungsverlusten und unzureichender Planung identifiziert. Auch die Finanznot der öffentlichen Körperschaften gilt als mitverursacht durch die Kleinteiligkeit der kommunalen Gliederung.¹⁰ Für die neuen Länder

4 Abdruck in NordÖR 2007, 353ff.; DVBl 2007, 1102; LKV 2007, 457.

5 Kurzer Bericht bei Jock 2008, S. 405ff. Sachsen hat immerhin aus seinen 22 Kreisen zehn neue gebildet und vier der sieben kreisfreien Städte eingekreist. Der VerfGH hat diese Neugliederung in den bisher unterschiedenen Fällen gebilligt.

6 Zusammenfassung bei Jock 2008, S. 433ff.

7 Vgl. a. die Übersicht von Ruge 2006 sowie Mehde 2008.

8 Zahlen und Interpretationen dazu u.a. bei Hellmut Wollmann 2008, S. 54ff.

9 Wollmann 2008, S. 59: Gemeinden in NRW haben durchschnittlich 45.000 Einwohner.

10 So z.B. ausdrücklich der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern in seinem Jahresbericht 2006 (Teil I) – Kommunalbericht 2006, Landtags-Drs. 5/40 v. 17.10.2006, S. VI f. und 25.

kommt hinzu, dass die voraussehbare demographische Entwicklung, die Wanderungsbewegung nach Westen und das Auslaufen des Sonderfinanzausgleichs zu fühlbaren Veränderungen nötigen.

Die Ursachenanalyse ist zwar nicht unbestritten, und erst recht wird in den intendierten Reformen keineswegs von allen eine Garantie für die finanzielle Sanierung der Kommunen gesehen. Es mag sein, dass mancher Reformplan auch schlicht aus der Verlegenheit der Politik entstanden ist, keine zuverlässige Lösung der Probleme zu kennen. Unstreitig ist überdies, dass zusätzlich auch andere Faktoren bedacht werden müssen, die zu Fehlentwicklungen und Missständen geführt haben, z.B. die Überregulierung mancher Verwaltungsaufgaben. Es gibt auch keine überzeugenden wissenschaftlichen Erkenntnisse über die „optimale“ Gestaltung von Verwaltungseinheiten;¹¹ Frido Wageners großer Versuch von 1969,¹² die Reformbemühungen auf eine rationale, „kalkulierbare“ Basis zu stellen, gilt allgemein als gescheitert (weil nicht komplex genug) oder doch jedenfalls als überholt durch neue soziale, wirtschaftliche und technische Entwicklungen,¹³ müsste also für die aktuelle Lage von Grund auf neu erarbeitet werden.

Am Ende bleibt aber bisher immer ein Saldo, der für Veränderungen der Aufgabenordnung und der gebietlichen Gliederung spricht. Die Vorteile der Gebietsvergrößerung werden unterschiedlich berechnet,¹⁴ und zwar vielfach im Wege von Ländervergleichen der tatsächlich getätigten Ausgaben, die zu Aussagen über die Pro-Kopf-Verwaltungsausgaben führen. Sie werden aber nur ganz selten vollkommen bestritten,¹⁵ und sie sind m.E. bei gründlicher Erörterung nicht bestreitbar. Das ist schon offensichtlich, wenn man allein auf die Personaldichte abstellt: Bei der Vorbereitung der Reform in Mecklenburg-Vorpommern wurde festgestellt, dass die kleinen Kreise im Osten des Landes eine deutlich höhere Personalzahl je Einwohner haben als die größeren im Westen und erst recht als einige Musterkreise in westdeutschen Ländern.¹⁶ Synergieeffekte und personalarwirtschaftliche Einsparungen ergeben sich insbesondere, wenn Querschnittsbereiche der Verwaltung (Personalverwaltung, Haushaltswesen, Beschaffung, Justitiariat etc.) wegfallen oder besser ausgelastet werden. Andererseits muss die Verwaltung zur Durchführung komplexer Aufgaben, insbesondere solcher mit naturwissenschaftlichen und technischen Besonderheiten, spezialisiertes Personal vorhalten; dazu sind kleine Kreis- und Stadtverwaltungen gar nicht in der Lage. „Economies of Scale“ sind aber auch aus anderen Gründen und in anderen Dimensionen festzustellen, etwa bei der Planung und Unterhaltung kommunaler Einrichtungen: Während größeren Einheiten ein größeres Finanzvolumen zur Verfügung steht, bei dessen Verteilung Prioritäten gesetzt werden können, fällt es den kleineren schwer, auch nur die Grundlast zu finanzieren. Überdies belasten zu geringe Schüler- und Patientenzahlen die Wirtschaftlichkeit von Schulen und Krankenhäusern, so dass bei sinkenden Bevölkerungszahlen manche Einrichtungen der Versorgung und Entsorgung zu erträglichen Kosten nur noch für größere Gebiete betrieben werden können. Vielfach wird ja deshalb bereits mit dem Rückbau vorhandener Betriebseinheiten begonnen.¹⁷

11 Bull 2003.

12 Wagener 1969.

13 So auch Thieme 1984, S. 258.

14 Vgl. etwa Hesse 2008, S. 443ff., 516ff., und Seitz 2008, S. 692ff.

15 So von Wolfgang Drechsler bei einer Anhörung der Enquete-Kommission des Thüringer Landtages am 8.7.08.

16 LT-Drs. 4/1710 S. 135f., 269ff. und Anlagen 30/31 S. 522ff.

17 Brosius-Gersdorf 2007, S. 354f.

Das bedeutet auch, dass kleine Kreise ihre Ausgleichsfunktion nur schlechter und im Landesvergleich ungleichmäßiger erfüllen können als angemessen große.¹⁸

Blieben die kommunalen Verwaltungen dauerhaft zu klein, so müsste der Staat eigene Sonderbehörden, die eigentlich aufgelöst werden könnten, fortbestehen lassen oder gar neue errichten, was wiederum den Kommunen keineswegs recht wäre; sie wollen möglichst viele Aufgaben selbst ausführen. Damit ist bereits der Zusammenhang von Funktional- und Gebietsreformen aufgezeigt. Je kleiner die Gemeinden und Kreise, desto weniger und jedenfalls weniger anspruchsvolle Aufgaben können ihnen übertragen werden. Schon bei der Bauleitplanung und der Genehmigung von Bauwerken treten Probleme auf, die das technische und juristische Leistungsvermögen kleinerer Städte übersteigen; komplizierte Fachplanungen mit dem Potential der Umweltschädigung überfordern manch einen Landkreis. Der Wunsch der Kommunen, möglichst viele wichtige Angelegenheiten für ihre Einwohner zu regeln, stößt darüber hinaus auf den Einwand, dass zu kleine Gemeinden und Kreise den Interessen der Betroffenen nicht immer hinreichend distanziert gegenüber stehen und daher übergeordnete Interessen der größeren Gemeinschaft gefährdet sein können.

Die Vertreter der Kommunalpolitik – also die Mandatsträger selbst und ihre Verbände – stellen die Lage freilich anders dar. Sie fühlen sich durch die Bindung an Vorgaben der Länder (und des Bundes) in ihrer Entscheidungsfreiheit beeinträchtigt und argumentieren in allen Fragen der Kommunalreform nur als Verteidiger der kommunalen Selbstverwaltung gegen die vermeintlich machtbesessenen Landesregierungen und Landtage, die angeblich bürgerfern und bürokratisch entscheiden, während die ehrenamtlich geleitete Selbstverwaltung „näher bei den Menschen“ sei und daher die Dinge „besser“ regeln könne. Das ist sehr vordergründig und wird der Komplexität der Aufgaben nicht gerecht.

