

## 2. *Die politische Stellung der Gemeinden im bundesstaatlichen Verfassungssystem*

Oscar W. Gabriel

### 2.1. Kontinuität und Wandel im deutschen Selbstverwaltungsdenken

Die Neuordnung der kommunalen Selbstverwaltung im Nachkriegsdeutschland konnte an eine verhältnismäßig lange Tradition anknüpfen. (vgl. den Beitrag von Hilles in diesem Band). Demnach lag es nahe, die geschichtlichen Erfahrungen in die Neugestaltung des Selbstverwaltungsrechts einzubeziehen, aber auch die fälligen Anpassungen an die eingetretenen gesellschaftlichen Veränderungen vorzunehmen.

Die *Gründe*, die ursprünglich zur Einführung der kommunalen Selbstverwaltung geführt hatten, sind in der Literatur umstritten. Als wichtigste Folge läßt sich jedoch eine bewußt politische Ausdeutung des Selbstverwaltungsgedankens in Deutschland angeben.

Das die Selbstverwaltung tragende Bürgertum bemühte sich, staatliche Eingriffe in den gemeindlichen Bereich so weit als möglich abzuwehren oder sie doch zumindest in den Grenzen der Rechtmäßigkeitskontrolle zu halten. Man verstand das Selbstverwaltungsrecht zunächst als ein wesentlich gegen den Staat gerichtetes, den bürgerlichen *Grundrechten* vergleichbares Abwehrrecht. Andererseits mußte die *Staatsführung* dem Übergreifen der in der Gemeinde gültigen Ordnungsprinzipien auf den gesamtstaatlichen Bereich vorbeugen, wenn sie nicht Forderungen nach einer Ablösung der obrigkeitsstaatlichen Herrschaft durch eine Selbstregierung des Bürgertums auslösen wollte. Die bis in die Weimarer Republik andauernde Zuordnung der Gemeinde zum vorstaatlichen, gesellschaftlichen Bereich und die „wesensmäßige“ Abgrenzung von Staat und – nicht-staatlicher – gemeindlicher Selbstverwaltung hat in diesen Bedingungsfaktoren ihre ideologischen und politisch-gesellschaftlichen Ursprünge.

Der Gegensatz „Staat–kommunale Selbstverwaltung“ ist auch aus dem verfassungsrechtlichen Denken der Bundesrepublik noch nicht gänzlich verschwunden. Dies findet nicht zuletzt im gemeinderechtlichen Vokabular seinen Ausdruck: Im Gegensatz zu den angelsächsischen Ländern spricht man in Deutschland stets von *Selbstverwaltung*. Erst neuere politikwissenschaftliche Arbeiten greifen dagegen die Idee der bürgerschaftlichen *Selbstregierung* auf. Zu Recht weist Laux (1970: 219) darauf hin, „daß der Selbstverwaltungsgedanke in Deutschland *administrativ* zwar hervorragend, *politisch* aber ungenügend verarbeitet worden ist.“



Dem Verfassungsgeber im Bund und in den Ländern stellte sich bei der Neuordnung des Gemeinderechts in der Bundesrepublik die Aufgabe, kommunale Selbstverwaltung und politische Demokratie miteinander zu verbinden. Dies ist dem Grundgesetz, das in Art. 28 die Grundsätze des freiheitlichen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates auch für die kommunale Ebene verbindlich macht („Homogenitätsprinzip“) und das gesamtstaatliche Ordnungsmodell repräsentativer Demokratie für die „innere Gemeindeverfassung“ vorschreibt, nach vorherrschender Auffassung gelungen: „Selbstverwaltung und Demokratie (sind, OWG) als miteinander vereinbare Prinzipien von Verfassungs wegen anerkannt“ (für andere: Stern BK, Art. 28, Rdn. 22).

## 2.2. Die kommunale Selbstverwaltung als Strukturelement des demokratischen Staates

Nach der Überwindung des überkommenen Gegensatzes zwischen Staat und örtlicher Selbstverwaltung und der ausdrücklichen Einbeziehung der Gemeinden in die demokratische Ordnung ergibt sich eine neue politisch-rechtliche Definition ihrer gesamtstaatlichen Aufgabenstellung: Über ihre Funktionen als Bestandteil der *Staatsverwaltung* hinaus gilt die kommunale Selbstverwaltung als wichtiges Element *politisch-staatlicher* Machtverteilung und Dezentralisierung sowie als Zentrum politischer Initiative und aktiver bürgerschaftlicher Teilnahme. Schon in der Verfassung sind jedoch den dezentralisierenden und demokratischen, auf bürgerschaftliche Beteiligung gerichteten Funktionen der Gemeinden und Kreise deutliche Grenzen gesetzt: Obgleich sie überwiegend die kommunale Selbstverwaltung dem Staat zuordnen, konnte sich die Rechtsprechung und die Verfassungsrechtslehre bislang nicht dazu durchringen, die Gemeinden als dem Bund und den Ländern vergleichbare Ebene des demokratischen Staates zu betrachten. An die Stelle des überlieferten Gegensatzes zwischen Staat und Gesellschaft ist, in bezug auf die Stellung der kommunalen Ebene, der zwischen Staat bzw. *Politik und Verwaltung* getreten. Auch wenn von „politischer Verwaltung“ die Rede ist, so ordnet dennoch die kommunalrechtliche Literatur dennoch alle Gemeindeorgane, also auch die demokratisch bestellte Vertretungskörperschaft, den ausführenden Organen, d. h. der *Verwaltung* der Bundesländer zu. So entsteht die etwas seltsame verfassungspolitische Konstruktion eines drei- bzw. vierstufigen Verwaltungsgegenüber einem zweistufigen Staatsaufbau.

Freilich bereitet diese Zuordnung zur Verwaltung, wie schon aus dem Begriff „*Selbstverwaltung*“ hervorgeht, einige Schwierigkeiten; denn im Gegensatz zu den übrigen Bereichen der öffentlichen Verwaltung spielt das ehren-



amtliche, aus demokratischen Wahlen hervorgegangene Element der „Verwaltung“ eine wichtige, verfassungsmäßig abgesicherte Rolle: Nach Busch (1975: 139) „erfolgt die Legitimation öffentlicher Gewalt mit dem Ende des konstitutionellen Staates im staatlichen und kommunalen Bereich in derselben Weise durch Wahl zu Vertretungskörperschaften; das demokratische Element hat wesensbestimmenden Charakter für Staats- und Selbstverwaltung“.

Zudem kennt die deutsche Selbstverwaltungstradition die sogenannten Selbstverwaltungsangelegenheiten, die der Steuerung und Kontrolle durch den Gesetzgeber als dem politischen Führungsorgan der Verwaltung nicht unterliegen, sondern die eigenverantwortlich durch die kommunalen Organe gestaltet werden und in denen dem Verwaltungsorgan auch Rechtsetzungsbefugnisse verliehen sind. Aus diesen beiden Merkmalen (unmittelbare Wahl, Rechtsetzungsbefugnis), die wir in keinem anderen Bereich der öffentlichen Verwaltung finden, wird deutlich, daß auch rechtlich die Tätigkeit der Selbst-,verwaltungs“organe mit dem Begriff „Verwaltung“ nur höchst unzulänglich beschrieben ist. Im planenden Staate lassen sich zudem die Bereiche „Politik und Verwaltung“ kaum noch sinnvoll voneinander abgrenzen.

Diese Unklarheiten der rechtlichen Zuordnung erklären sich aus der geschichtlichen Entwicklung des Selbstverwaltungsgedankens. Im demokratischen, gewaltenteiligen Staat dagegen werden die konstruierten Unterschiede zwischen Selbstverwaltungs- und Staatsorganisation fragwürdig: Zu der ordnungspolitischen Grundentscheidung, die Gemeindeangelegenheiten dem Zuständigkeitsbereich der Länder zuzuordnen, gibt es sinnvolle Alternativen. Die Verfassungen der USA und der Schweiz räumen z. B. den Gemeinden eine bedeutend größere Selbständigkeit ein als dies in der Bundesrepublik der Fall ist. Ihre für Deutschland typische verfassungspolitische Zwitterstellung als „staatsnahe“ Gebilde, denen aber doch entscheidende Merkmale der „Staatlichkeit“ fehlen, bleibt systematisch unbefriedigend, wirklichkeitsfern und dem Demokratiegedanken abträglich: Den Gemeinden obliegt es heute, wie dem Bund und den Ländern, für ihren Gebietsbereich *verbindliche Entscheidungen zu treffen* und ein ausreichendes *Angebot an öffentlichen Gütern* zu erstellen. Die Art und Weise, in welcher die gemeindlichen Entscheidungen getroffen werden, gleicht derjenigen auf den anderen Ebenen der Staatsorganisation immer stärker: Strukturell und funktional läßt sich heute kein grundlegender Unterschied zwischen Staat und kommunalen Gebietskörperschaften mehr begründen. Auch die ausgeprägte Rolle, die die Gemeinde als Leistungs- und Entscheidungsträger im Bewußtsein ihrer Bürger spielt, spricht dafür, die Gemeinden als dem Bund und den Ländern gleichwertige Gebietskörperschaften anzusehen.



### 2.3. Die institutionelle Garantie der kommunalen Selbstverwaltung durch das Grundgesetz

Obgleich die Ausgestaltung der rechtlich-politischen Ordnung der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland traditionell zum Aufgabenbereich der Gliedstaaten gehört, besitzen diese in ihren Gestaltungsmöglichkeiten keine vollständige Freiheit.

Nach Art. 28, Abs. 1 GG muß die verfassungsmäßige Ordnung „in den Ländern“ und damit auch in den Gemeinden und Kreisen, den Grundsätzen des demokratischen, republikanischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne des GG entsprechen. Die Verfassung verlangt somit für alle Ebenen der Staatsorganisation eine gewisse Homogenität. Innerhalb dieser grundlegenden Bestimmungen verbleibt den Landesverfassungen und Gemeindeordnungen und z. T. auch noch den von den Gemeinden zu erlassenden Hauptsatzungen ein gewisser organisationsrechtlicher und -politischer Spielraum. Dies belegt auch die Vielfältigkeit der in der Bundesrepublik anzutreffenden „Inneren Gemeindeverfassungen“.

Noch in einer weiteren Hinsicht legen die verfassungsrechtlichen Bestimmungen des Art. 28 die weiteren Regelungen durch die nachgeordneten Gebietskörperschaften fest. Der Bund übernahm nämlich nach vorherrschender Auffassung die *Garantie für die Verwirklichung der kommunalen Selbstverwaltung* in den Ländern: Dem Landesgesetzgeber ist es nicht nur verboten, die Selbstverwaltung der Gemeinde offen oder verdeckt aufzuheben. Darüber hinaus enthält Art. 28, Abs. 2 auch ein verfassungsrechtliches und verfassungspolitisches Mindestprogramm, welches der Gesetzgeber zwar weiter ausgestalten, nicht aber schmälern darf. Diese Garantie schließt drei unterschiedliche, aber doch miteinander verbundene Aspekte ein: Als *Rechtssubjektsgarantie* sichert sie den Gemeinden (GV) das Handeln aus eigener Rechtspersönlichkeit zu; als Einrichtungs- oder *Institutsgarantie* gewährt sie eine bestimmte *Form* der öffentlichen Verwaltungstätigkeit (formale Institutsgarantie) sowie bestimmte *Verwaltungsaufgaben* (materiale Institutsgarantie). Schließlich enthält Art. 28, Abs. 2 eine zwingende *organisationsrechtliche Grundentscheidung* für einen Staatsaufbau nach Gemeinden und Kreisen. Auf diese Weise wurde zugleich der lange währende Streit um die Art der Rechtsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung zugunsten der Konstruktion einer „Institutsgarantie“ und gegen das Grundrechtsverständnis entschieden.

Allem Anschein nach wies das Grundgesetz den Gemeinden im Rahmen des demokratischen Staatsaufbaus eine starke, verfassungsgemäß gesicherte Stellung zu. Über die tatsächliche Bedeutung dieser Garantie läßt sich erst etwas sagen, wenn man den gemeindlichen Aufgabenbestand und den Spielraum eigenverantwortlicher Aufgabenerfüllung (Inhalt und Aufgaben) genauer untersucht hat.



Aus dem Verfassungstext, der den Gemeinden das Recht zuerkennt, *alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze eigenverantwortlich zu regeln*, lassen sich erste Hinweise auf Form und Inhalt der Selbstverwaltungsgarantie gewinnen.

### 2.3.1. *Die Bedeutung der Einrichtungsgarantie für den gemeindlichen Aufgabenbestand*

Nach vorherrschender Auffassung sichert das GG den Gemeinden einen, allerdings nicht genau beschriebenen und festgelegten Bestand eigener Aufgaben zu. An das *Örtlichkeitsprinzip* anknüpfend, überträgt es den Gemeinden alle *örtlichen öffentlichen* Aufgaben, soweit nicht durch Gesetz anderes bestimmt ist. Dadurch entzieht es zugleich alle nicht örtlichen und nicht öffentlichen Aufgaben der Regelungsbefugnis der Gemeinden.