3. Reformtendenzen im Vergleich

Hellmut Wollmann hat jüngst eine vergleichende Untersuchung der Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung vorgelegt, in der die Entwicklungen in England, Schweden, Frankreich und Deutschland dargestellt sind – eine sehr wertvolle, weil konkrete Beschreibung der unterschiedlichen Ansätze, mit denen gleichartige oder ähnliche Probleme in den genannten Ländern behandelt werden.¹⁹ Ein solcher Vergleich zeigt vor allem, dass die im eigenen Land dominierenden Tendenzen keineswegs immer die einzig „richtigen“ sind. Die dadurch ausgelöste Relativierung der vertretenen Positionen kann die politischen Auseinandersetzungen versachlichen. Andererseits führt dieses Vorgehen manchmal dazu, dass einzelne Lösungen als vorbildlich angesehen werden, die nur in den ursprünglichen Zusammenhängen wirklich angemessen sind. Ein Vergleich von „best practices“ ist sinnvoll, aber unkritisch darf diese Methode nicht eingesetzt werden. Deshalb gehe ich im folgenden systematisch vor und untersuche die wesentlichen Prinzipien, aus denen sich Lösungen entwickeln lassen.

18 Näheres zur Ausgleichsfunktion der Kreise bei *Hesse* 2008 S. 357ff. und 525.

19 *Wollmann* 2008.

a) Abkehr von der gebietsbezogenen Organisation?

Die gebietsbezogene („multi-funktionale“) Organisationsform dient im „mehrstufig (als *Mehrebenensystem*) organisierten Verfassungs- und Verwaltungsstaat“ dazu, „die politischen und administrativen Zuständigkeiten (auch im Sinne einer vertikalen Gewaltenteilung) zwischen den zentralstaatlichen und den subnationalen Ebenen abzuschichten und aufzuteilen“.²⁰ „Im Gegensatz zur gebietsbezogenen Organisationsform meint die *funktionsbezogene* Organisationsform, dass bestimmte Aufgaben und Funktionen einzelnen Institutionen und Akteuren zugewiesen werden, die typischerweise eine *ein-funktionale* (*single-purpose*) Aufgabe haben und deren räumlicher Handlungsrahmen aus der betreffenden Funktion folgt, nicht aber von dem bestehenden Territorialsystem des Landes bestimmt und damit in gewissem Sinne ‚ent-territorialisiert‘ ist“.²¹ Als Beispiele sind die vielen staatlichen Sonderbehörden und Sonderverwaltungen zu nennen – um ihre Berechtigung wird im Zuge der Kommunalreformen gestritten. Viele sind bereits abgeschafft worden oder stehen zur Abschaffung an, ganz im Sinne der Tendenz, möglichst alle Aufgaben der Verwaltung bei den Kommunen anzusiedeln. Andere bewahren ihre Selbständigkeit, allen voran die Finanzverwaltung mit ihren besonderen Traditionen und ihrem besonderen Selbstbewusstsein.

Das Territorialprinzip ist aber auch durch zwei weitere Tendenzen gefährdet: durch die immer noch propagierte *Privatisierung* von Einrichtungen der kommunalen Daseinsvorsorge bzw. Kommunalwirtschaft,²² die insbesondere die Organisation der Energieversorgung bereits erheblich verändert hat, und durch Vorstellungen von der Überlegenheit einer ganz auf *Wettbewerb* gegründeten Gemeinschaftsordnung, wie sie insbesondere von *Bruno S. Frey* in dem Konzept der funktional ausgerichteten öffentlichen Körperschaften mit eigener Steuerhoheit (*Functional, Overlapping, Competing Jurisdictions* [FOCJ's]) vertreten wird.²³

(1) Privatrechtlich und privatwirtschaftlich organisierte Unternehmen der Kommunen streifen die Fesseln ab, die ihnen durch das *Regionalprinzip* angelegt sind, und indem sie immer größer werden, folgen sie auch immer mehr den Gesetzen der Ökonomie und nicht denen der kommunalen Selbstverwaltung. Ökonomen, die diese Entwicklung begrüßen, betonen damit die Zugehörigkeit der Kommunalwirtschaft zur Wirtschaft, während die Kommunen, die ihre Einrichtungen weiter privatisieren, sich damit in einen deutlichen Widerspruch zu ihrer eigenen Forderung begeben, die Selbstverwaltung zu stärken. Die Funktionalreform kann auf diesem Wege obsolet werden, weil zu wenige Aufgaben zur Kommunalisierung übrig bleiben. Gleichwohl ist der Widerstand der Kommunen gegen diese Selbstentmachtung nicht sonderlich stark.

(2) Die Idee der konkurrierenden Körperschaften ohne Raumbindung hat demgegenüber wohl vornehmlich theoretische Bedeutung. An die Stelle der heutigen Kommunen sollen danach für die Erfüllung bestimmter Aufgaben – Frey nennt als Beispiele „Ausbildung, Behandlung von Abwässern, Abfallbeseitigung, Verkehr oder öffentliche Sicherheit“²⁴ – neue Gebilde treten, die im Wettbewerb um Mitglieder oder Nutzer günstige Bedingun-

20 Wollmann 2006 S. 425 (Hervorhebung im Original).

21 Wollmann 2006 S. 425 (Hervorhebungen im Original).

22 Zum Begriff der Daseinsvorsorge und seiner heutigen Berechtigung vgl. Bull 2008b.

23 Frey 1997, S. 9.

24 Frey 1997, S. 9 und 12.

gen anbieten, ohne an das Territorium dieser Mitglieder bzw. Nutzer gebunden zu sein, also quasi ideelle Körperschaften mit Spezialzuständigkeiten, zwischen denen die auf ihr Angebot angewiesenen Kommunen oder Individuen wählen können. Die geographische Ausdehnung eines „Focus“ – wie Frey den Singular seines Begriffs bezeichnen will – soll sich „nach der gegenwärtigen und zukünftigen räumlichen Verbreitung eines Problems“ richten.²⁵ Der Autor versteht seine Idee als ein Gegenmodell zu „dem heute existierenden pervertierten“ (europäischen) Föderalismus.²⁶

Diese Idee hat aus guten Gründen kein nachhaltiges Echo gefunden. Sie betrachtet die verschiedenen Leistungen der Kommunen und des Staates als isolierte technisch-wirtschaftliche Vorgänge, ohne zu beachten, dass sie Teil eines größeren Zusammenhangs des Gebens und Nehmens sind. Von den Schwierigkeiten, insbesondere den Reibungsverlusten und Koordinationsmängeln einer konkurrierenden Aufgabenerfüllung etwa in den Bereichen Bildung oder öffentliche Sicherheit wird dabei vollkommen abgesehen. Die Theorie vernachlässigt also die Rahmenbedingungen, die sich eben nicht einfach austauschen lassen, und die notwendigen Einwirkungen des Staates auf die Konzepte der Leistungserbringung (konkret: die Zuständigkeit für Lehrpläne, die Notwendigkeit abgestimmter Planungen, die umweltrechtlichen Vorgaben, die Mitfinanzierung durch Land und Bund). Die Bildung solcher FOCJ's würde die verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung unterlaufen, die eben auf den *Ortsbezug* der jeweiligen Angelegenheit abstellt, der seinerseits überhaupt erst die *Legitimation* für das kommunale Handeln begründet: Nur für die Regelung der örtlichen Angelegenheiten ist die vom Kommunalvolk bestimmte Selbstverwaltung legitimiert. Staatstheoretisch würde die Bildung solcher Körperschaften, die sich auf eine oder wenige Aufgaben konzentrieren, einen gewaltigen historischen Rückschritt bedeuten: Wir würden hinter die Bildung der umfassend zuständigen und ständig – ohne Rücksicht auf die jeweilige aktuelle Problemlage – handlungsbereiten Organisationen „Kommune“ und „Staat“ zurückfallen. Boshaft möchte man sagen, es handle sich bei dem FOCJ-Konzept um ein typisches Produkt weltfremden ökonomischen Modelldenkens ohne historische, politikwissenschaftliche und verfassungsrechtliche Basis. Freundlicher formuliert, lautet die Kritik, dass damit die Komplexität der politischen Strukturen unterschätzt wird.²⁷

b) E-Government statt regionaler Untergliederung?