Nun setzt die Kritik an der herrschenden Lehre völlig zu Recht an der Schwierigkeit an, örtliche von überörtlichen Aufgaben abzugrenzen. Sowohl im Verhältnis zwischen Bund, Ländern und Gemeinden als auch in demjenigen zwischen kommunalen Selbstverwaltungseinheiten stellte sich zwischenzeitlich ein derartiger Grad an Verflechtung ein, daß man heute nach dem Prinzip der Ortbezogenheit kaum noch sinnvoll Aufgaben abgrenzen kann. Die meisten Einrichtungen der öffentlichen Daseinsvorsorge in einer Gemeinde kommen in positiver wie in negativer Hinsicht auch den Nachbargemeinden zugute: Die Benutzung eines Schwimmbades oder einer Schule läßt sich nicht auf die Einwohner oder Bürger der Standortgemeinde beschränken. Ebenso wenig ist es zu verhindern, daß die durch einen Industriebetrieb verursachte Umweltverschmutzung auch die Nachbargemeinden beeinträchtigt („externe Effekte“).

Hieraus ergeben sich Schwierigkeiten bei der Bestimmung örtlicher Aufgaben, die wiederum dafür verantwortlich zu machen sind, daß der Staat in zunehmendem Maße ehemalige Selbstverwaltungsaufgaben in seine Entscheidungskompetenz zieht. Die entsprechenden Aufgaben werden dann gesetzlich geregelt und den Gemeinden obliegt im Wege der Auftragsverwaltung die Ausführung der Gesetze. War die allgemeine Festlegung der gemeindlichen Aufgaben (alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft statt Aufzählung der Aufgaben) d. h. der Verzicht auf eine Aufzählung, ursprünglich in der Absicht erfolgt, die kommunale Selbstverwaltung zu stärken, so erweist sich diese Regelung im modernen Eingriffsstaat zunehmend als Gefahr für die kommunale Selbstverwaltung.

Nach dem Verfassungstext ist die Gemeinde zur Regelung *aller* öffentlichen Aufgaben mit örtlichem Bezug berechtigt (Allzuständigkeit, Universalitätsprinzip). Dies Recht sichert den Gemeinden einen eigenständigen Gestaltungsbereich gegenüber dem Staat, verpflichtet sie aber zugleich in öffentlichen



Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft tätig zu werden. Doch stellen sich im Zusammenhang mit dem Grundsatz der Allzuständigkeit die bereits bekannten Schwierigkeiten: Wenn sich nicht mehr exakt bestimmen läßt, wann wir es mit einer örtlichen und wann wir es mit einer überörtlichen Aufgabe zu tun haben, trägt das Allzuständigkeitsprinzip nur noch wenig zur Stärkung der gemeindlichen Selbstverwaltung bei.

Obgleich die Literatur durchweg die *generalklauselartige* Sicherung der Selbstverwaltungsaufgaben hervorhebt, hat es sich – vermutlich nicht zuletzt unter dem Eindruck der beschriebenen Unklarheiten – eingebürgert, einige besondere *Hoheitsrechte* als verfassungsmäßig geschützt zu betrachten.

Die *Personalhoheit* enthält die Befugnis der Gemeinden, das kommunale Personalwesen (z. B. Einstellung, Beförderung, Einsatz der kommunalen Beamten, Angestellten und Arbeiter) eigenverantwortlich zu gestalten.

Mit dem Begriff „*Gebietshoheit*“ bezeichnet man das Recht zur Ausübung der Hoheitsgewalt auf dem Gemeindegebiet, was zunächst die Garantie eines abgegrenzten Gebietsbestandes voraussetzt.

Unter gemeindlicher *Finanzhoheit* verstehen wir die Kompetenz zu eigenständiger Einnahme- und Ausgabenwirtschaft, wie sie z. B. in der Erhebung von Gemeindesteuern, dem Erlaß einer Haushaltssatzung und eines Haushaltsplanes, in welchem die gemeindlichen Einnahmen und Ausgaben für den Zeitraum eines Jahres festgelegt werden, vorliegt.

Die *Planungshoheit* ist im Zeichen einer sich ausweitenden Planungstätigkeit der öffentlichen Gebietskörperschaften besonders bedeutsam. Sie umfaßt die Befugnis zur eigenverantwortlichen Ordnung und Gestaltung des Gemeindegebietes, also vornehmlich das Recht, Flächennutzungs-, Bebauungs- und in wachsendem Umfange kommunale Entwicklungspläne zu erlassen.

Auch die *Organisationshoheit* ergibt sich aus der Einrichtungsgarantie. Als „juristische Person“, kann die Gemeinde nur durch bestimmte Organe (Rat, Bürgermeister, Magistrat) handeln. Zur funktionsfähigen Gemeinde gehört somit das Recht auf „Eigenorganschaftsbildung“, also z. B. der Erlaß einer Hauptsatzung. Auch die Bestellung der Verwaltungsspitze und die Wahl des Rates dürften in diesen Bereich gehören. In enger Verbindung mit der Organisationshoheit steht die *Rechtssubjektshoheit*, also die Berechtigung, als juristische Person oder als Körperschaft des öffentlichen Rechts zu handeln.

Diese Ausstattung mit Hoheitsbefugnissen, unter welchen sicherlich der Planungs- und der Finanzhoheit in praktischer Hinsicht eine hervorgehobene Bedeutung zukommt, scheint der Gemeinde gleichfalls eine starke verfassungspolitische Stellung zu verschaffen. Doch gilt es, die Bezogenheit aller dieser Rechte auf das Örtlichkeitsprinzip im Auge zu behalten.

Die Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen örtlichen und überörtlichen Aufgaben sowie die Einbeziehung der Gemeinden in den gesamtstaatlichen Verbund verbieten es, diese Hoheitsrechte sozusagen als ausschließlich den Gemeinden zugewiesene Befugnisse zu betrachten. Sie können nur im gesamt-



staatlichen Rahmen verstanden werden und unterliegen deshalb stärkeren Einschränkungen, als man auf den ersten Blick vermutet.

Auch die Garantie bestimmter Hoheitsbefugnisse behebt nicht die Schwierigkeit, daß der Funktionskreis der kommunalen Selbstverwaltungsorgane kaum eindeutig bestimmbar ist: Schrifttum und Rechtsprechung bieten in der Frage, wieweit der Schutzbereich der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie in Art. 28 Abs. 2 GG reicht, ein verwirrendes Bild (Salzwedel 1978: 91). Die herrschende Meinung im deutschen Kommunalrecht arbeitet aus dieser Unsicherheit heraus mit dem äußerst fragwürdigen Gebilde eines „unantastbaren Wesengehalts“ der kommunalen Selbstverwaltung. Die Versuche, diesen Wesensgehalt näher zu bestimmen, sind jedoch ohne jeden Informationswert. Nach Stern (BK Art. 28, Rdn. 48–50) umfaßt der Wesenskern „das Essentielle, das man aus einer Institution nicht entfernen kann, ohne deren Struktur und Typus zu verändern“ bzw. „das charakteristische Erscheinungsbild der deutschen Gemeinden als einer Selbstverwaltungseinheit in ihrem typischen Gepräge“ oder die „typusbestimmenden Bestandteile, die dem Kern und der Institution Gepräge und Struktur verleihen.“ Konkreter fallen da schon Hinweise auf die *wirtschaftliche, soziale und kulturelle Daseinsvorsorge* bzw. das *kommunale Veranstaltungswesen als typische gemeindliche Aufgabengebiete* aus, doch lösen auch sie nicht die Schwierigkeit, örtliche von überörtlichen Aufgaben zu unterscheiden, sondern verlagern diese nur von der grundsätzlichen Ebene der Abgrenzung von Staats- und Gemeindeaufgaben in die o. g. Aufgabengebiete.

Roters' (1975: 10ff) Kritik derartiger Versuche der Bestimmung des gemeindlichen Wirkungskreises ist sicherlich zuzustimmen, auch wenn man seine Schlußfolgerung, die Standortbestimmung der kommunalen Selbstverwaltung nun gar nicht mehr aufgabenorientiert vorzunehmen, nicht nachvollzieht.

Bei näherer Betrachtung erweisen sich die „materiellen“ Selbstverwaltungsgarantien des Grundgesetzes und der Länderverfassungen nicht als besonders tragfähig, zumal der garantierte Kernbereich entwicklungsbedingten Veränderungen unterliegt und jeweils gerade das zu umfassen scheint, was der Gesetzgeber ihm zuordnet.

### 2.3.2. *Die Bedeutung der Selbstverwaltungsgarantien für die Art der gemeindlichen Aufgabenerfüllung*

Die Art der gemeindlichen Aufgabenerledigung regelt das Grundgesetz in groben Zügen durch die Begriffe „eigenverantwortlich“, „im Rahmen der Gesetze“ und „regeln“.

Der Grundsatz der *Eigenverantwortlichkeit* ist in erster Linie als Schutz gegen staatliche Eingriffe zu verstehen. Es verleiht den Gemeinden die Befugnis,



die in ihrem Zuständigkeitsbereich liegenden Aufgaben „ohne Weisung und Vormundschaft des Staates so zu erfüllen, wie es nach Maßgabe der Rechtsordnung zweckmäßig erscheint“ (Stern, BK, Art. 28: Rdn. 40). Dies Recht enthält die Entscheidungsfreiheit zur *Übernahme* einer Aufgabe als Selbstverwaltungsangelegenheit und zur eigenverantwortlichen Durchführung dieser Entscheidung.

Soweit die Gemeinde aus eigener Verantwortung tätig wird, schützt das GG sie gegen ungerechtfertigte Eingriffe staatlicher Instanzen. Es sichert ihren demokratisch gewählten Organen somit einen gewissen Bereich eigenverantwortlicher Gestaltung, ohne dadurch staatliche Zugriffe auf die kommunalpolitische Willensbildung gänzlich auszuschalten. In dem Maße jedoch, in dem sich die Gewichte von den Selbstverwaltungs- zu den Auftragsangelegenheiten verschieben und innerhalb der Selbstverwaltungsangelegenheiten der Anteil der Pflichtaufgaben zunimmt, verliert die eigenverantwortliche Tätigkeit ihre inhaltliche Grundlage und ihre praktische Bedeutung.

In der Bestimmung „*im Rahmen der Gesetze*“ deuten sich bereits Möglichkeiten der Einschränkung eigenverantwortlicher kommunaler Entscheidung an, auf deren praktische Folgen noch weiter unten einzugehen sein wird. Nach von Mangoldt und Klein (1966: 707) ist die Bedeutung der o. g. Worte nicht eindeutig und unumstritten: Sie können sich sowohl auf die gesetzliche Festlegung des Aufgabenkreises („alle Angelegenheiten“) als auch auf die Eigenverantwortlichkeit, also die Art der Aufgabenerledigung beziehen. Wahrscheinlich ist, daß der Verfassungsgeber beide Arten gesetzlicher Einschränkung im Sinne hatte. Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts bedeutet die Regelung, daß Einschränkungen des Selbstverwaltungsrechtes nur *auf der Grundlage eines Gesetzes* vorgenommen werden dürfen, was inhaltlich wie formal verstanden werden kann. Derartige Einschränkungen (z. B. Zuständigkeit des Landesgesetzgebers für die Verabschiebung der Gemeindeordnung, Kommunalaufsicht, Festlegung gesetzlicher Pflichtaufgaben für die Gemeinde) gehören nach vorherrschender Auffassung zum überkommenen Bestand des Kommunalrechts und werden insofern als selbstverständlich betrachtet. Ihre *systematische* Begründung finden sie in der Trennung von Politik und Verwaltung sowie in der Zurechnung der kommunalen Organe zu letzterer. Wenn man dieser Betrachtungsweise zustimmt, wird die Forderung, das politische Handeln der Selbstverwaltungsorgane bedürfe der Steuerung und Kontrolle durch den (Landes-)Gesetzgeber, durchaus verständlich. Einschränkungen der kommunalen Entscheidungsbefugnis stellen sich vor diesem Hintergrund als Verringerung des Ermessensspielraumes der Verwaltung, weniger dagegen unter dem Gesichtspunkt einer Schmälerung der Zuständigkeiten demokratisch gewählter Entscheidungsgremien dar.

Zu Recht bezeichnet Rehn (zit. Scheffler 1975: 46f) „den Gesetzesvorbehalt in Art. 28, Abs. 2 GG . . . als ein ‚Trojanisches Pferd‘ . . . , mit Hilfe dessen



der gemeindliche Aufgabenstand in den vergangenen Jahren immer stärker ausgehöhlt werden konnte“.

Durch die Formulierung „*Regelung*“ der örtlichen Angelegenheiten wollte der Verfassungsgeber die Tätigkeit der kommunalen Organe nicht auf Durchführung und Gesetzesvollzug begrenzen. Über diese Tätigkeit hinaus enthält sie das Recht zu eigenständiger *Gestaltung* (z. B. Planungshoheit) und *verbindlicher Regelung* gemeindlicher Angelegenheiten (z. B. Satzungshoheit). Die Verbindung dieser beiden Momente unterscheidet die kommunale Selbstverwaltung klar von anderen Bereichen der auf Gesetzesvollzug und Entscheidungsvorbereitung beschränkten öffentlichen Verwaltung.

*Literatur:* Stern, BK. Art. 28; Laux 1970; Scheuner 1973; Busch 1975; Pagenkopf 1975: 46ff.; Roters 1975: 5ff.; Salzwedel 1978.