Eine radikale Variante der Abkehr von gebietsbezogener Organisation bestünde darin, die Aufgabenträgerschaft und Zuständigkeit ganz für irrelevant zu erklären, weil die Informations- und Kommunikationstechnik solche Abgrenzungen überflüssig gemacht habe. Solche Vorstellungen sind unter den Datenverarbeitungsexperten und -unternehmen bereits seit einiger Zeit im Schwange. Neuerdings wird deutlich artikuliert, dass Aufgabenübertragungen „aus Sicht der IT“ eine Gebietsreform erübrigen können.²⁸ In dieselbe Richtung weist auch das Gebot der EU-Dienstleistungsrichtlinie, dass die Verwaltung für die Anträge der Bürger und Unternehmen „einheitliche Ansprechpartner“ bereitzuhalten habe.

25 Frey 1997, S. 12.

26 Frey 1997, S. 24f.

27 Vgl. Mehde 2005, S. 93 (m.w.N.).

28 Finanzministerium Schleswig-Holstein 2008, S. 769; Schuppan 2008.

Tatsächlich können ja viele Verwaltungsleistungen an einem beliebigen Ort von einem Computer-Dienstleister erbracht werden, genauer gesagt: die Rechen- und Schreibfunktionen der Verwaltung können ausgelagert werden, der Ortsbezug ist dabei irrelevant. Aber solche Gedankenspiele führen nicht weit genug. Mag auch noch so viel Schreib- und Druckerarbeit auf Gemeinschaftseinrichtungen (*shared services*) oder sogar auf Externe verlagert werden, die Aufgabenordnung und die entsprechenden Zuständigkeiten stellen ja auf die rechtlich legitimierte *Entscheidung* über die Leistungen und Gewährungen (Genehmigungen etc.) der Verwaltung ab; insofern ist eine Abwälzung auf Dritte nicht möglich oder rechtlich problematisch. Dies zu ändern kann nicht Sinn einer Kommunalreform sein;²⁹ deren Ziel muss vielmehr eine der jeweiligen Aufgabe angemessene, effektive und effiziente Organisation sein. Dabei kann und muss auch das Gebot des einheitlichen Ansprechpartners beachtet werden, aber auch dieses kann nicht allein durch informationstechnische Vereinheitlichung oder Verknüpfung erfüllt werden.

c) Effizienz versus Demokratie?

Effizienzsteigerung ist nötig, und dazu trägt in der Regel die Vergrößerung zu kleiner kommunaler Einheiten bei. Zeitweise hatte sich eine geradezu naive Begeisterung für solche Veränderungen (zusammen mit der „neuen Steuerung“) als Mittel zur finanziellen Sanierung der Kommunen breitgemacht. Aber allein auf diesem Wege sind die Probleme nicht lösbar. Die aktuellen Reformkonzepte vermeiden diese Einseitigkeit und berücksichtigen auch andere Postulate, insbesondere das der Integration kommunaler Einheiten und der Möglichkeit für die Einwohner, sich mit den politischen Einheiten zu identifizieren, also die „demokratisch-bürgerschaftliche“ Komponente der kommunalen Selbstverwaltung, das Verständnis der Kommunen als „Arenen lokaler Demokratie“.³⁰

Entgegen dem Eindruck, den das Urteil des LVerfG Mecklenburg-Vorpommern vom 26. Juli 2007³¹ vermittelt, gilt auch für das abgelehnte Modell des Landes Mecklenburg-Vorpommern, dass es nicht allein auf einer Präferenz für Effizienzvorteile durch Größe aufbaut. Dieses Modell ging zwar in der Größenordnung der neuen Kreise am weitesten, aber nicht allein um möglichst große Skalenvorteile zu erzielen, sondern um die Kommunen und damit auch deren Selbstverwaltung zu dauerhaft leistungsstarken Einheiten zu machen. Dazu sollten die angestrebte neue Aufgabenordnung (im Verhältnis des Landes zu den Kreisen wie auch im Verhältnis der Kreise zu den Gemeinden), die Qualitätsverbesserung der Kreisverwaltungen und eine Stärkung der Planungskompetenz der Kreise dienen; damit wäre gerade auch ein Bedeutungszuwachs und damit eine Stärkung der Kreisselbstverwaltung verbunden gewesen. Überdies sah das Gesetz konkrete Maßnahmen vor, um den ehrenamtlichen Kommunalpolitikern die Arbeit trotz der längeren Fahrtwege zu erleichtern: Die Mandatszahl der Kreistage sollte erhöht werden, und es sollten hauptamtliche Mitarbeiter zur Unterstützung der Kreistagsabgeordneten angestellt wer-

29 Anders allerdings *Finanzministerium Schleswig-Holstein* (S. 767, 770f.), das dafür plädiert, „das Bürokratiemodell“ im Sinne von Max Weber „als Organisationsmodell der öffentlichen Verwaltung“ durch ein „wissensbasiertes Prozessmodell“ „abzulösen“, dessen wichtigste Merkmale offenbar sind, dass die Prozesse „ebenenübergreifend“ und nicht „funktional“ (also aufgabenbezogen) organisiert werden sollen. Auf diese Weise sollen zu starke Zentralisierung und Arbeitsteilung vermieden werden. Ob gerade dieser Effekt erzielt würde, ist zu bezweifeln.

30 *Wollmann* 2008 S. 53.

31 S. oben Fn. 4.

den. (Das hielt das Landesverfassungsgericht aber für eine unerwünschte Professionalisierung der ehrenamtlichen Arbeit, die deren Charakter gefährden würde.)

d) Im Zweifel für die Kommunalisierung öffentlicher Aufgaben?

Zeitweise dominierte das Schlagwort die Diskussion, dass möglichst alle Aufgaben der öffentlichen Verwaltung „kommunalisiert“ werden sollten. Diese Tendenz vertrat z.B. der Bericht der Schleswig-Holsteinischen Reformkommission unter dem Vorsitz von *Albert von Mutius*.³² Sie ist ebenso unzureichend wie die Theorie des grenzüberschreitenden kommunalen Wettbewerbs um Mitglieder und Nutzer, obwohl sie der wohlklingenden Formulierung vieler Landesverfassungen entspricht, die Gemeinden sollten nicht nur alle „örtlichen“ Angelegenheiten, sondern „alle öffentlichen Aufgaben“ oder „alle Aufgaben der öffentlichen Verwaltung“ wahrnehmen, die nicht durch Gesetz einem anderen Träger zugewiesen sind.³³ Dergleichen war nicht einmal möglich, als die Menschen überwiegend immobil waren, in ihren Dörfern und Kleinstädten ihrer Arbeit und ihren Geschäften ohne Verflechtung mit der Umwelt nachgingen und weitgehend autark, mit ganz geringem Bedarf an alltäglichen Verwaltungsleistungen lebten – übrigens ist dies das Bild einer „besonnenen Vergangenheit“, die es so nie gegeben hat. Heute jedenfalls leben die Menschen in vielfältigen Abhängigkeiten von teils örtlich, teils überörtlich bereitgestellten Leistungen und Einrichtungen. Arbeit und Wohnen sind getrennt, soziale und kulturelle Aktivitäten verteilen sich – von den Großstädten abgesehen – auf mehrere Orte. Berufs- und Einkaufspendler und Fahrschüler prägen das Bild des öffentlichen Personennahverkehrs. Die notwendigen Verkehrswege und –leistungen können nicht ausschließlich kommunal geplant und realisiert werden. Der exzessiv praktizierte „Bürgermeister-Wettbewerb“ um Gewerbeansiedlungen hat fatale Folgen, er nützt immer nur den einen und lässt andere zurückfallen. Es besteht also ein enormer Bedarf an Koordination kommunaler und staatlicher Aufgabenerfüllung.