## 2.4. Staatliche Eingriffsmöglichkeiten in den Bereich der kommunalen Selbstverwaltung

Die Art und Weise, in welcher der Verfassungsgeber die kommunale Selbstverwaltung im politischen Ordnungsgefüge der Bundesrepublik verankert, hat für die Tätigkeit der Selbstverwaltungsorgane zwei Seiten: Zwar ist den Gemeinden ein gewisses, inhaltlich nicht genau festgeschriebenes Betätigungsfeld von Verfassungs wegen garantiert; andererseits eröffnet aber die gesetzliche Bindung der Selbstverwaltung dem Gesetzgeber verhältnismäßig weitreichende Eingriffsmöglichkeiten in den kommunalen Bereich, deren wichtigste bereits erwähnt wurden: Die nahezu vollständige Festlegung der Gemeindeverfassung durch den Landesgesetzgeber, die staatliche Aufsichtsbefugnis in Form der Rechts- und der Fachaufsicht sowie die Möglichkeit der Übertragung von Staats- und pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben. Die staatlichen Zugriffsmöglichkeiten sind zu ergänzen durch die gesamtstaatliche Ordnung des gemeindlichen Finanzwesens und die unter dem Begriff des „kooperativen Föderalismus“ sich ausweitende raumwirksame gemeinsame Rahmenplanung von Bund und Ländern.

### 2.4.1. Die staatliche Befugnis zur Ordnung der kommunalpolitischen Willensbildung

In Auslegung der Bestimmungen des Art. 28, Abs. 1 GG rechnet die herrschende kommunalrechtliche Lehre die kommunale Selbstverwaltung der verfassungsmäßigen Ordnung *in den* Ländern zu. Von den bereits referierten



Rahmenbestimmungen des Art. 28 GG abgesehen, ist die Befugnis, die Organisation und den Ablauf der lokalpolitischen Willensbildung sowie weitere kommunalrechtliche Fragen von grundsätzlicher Bedeutung zu regeln, dem Landesgesetzgeber übertragen. Alle *Landesverfassungen* bestätigen für ihren Geltungsbereich das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden bzw. Gemeindeverbände mit den Grundsätzen der Allzuständigkeit und Eigenverantwortlichkeit bei der Erledigung der örtlichen Aufgaben als den wichtigsten Gestaltungsgrundsätzen, die sich ja bereits im Grundgesetz fanden. Dessen Regelungen erweiternd und ausfüllend, enthalten die Landesverfassungen Bestimmungen über die Übertragung von Staatsaufgaben an die Selbstverwaltungsorgane, über die Bereitstellung ausreichender gemeindlicher Finanzen (eigene Steuerfindung, vertikaler Finanzausgleich) und über die Staatsaufsicht über die gemeindliche Aufgabenerfüllung. Inhaltlich sind die entsprechenden Bestimmungen weitgehend gleichlautend.<sup>1</sup>

Die noch recht allgemeinen Ausführungen der Landesverfassungen verweisen auf die Notwendigkeit, die rechtlichen Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung in besonderen Gesetzen, den Gemeindeordnungen, zu regeln. Nach Schmidt-Eichenstaedt und Haus (1976: 2) sind „die in jeder Gemeindeordnung geregelten Sachbereiche . . .

- die Rechtsstellung der Gemeinden
- die Aufgaben der Gemeinden
- der Gebietsstand der Gemeinden
- die Einwohner und deren Rechte und Pflichten
- die Organe der Gemeinde, insbesondere: die Gemeindevertretung und die Verwaltungsangehörigen
- Vermögen und Wirtschaftsführung der Gemeinden
- die Aufsicht des Staates über die Gemeinden.

Die augenfälligsten Unterschiede sind bei der inneren Gemeindeverfassung, also im Sachbereich „Organe der Gemeinde“ zu finden.“

Die Gemeindeordnungen legen praktisch alle wichtigen gemeindlichen Zuständigkeiten und Verfahrensweisen fest. Auf diese Weise schränkt der Gesetzgeber die Organisations- und die Satzungshoheit der kommunalen Organe beträchtlich ein:

Den Hauptsatzungen, in denen die Gemeindevertreter eigenverantwortlich bestimmte Organisationsgrundsätze der kommunalen Selbstverwaltung festlegen können, verbleibt somit kaum noch ein Gestaltungsspielraum.



## 2.4.2. Staatliche Weisungs- und Kontrollbefugnisse

### 2.4.2.1. Verfaßte Möglichkeiten staatlicher Einflußnahme auf die kommunale Aufgabenerledigung

Als einen wesentlichen Gesichtspunkt bei der Beurteilung der rechtlichen und tatsächlichen Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltung hatten wir oben den kommunalen Aufgabenbestand und die Verfügung über freie Handlungsspielräume bei der Aufgabenerfüllung eingeführt. Um den Stellenwert der Gemeinden in der öffentlichen Aufgabenerfüllung angemessen erfassen zu können, empfiehlt es sich, zwischen Aufgaben, die die Gemeinden auf Grund einer eigenverantwortlichen Entscheidung der Selbstverwaltungsorgane freiwillig übernehmen (Selbstverwaltungsangelegenheiten) und solchen, die ihnen durch staatlichen Entschluß zur Erfüllung zufallen (Auftragsangelegenheiten), zu unterscheiden.

Nach den dargestellten Verfassungsbestimmungen besitzt die Gemeinde zwar eine allgemeine Zuständigkeit für die Erledigung der örtlichen Angelegenheiten, aber Bestimmungen der Landesverfassungen und der Gemeindeordnungen erlauben es staatlichen Organen, den Gemeinden zusätzlich zu den freiwilligen Aufgaben die Erfüllung staatlicher Aufgaben zu übertragen, ihnen Selbstverwaltungsaufgaben zu entziehen oder diese in Staatsaufgaben umzuwandeln.

Der Gesetzgeber betrachtet nämlich die kommunale Selbstverwaltung zugleich als *unterste Ebene der Staatsverwaltung*. In dieser Eigenschaft ist sie in den staatlichen Instanzenzug eingebunden, handelt also nicht aus eigener Befugnis, sondern in staatlichem Auftrag und unter staatlicher Kontrolle. Während Bund und Länder mittels verschiedener Instrumente (Gesetze, Verordnungen, Finanzausweisungen) den Vollzug staatlicher Aufgaben durch die Gemeinde *steuern* können, verfügt das Land zusätzlich über die wichtigsten Mittel zur *Kontrolle* des kommunalen Verwaltungshandelns.

Für die Tätigkeit der kommunalen Organe als unterster Stufe der Staatsverwaltung kennt das Gemeindeverfassungsrecht unterschiedliche Bezeichnungen. Die Gemeindeordnung von Rheinland-Pfalz z. B. verwendet den Begriff „Auftragsangelegenheiten“ (GORP § 2, Abs. 2), die Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (Art. 8) spricht von „Übertragenen Angelegenheiten“ bzw. „Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises“, diejenige von Nordrhein-Westfalen (§ 3) von „Pflichtaufgaben nach Weisung“.

Gemeinsames Kennzeichen dieser *staatlichen Auftragsangelegenheiten* ist es, daß sie den Gemeinden durch ein Gesetz oder unmittelbar auf Grund eines Gesetzes übertragen worden sind. Sie umfassen u. a. das Paß- und Ausländerwesen, das Gewerbewesen und Bauangelegenheiten. Da die Gemeinden hier als Teil der allgemeinen Staatsverwaltung handeln, sind die für die Selbstverwaltungsangelegenheiten geltenden Schutzbestimmungen außer Kraft gesetzt.



## 2.4.2. Staatliche Weisungs- und Kontrollbefugnisse

### 2.4.2.1. Verfaßte Möglichkeiten staatlicher Einflußnahme auf die kommunale Aufgabenerledigung

Als einen wesentlichen Gesichtspunkt bei der Beurteilung der rechtlichen und tatsächlichen Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltung hatten wir oben den kommunalen Aufgabenbestand und die Verfügung über freie Handlungsspielräume bei der Aufgabenerfüllung eingeführt. Um den Stellenwert der Gemeinden in der öffentlichen Aufgabenerfüllung angemessen erfassen zu können, empfiehlt es sich, zwischen Aufgaben, die die Gemeinden auf Grund einer eigenverantwortlichen Entscheidung der Selbstverwaltungsorgane freiwillig übernehmen (Selbstverwaltungsangelegenheiten) und solchen, die ihnen durch staatlichen Entschluß zur Erfüllung zufallen (Auftragsangelegenheiten), zu unterscheiden.

Nach den dargestellten Verfassungsbestimmungen besitzt die Gemeinde zwar eine allgemeine Zuständigkeit für die Erledigung der örtlichen Angelegenheiten, aber Bestimmungen der Landesverfassungen und der Gemeindeordnungen erlauben es staatlichen Organen, den Gemeinden zusätzlich zu den freiwilligen Aufgaben die Erfüllung staatlicher Aufgaben zu übertragen, ihnen Selbstverwaltungsaufgaben zu entziehen oder diese in Staatsaufgaben umzuwandeln.

Der Gesetzgeber betrachtet nämlich die kommunale Selbstverwaltung zugleich als *unterste Ebene der Staatsverwaltung*. In dieser Eigenschaft ist sie in den staatlichen Instanzenzug eingebunden, handelt also nicht aus eigener Befugnis, sondern in staatlichem Auftrag und unter staatlicher Kontrolle. Während Bund und Länder mittels verschiedener Instrumente (Gesetze, Verordnungen, Finanzausweisungen) den Vollzug staatlicher Aufgaben durch die Gemeinde *steuern* können, verfügt das Land zusätzlich über die wichtigsten Mittel zur *Kontrolle* des kommunalen Verwaltungshandelns.

Für die Tätigkeit der kommunalen Organe als unterster Stufe der Staatsverwaltung kennt das Gemeindeverfassungsrecht unterschiedliche Bezeichnungen. Die Gemeindeordnung von Rheinland-Pfalz z. B. verwendet den Begriff „Auftragsangelegenheiten“ (GORP § 2, Abs. 2), die Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (Art. 8) spricht von „Übertragenen Angelegenheiten“ bzw. „Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises“, diejenige von Nordrhein-Westfalen (§ 3) von „Pflichtaufgaben nach Weisung“.

Gemeinsames Kennzeichen dieser *staatlichen Auftragsangelegenheiten* ist es, daß sie den Gemeinden durch ein Gesetz oder unmittelbar auf Grund eines Gesetzes übertragen worden sind. Sie umfassen u. a. das Paß- und Ausländerwesen, das Gewerbeswesen und Bauangelegenheiten. Da die Gemeinden hier als Teil der allgemeinen Staatsverwaltung handeln, sind die für die Selbstverwaltungsangelegenheiten geltenden Schutzbestimmungen außer Kraft gesetzt.



Bei der Erfüllung dieser Aufgaben sind die Gemeinden vielmehr zur Gänze gesetzlich gebunden. Dies gilt für die Entscheidung, ob sie eine Aufgabe ausführen ebenso wie für die Art der Ausführung. Entsprechend verfügt der Staat, wie noch bei der Behandlung der Kommunalaufsicht deutlich werden wird, in diesem Bereich über sehr ausgeprägte Kontrollmöglichkeiten.

Unter den *Pflichtaufgaben* unterscheiden wir zwei Arten, diejenigen *nach Weisung* und die *pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben*. Erstere gehören zu den staatlichen Auftragsangelegenheiten und brauchen deshalb nicht nochmals erörtert zu werden. Dagegen bezeichnet der Begriff der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben solche Angelegenheiten, die den Gemeinden durch die Verfassung (wie in Bayern), durch die Gemeindeordnung oder durch staatliche Gesetze zur Erledigung übertragen sind. Hierzu zählen wir z. B. den Feuerchutz, die Wahrung öffentlicher Reinlichkeit und die Gesundheitspflege, das öffentliche Verkehrswesen, die öffentliche Fürsorge und Wohlfahrtspflege, den öffentlichen Unterricht und die Bauleitplanung. Dieser umfangreiche Katalog der Pflichtaufgaben nimmt, wie noch weiter unten deutlich werden wird, stetig zu. Den staatlichen Auftragsangelegenheiten ähneln diese Pflichtaufgaben insofern, als die Gemeinden über keinen Ermessensspielraum in der Frage verfügen, ob sie diese Aufgaben wahrnehmen wollen. Selbstverwaltungsangelegenheiten sind sie aber insofern, als die Gemeinden bei der konkreten Ausgestaltung dieser Angelegenheiten über einen relativ großen Handlungsspielraum verfügen. Zudem sind die staatlichen Aufsichtsorgane nur befugt, die Rechtmäßigkeit der Aufgabenerfüllung zu überprüfen, nicht dagegen die sachgemäße Ausführung. Um diesen Unterschied zu verdeutlichen, sei auf die Pflicht zur Bauleitplanung verwiesen: Die Bestimmung, daß die Gemeinden eine Bauleitplanung durchführen müssen, entscheidet noch keineswegs darüber, welchen Nutzungszwecken das Gemeindegebiet im einzelnen zugeführt wird. Die Gemeinden können im Prinzip festlegen, welche Anteile ihres Gebietes sie als Wohn-, Agrar-, Industrie- oder Gewerbegebiet ausweisen wollen. Allerdings ergeben sich Einschränkungen des gemeindlichen Handlungsspielraumes aus der im Bundesbaugesetz (§ 1, Abs. 3) festgelegten Verpflichtung zur Anpassung der kommunalen Bauleitplanung an die Ziele der Landesplanung. Ähnliche Begrenzungen finden sich in einer Reihe anderer Planungs-gesetze des Bundes und der Länder.

Die gesetzlichen Festlegungen bestimmter gemeindlicher Leistungen als verpflichtend begründet sich aus der Forderung nach gleichwertigen Lebensbedingungen bzw. aus dem Bemühen, einen bestimmten sozialen, ökonomischen und kulturellen Mindeststandard in allen Teilen des Bundesgebietes sicherzustellen.