Das „monistische“ Prinzip der Aufgabenverteilung,³⁴ wonach alle Verwaltungssachen als örtliche oder Kreisaufgaben angesehen werden, ist keineswegs vom Grundgesetz vorgegeben. Art. 28 Abs. 2 GG weist den Kommunen nur die örtlichen Angelegenheiten zu.³⁵ Der „Aufgabenmonismus“ beruht auf einem unrealistischen Bild von der Vielzahl und den inhaltlichen Anforderungen der zu erledigenden Aufgaben; die Vielfalt und die Intensität der (schon seit langem!) bestehenden Verflechtungen, Überschneidungen und gegenseitigen Ergänzungen werden verkannt. Wie fragwürdig die Dichotomie „staatliche/kommunale Aufgaben“ bei genauer Betrachtung ist, zeigt sich an dem Streit darüber, zu welcher Gruppe die Pflichtaufgaben nach Weisung gehören; mit Recht bezeichnet *Stober* sie als eine Zwischenform, „deren dogmatische Konsequenzen nur durch eine genaue Analyse der Gesetzeslage im Einzelfall ermittelt werden können“.³⁶

32 *Von. Mutius* 1995 S. 32f. Kritisch dazu bereits die Stellungnahme der Landesregierung, ebd. S. 197ff. (209, 211ff.)

33 Vgl. die Landesverfassungen von Baden-Württemberg (Art. 71 Abs. 2), Nordrhein-Westfalen (Art. 78 Abs. 2), Rheinland-Pfalz (Art. 49 Abs. 1), Schleswig-Holstein (Art. 46 Abs. 1), Sachsen (Art. 84 Abs. 1), Sachsen-Anhalt (Art. 87 Abs. 2) und – besonders pointiert – die Niedersächsische Verfassung (Art. 57 Abs. 3: „Die Gemeinden sind in ihrem Gebiet die ausschließlichen Träger der gesamten öffentlichen Aufgaben, soweit die Gesetze nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmen“) sowie die von Hessen (Art. 137 Abs. 1).

34 Dazu *Stober* 1996, § 4 IV; *Gern* 2003, S. 160ff. Rn. 227ff. (228ff.); *Waechter* 1997, S. 98 Rn. 161.

35 *Gern* 2003, S. 161 Rn. 231.

36 *Stober* 1996, § 4 IV. 1. S. a. *Gern* 2003, Rn. 239; *Waechter* 1997, S. 100 Rn. 165.

Es gibt heute im Grunde fast nur noch staatlich-kommunale Gemeinschaftsaufgaben, wenn auch mit unterschiedlicher Gewichtung der beiderseitigen Anteile an den Regelungskompetenzen. Die Kommunen können mangels ausreichender Finanzquellen nicht einmal die „reinen“ Selbstverwaltungsaufgaben wirklich autonom erfüllen; das Land trägt über den kommunalen Finanzausgleich und u.U. mittels zusätzlicher Förderung dazu bei, dass sie ihre örtlichen Aufgaben erledigen können. Erst recht beeinflusst das Land die Ausführung aller anderen Aufgaben. Die Legitimation dazu besitzen die Organe des Landes, weil sie ihre Befugnisse vom Landesvolk ableiten. Die konkurrierende demokratische Legitimation der Kommunalorgane ist auf den jeweiligen örtlichen Aufgabenbereich beschränkt (bei den Kreisen auf die ihnen gesetzlich zugewiesenen Aufgaben). Politisch rechtfertigt sich die Einflussnahme des Landes auf die Verwaltung in den Kommunen durch das empirisch feststellbare Interesse der Einwohner an gleichmäßiger Gewährleistung ihrer Rechte in allen Teilen des Landes.³⁷

Die Räte der Kommunen, die sich der Einflussnahme der Landesregierung widersetzen, berufen sich demgegenüber auf die Vorteile, die durch Dezentralisierung der Entscheidungsbefugnisse begründet werden können. Dementsprechend wird auch in der Literatur gefordert, die Aufgaben den Kommunen ausschließlich zur Selbstverwaltung, also *ohne fachliche Aufsicht* des Landes zu übertragen. Nur die „politische“ Dezentralisierung sei wirkliche Kommunalisierung. Die Kommunen dürften nicht für den Staat „in Dienst genommen“ oder gar tendenziell „verstaatlicht“ werden.³⁸

Diese Minimierung des Staatseinflusses wäre aber nicht akzeptabel und durch die Vorteile der kommunalen Aufgabenerledigung nicht gerechtfertigt. Zwar kann es für die Entscheidungsqualität von Vorteil sein, dass die Einwohner der Kommunen größere Chancen haben, ihre Interessen in die Entscheidungsprozesse einzubringen, als die Bürger des Landes dies über ihre Volksvertreter können. Es ist auch wichtig und bedeutsam, dass auf kommunaler Ebene Nachwuchs für politische Mandate und Ämter (und auch für Führungsfunktionen der Kommunalwirtschaft) herangebildet wird. Wegen ihrer Rekrutierungsfunktion für Landes- und Bundespolitiker kann die Kommunalpolitik deshalb – mit ein wenig Pathos – als „Schule der Demokratie“ bezeichnet werden. In der Landesverfassung Mecklenburg-Vorpommern heißt es dementsprechend, die Selbstverwaltung in den Gemeinden und Kreisen diene „dem Aufbau der Demokratie von unten nach oben“ (Art. 3 Abs. 2).

Dieser Zusammenhang darf indessen nicht zu dem Schluss verleiten, dass die Kommunalpolitik die „reineren“, „bessere“ oder effektivere Form demokratischer Willensbildung darstelle. Die ehrenamtlichen Kommunalpolitiker entscheiden zwar idealiter „orts-“ und „bürgernäher“ als die Abgeordneten der Landtage und des Bundestages, sie können die Wünsche und Sorgen der Einwohner vor Ort unvermittelt und genauer wahrnehmen, und sie können „Vollzugspluralität“ schaffen,³⁹ indem sie Auslegungs- und Beurteilungsspielräume der vorgegebenen Normen ausschöpfen, empfohlene Standards unter- oder überschreiten oder sonst administrative Innovationen realisieren. Aber ein Zuviel an Pluralität kollidiert nicht nur mit dem Gleichbehandlungsgebot, auf das die „Kunden“ Wert legen, sondern gerät leicht in Gegensatz zu den je spezifischen rechtlichen Rahmenbedingungen des Verwaltungshandelns, insbesondere im Ordnungsrecht und beim Umweltschutz. Keine Kommune

37 Streng *rechtlich* betrachtet, reicht die Wirkung des Gleichbehandlungsgebots nicht über den Zuständigkeitsbereich des jeweils handelnden Verwaltungsträgers hinaus. Als politisch wirksame Kraft überschreitet es aber diese Grenzen, wie ein Blick in beliebige politische Medien lehrt.

38 Vgl. etwa *Wollmann* 2008, S. 262.

39 *Henneke* 2008, S. 43.

kann sich eine versammlungsrechtliche Praxis leisten, die mit den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts unvereinbar ist, keine Immissionsschutzbehörde kann von den Vorschriften der TA-Luft abweichen. Im Übrigen wird die Vielfalt der Entscheidungsmöglichkeiten auch durch soziale, wirtschaftliche und technische Zwänge eingeschränkt.

Die Qualität der lokalen Demokratie hängt davon ab, *wie* sie ihre Möglichkeiten nutzt. Das jedoch ist immer auch von ihren eigenen Vorstellungen und Interessen und denen ihrer sozialen oder politischen Gruppe geprägt. Die Partizipation der Bürger garantiert nicht, dass in Gemeinde- und Stadträten und Kreistagen nur Politik im Sinne der Mehrheit der Einwohner betrieben wird. Ehrenamtliche Kommunalpolitiker sind heute zwar nicht mehr die Honoratioren des 19. Jahrhunderts, das Besitz- und Bildungsbürgertum, aber selbstverständlich findet auch hier Repräsentation statt und nicht unmittelbare Demokratie, und damit bilden sich neue Eliten heraus, teils aufgrund parteipolitischer Verbindung, teils aus anderen Netzwerken.⁴⁰ (Die speziellen Formen der Bürgerbeteiligung gehören nicht in diesen Zusammenhang, sie sind oft gerade gegen die institutionalisierte Selbstverwaltung gerichtet.) Dass dadurch auch potentielle Nachteile entstehen, etwa die Gefahr der Parteipolisierung oder der Befangenheit infolge zu großer Nähe der Entscheider zu den Betroffenen, wird niemand bestreiten.

Bei allem Respekt vor der verfassungsrechtlich gewährleisteten kommunalen Selbstverwaltung bleibt eines klar: Die Kommunen sind Untergliederungen des Staates und nicht Fremdkörper in ihm mit eigener höchstrangiger Entscheidungsmacht („Souveränität“). Das Land hat eine sozialstaatlich begründete Verantwortung für die Erfüllung der Mindestziele staatlichen Verwaltens und braucht deshalb Einflussrechte, die auch praktikabel sein und schnell wirken müssen. Die reine Rechtsaufsicht des Staates über die Kommunen ist für die effektive und zügige Koordination der Verwaltung zu schwerfällig und mit einem hohen Risiko von Rechtsstreitigkeiten belastet.

Theoretisch wäre es sogar denkbar, statt einer immer weiter gehenden Kommunalisierung für den Bereich der notwendigerweise staatlich dirigierte Aufgabenerfüllung eine landeseigene Verwaltung neben die Kommunalverwaltung zu stellen. Die kommunale Selbstverwaltung wäre dadurch nicht beeinträchtigt, aber es müssten diejenigen⁴¹ Landesverfassungen geändert werden, die den Kommunen pauschal „alle öffentlichen Aufgaben“ zur Erledigung zuweisen.

e) Kooperation als Alternative?

Wer das ganze Feld der Möglichkeiten betrachten will, muss noch weiter ausgreifen. So gehört zu den Alternativen auch die Intensivierung der *Zusammenarbeit* zwischen den bestehenden Einheiten, sei es durch dauerhafte Beteiligung an gemeinsamen Einrichtungen, sei es durch Rahmenvereinbarungen über gegenseitige Unterstützung auf einzelnen Verwaltungsgebieten und bei einzelnen kommunalen Einrichtungen. Sie wird von den kommunalen Gegnern der Gebietsneugestaltung als Ersatz von Fusionen propagiert und ist gewiss in manchen Bereichen, bei eingeschränktem Aufgabenkreis, in der Form von Zweckverbänden oder interkommunalen Vereinbarungen bewährt – man denke an gemeinsame Katastrophenschutzstellen und Rettungsdienste, gemeinsame Datenverarbeitung oder Ähnliches.

40 Vgl. dazu exemplarisch bereits die Studien von *Dahl* 1961 und *Grauhan* 1970.

41 S. oben Fn. 33.

Diese Organisationsform hat aber auch große Nachteile, allen voran den der Vermischung und Verwischung von Verantwortung. An den Ärgernissen rund um die Arbeitsgemeinschaften nach dem Sozialgesetzbuch II⁴² lässt sich erkennen, welche Unklarheiten und Unsicherheiten durch eine Mischverwaltung entstehen, die zwei „Herren“ zugeordnet ist. Während allenthalben Entflechtung und Transparenz der Entscheidungszuständigkeiten propagiert werden, gerät die sozialrechtliche Grundsicherung erneut in die Politikverflechtungsfälle⁴³ – diese fatale Situation sollte in den Auseinandersetzungen um die kommunale Gebiets- und Funktionalreform nicht zum Vorbild werden.

f) Finanzausgleich als „dritter Weg“?

Die Nöte der Kommunen werden teilweise durch den kommunalen Finanzausgleich abgemildert, der in allen Flächenländern gesetzlich vorgeschrieben ist. Er ist unverzichtbar, weil die Ungleichheiten der Einnahmenentwicklung im Verhältnis der Kommunen zueinander und zum Land zu solcher Unterstützung nötigen. Man könnte nun meinen, der Finanzausgleich mache eine Neugliederung der Gebiete überflüssig, weil kleine Kommunen mit Hilfe von Ausgleichsleistungen überleben können. Damit würde aber eine strukturelle Fehlorganisation verfestigt und verstetigt. Ziel der Landespolitik sollte vielmehr sein, die Kommunen möglichst weitgehend vom Finanzausgleich unabhängig werden zu lassen. Die in diesem Zusammenhang auftauchenden Fragen nach der richtigen Verteilung der Steuerquellen können hier nicht diskutiert werden.

4. Rechtsprinzipien und politische Gestaltung: Verfassungsrechtliche Kontroversen um die „richtige“ Politik

Der Gesetzgeber kann aktuelle Probleme nicht so lösen, als befände er sich in der „Stunde Null“; er kann kein völlig neues Konzept „auf dem Reißbrett“ entwerfen und in logischen Schritten umsetzen – auch wenn sich einige Landesverfassungsgerichte das so denken und als Ideal darstellen.⁴⁴ In der politischen Praxis muss immer von den bestehenden Verhältnissen ausgegangen werden; jede Neuregelung baut auf den früheren Entscheidungen auf, und sei es nur insofern, als sie diese mehr oder weniger umfassend korrigieren will. Das Alte wirkt stets auch in das Neue hinein, es behält seine „Reservate“ manchmal an versteckten Stellen, manchmal aber auch im Zentrum des Regelungsbereichs. „Reformieren“ ist leichter gesagt als getan.

Wie aber soll ein Gesetzgebungsprozess ablaufen, damit er „rational“ genannt werden kann und nicht nur unsystematisches „Durchwurschteln“? Rechtsprinzipien können dazu beitragen, dass der Prozess strukturiert wird, dass notwendige Schritte sorgfältig abgearbeitet und wesentliche Aspekte beachtet werden. Aber Rechtsprinzipien können die Inhalte gesetzgeberischer Entscheidungen nicht vollständig vorformen. Sie lassen stets Entscheidungsspielräume, die von der Politik in ihrer eigenen Verantwortung ausgefüllt wer-

42 Das BVerfG hat die entsprechende Regelung in § 44 b SGB II für verfassungswidrig erklärt (U. v. 20.12.2007, BVerfGE 119, 331 [365ff.]); dazu u.a. *Korioth* 2008 m.w.N.

43 Siehe *Kaps* in diesem Heft.

44 Vgl. etwa ThürVerfGH, LVerfGE 5, 391 = ThürVBl. 1997, 104 = NVwZ-RR 1997, 639; s.a. *Ruffert* 2006 S. 267

den müssen. Wo diese Verantwortung übersehen wird, kommt es zu Machtverschiebungen zwischen Legislative und Judikative, die vom Rechtsstaatsprinzip nicht gefordert sind und u.U. mit dem Demokratieprinzip nicht vereinbar sind.