Als den Handlungsbereich, in dem die Gemeinden über den größten Gestaltungsspielraum verfügen, können wir die *Selbstverwaltungsangelegenheiten* betrachten. Sie lassen sich am besten negativ eingrenzen als alle diejenigen Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft, die vom Gesetzgeber nicht ausdrücklich zu



Staatsaufgaben oder als Pflichtaufgaben erklärt wurden. Sie umfassen zugleich den verfassungsmäßig geschützten Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung, in welchem den Gemeinden die freie Entscheidung in der Frage zugesichert ist, ob sie eine Aufgabe übernehmen und in welcher Form sie diese ausführen wollen. Zwar fehlen im Gemeindeverfassungsrecht brauchbare Abgrenzungen zwischen Staats- und Selbstverwaltungsangelegenheiten, „allgemein lassen sie (die Selbstverwaltungsaufgaben, OWG) sich jedoch als alle öffentlichen Angelegenheiten kennzeichnen, die auf Grund des Zusammenlebens und des Wirtschaftens einer Vielzahl von Menschen innerhalb eines begrenzten und nachbarschaftlich besiedelten Gebietes entstehen und die von der Gemeinde ohne Beteiligung weiterer staatlicher Organe selbständig sinnvoll wahrgenommen werden können“ (Keßler, 1972: 38). Die Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen Selbstverwaltungs- und Staatsaufgaben werden in der Praxis dadurch „beseitigt“, daß der Gesetzgeber per Beschluß bestimmte Aufgaben als Staatsangelegenheiten an sich zieht und sie damit dem Verantwortungsbereich der Gemeinde entzieht.

#### 2.4.2.2. *Die tatsächliche Stellung der Gemeinden (GV) im öffentlichen Aufgaben- und Leistungsverbund*

Die Bestimmungen des Gemeinderechts bieten zumindest den staatlichen Organen zahlreiche Möglichkeiten, Form und Inhalt der gemeindlichen Aufgabenerfüllung zu beeinflussen. Weitere Eingriffe ergeben sich in der Verwaltungspraxis, die durch immer speziellere Richtlinien, Rechtsverordnungen usw. gekennzeichnet ist.

Die wohl wichtigste Ursache der ausgiebigen Nutzung aller rechtlich verfügbaren Einflußmöglichkeiten auf das kommunale politische Handeln durch Bund und Länder finden wir im Aufgabenwandel des Staates. Zwar stellt sich bei näherer Untersuchung die Behauptung, in den letzten 100 Jahren habe sich in Deutschland ein Wandel vom ordnenden und sichernden Nachtwächterstaat zum allumfassenden, planenden Daseinsvorsorgestaat vollzogen, als Legende heraus (vgl. hierzu den Beitrag von Hilles).

Dennoch besitzen die Beschreibungen staatlicher Funktionsveränderungen einen zutreffenden Kern. In den vergangenen hundert Jahren vermehrten sich die öffentlichen Aufgaben erheblich. Ehemals private Bereiche gingen in staatliche Planung und Regelung ein. Dabei verflochten sich die Aktivitäten der verschiedenen Handlungsebenen des politischen Systems in immer größerem Ausmaße.

Der Zuwachs der öffentlichen Aufgaben ist in seinem Umfang nicht ohne weiteres faßbar. Für unsere Zwecke reicht es aber aus, der Darstellung beispielhaft die Personal- und Aufgabenentwicklung zugrunde zu legen.

An diesem Aufgabenzuwachs waren die Gemeinden, wie sich an einigen



**Tabelle 4: Der Anteil der Staatsaufgaben am Bruttosozialprodukt im Deutschen Reich und in der Bundesrepublik Deutschland, 1913 - 1973**

Jahr	Staatsanteil am BSP in v.H.
1913	13,0 %
1925/1929	23,0 %
1930/1934	26,0 %
1935/1938	32,0 %
1951/1955	30,0 %
1956/1960	30,0 %
1964/1969	29,9 %
1970/1973	29,8 %
1973	30,5 %

(Quelle: Zusammengestellt vom Verfasser, nach Angaben bei Ellwein; Zoll 1973: 235, Tab. 9  
Zielinski 1975: 39, Tab. 3/7  
Braun 1976: 146, Tab. 22

Daten ablesen läßt, in großem Umfange beteiligt. Betrachten wir zunächst die Entwicklung des Staatsanteils am Bruttosozialprodukt des Deutschen Reiches bzw. der Bundesrepublik Deutschland, so zeigt sich seit dem Beginn des ersten Weltkrieges eine Verdoppelung des Prozentanteils (s. Tab. 4).

Während im Jahre 1913 der Anteil der durch den Staat verausgabten Güter und Dienstleistungen 13% des im deutschen Wirtschaftsgebiet erwirtschafteten Bruttosozialprodukts ausmachte, war bis zum Jahre 1938 eine Steigerung auf 32% zu verzeichnen. Seit Bestehen der Bundesrepublik hält sich der Anteil ziemlich beständig bei 30% des Bruttosozialprodukts.

Die Beschreibung dieser Entwicklung gewinnt an Deutlichkeit, wenn man beispielhaft absolute Zahlen heranzieht. Nach Ellwein und Zoll (1973: 235, Tab. 8) verausgabten die öffentlichen Gebietskörperschaften im Jahre 1913 gemeinsam 124 Milliarden Reichsmark. Im Jahre 1963 flossen bereits 211 Mrd. DM durch die öffentlichen Hände. Ewringmann (1978: 123, Tab. 1) nennt für das Jahr 1973 einen Betrag von 278 Mrd. DM. Nicht weniger eindrucksvoll als Maßstab für die Entwicklung der öffentlichen Aufgaben ist die Vermehrung des im öffentlichen Dienst beschäftigten Personals. Während Reich, Länder und Gemeinden im Jahre 1913 zusammen ca. 902 000 Beamte, Angestellte und



**Tabelle 5: Die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben nach Gebietskörperschaften im Deutschen Reich und in der Bundesrepublik Deutschland (in v.H.)**

Jahr	Gebietskörperschaften		
	Bund/Reich	Länder/Stadtstaaten	Gemeinden (GV)
1913	33,00	28,00	39,00
1925	37,00	26,00	37,00
1928	40,00	28,00	32,00
1932	40,00	28,00	32,00
1949	7,43	66,39	26,18
1951	46,79	32,26	20,95
1953	44,94	32,27	22,79
1957	40,91	33,93	25,16
1961	41,98	32,40	25,62
1965	40,37	30,18	29,45
1969	43,27	28,78	27,95
1973	36,60	33,33	30,07

(Quelle: Zusammengestellt vom Verfasser nach Daten aus Ellwein; Zoll 1973: 238, Tab. 2 Ewringmann 1978: 123, Tab. 1; umgerechnet auf 100 % vom Verfasser).

Arbeiter beschäftigte, belief sich die Zahl für 1970 auf 2,1 Mio Beschäftigte (vgl. Ellwein; Zoll 1973: 231, Tab. 4; vgl. auch: Zielinski 1975: 56–68). Selbst wenn die genannten Größen die Entwicklung der öffentlichen Aufgaben nur unvollständig messen können, deuten sie auf eine Erweiterung der Staats-tätigkeit hin, obgleich die Verdopplung der Zahlen sicherlich nicht den Schluß zuläßt, die Staatsaufgaben hätten sich im Untersuchungszeitraum verdoppelt. Berücksichtigt man weiterhin, daß sich in der Zeit von 1913 bis heute auf Grund der deutschen Teilung die Bevölkerungszahl verringerte, fällt der Anstieg in absoluten Zahlen noch eindrucksvoller aus.

Um die Bedeutung der Kommunen bei der Erledigung öffentlicher Aufgaben erfassen zu können, versuchen wir festzustellen, wie sich die beschriebene Erweiterung des „Öffentlichen Korridors“ auf die drei Gebietskörperschaften verteilt. (s. Tab. 5).

Im Jahre 1913 waren die Gemeinden, gemessen an ihrem Anteil an den staatlichen Ausgaben, der wichtigste Aufgabenträger unter den Gebietskörperschaften, im Jahre 1973 dagegen nehmen sie den letzten Platz ein, während der Bund an der Spitze steht. Die Abstände zwischen den Anteilen der Gebietskörperschaften gingen im beobachteten Zeitraum stark zurück: Bund, Länder



und Gemeinden tätigen heute, grob betrachtet, je ein Drittel der öffentlichen Ausgaben.

Der Bedeutungsverlust der Gemeinden als Hauptträger öffentlicher Ausgaben vollzog sich nach den Daten in Tab. 2. in zwei Stufen: Vermutlich infolge der Erzbergerschen Finanzreform und der Folgen des Ersten Weltkrieges wurde das Reich nach 1919 zum bedeutsamsten Aufgabenträger. Der Zusammenbruch des Zentralstaates im Jahre 1945 schließlich führte zu einer enormen Aufgabenbelastung der Länder, die in der Folgezeit ihre Position als zweitwichtigster Aufgabenträger halten konnten.

Obgleich die Gemeinden im Verlauf der Entwicklung die stärksten Einbußen in ihrer Bedeutung hinnehmen mußten, stabilisierte sich doch ihre Lage seit Bestehen der Bundesrepublik zusehends. Der bis 1951 anhaltende Bedeutungsverlust wurde gestoppt. Mit Ausnahme des Jahres 1969 (staatliche Konjunkturprogramme) vermehrte sich ihr Anteil an den öffentlichen Ausgaben stetig. Dabei waren überdurchschnittliche Zuwachsraten zu verzeichnen: Für den Zeitraum 1962–1977 ergibt sich aus dem Gemeindefinanzbericht für das Jahr 1978 (Übersicht 1) eine Steigerung der Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände von 456,6% (1961 = 100%; zum Vergleich: Bund: 371,6%; Länder 442,7%). Aus der Ausgabenverteilung auf die Gebietskörperschaften ist somit für die Bundesrepublik zumindest kein Rückgang der Bedeutung der Gemeinden als Träger öffentlicher Aufgaben abzulesen.

Das bisher gezeichnete Bild bleibt allerdings unvollständig. Insbesondere lassen sich aus den bisher da-gelegten Ausgabenanteilen noch keine Folgerungen für die *Bedeutung* der gemeindlichen Aufgaben und für den *Handlungsspielraum* der Gemeinden bei der Aufgabenerfüllung ableiten. Derartige Informationen gewinnt man, wenn man Ausgaben und Einnahmen miteinander in Beziehung setzt und dabei genauer die Einnahme- und Ausgabenstrukturen vergleicht.

Wir wollen zunächst die Entwicklung der kommunalen Ausgabenstruktur erörtern. Erste Hinweise auf das Ausmaß für die Gemeinden verfügbarer freier Handlungsmöglichkeiten gewinnt man durch einen Vergleich der verhältnismäßig unveränderlichen Ausgabenanteile mit den beweglicheren Posten. Zu den kaum veränderlichen Ausgaben der Gemeinden (GV) zählen die Personalkosten, die laufenden Sachaufwendungen und die aus der Verschuldung anfallenden Ausgaben für Zinsen und Tilgung. Diese Werte lagen 1977 bei 58,6% der Gesamtausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände (vgl. Tab. 6) und waren, mit Ausnahme des Jahres 1971, in dem von uns erfaßten Zeitraum nicht unter die 55%-Grenze gesunken. Etwa die Hälfte dieser feststehenden Ausgabenbestandteile entfällt auf die Personalausgaben. Sie stiegen seit 1961 absolut und relativ stetig an und erreichten im Jahre 1975 die 30%-Marke. Läßt man das Jahr 1971 aucher Acht, so sind auch die Aufwendungen für Schuldzinsen und -tilgung in den vergangenen zehn Jahren stets höher geworden. Sie beliefen sich 1977 auf ca. 11% der kommunalen Ausgaben. Bei den laufenden Sach-



Tabelle 6: Entwicklung ausgewählter kommunaler Ausgaben, 1969 - 1977

Jahr	Ausgaben insgesamt (Mrd.DM)	Personalausgaben (v.H.)	laufende Sachausgaben (v.H.)	Schulden- <sup>1)</sup> dienst (v.H.)	soziale Leistungen (v.H.)	Sachinvestitionen (v.H.)	"fixe" Aus- <sup>2)</sup> gaben (v.H.)
1969	48,6	27,0	19,0	9,6	8,2	30,2	55,6
1971	67,7	27,0	18,2	8,3	7,9	35,8	53,5
1973	84,4	28,1	18,2	9,7	8,6	32,6	56,0
1975	101,4	29,8	15,9	9,9	10,5	29,3	55,6
1976	106,1	30,3	16,1	10,2	11,8	27,2	55,6
1977	111,9	30,7	17,2	10,7	11,8	25,2	58,6

(Quelle: Daten zusammengestellt vom Verfasser nach:  
Gemeindefinanzbericht 1978, Tab.1, BMF 1978)

1) Zinsen und Tilgung

2) Personalausgaben, laufende Sachaufwendungen, Zinsen



aufwendungen dagegen läßt sich im Endergebnis ein leicht fallender Verlauf beobachten.

Insgesamt betrachtet, gehen die kommunalen Ausgabensteigerungen in erster Linie auf erhöhte Personalaufwendungen und Schuldendienstleistungen zurück. Darüber hinaus kann man wohl auch die erhöhten kommunalen Sozialleistungen (1969: 8,2%, 1977: 11,8% der Ausgaben) zu den mehr oder weniger festen Ausgabenbestandteilen rechnen, da sie den Gemeinden zum Großteil durch staatliche Gesetze auferlegt werden. Bei deren Einbeziehung verringert sich der finanzielle Spielraum der kommunalen Organe weiter: 1977 waren mehr als 70% für die o. g. Verwendungszwecke festgelegt.