Rechtsprinzipien wie das Rechtsstaats-, das Sozialstaats- und das Demokratieprinzip können nicht wie einfache Rechtsregeln („Rechts fahren“, „Höchststeuersatz 42 Prozent“ usw.) „angewendet“ werden.⁴⁵ Sie nötigen stets zur *Abwägung* zwischen verschiedenen, je für sich wünschenswerten Zielen. Dabei kann der Gesetzgeber nicht in derselben Weise vorgehen wie eine Verwaltungsbehörde; denn er ist seinerseits nicht an vorgegebene Ziele gebunden, sondern hat diese erst zu konkretisieren.

Die Kommunen begleiten solche Gesetzgebungsprozesse regelmäßig mit einem verfassungsrechtlichen „Sperrfeuer“, das bisweilen durchaus Wirkungen zeigt. Ein herausragendes Beispiel dafür, wie weit sich die Verfassungsgerichtsbarkeit dabei vorwagt, bildet die Entscheidung des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 26. Juli 2007,⁴⁶ die dem Landesgesetzgeber so schwere Abwägungsfehler vorgehalten hat, dass das ganze Verwaltungsmodernisierungsgesetz verfassungswidrig sei. Dieses Urteil ist methodisch falsch angelegt und im Ergebnis nicht akzeptabel.⁴⁷ Seine Grundthese, dass die Kreise „überschaubar“ sein müssen, dass die ehrenamtliche Mitwirkung aller Schichten der Bevölkerung an der Kreiskommunalpolitik ohne unzumutbaren Zeitaufwand möglich sein muss und dass die Kreistagsabgeordneten in der Lage sein müssen, alle entscheidungsbedürftigen Sachverhalte aus eigener Anschauung zu beurteilen, entspricht den Idealvorstellungen einer kommunalen Gliederung aus den frühesten Phasen der Kommunalreform, der „Befreiung“ der Städte von staatlicher „Bevormundung“. Diese Vorstellung einer weitgehend autonomen, nach eigenen Interessen der lokalen Wählerschaft gestalteten Entwicklung der Städte (und später auch der Kreise) hat nach wie vor den nostalgischen Charme einer vermeintlich glücklicheren Vergangenheit; sie symbolisiert die Abkehr von den Zwängen der Massendemokratie, der Technik und der von ihr geprägten und globalisierten Wirtschaft und den Rückzug der parteiverdrossenen Bürger in die Nische der lokalen Eigenständigkeit. Aber kein Verfassungsgericht kann solche „goldenen“ Zeiten herbeijudizieren. Entscheidungen wie das Greifswalder Kreisgebietsurteil verschleiern die Tatsache, dass die sozialen Voraussetzungen für eine solche Prägung der Kommunalpolitik nicht gegeben sind. Das LVerfG Mecklenburg-Vorpommern räumt selbst ein, dass es schon heute, in den kleinen Kreisen, um die „bürgerschaftlich-demokratische Entscheidungsfindung“ schlecht bestellt ist, dass eben *nicht* „Vertreter aus möglichst vielen gesellschaftlichen Gruppen sich zusammenfinden, um im Austausch der Meinungen vor dem Hintergrund unterschiedlicher Kenntnisse und Erfahrungen lebensnahe, die Probleme bewältigende Entscheidungen zu treffen“, sondern „dass es bereits jetzt in den Kreistagen weit überproportional Angehörige des öffentlichen Dienstes und Personen gibt, die einen Beruf nicht mehr oder noch nicht ausüben“⁴⁸ – also Rentner und Pensionäre sowie Hausfrauen, Arbeitslose, Schüler und Studenten. Durch Beibehaltung kleiner Kreise wird sich die angestrebte „kraftvolle Selbstverwaltung“ gewiss nicht herbeizaubern lassen.

Ein anderer Ansatz der Landesverfassungsgerichte bei der Überprüfung der Gebietsreformen besteht in der Kontrolle der *Abwägung*, die der Gesetzgeber vorgenommen hat.

45 Dazu Bull 2008a.

46 S. oben Fn. 4.

47 Zur Kritik des Urteils vgl. Mehde 2007; Hans Meyer 2008; Bull 2008a und d.

48 IV. 6. a) des Urteils (S. 53).

Dabei hat das BVerfG an sich längst klargestellt, dass eine Abwägungskontrolle nur in engen Grenzen zulässig ist, nämlich im Kern nur zur Aufdeckung gesetzgeberischer Willkür.⁴⁹ Der Gesetzgeber ist keine Verwaltungsbehörde, deren Handeln am Gesetz gemessen wird und die zu gleichmäßiger Ermessensausübung verpflichtet ist. Die umfassende Abwägungskontrolle umfasst die Frage nach Eignung, Erforderlichkeit und Proportionalität (Verhältnismäßigkeit von Zweck und Mittel) und ist damit letztlich eine Form von Zweckmäßigkeitprüfung. Als Klugheitsregel ist das Verhältnismäßigkeitsprinzip gut brauchbar, als Rechtsnorm ist es heikler als man üblicherweise annimmt; denn immer wird dabei ein Teil der ursprünglichen Entscheidungs- und Auswahlkompetenz an das Gericht übertragen. Dies ist zwingend, wenn es um Eingriffe in Rechte von Individuen geht; es ist problematisch, wenn über Rechte öffentlicher Körperschaften gestritten wird.

Auf Abwägungsmängel hat auch der Niedersächsische Staatsgerichtshof seine Entscheidung zu § 4 Abs. 1 Lüchow-Dannenberg-Gesetz gestützt. Zwar betont auch dieses Landesverfassungsgericht zunächst, dass es „den größeren Spielraum des Gesetzgebers zu respektieren“ habe, zieht aber daraus nicht die gebotene Konsequenz, sondern stellt fest, der Gesetzgeber habe „die Vor- und Nachteile der Aufgabenübertragung“ (von den Samtgemeinden auf den Kreis) „nicht hinreichend ermittelt, seiner Abwägung daher in diesem Teilaspekt der Reform einen unvollständigen Sachverhalt zugrunde gelegt und in der Folge nicht ausreichend dargelegt, dass gerade durch § 4 Abs. 1 Lüchow-Dannenberg-Gesetz beachtliche Belange des Gemeinwohls geschützt werden, die der Garantie kommunaler Selbstverwaltung nach Art. 57 Abs. 1, 3 NV vorgehen“.⁵⁰ Es sind also Ermittlungs- und Darlegungsmängel, die nach Ansicht des NdsStGH zur Verfassungswidrigkeit des Gesetzes führen. Diese rechtliche Konstruktion wird zwar auch von anderen Landesverfassungsgerichten benutzt; bei genauem Hinsehen wird damit aber nur die inhaltliche Position des Gerichts in eine prozessuale Rüge eingekleidet, nämlich die Zweifel daran, dass die von der Landesregierung behaupteten und vom Landtag akzeptierten Synergie- und Einspareffekte wirklich eintreten würden. Angezweifelt wird im Kern die Prognose des Gesetzgebers – oder hätte der StGH es genügen lassen, wenn in der Gesetzesbegründung oder den Ausschussprotokollen längere Ausführungen über die Effizienz zentraler Aufgabenwahrnehmung enthalten gewesen wären?

5. Die Verteilung der Aufgaben auf die Ebenen der öffentlichen Verwaltung

Der Kern der Problematik liegt in dem Begriff der „örtlichen Angelegenheiten“ bzw. „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ (Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG). Das BVerfG definiert sie als

„diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben [...], die also den Gemeindeeinwohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der (politischen) Gemeinde betreffen.“⁵¹

49 BVerfGE 86, 90 (109 f.); dazu u.a. *Bull* 2008a und 2008d.

50 NdsStGH, U.v.6.12.2007, NordÖR 2008, 162 (166).

51 BVerfGE 79, 127 (151 f.); zuvor schon E 8, 122 (134), 50, 195 (201) und 52, 95 (120); bestätigt in E 110, 370 (400).

Diese Formel, die übrigens aus Anlass einer Streitigkeit zwischen einer Gemeinde und einem *Kreis* entstanden ist, liefert keine eindeutige Abgrenzung. Die örtliche Nachbarschaft begründet zwar gewisse Gemeinsamkeiten und gewiss vielfach auch den Wunsch, innerhalb dieser örtlich bestimmten Interessengemeinschaft autonom Lösungen zu erarbeiten, aber an den meisten gemeindlichen Angelegenheiten besteht auch ein Interesse der größeren Gemeinschaft, also der Einwohnerschaft des Kreises (der Region) oder des Landes – man denke an den Natur- und Denkmalschutz; für das „Welterbe“ interessiert sich sogar – legitimerweise – die ganze Völkergemeinschaft in Gestalt der UNESCO. Andererseits gibt es viele „Bedürfnisse und Interessen“, die zwar „das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der Gemeinde betreffen“, aber keineswegs in dieser örtlichen Gemeinschaft wurzeln, sondern überall in gleicher Weise bestehen, z.B. das Interesse an sauberer Luft, guten Verkehrsverhältnissen und geordneter Abfall- und Abwasserentsorgung. Die Aufgabenträgerschaft der Kommunen hat sich zwar auf vielen Gebieten bewährt und braucht nicht geändert zu werden, aber wenn die Gemeinde oder der Kreis bei diesen Aufgaben versagt, muss das Land sich darum kümmern (nicht unbedingt durch Verschiebung der Zuständigkeit, aber jedenfalls durch verpflichtende Einwirkung auf die Kommune). Ob es dann noch sinnvoll ist, von „örtlich verwurzelten“ Aufgaben und von vollkommener Selbstverwaltung zu sprechen, mag man bezweifeln.

Die Aufgabenordnung kann also, zugespitzt gesagt, gar nicht von den verfassungsrechtlichen Begriffen her konzipiert werden, sondern muss auf den historischen Entwicklungen⁵² aufbauen – zumindest soweit sie nicht heute zu allzu fragwürdigen Ergebnissen führen – und muss sodann nach den geänderten Anforderungen weiterentwickelt werden. Die Politik ist dabei jedoch einer intensiven Kontrolle durch die Landesverfassungsgerichte unterworfen, die zum Schutz der bestehenden kommunalen Selbstverwaltung gelegentlich sogar bereit sind, sehr weitgehende Folgerungen aus der Verfassungsgarantie zu ziehen.

6. Die Bedingungen „kraftvoller“ Selbstverwaltung

Nehmen wir das Ideal einer „kraftvollen“, kreativen und bürgernahen kommunalen Selbstverwaltung ernst und fragen nach den Bedingungen, unter denen diese sich heute am besten entwickeln kann, so lautet die erste Ermahnung an die Mitdiskutanten: Lasst uns Schluss machen mit der Idealisierung und Idyllisierung von Kommunalverwaltung und Kommunalpolitik! Die Beamten und Angestellten der Städte und Kreise sind nicht deshalb „besser“ und entscheiden nicht deshalb „bürgerfreundlicher“, weil sie kommunale Beschäftigte sind, und die Stadtverordneten und Kreistagsmitglieder sind nicht die besseren Demokraten, weil sie auf kommunaler Ebene agieren. Die Verwaltung ist zunächst einmal an das Gesetz gebunden, und die autonomen kommunalen Satzungen sind nicht von vornherein bürgergerechter als das staatliche Recht.

Die kommunale Selbstverwaltung ist nicht mit Laienverwaltung gleichzusetzen, sondern ihre Besonderheit besteht darin, dass die hauptamtliche Verwaltung durch Laien geleitet und kontrolliert wird. Ehrenamtlichkeit soll Unbefangenheit und „Direktheit“ der Kommunalverwaltung sichern, nicht aber unprofessionelle, unqualifizierte Leistungserbringung fördern. Vielmehr sollen selbstverständlich alle Beteiligten möglichst gut in-

52 Dazu *Seckelmann* in diesem Heft.

formiert und sachlich kompetent sein. In der Aufgabe der Kontrolle über die Verwaltung besteht strukturell kein Unterschied zwischen Kommunal- und Landtagsmandat – außer dass das letztere (insbesondere wegen seiner größeren Arbeitslast) zum Hauptamt gemacht worden. Was das LVerfG M- V gegen eine vermeintliche Tendenz zur „Professionalisierung“ der Kommunalpolitik und damit gegen die Unterstützung der Ehrenamtler durch hauptamtliche Mitarbeiter geäußert hat, überzeugt nicht. Eine wirkliche Professionalisierung ist zwar auf der Ebene der Kommunen nicht erforderlich und wohl auch nicht sinnvoll, aber Arbeitsteilung ist auch in der Kommunalpolitik selbstverständlich. Nicht jeder Kommunalvertreter muss alles wissen und können, was in seinem Ort oder seinem Kreis geschieht oder geschehen sollte, und wer einen solchen überzogenen Anspruch vertritt, macht es den Menschen noch schwerer, sich ehrenamtlich zu engagieren, als es ohnehin schon ist.

Die wirklich großen Probleme, mit denen die Kommunen konfrontiert sind, lassen sich allein mit Verschiebungen in der Aufgabenordnung oder Veränderungen der Einflussmöglichkeiten des Staates nicht lösen. Die Finanzkrise aller öffentlichen Hände verlangt ein hohes Maß an Disziplin und Selbstbeschränkung von Ländern wie Kommunen. Die Schrumpfungsprozesse, die durch die sinkenden Bevölkerungszahlen verursacht werden, müssen durch gemeinsame Anstrengungen bewältigt werden; die einzelne Kommune wird das oft nicht schaffen. Die Ausgliederung und Privatisierung kommunaler Unternehmen hat „einen tiefgreifenden Wandel der Erfüllung staatlicher Aufgaben“⁵³ bewirkt, aber sie entlastet die Trägerkommunen letztlich nur begrenzt und bedingt. Der verstärkte Einsatz von Technik kann in manchen Bereichen helfen, aber er hat Folgen, die nicht immer erwünscht sind, z.B. den Verlust von Beratungsleistungen und die Schematisierung von Entscheidungsvorgängen. Zahlreiche Projekte und Planungen sind im Kern deshalb umstritten, weil Interessen der Gebietsangehörigen (oder Einzelner von ihnen, z.B. von Wirtschaftsunternehmen) und solche der übergeordneten Einheiten aufeinander treffen, wobei beide Seiten behaupten, das Allgemeininteresse zu vertreten. Zu Konflikten zwischen Landespolitik und Kommunen kommt es in erster Linie nicht deshalb, weil die eine Seite die andere unterdrücken will, sondern weil die bezeichneten Interessenkonflikte im gesellschaftlichen Bereich auf der unteren Ebene nicht gelöst werden können.

Zugunsten der kommunalen Selbstverwaltung ist jedoch festzustellen: Es ist zumindest schlicht *zweckmäßig*, alle Angelegenheiten, die sich im wesentlichen nur auf die örtliche Bevölkerung auswirken, vor Ort erledigen zu lassen. Die Verselbständigung der kommunalen Verwaltung und ihre Unterordnung unter gewählte Vertreter des Kommunalvolkes begründet gewisse Möglichkeiten, im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben auch nach örtlichen Prioritäten zu entscheiden oder die Aufgabenerfüllung durch Personal- und Organisationsentscheidungen zu beeinflussen.