Das Ausmaß, in welchem Personalkosten, laufende Sachaufwendungen und Schuldendienste die kommunalen Haushalte belasten, wird deutlich, wenn man sich vor Augen führt, daß im Jahre 1977 die Höhe dieser Ausgaben nur geringfügig unter den kommunalen Gesamtausgaben des Jahres 1971 lag (65,6 bzw. 67,7 Mrd. DM). Sie betragen hingegen mehr als das Fünffache aller kommunalen Ausgaben des Jahres 1954 (12,8 Mrd. DM). Auch die Pro-Kopf-Ausgaben der Gemeinden verdeutlichen das Ausmaß der feststehenden Kosten: Im Jahre 1976 brachten die Gemeinden in der Bundesrepublik je Einwohner 565 DM an Personalausgaben und 189 DM an Schuldendienst auf (1968: 209 bzw. 79 DM, vgl. hierzu: Gemeindefinanzbericht 1978: 20, Tab. 3).

Bei allen gebotenen Einschränkungen, die sich aus der Einbindung der Gemeinden in die gesamtstaatliche Investitionspolitik ergeben – nach Hartmann (1976: 561) tätigten die Gemeinden im Jahre 1974 ca. 66% aller öffentlichen Investitionen – kann man noch am ehesten an der Entwicklung der Sachinvestitionen die Bedeutung der gemeindlichen Selbstverwaltungstätigkeit im engeren Sinne ablesen. Zwar verringerte sich der Anteil kommunaler Investitionen an den Gesamtausgaben im Zeitraum 1954–1977 nur um 0,5% von 25,7% auf 25,2%, doch sind die Schwankungen innerhalb dieser Periode interessant. Seit 1971 nahmen die gemeindlichen Sachinvestitionen um mehr als 10% von 35,8% auf 25,2% der Gesamtausgaben der Kommunen ab. 1977 war zugleich der Tiefstand für den gesamten Untersuchungszeitraum erreicht. Dem steht der oben beschriebene Anstieg bei den festen Ausgaben gegenüber.

In Tabelle 7 sind einige Ausgaben über den relativen Anstieg ausgewählter kommunaler Ausgaben im Zeitraum 1961–1978 enthalten. Sie bestätigen eine überdurchschnittliche Erhöhung der festen Ausgabenposten, während die Sachinvestitionen sich stark unterdurchschnittlich entwickelten. Wenn unsere Vermutung, freie gemeindliche Handlungsspielräume fänden ihren ausgabepolitischen Niederschlag am ehesten in den Sachinvestitionen, zutrifft, so läßt sich eine deutliche Abnahme der eigenverantwortlichen kommunalen Handlungsmöglichkeiten beobachten. Ein großer Teil der Mittelfestlegung und auch der Ausgabenerhöhung folgt direkt oder indirekt aus staatlichen Regelungen, die von den Gemeinden durchzuführen sind. Dies gilt insbesondere für die Sozialleistungen der Gemeinden, die mit 806,5% eine besonders hohe Steigerungsrate aufweisen.



Tabelle 7: Die Zuwachsraten wichtiger kommunaler Ausgabepositionen, 1961 - 1978

Jahr	Gesamtausgaben	Personalausgaben	Sozialleistungen	Schuldendienst	Sachinvestitionen
1961	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1962	115,8	109,5	107,1	111,7	126,1
1966	169,8	166,2	193,5	201,9	177,8
1969	200,2	211,4	215,8	286,4	197,4
1971	279,0	294,0	288,0	346,3	290,5
1973	347,9	381,5	392,9	503,7	330,1
1975	420,5	482,4	605,4	615,4	353,5
1977	456,6	548,6	746,7	742,0	329,6
1978	495,9	581,5	806,5	756,2	369,5

Quelle: Gemeindefinanzbericht



Weitere Möglichkeiten zur Einflußnahme des Bundes- bzw. Landesgesetzgebers auf das kommunale Verwaltungshandeln ergeben sich unmittelbar aus der Verfassungsbestimmung, die Gemeinden seien *im Rahmen der Gesetze* zu eigenverantwortlicher Gestaltung der örtlichen Angelegenheit befugt. Von dieser Möglichkeit machen der Bundestag und die Landtage offenkundig in verstärktem Umfange Gebrauch. So behauptet Laux (1970: 221) eine zunehmende „legislatorische Programmsteuerung“ der Selbstverwaltungsorgane und Mäding (1978: 17) stellt fest: „Es gibt kaum noch eine kommunale Aufgabe, bei der nicht unmittelbar oder mittelbar Bundes- oder Landesrecht zu beachten wäre.“

Nach Auffassung vieler Autoren bedeutet die Aufgabenvermehrung der Gemeinden in erster Linie eine Vermehrung der *Pflicht- und/oder Auftragsangelegenheiten*. Diese machen nach Angaben einzelner Autoren heute zwischen 70 und 90% aller kommunalen Aufgaben aus. Auf diese Weise tritt eine bemerkenswerte Funktionsverschiebung bei den Gemeinden (GV) zutage: Sie handeln in zunehmendem Maße als durchführende Organe der Staatsverwaltung, während sie als Selbstverwaltungskörperschaften sichtbar an Bedeutung verlieren.

Wenn die Annahme zutrifft, daß die Funktionsveränderung der kommunalen Selbstverwaltung in erster Linie durch staatliche Normgebung bedingt ist, müßte sich im Zeitraum zwischen 1945 und 1978 eine Zunahme der Gesetzgebungs- und Verordnungstätigkeit des Bundes und der Länder allgemein, insbesondere aber der für die Gemeinden bedeutsamen Normsetzung ermitteln lassen. In der Literatur gibt es nur einige wenige Versuche, die Entwicklung der (kommunalrelevanten) Gesetzgebung und der Verordnungen des Bundes und der Länder quantitativ zu erfassen. Mäding (1978: 26 ff.) beziffert die vom Bund zwischen 1949 und 1976 verabschiedeten Gesetze auf 3200, die Rechtsverordnungen auf 2159. Laux (1970: 221) zählte zwischen 1960 und 1969 im Bund 760 Gesetze und Änderungsgesetze, im Lande Schleswig-Holstein 160.

Die Zahl der *kommunalrelevanten* Normen (d. h.: Gesetze und Rechtsverordnungen, die kommunale Mitwirkung an staatlichen Aufgaben betreffen oder Selbstverwaltungsangelegenheiten gesetzlich regeln) des Bundes betrug im Zeitraum zwischen 1949 und 1976 nach Tigges (zit. Mäding 1978: 31 ff.) 1274, die des Landes Nordrhein-Westfalen zwischen 1947 und 1976 2078. Von diesen Normen waren 511 (Bund) bzw. 358 (NRW) Gesetze. Legt man die von Mäding genannte Zahl von 3200 Bundesgesetzen zugrunde, so waren 16% aller vom Bundestag verabschiedeten Gesetze für die Gemeinden bedeutsam. Die Zahl der mittelbar wichtigen Gesetze liegt sicherlich um etliches höher.

Zu den typischen kommunalrelevanten Gesetzen zählen nach Mäding (1978: 36) das Städtebauförderungsgesetz, das Gesetz zur wirtschaftlichen Sanierung der Krankenhäuser, die Bundespflegesatzverordnung, das Abfallbeseitigungsgesetz und das Bundesimmisionsschutzgesetz. In allen diesen Fällen ist die



praktische Anwendung der gesetzlichen Bestimmungen ohne Mitwirkung der Gemeinden (GV) nicht möglich. Neben dem zahlenmäßigen *Umfang* der von den Gemeinden und Gemeindeverbänden zu beachtenden Bundes- und Landesregelungen vermittelt auch die *Entwicklung* dieser Größen ein interessantes Bild von der staatlichen Einflußnahme auf das Selbstverwaltungshandeln. In einer Übersicht weist Mäding (1978: 28 ff.) nach, daß der Seitenumfang der im Bundesgesetzblatt Teil 1 veröffentlichten Gesetze sich ständig erhöhte, und zwar von 4294 in der ersten Wahlperiode des Bundestages auf 12.854 in der siebten: Umfaßte 1949–1953 ein Gesetz noch durchschnittlich 11,6 Seiten, so waren es 1972–1976 bereits 40,9 Seiten. Dies läßt auf eine immer weiter ins einzelne gehende Regelung schließen. Die Erhöhung der für die Gemeinden bedeutsamen Rechtsverordnungen von 35 (1949–1953) auf 164 (1972–1976) deutet in dieselbe Richtung.

Seit dem Ende der Entstehungsphase der Bundesrepublik (etwa 1960) ist eine ständige Zunahme der von den Gemeinden zu berücksichtigenden Gesetzgebung des Bundes und der Länder zu beobachten. Zwar ermöglicht diese Feststellung, wie Tigges (1977, zit. Mäding 1978: 34) zu Recht anmerkt, noch „keine Aussage über den effektiven Umfang der Aufgabenbelastung der Gemeinden, bewirkt aber an sich schon eine schwerwiegende Aufgabenbelastung“, da die erweiterte Normgebung eine Bindung gemeindlicher Personal- und Sachmittel für die Aufnahme, Verarbeitung und Durchführung der staatlichen Vorschriften mit sich bringt.

Die Bindungswirkung der zentralstaatlichen Regelungen für die Handlungsmöglichkeiten der kommunalen Organe läßt sich gut an einem Beispiel zeigen. Die in §§ 3–5 StBauFG vorgeschriebene kommunale *Teilaufgabe* „Vorbereitung von Sanierungsmaßnahmen“ umfaßt ca. 20 mehr oder minder in Einzelheiten vorgeschriebene, zum Großteil rechtlich prüfbare und einklagbare Verfahrensschritte: „Die Verfahrensmodalitäten werden zunehmend selbst zu Aufgaben“ (vgl. Mäding 1978a: 36).

Ein großer Teil der behandelten Normen, insbesondere der Gesetze, regeln die staatliche Planung und binden die Gemeinden in den öffentlichen Planungsverband. Zwar wachsen den Gemeinden mit der Anwendung der verschiedenen staatlichen Planungen und Finanzierungsmöglichkeiten auf örtliche Gegebenheiten neue Gestaltungsaufgaben zu, insbesondere, wenn man bedenkt, daß sich ein Großteil der gesamtstaatlichen Planung als „Koordination von unten“ (vgl. Scharpf u. a. 1976: 61 f.) vollzieht, doch wiegen wohl die Einschränkungen der kommunalen Planungshoheit durch Aktivitäten des Bundes bzw. der Länder im Vergleich zu den neuen Gestaltungsmöglichkeiten schwerer.

Besondere Einschränkungen des kommunalen Handlungsspielraumes gehen dabei von der staatlichen *Raumplanung* aus, denn der räumliche Bezug ist eines der wichtigsten Abgrenzungsmerkmale der kommunalen Aufgaben. Eingriffe in diesen Bereich vollziehen sich zunehmend in Form einer integrier-



ten Entwicklungsplanung (Ziel-, Raum-, Mittel- und Zeitplanung). Die wichtigsten Bestandteile der kommunalen Planungshoheit, insbesondere die Bauleitplanung und die kommunale Entwicklungsplanung, sind nach den bereits erwähnten gesetzlichen Bestimmungen in die Regional- und Landesplanung eingebunden. Darüber hinaus ist eine sich verstärkende Neigung des Zentralstaates und der Gliedstaaten zu beobachten, durch die gesetzliche Festlegung von Planungszielen und -inhalten die Planungen nachgeordneter Ebenen einzuengen. Daß diese inhaltlichen Regelungen wesentlich stärkere Bindungswirkungen entfalten als die bloße Festlegung von Verfahrensvorschriften in Form von Richtlinien oder Empfehlungen, liegt auf der Hand.

Anders als im Bund-Länder-Verhältnis, in welchem Mitwirkungsrechte der nachgeordneten Instanzen an den Zentralplanungen in vielfältiger Weise verankert sind, fehlt den Gemeinden weitgehend die Möglichkeit, an der Entstehung der kommunalrelevanten Planungen mitzuwirken. Die kritischen Feststellungen, im Verhältnis zwischen Staat und Gemeinde habe sich ein „Vollzugsföderalismus“ durchgesetzt, sind nicht von der Hand zu weisen: „Landesentwicklungspläne legen die Förderungswürdigkeit der Gemeinden nach bestimmten Kriterien fest und bestimmen deren zukünftige Entwicklung stärker als die Gemeinde selbst“ (Fieberg 1976: 58f).

Insbesondere die Gemeinschaftsaufgaben und die Fachplanungen zeigen nach Hesse (1977: 14f) deutliche Züge „imperialistischer Politikverflechtung“, da sie durch Vorschriften die Gemeinden immer stärker in die Pflicht nehmen und durch Zweckzuweisungen („goldene Zügel“) Gestaltungsspielräume der Gemeinden abbauen, kurz: ein Trend zum Planungscentralismus ist unverkennbar.

Die starke Bindungswirkung der Zentral- und Verbundplanungen bleibt aber keineswegs auf die verflochtenen Politikbereiche beschränkt. Wie Wagener (1975: 144) hervorhebt, lassen die günstigen Förderbedingungen für derartige Projekte diese auf der kommunalen Prioritätenliste nach oben rutschen. Dagegen werden andere, von den Gemeinden für wesentlich gehaltene Angelegenheiten vernachlässigt, weil staatliche Mittel für „Verbundaufgaben“ günstiger zu erhalten sind – natürlich unter der Voraussetzung eines angemessenen gemeindlichen Eigenbetrages. Auf diese Weise treten mitunter beträchtliche „Verbiegungen“ der kommunalen Planungen auf.

Die Entwicklung des öffentlichen Planungssystems wird von Wagener (1976: 154) in ihren Auswirkungen auf die kommunale Selbstverwaltung recht kritisch beurteilt: „Alles in allem dürfte sich in Zukunft die Entwicklung zum vertikalen, und zwar zum spartenhaft koordinierten Planungsverbund zwischen Bund, Ländern und Gemeinden stärker ausprägen als die horizontal wirksame integrierte Entwicklungsplanung aller wichtigen, politisch selbständigen Einheiten. Die vertikal koordinierte, imperialistisch wirkende Fachplanung wird zum Hindernis für eine integrierte Entwicklungsplanung auf den einzelnen Ebenen der öffentlichen Verwaltung werden. Der sektorale Pla-



nungsverbund wird der Hauptschrittmacher für die Aushöhlung des Föderalismus und der kommunalen Selbstverwaltung sein.“

Bei näherer Betrachtung erweist sich somit der zu beobachtende gemeindliche Aufgabenzuwachs als zweiseitig; denn ein Großteil der neuen Aufgaben der Gemeinden gehört zur reinen, staatlich veranlaßten und überwachten Durchführungsverwaltung. Demgegenüber verliert der eigenverantwortlich zu gestaltende Bereich in seiner Größenordnung und nicht zuletzt in seiner Qualität immer mehr an Bedeutung.

*Literatur:* Graf 1972; Ellwein; Zoll 1973; Papenkopf 1975: 161 ff.; Zielinski 1975: 21 ff.; Mäding 1978; Ewringmann 1978; Siedenkopf 1978; Frey 1978.

### 2.4.3. Die Staatsaufsicht über die Kommunen

#### 2.4.3.1. Institutionelle Ansatzpunkte

Die Regelung der staatlichen Aufsichtsbefugnis über das kommunale Verwaltungshandeln hängt unmittelbar mit der beschriebenen Systematik kommunaler Aufgaben zusammen. Anders als die Tätigkeit der vollziehenden Gewalt in den Ländern und im Bund, die vor allem der Kontrolle durch die Parlamente und die Rechnungshöfe durch unabhängige Gerichte, durch die Öffentlichkeit und einer internen Kontrolle durch die Verwaltungsführung unterliegt, ergeben sich aus der Stellung der Gemeinden im bundesstaatlichen System *zusätzliche* staatliche Aufsichts- und Kontrollbefugnisse. Da die gemeindlichen Organe nach herrschendem Rechtsverständnis insgesamt der Exekutive des Landes zugehören, wollte der Gesetzgeber durch eine erweiterte Staatsaufsicht die rechtlich einwandfreie und sachgemäße Erledigung der kommunalen Angelegenheiten sicherstellen.

Alle Gemeindeordnungen der Bundesrepublik unterwerfen die Erledigung der *Selbstverwaltungsangelegenheiten* durch die Kommunen der staatlichen *Rechtsaufsicht*: Auf diese Weise tragen sie der Bestimmung des Grundgesetzes Rechnung, die gemeindlichen Aufgabenerfüllung müsse sich „im Rahmen der Gesetze“ vollziehen. Gegenstand der Überprüfung des kommunalen Verwaltungshandelns durch die staatlichen Aufsichtsbehörden ist demnach die Übereinstimmung der kommunalen Tätigkeiten mit dem Gesetz bzw. geltenden Recht.

Dagegen kontrollieren die staatlichen Aufsichtsbehörden im Rahmen der *Fachaufsicht* darüber hinaus die *Zweckmäßigkeit* des kommunalen Verwaltungshandelns. Diese Aufsichtsmaßnahmen beziehen sich auf die *staatliche Auftragsverwaltung* durch die Gemeinde und eröffnen dem Staat weitgehende Eingriffsmöglichkeiten. Träger der Staatsaufsicht gegenüber den kreisangehörigen Gemeinden ist der Landkreis (Landrat, Oberkreisdirektor), gegenüber



den kreisfreien Städten die Bezirksregierung (Regierungspräsident) bzw. – bei Fehlen der staatlichen Mittelinstanz (Schleswig-Holstein, Saarland) – das Landesinnenministerium.

Die Gemeindeordnungen sehen eine Reihe abgestufter, an bestimmte gesetzliche Grundlagen gebundener *Aufsichtsmittel* vor, die sich mit Bertram (1967: 39) in Beratungs-, Befehls- und Zwangsinstrumente einteilen lassen. Zu diesen gehören z. B. die Anhörungs- und Informationspflicht vor der Inangriffnahme bestimmter kommunaler Maßnahmen, das Beanstandungsrecht der Aufsichtsbehörde bei Rechtsverstößen, die Auflösung der Gemeindevertretung und schließlich sogar die Einsetzung eines Staatsbeauftragten. Das Schwergewicht liegt eindeutig bei den Beratungsinstrumenten, was dazu führt, daß die „schärferen“ Mittel meist erst gar *nicht* eingesetzt werden müssen.

#### 2.4.3.2. *Die Praxis der Kommunalaufsicht*

Unter den genannten Mitteln staatlicher Einflußnahme auf das kommunale Entscheidungshandeln hat, nach den vorliegenden Erkenntnissen, die Kommunalaufsicht an Bedeutung verloren. Bertram (1967: 34) sieht ihre Wirksamkeit in erster Linie darin begründet, daß sie dem Staat als „fleet in being“ gegenüber den Gemeinden nach wie vor verfügbar bleibt. Die Gemeinden versuchen jedoch, ihrem Einsatz zu entgehen, indem sie sich von vorneherein bemühen, mögliche Beanstandungsgründe auszuschließen. Nicht zuletzt infolge der veränderten Verhaltensweisen der kommunalen Organe, der parteipolitischen Bindungen zwischen diesen und dem Träger der Kommunalaufsicht und der stärkeren Bedeutung hauptamtlicher, gut ausgebildeter Kräfte in den Kommunalverwaltungen wird die Aufsicht heute, wenn überhaupt, vorwiegend formlos als Beratung gehandhabt. Gegenüber den mittel- und großstädtischen Verwaltungen, in denen heute ein beträchtlicher Sachverstand zusammengefaßt ist, bietet sich kaum noch Anlaß zum Einsatz von Befehls- und Zwangsinstrumenten, so daß das „klassische“ Aufsichtsinstrumentarium allenfalls noch im Umgang mit kleineren, ehrenamtlich verwalteten Gemeinden Ansatzpunkte findet. Doch auch hier dürften inzwischen deutliche Einschränkungen zu beobachten sein. Der Vorstellung, „daß der Staatspraxis die Selbstverwaltung im Bilde des ehrenamtlichen Bürgermeisters einer 200-Seelen-Gemeinde erscheint, der abends nach getaner Arbeit auf dem Felde, beim Schein einer 40-Watt-Lampe seine Rechtsirrtümer begeht“ (Rommel, 1977, zit. nach Schuster und Kux, 1977:7) wurde nach dem vorläufigen Abschluß der Territorialreform wohl weitgehend die Grundlage entzogen. Diese Veränderungen legen die Frage nahe ob die Kommunalaufsicht heute noch als ein geeignetes Mittel staatlicher Einflußnahme in Frage kommt; denn unverändert wirksam scheint sie nur dann noch, wenn sie zusammen mit gesetzlichen und finanziellen Steuerungsinstrumenten eingesetzt wird. Wie Ewringmann (1978: 127)



hervorhebt, wird sie im Verbund mit staatlichen Zweckzuweisungen „zu einem geeigneten Mittel der Landespolitik, ihre qualitativen Vorstellungen von der Gemeindetätigkeit im allgemeinen und der kommunalen Investitionstätigkeit im besonderen jeder einzelnen Gemeinde gegenüber durchzusetzen.“

Die größere Bedeutung als Einflußinstrumenten des Staates auf die gemeindlichen Entscheidungen und Planungen kommt heute sicherlich den staatlichen Gesetzen und den Eingriffen in Finanzausstattung und Finanzstruktur der Gemeinden und Gemeindeverbände zu.

#### 2.4.4 Die staatliche Einflußnahme auf die Kommunalfinanzen

##### 2.4.4.1 Verfassungsmäßige und gesetzliche Ansatzpunkte

Bislang war von mehr oder minder direkten staatlichen Zugriffsmöglichkeiten in den kommunalen Aufgabenkreis bzw. von entsprechenden Einwirkungen auf die Art der Aufgabenerfüllung die Rede. Tatsächlich und normativ nicht minder bedeutsam ist allerdings der staatliche Einfluß auf Art und Höhe des gemeindlichen Finanzaufkommens; denn dies bestimmt, welche Aufgaben die Gemeinden in welchem Umfang und in welcher Qualität erfüllen können. Bereits die staatliche Aufgabenzuweisung an die Gemeinden beeinflusst über den Ausgabensektor den gemeindlichen Handlungsspielraum. Darüber hinaus sieht die Finanzverfassung der Bundesrepublik eine ganze Reihe weiterer Einwirkungsmöglichkeiten des Zentralstaates und der Bundesländer auf die Gemeindefinanzen vor.

Der systematische Ansatzpunkt staatlicher Einflußnahme auf Struktur und Umfang der Gemeindefinanzen ergibt sich aus dem Umstand, daß staatliche Mittelbeschaffung, insbesondere in Form von Steuern, in der Regel nur auf Grund eines Gesetzes möglich ist. Nach unserer Verfassungsordnung liegt der Schwerpunkt der Steuergesetzgebung beim Bund, der – von geringfügigen Ausnahmen bei den Realsteuern abgesehen – über Art und Höhe der öffentlichen Einnahmen entscheidet und die Steuersätze bzw. -tarife auch für diejenigen Steuern festlegt, an deren Erträgen Länder und Gemeinden wesentlich beteiligt sind. Nach Barbarino (1975: 103) erbringen die bundeseinheitlich festgelegten Steuern „derzeit rund 90% aller Steuereinnahmen der öffentlichen Verwaltung. Von ihrer Summe fließen mehr als 40% in die Kassen der Länder und Gemeinden, die auf diese Steuern keinen autonomen Einfluß haben.“

Während die *Einnahmehoheit* weitgehend beim Bund liegt, konzentrieren sich die öffentlichen *Ausgaben* in der Hauptsache bei den Ländern und Gemeinden als den Trägern der öffentlichen Verwaltung. Dies gilt, wie gezeigt wurde, vor allem für die sehr kostenintensiven Personal- und Investitionsausgaben.

Die Länder besitzen über den Bundesrat Einwirkungsmöglichkeiten auf die



Gestaltung der Finanzverfassung, die Gemeinden hingegen haben eine solche Möglichkeit nicht. Sie sind darauf angewiesen, daß der Bund und insbesondere die Länder, die für eine den Gemeindeaufgaben entsprechende Finanzausstattung verantwortlich sind, sich ihrem Verfassungsauftrag entsprechend verhalten, können aber eine angemessene Finanzausstattung nicht erzwingen.

Die Einnahmen der Gemeinden bestehen aus *Steuern, Finanzausweisungen, kommunalen Leistungsentgelten und Darlehensaufnahmen*. Den größten Teil der kommunalen Einnahmen machen die *Steuern* aus. Seit der Finanzreform von 1969 wurde das ursprünglich bestehende Trennsystem von kommunalen und staatlichen Steuern fast vollständig aufgegeben. Die Gemeinden sind seither mit dem überwiegenden Teil ihrer Einnahmen in den öffentlichen Steuerverbund einbezogen. Von den *Realsteuern* (Grundsteuer A und B; Gewerbesteuer aus Ertrag, Kapital und Lohnsumme) steht den Gemeinden seit 1969 nur noch die Grundsteuer ausschließlich zur Verfügung. Dagegen führen sie ca. 40% ihres Gewerbesteueraufkommens als Umlage an den Staat ab. Im Gegenzug erhalten sie auf Grund der Finanzreformgesetze einen Anteil von 14% des örtlichen Aufkommens aus der *Lohn- und Einkommenssteuer*. Ziel dieser Umschichtung war die Verstetigung der gemeindlichen Einnahmen, insbesondere durch den Abbau des Anteils der äußerst konjunkturabhängigen Gewerbesteuer, die nach Gittel (1972: 105) 1969 noch 81,7% aller Gemeindesteuern ausmachte (1970 dagegen nur noch 42,69%). Neben den Realsteuern und ihrem Anteil an der Lohn- und Einkommenssteuer steht den Gemeinden das Aufkommen aus den örtlichen *Verbrauchs- und Aufwandsteuern* (Sondersteuer oder Bagatellsteuer, wie Getränkesteuer, Hundesteuer, Vergnügungssteuer) zur Verfügung. Diese Steuern bzw. Steueranteile sind den Gemeinden seit der Finanzreform gesetzlich garantiert. Bei den Realsteuern sowie den örtlichen Verbrauchs- und Aufwandssteuern ist ihnen darüber hinaus ein begrenztes Hebesatzrecht (Festlegung des örtlichen Tarifs) eingeräumt. Die in Artikel 106 Abs. 5 GG vorgesehene Möglichkeit eines gemeindlichen Hebesatzrechts bei der Einkommens- und Lohnsteuer wurde bislang noch nicht in der Steuergesetzgebung verankert.