Wenn ich der Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben durch die kommunale Selbstverwaltung „Zweckmäßigkeit“ attestiere, ziehe ich die Kritik derer auf mich, denen die kommunale Selbstverwaltung als ein besonders hoher Wert erscheint, der um seiner selbst willen erhalten und gepflegt werden müsse. Ich nehme solche Kritik in Kauf, weil ich die geradezu gebetsmühlenartige Beschwörung der verfassungsrechtlichen Großformeln nicht für hilfreich halte. Klare normative Handlungsanweisungen sind oft nützlicher als der Verweis auf Ideale und Prinzipien, die erst mit gegenläufigen Grundsätzen abgewogen werden müssen. Wer die kommunale Selbstverwaltung unangemessen idealisiert,

53 Burgi 1999, S. 1.

trägt zur Verfestigung der bestehenden Machtstrukturen bei. Ob aber durch Stärkung der Kommunalpolitik zwangsläufig immer auch die Lebenssituation der betroffenen Menschen verbessert wird, ist keineswegs sicher.

Literatur

- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars*, 2006: Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine policyorientierte Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Brosius-Gersdorf, Frauke*, 2007: Demographischer Wandel und Daseinsvorsorge, in: *VerwArch* 98, S. 317-355.
- Bull, Hans Peter*, 2003: Über den richtigen Gebietszuschnitt von Ländern und Verwaltungsbezirken, in: *NordÖR* S. 438-443.
- Bull, Hans Peter*, 2008a: Kommunale Selbstverwaltung heute – Idee, Ideologie und Wirklichkeit, in: *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl)*, S. 1-11.
- Bull, Hans Peter*, 2008b: Daseinsvorsorge im Wandel der Staatsformen, in: *Der Staat* S. 1-19.
- Bull, Hans Peter*, 2008c: Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen einer Funktional-, Struktur- und möglichen Kreisgebietsreform in Schleswig-Holstein, in: Landesregierung Schleswig-Holstein (Hrsg.), *Gutachten zur Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein*, Kiel: Lorenz-von-Stein-Institut, S. 1-126.
- Bull, Hans Peter*, 2008d: Falscher Abwägungsprozess oder „falsches“ Ergebnis? In: *Büchner, Christiane/Franzke, Jochen/Nierhaus, Michael* (Hrsg.), *Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen*, Potsdam: Universitätsverlag.
- Burgi, Martin*, 1999: Funktionale Privatisierung und Verwaltungshilfe: Staatsaufgabendogmatik, Phänomenologie – Verfassungsrecht. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Dahl, Robert A.*, 1961: *Who governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Erbguth, Wilfried*, 2008: Zur gescheiterten Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern, in: *Die Öffentliche Verwaltung (DÖV)*, S. 152-155.
- Finanzministerium des Landes Schleswig-Holstein* 2008: Einschätzungen zu den Fragestellungen „Auswirkungen von E-Government auf die Aufgabenerledigung, insbesondere alternative Modelle der Aufgabenerledigung“ und „Auswirkungen der Aufgabenübertragungen auf die IT-Struktur“, in: Landesregierung Schleswig-Holstein (Hrsg.), *Gutachten zur Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein*, Kiel: Lorenz-von-Stein-Institut, S. 765-843.
- Frey, Bruno S.*, 1997: *Ein neuer Föderalismus für Europa: Die Idee der FOCJ*, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Gern, Alfons*, 2003: *Deutsches Kommunalrecht*, 3. Auflage, Baden-Baden: Nomos.
- Grauhan, Rolf-Richard*, 1970: *Politische Verwaltung. Auswahl und Stellung der Oberbürgermeister als Verwaltungschefs deutscher Großstädte*, Freiburg i.Br.: Rombach.
- Henneke, Hans-Günter*, 2008: Selbst-Verwaltung in Gemeinden und Kreisen als Pluralisierungsfaktor, in: *Trute, Hans-Heinrich/Groß, Thomas/Röhl, Hans Christian/Möllers, Christoph* (Hrsg.), *Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts*, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 17-44.
- Hesse, Joachim Jens*, 2008: Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein, in: Landesregierung Schleswig-Holstein 2008: *Gutachten zur Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein*, Kiel: Lorenz-von-Stein-Institut, S. 319-574.
- Jock, Christian* (Hrsg.), 2008: *Aktivitäten auf dem Gebiet der Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Ländern und beim Bund 2006/2007*. Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung.
- Van Kaldenkerken, K. H.*, 1973: Planungsprobleme durch kommunale Neugliederung, in: *Mitteilungen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt)*, Sonderdruck März 1973, Köln.
- Korioth, Stefan*, 2008: Leistungsträgerschaft und Kostentragung bei der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) – Aufgabenwahrnehmung aus „einer Hand“ zwischen reformiertem Grundgesetz und Bundesverfassungsgericht, *DVBl* S. 812-821.

- Mehde, Veith*, 2005: Wettbewerb zwischen Staaten, Baden-Baden: Nomos.
- Mehde, Veith*, 2007: Das Ende der Regionalkreise? In: Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland (NordÖR), S. 331-339.
- Mehde, Veith*, 2008: Verwaltungsstrukturreform als Element der Verwaltungsmodernisierung. Vortrag auf dem Symposium des Innenministeriums Nordrhein-Westfalen: Die Verwaltungsstrukturreform des Landes Nordrhein-Westfalen – Konzepte, Maßnahmen, Folgefragen, 13. Juni 2008 in Düsseldorf.
- Meyer, Hans*, 2008: Liegt die Zukunft Mecklenburg-Vorpommerns im 19. Jahrhundert?, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), S. 24-33.
- Von Mutius, Albert* (Hrsg.), 1995: Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein. Schlussbericht der Enquête-Kommission zur Verbesserung der Effizienz der öffentlichen Verwaltung des Schleswig-Holsteinischen Landtages, Heidelberg: R. v. Decker.
- Von Oertzen, Hans-Joachim/Thieme, Werner* (Hrsg.), 1981 ff.: Die kommunale Gebietsreform. Schriftenreihe (16 Bände), Baden-Baden: Nomos.
- Ruffert, Matthias*, 2006: Verfassungsrechtlicher Rahmen für eine Gebiets- und Funktionalreform im Freistaat Thüringen, in: Thüringer Verwaltungsblätter (ThürVBl.), S. 265-270.
- Ruge, Kay*, 2006: Verwaltungsreformen in den Bundesländern, in: Zeitschrift für Gesetzgebung S. 129-150.
- Schuppan, Tino* 2008: Gebietsreform im E-Government-Zeitalter, in: Verwaltung & Management, S. 66-78.
- Seitz, Helmut*, 2008: Fiskalische und ökonomische Aspekte der Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein, in: Landesregierung Schleswig-Holstein (Hrsg.), Gutachten zur Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein, Kiel: Lorenz-von-Stein-Institut, S. 585-766.
- Stober, Rolf*, 1996: Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl, Stuttgart u.a.: Kohlhammer.
- Thieme, Werner*, 1984: Verwaltungslehre, 4. Aufl, Köln u.a.: Heymanns.
- Thieme, Werner/Prillwitz, Günther*, 1981: Durchführung und Ergebnisse der kommunalen Gebietsreform (Die kommunale Gebietsreform, Band I 2), Baden-Baden: Nomos.
- Waechter, Kay*, 1997: Kommunalrecht, 3. Aufl., Köln u.a.: Heymanns.
- Wagener, Frido*, 1969: Neubau der Verwaltung. Berlin: Duncker & Humblot.
- Wollmann, Hellmut*, 2006: Staatsorganisation zwischen Territorial- und Funktionalprinzip im Ländervergleich – Varianten der Institutionalisierung auf der dezentral-lokalen Ebene, in: *Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeiner, Frank* (Hrsg.), Politik und Verwaltung. PVS Sonderheft 37.
- Wollmann, Hellmut*, 2008: Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung. England, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich. Hrsg. von der Wüstenrot Stiftung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Anschrift des Autors: Prof. Dr. Hans Peter Bull, Falckweg 16, 22605 Hamburg
E-Mail: HP-Bull@t-online.de