Während die Steuern Zwangsabgaben zur Finanzierung öffentlicher Güter darstellen, von deren Nutzung niemand ausgeschlossen werden kann (z. B. öffentliche Sicherheit, Reinhaltung der Luft, Verkehrswege), werden die *kommunalen Leistungsentgelte* (Beiträge, Gebühren, Einkünfte aus gemeindlichen Wirtschaftsunternehmen) von den Nutznießern bestimmter kommunaler Einrichtungen oder Leistungen erhoben. Als Beispiel hierfür seien die Müllabfuhr oder Kanalbenutzungsgebühr bzw. die Anliegerbeiträge sowie die gemeindlichen Erträge aus dem Betrieb öffentlicher Verkehrsmittel genannt. Die Gemeinden besitzen einen durch die Kommunalabgabengesetze der Länder begrenzten Handlungsspielraum bei der Ausgestaltung der Tarife. Aus diesen Einnahmen fließen ihnen jedoch kaum frei verfügbare Mittel zu, da diese höchstens kostendeckend ausgestaltet werden können, also keine Gewinne ab-



werfen. Heute können aus politischen Gründen nicht einmal kostendeckende Gebühren erhoben werden.

Die *staatlichen Finanzausweisungen* stellen einen weiteren wichtigen Einnahmeposten dar. Er entzieht sich vollständig der kommunalen Einflußnahme. Im Rahmen des Finanzausgleichs zwischen Bund, Ländern und Gemeinden (vertikaler Finanzausgleich) sowie zwischen den Gemeinden (horizontaler Finanzausgleich) erhalten die Gemeinden aus dem gemeinschaftlichen Steueraufkommen der Gebietskörperschaften bestimmte Finanzmittel zur Deckung ihres Bedarfs: Die *allgemeinen Finanzausweisungen* (Schlüsselzuweisungen, an der Einwohnerzahl orientiert; Bedarfszuweisungen an besonders finanzschwache Gemeinden) sind nicht an bestimmte Verwendungszwecke gebunden. Sie können von den Gemeinden ihren kommunalpolitischen Zielvorstellungen entsprechend eingesetzt werden. Dagegen vergibt der Staat *zweckgebundene Zuweisungen* (Zweckzuweisungen) an die Gemeinden nur für genau bestimmte Projekte und verbindet die Förderung mit oft recht spezifischen Verwendungsaufgaben. Dies Instrument versetzt das Land in die Lage, seine politischen Ziele gegenüber den Gemeinden durchzusetzen.

Seit der Finanzreform steht in Art. 104a IV GG (Investitionshilfen) auch dem Bund ein Instrument zur Beeinflussung kommunaler Planungen im Sinne seiner konjunktur- und strukturpolitischen Ziele zur Verfügung. Die in Art. 91a, Abs. 2 verankerten *Gemeinschaftsaufgaben* des Bundes und der Länder können gleichfalls als Ansatzpunkte einer staatlichen Steuerung des kommunalen Investitionsverhaltens über die Zuweisung von Finanzmitteln (Einnahmeseite) und die Festlegung von Rahmendaten (Ausgabenseite) betrachtet werden.

Schließlich beziehen die Gemeinden einen Teil ihrer Einnahmen aus *Darlehen*, die sie größtenteils auf dem Kreditmarkt aufnehmen. Die Gemeindeordnungen sowie das Stabilitätsgesetz (§§ 16, 19, 20) begrenzen den gemeindlichen Handlungsspielraum bei der Schuldenaufnahme und unterwerfen diese den Erfordernissen der gesamtstaatlichen Konjunkturpolitik bzw. betrachten sie als Ausnahmefall.

#### 2.4.4.2. Die tatsächliche Finanzausstattung der Gemeinden

Bei der Beschäftigung mit der tatsächlichen gemeindlichen Finanzausstattung ist es zweckmäßig, neben der Höhe der Einnahmen auch deren Struktur und Verhältnis zu den Ausgaben zu untersuchen. Auf diese Weise könnte es gelingen, nicht nur Aussagen über eventuell bestehende Lücken zwischen Aufgabenbestand und Leistungsmöglichkeiten zu machen, sondern auch zu ermitteln, in welchem Umfang gemeindliche Mittel frei verfügbar bzw. an staatlich festgelegte Verwendungszwecke gebunden sind.

Dabei ist es sinnvoll, möglichen Auswirkungen der Gemeindefinanzreform,



deren erklärtes Ziel in einer Erhöhung und Verstetigung der Gemeindeeinnahmen bestand, Rechnung zu tragen. Wir werden deshalb, soweit in diesem Rahmen möglich, zwischen länger- und kurzfristigen Entwicklungstendenzen der gemeindlichen Einnahmen unterscheiden.

Im Jahre 1955 verfügten die Gemeinden (GV) über Einnahmen in Höhe von 13,1 Mrd. DM. 1978 dagegen beliefen sich die Einnahmen fast auf das Zehnfache (130,8 Mrd. DM). Auch verglichen mit dem Bund und den Ländern sowie dem Anteil der Gemeindeeinnahmen am Brutto-Sozialprodukt ist nach Zielinski (1975: 69, 71) eine beträchtliche Steigerung der gemeindlichen Einnahmen zu verzeichnen.

Ein erster Eindruck von der Entwicklung der kommunalen Leistungsfähigkeit ergibt sich, wenn man Einnahmen- und Ausgabenentwicklung miteinander vergleicht (vgl. Tab. 8).

Im gesamten Zeitraum zwischen 1963 und 1978 lagen die Einnahmen über den Ausgaben und der Einnahmenüberschuß erhöhte sich stetig.

Auf den ersten Blick scheint sich die Behauptung einer chronischen Finanznot der Gemeinden nicht zu bestätigen. Eine Verbesserung in Folge der Gemeindefinanzreform ist allerdings aus den Daten nicht ableitbar; denn die jährlichen Steigerungsraten der Einnahmen nach 1971 lagen unter den im gesamten Untersuchungszeitraum festgestellten, während die durchschnittlichen Jahreszuwächse bei den Ausgaben nach 1971 leicht anstiegen. Jedoch läßt die bloße Gegenüberstellung der Einnahmen und der Ausgaben keine weitreichenden Schlußfolgerungen zu, da Aussagen über den Handlungsspielraum der Gemeinden erst dann möglich sind, wenn man einzelne Aspekte der Finanzstruktur, z. B. die Höhe der Schulden, der staatlichen Zuweisungen usw. auf der Seite der Einnahmen sowie die Bindung von Ausgaben an staatlich festgelegte Verwendungszwecke untersucht hat.

Bei der folgenden Analyse der längerfristigen Entwicklung der kommunalen Finanzstruktur (Tab. 9) fassen wir die wichtigsten Einnahmegruppen, die Steuern, staatlichen Zuweisungen, Gebühren und sonstige Leistungsentgelte und die Einnahmen aus besonderen Finanzierungsvorgängen (Schuldenaufnahme, Entnahme aus Rücklagen usw.) zusammen.

Zwar zeigt sich bei der Mehrzahl der kommunalen Einnahmeposten im Zeitablauf keine eindeutige Entwicklung, aber dennoch kann man feststellen, daß sich zwischen 1955 und 1978 im *Endergebnis* bedeutende Veränderungen der kommunalen Einnahmestruktur vollzogen: So nahm insbesondere der Anteil der Steuereinnahmen beträchtlich ab, während sich die staatlichen Zuweisungen stark erhöhten. Im Jahr 1978 erreicht ihr Anteil nahezu den der Steuereinnahmen. Die übrigen Posten wiesen im Vergleich dazu geringere Veränderungen auf. Dabei stieg der Anteil der Gebühren und sonstigen Leistungsentgelte sowie der übrigen Einnahmen, die Einnahmen aus besonderen Finanzierungsvorgängen (vor allem Darlehensaufnahmen) hingegen nahmen anteilmäßig ab. Betrachtet man die durchschnittlichen jährlichen Steigerungs-



Tabelle 8: Vergleich gemeindlicher Einnahmen und Ausgaben, 1963 - 1978

Jahr	Einnahmen <sup>1)</sup> (Mrd.)	Ausgaben (Mrd.)	Einnahmenüberschuß (Mrd.) (v.H.der Einn.)	
1963	34,6	34,6	0,0	( 0,0)
1967	45,7	41,2	4,5	( 9,8)
1971	71,7	67,7	4,5	( 5,6)
1975	110,8	101,4	9,4	( 8,5)
1976	118,5	106,1	12,4	(10,5)
1978	130,8	111,9	18,9	(14,5)
<b>Steigerungen</b>				
1963-1978	378,0 %	323,4 %	---	
1971-1978	182,4 %	165,3 %	472,5 %	
<b>durchschnittl. jährl. Steigerung</b>				
1963-1978	23,6 %	20,2 %		
1971-1978	22,8 %	20,7 %		

(Quelle: Tabelle 5 dieses Buches  
Zielinski 1975: 70 f., Tab. 4/1  
Klein; Münstermann 1978: 18, Tab. 1)

1) ab 1967 ohne besondere Finanzierungsvorgänge,  
d.h. Verschuldung, Entnahmen aus Rücklagen u.a.m.



Tabelle 9: Entwicklung der kommunalen Einnahmestruktur  
1955 - 1978 in Mrd. DM (und in Prozentanteilen)

Jahr	Einnahmen insges.	Steuern	Zuweisungen	Gebühren etc.	Finanzierungs- vorgänge	sonstige Einnahmen
1955	13.1	4.9(37,6)	2.8(21,5)	1.9(14,4)	1.9(14,4)	1.6(12,2)
1961	25.7	9.4(36,6)	5.9(23,0)	3.5(13,6)	4.6(17,9)	2.3( 8,9)
1963	34.6	10.7(30,9)	9.3(26,9)	5.1(14,7)	6.8(19,7)	2.7( 7,8)
1965	42.2	11.9(28,2)	11.3(26,8)	6.4(15,2)	9.3(22,0)	3.3( 7,8)
1967	45.7	12.7(27,8)	12.7(27,8)	8.1(17,7)	8.5(18,6)	3.7( 8,1)
1969	55.7	17.2(20,9)	14.4(25,9)	9.4(16,9)	10.2(18,3)	4.5( 8,1)
1970	59.9	16.7(27,9)	15.5(25,9)	10.4(17,4)	12.2(20,4)	5.1( 8,5)
1971	71.7	19.2(26,8)	17.4(24,3)	12.5(17,4)	16.9(23,3)	5.7( 7,9)
1973	94.7	27.3(28,9)	23.6(24,9)	16.4(17,3)	16.6(17,5)	10.8(11,4)
1975	110.8	30.3(27,4)	28.0(25,3)	19.2(17,3)	17.1(15,4)	16.2(14,6)
1976	118.5	34.2(28,9)	29.7(25,1)	22.4(18,9)	15.8(13,3)	16.4(13,8)
1977	123.1	38.0(30,9)	31.3(25,4)	23.2(18,8)	14.5(11,8)	16.1(13,1)
1978	130.8	38.8(29,7)	36.0(27,5)	24.1(18,4)	15.4(11,8)	16.5(11,6)
Zuwachs Ø p.a.	+ 37,1 %	+ 28,8 %	+ 49,4 %	+ 48,7 %	+ 29,6 %	+ 38,8 %
Durchschnittl. Anteil		30,4 %	25,4 %	16,7 %	17,0 %	10,5 %

(Quelle: Seidenfuss o.J. (1968): 21; Zielinski 1975: 70, Tab. 4/1  
Klein und Münstermann 1978: Tab. 8  
Daten vom Verfasser zusammengestellt



raten, so verzeichnen die staatlichen Zuweisungen den höchsten, die Steuereinnahmen dagegen den geringsten Zuwachs. Auch die Entwicklung der übrigen Größen bestätigt, daß die verhältnismäßig frei verfügbaren Einnahmen der Gemeinden schwächer anstiegen als staatliche Zuweisungen oder die sonstigen in ihrer Verwendung festgelegten Finanzmittel.

Im Zeitverlauf betrachtet, ergibt sich ein deutlicher Rückgang der Steuereinnahmen bis zum Jahre 1967, während seither eine Stabilisierung eintrat. Die Einnahmen aus besonderen Finanzierungsvorgängen nahmen, bei langfristig geringfügiger Veränderung, seit 1971 deutlich ab. Die staatlichen Zuweisungen behaupteten während des gesamten Untersuchungszeitraumes ihre Bedeutung als zweitwichtigste kommunale Einnahmequelle. Will man aus den vorgelegten Daten Aussagen über die Entwicklung des gemeindlichen Handlungsspielraumes ableiten, so kann man aus der langfristigen Abnahme des Steueranteils, insbesondere bei den Steuern mit eigenem Hebesatzrecht, sowie aus der langfristig erheblichen Steigerung der staatlichen Zuweisungen auf eine verstärkte Abhängigkeit der Gemeinden (GV) vom Staate schließen. Diese sehr bedeutende Umstrukturierung der Einnahmen vollzog sich im wesentlichen zwischen 1955 bzw. 1961 und 1967, wie sich aus Tab. 9 leicht ersehen läßt.

Der stetige Rückgang der gemeindlichen Steuereinnahmen bis zum Jahre 1967 wurde in der Folgezeit aufgehalten. Ein Vergleich der Einnahmementwicklung in den Jahren 1961/1969 sowie 1970/1978 scheint die Annahme zu belegen (vgl. Tab. 10), daß durch die Finanzreform (1969) insgesamt eine Verbesserung der gemeindlichen Einnahmesituation eintrat, denn im zweiten Zeitabschnitt wuchsen die Steuern weit überdurchschnittlich, dagegen nahm die Neuverschuldung offensichtlich erheblich ab, wie aus der Entwicklung der Einnahmen aus besonderen Finanzierungsvorgängen ersichtlich wird. Der Anteil staatlicher Zuweisungen stieg zwar im zweiten Untersuchungsabschnitt geringer als im ersten, verzeichnet aber immer noch hohe Zuwachsraten.

Bei der weiteren Einnahmenanalyse ist es sinnvoll zu fragen, wie sich die Struktur innerhalb dieser wichtigsten Einnahmeposten veränderte. Aus systematischen Gründen, die insbesondere mit den Wirkungen der Gemeindefinanzreform zusammenhängen, müssen wir uns auf den Zeitraum seit 1970 beschränken (vgl. Tab. 18).

Die Untersuchung der Zuwachsraten der Einnahmen im Zeitraum 1970–1977 zeigt, insgesamt wie im Jahresdurchschnitt, überdurchschnittliche Steigerungsraten bei den Gemeindesteuern, insbesondere beim Gemeindeanteil an der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer. Von den übrigen Einnahmearten entfallen die höchsten Zuwachsraten auf die Investitionszuweisungen, die geringsten dagegen auf die Schuldenaufnahme auf dem Kreditmarkt.

Diese Daten bestätigen zumindest im großen und ganzen den Eindruck einer verbesserten gemeindlichen Einnahmestruktur, die insbesondere auf eine seit 1970 anhaltende anteilmäßige Erhöhung und Verstetigung der Steuerein-



Tabelle 10: Zuwachs ausgewählter gemeindlicher Einnahmearten,  
vor und nach der Gemeindefinanzreform

	1961 - 1969				1970 - 1978			
	absolut		relativ		absolut		relativ	
	Mrd.DM	v.H. Einnahmen	insgesamt	im Jahres- durchschn.	Mrd.DM	v.H. Einnahmen	insgesamt	im Jahres- durchschn.
Einnahmen insges.	30,3	100,0	116,7	14,6	70,9	100,0	118,4	14,8
Steuern	7,8	26,0	83,0	10,3	22,1	31,2	132,3	16,5
Zuweisungen	8,5	28,3	144,1	18,0	20,5	28,9	132,2	16,5
bes.Finan- zierungsvor- gänge	5,6	18,6	121,7	16,5	3,2	4,5	26,2	3,3

(Quelle: Daten vom Verfasser zusammengestellt nach Angaben bei  
Zielinski 1975: 70, Tab. 4/1  
BMF 1978: 264)



Tabelle 11: Entwicklung ausgewählter kommunaler Einnahmeposten in Mrd. DM und (v.H. der Einnahmen), 1970 - 1977

	Steuern			Zuweisungen					Ges. Einn.
	insgesamt	davon Gewerbe- steuer (netto)	Anteil Lohn- Einkommens- steuer	insgesamt	lfde. Zuwei- sungen	Investitions- zuw.	Zweckge- bundene Zuweis.	Schulden- aufnahme auf dem Kreditmarkt	
1970	16.7(28.1)	6.9(11.6)	6.2(10.4)	15.1(25.3)	10.5(17.6)	4.6(7.7)	8.2(13.8)	5.8( 9.7)	59.5
1971	19.2(26.8)	7.9(11.0)	7.7(10.7)	17.1(23.7)	11.8(16.4)	5.3(7.3)	9.3(13.0)	10.3(14.4)	71.7
1972	23.2(28.2)	9.9(12.0)	9.2(11.2)	19.7(23.9)	13.7(16.6)	6.0(7.3)	10.7(13.0)	11.0(13.4)	82.2
1973	27.3(28.8)	11.9(12.6)	11.3(11.9)	23.6(24.9)	15.9(16.8)	7.7(8.1)	13.1(13.8)	10.6(11.2)	94.7
1974	29.6(27.0)	12.6(11.5)	12.5(11.4)	26.6(24.3)	17.1(15.6)	9.5(8.7)	15.3(14.0)	9.3( 8.5)	109.6
1975	30.3(27.3)	12.4(11.2)	12.9(11.6)	28.4(25.6)	18.0(16.2)	10.4(9.4)	16.5(14.9)	10.9( 9.8)	110.8
1976	34.2(28.9)	14.1(11.9)	14.1(11.9)	28.7(25.0)	18.7(15.7)	11.0(9.3)	17.4(14.7)	10.1( 8.5)	118.5
1977	38.0(29.1)	15.8(12.1)	16.4(12.5)	30.6(23.4)	21.0(16.1)	9.6(7.3)	16.7(12.8)	9.0( 6.1)	130.8
Zuwachs insg.	+ 127.5 %	+ 129.0 %	+ 164.5 %	+ 102.6 %	+ 100.0 %	+ 108.7 %	+ 103.7 %	+ 55.2 %	+ 119.8
Zuwachs Ø p.a.	+ 15.9 %	+ 16.2 %	+ 20.5 %	+ 12.8 %	+ 12.5 %	x 13.5 %	+ 13.0 %	+ 6.9 %	+ 14.9

1) Schätzung d. Verf. auf Basis der Angaben bei Gittel 1972:112, Tab. 4 und BMF 1978, 24,26

(Quelle: BMF 1978: 16 ff, Daten zusammengestellt vom Verfasser)



künfte zurückgeht. Diese beruht ihrerseits in erster Linie aus der Erschließung der Lohn- und Einkommenssteuer für die Gemeinden. Ihr Anteil am gemeindlichen Steueraufkommen erhöhte sich, von zwei im Umfang unbedeutenden prozentualen Einbußen in den Jahren 1974 und 1976 abgesehen, stetig.<sup>2</sup>

Zwar trägt der zunehmende Anteil der Lohn- und Einkommenssteuer an den gemeindlichen Einnahmen zu einer verbesserten Finanzausstattung der Gemeinden bei, doch ist zu bemerken, daß die Gemeinden keinen Einfluß auf die Festsetzung des Tarifs bei der Lohn- und Einkommenssteuer besitzen. Bis zu einem gewissen Grade trifft Zielinskis (1975: 73) Feststellung „Der oberflächliche Ressourcenzuwachs verdeckt einen zunehmend restriktiven Handlungsspielraum der Gemeinden“ die faktische Entwicklung. Der Abbau des eigenen Steuerfindungsrechts der Gemeinden dürfte durch die geplante Abschaffung der Lohnsummensteuer weiter vorangetrieben werden.

Bei den Zuweisungen, die im Schnitt etwa ein Viertel aller kommunalen Einnahmen ausmachen, ist der verhältnismäßig hohe Anteil zweckgebundener Mittel bemerkenswert. Er dürfte seit 1970 zum größten Teil aus erhöhten Investitionszuweisungen stammen. Wenn diese Entwicklung anhält, könnten sich die Befürchtungen vieler Autoren, der Bünd „kaufe über Zweckzuweisungen die kommunale Steuerungsautonomie“ (Hesse 1977: 15) bestätigen. Der Anteil zweckgebundener Mittel liegt in der Höhe noch über den Einnahmen aus der Gewerbesteuer bzw. der Lohn- und veranlagten Einkommenssteuer.

Bei der Verschuldung konnten wir zwar insgesamt eine günstigere Entwicklung feststellen, was die Neuverschuldung angeht. Dies bedeutet nun keineswegs, daß die Lage der Gemeinden auf diesem Sektor zwischenzeitlich unproblematisch geworden wäre. Vielmehr wird aus Tab. 12 ersichtlich, daß sich der Schuldenstand der Gemeinden und damit auch die Pro-Kopf-Verschuldung nach 1970 unverändert erhöhten. Eine Entspannung trat lediglich bei der Neuverschuldung ein, während früher aufgenommene Kreditmittel die kommunalen Haushalte nach wie vor ganz erheblich belasten.

Von der Einnahmenseite her betrachtet, stellt sich die Finanzlage der Gemeinden zumindest seit 1970 besser dar, als man nach den in der Literatur gängigen Darstellungen vermuten könnte. Doch ist bei der kritischen Würdigung der eingetretenen Verbesserungen auch zu berücksichtigen, daß sich die Kommunal Finanzen in der Zeit vor der Finanzreform in einem geradezu erschreckenden Zustand befanden. Die schwerwiegende Verschlechterung der Einnahmestruktur in den Jahren 1955 bis 1969 konnte auch durch die Finanzreform nur teilweise wieder wettgemacht werden. Dies gilt insbesondere für die Entwicklung des gemeindlichen Steueranteils.

Daß die Verbesserungen der Einnahmesituation die Finanzprobleme der Gemeinden im Grundsatz fortbestehen lassen, sei abschließend an einem Beispiel verdeutlicht:

Im Jahre 1970 machten Nettokreditaufnahme und Schuldendienst mit einer

Tabelle 12: Entwicklung der Schulden der Gemeinden (GV) 1970 - 1977, in Mrd. DM

Jahr	Schuldenstand bei Kreditmarkt	Öffentliche Verwaltung	Schulden je Einwohner (DM)	Netto-Kredit- aufnahme	Schuldendienst
1970	34,6	5,4	609	3,0	4,9
1971	41,4	5,7	730	6,6	5,6
1972	48,4	6,1	856	7,0	6,6
1973	56,0	6,5	976	6,3	8,1
1974	60,7	6,7	1.054	5,7	9,1
1975	67,7	7,1	1.181	6,8	9,7
1976	73,3	7,6	1.282	5,6	10,7
1977	75,5	7,8	1.324	2,9	11,9
Zuwachs insges.	118,2 %	44,4 %	117,4 %	- 3,3 %	142,9 %
Zuwachs pro Jahr	14,8 %	5,6 %	14,6 %	- 0,4 %	17,8 %

Quelle: BMF 1978: 29ff.



Höhe von 7,9 Mrd. DM fast die Hälfte der gemeindlichen Steuereinnahmen aus. Das Verhältnis hatte sich zwar im Jahre 1977 gebessert: Schuldendienst und Nettokreditaufnahme in einer Höhe von 14,8 Mrd. DM standen einem gemeindlichen Steueraufkommen von 38 Mrd. DM gegenüber. Wenn jedoch die Schulden nahezu 40% der Steuereinnahmen ausmachen, kann man sicherlich nicht von einer gesunden Finanzlage sprechen. Sieht man diese Entwicklung zusammen mit der veränderten Steuerstruktur und dem hohen Anteil staatlicher Zuweisungen an den Gemeindeeinnahmen, so verleiht dies der Behauptung stark eingegrenzter Handlungsspielräume der Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben eine gewisse Berechtigung.

*Literatur:* Barbarino 1975; Papenkopf 1975, Bd. 2, 47ff.; Boldt 1975; Zielinski 1975: 69ff.; BMF 1978; Helmke 1978; Arend 1978a, 1978b.

## 2.5. Die kommunale Selbstverwaltung – Dritte Säule des Staates oder örtliche Staatsverwaltung?

Nach der bisherigen Situationsbeschreibung ist es nicht ganz einfach, die Rolle der kommunalen Selbstverwaltung im politischen System der Bundesrepublik kritisch zu würdigen: Ihre rechtliche und ihre tatsächliche Bedeutung passen nicht nahtlos zueinander. Ebenso wenig ist es möglich, die tatsächlichen Entwicklungen (Einnahmen, Ausgaben, Zuständigkeiten usw.) auf einen Nenner zu bringen. Die in der Überschrift dieses Kapitels ausgedrückte Fragestellung ist eine Scheinalternative. Die kommunale Selbstverwaltung weist in ihrer Verfassungsposition und in der Praxis Eigenschaften einer „Dritten Säule des Staatsaufbaus“ auf, bestimmte Entwicklungen drängen sie verstärkt in die Rolle der finanziell abhängigen, weisungsgebundenen örtlichen „Zweigstelle der allgemeinen Staatsverwaltung“.

Die Verfassungsbestimmungen sind zu allgemein, um den o. g. Streit, der sich vor allem zwischen den kommunalen Spitzenverbänden einerseits, dem Bund und den Ländern andererseits abspielt, verbindlich zu entscheiden. Sie lassen m. E. die Möglichkeit zur Formulierung einer Theorie der „Dritten Säule“ offen, verbieten aber die Herabstufung der kommunalen Selbstverwaltung auf ein staatliches Vollzugsorgan. Im Gemeinderecht setzte sich dagegen eine Sichtweise der Gemeinde als Bestandteil der Länderexekutive durch, die wohl kaum als normative Grundlage einer Theorie der Dritten Säule angesehen werden kann. Ob diese Betrachtungsweise den tatsächlichen Aufgaben und Strukturmerkmalen gemeindlicher Selbstverwaltung heute noch annähernd gerecht wird, kann an dieser Stelle nicht entschieden werden. Zweifel seien jedoch angemeldet.

Eine „Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung“ (so Scheuner 1973) auf der Grundlage der tatsächlich durch sie erfüllten politischen *und* verwaltungsmäßigen Aufgaben könnte auch den Weg zur Herauslösung aus ihrer derzeitigen Rolle als „Wasserträger“ (so Hartmann 1976: 549) des zentralstaatlichen Systems weisen. Diese Neubestimmung müßte vornehmlich die repräsentativ-demokratischen Züge der Kommunalpolitik stärken, dagegen ihre Vollzugsaufgaben im Rahmen des gesamtstaatlichen Leistungsverbundes abbauen. Dies deutet darauf hin, daß eine Stärkung der Position der Gemeinden vermutlich erst dann zu erwarten sein wird, wenn die Gebiets- und die Finanzreform durch eine Reform kommunaler und staatlicher Aufgaben (Funktionalreform) ergänzt wurde.

#### Anmerkungen:

- 1 Vgl. Art. 71–76 LVerf BaWü; Art. 10–12 LVerf Bay; Art. 137/138 LVerf Hessen; Art. 44–47 LVerf. NiederS; Art. 78/78 LVerf NRW; Art. 49/50 RhPf; Art. 122–128 LVerf Saarland; Art. 39–42 LVerf. SchlH.
- 2 Dies wird aus Tabelle 11 nicht ersichtlich, weil in ihr nur der Anteil der Lohn- und Einkommenssteuer am *gesamten* Einnahmenvolumen erfaßt ist.