



Aus dem Inhalt

	Seite
Bayerischer Landkreistag '94 am 19. und 20. April in Roding, Landkreis Cham	
Zusammenfassung	3
Ansprache des Präsidenten des Bayerischen Land- kreistags Landrat Senator Otto Neukum, Bamberg	4
Festansprache des Bayerischen Ministerpräsidenten Dr. Edmund Stoiber	9
Vortrag von Professor Dr. Peter Badura „Zukunft der Kreisverwaltung in Bayern“	16
Arbeitstagung „Soziale Aufgaben bei leeren Kassen“	20
Grußworte	37
Personalien	40

Zukunft der Kreisverwaltung in Bayern

Vortrag von Professor Dr. Peter Badura, München
bei der öffentlichen Landkreisversammlung am 20. April 1994

1.

Dem Rationalismus der sich entwickelnden Industriegesellschaft stellt sich zunehmend eine verstärkte Zuwendung zu den engeren Lebenskreisen entgegen. Dabei wird man sicher nicht zuerst an die Einrichtungen der Verwaltung oder an die parteiendemokratisch bestimmte oder beeinflusste Kommunalpolitik denken. Doch kann es nicht ausbleiben, daß es die kommunale Selbstverwaltung in Stadt und Land, in den Städten, Gemeinden und Landkreisen ist, in der diese Bestrebungen des Engagements und der Mitwirkung ein geeignetes Feld findet. Die kommunale Verwaltung ist nicht nur unter dem Aspekt des Leistungsstaates, des nur auf Effektivität bedachten Funktionalismus zu sehen. Auf allen Ebenen benötigen Politik und Verwaltung der bürgerschaftlichen Zustimmung und Mitarbeit – und zwar nicht allein entlang der Frontlinien der politischen Parteien und der etablierten Interessen.

Im Fall der kommunalen Selbstverwaltung sind es naturgemäß zuerst die Gemeinden, bei denen ein überschaubarer Lebenskreis vorausgesetzt wird, in dem – wie die Verfassung es ausdrückt – die „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ behandelt und entschieden werden. Doch ist die Gemeinde kein selbstgenügsamer Lebens- und Verwaltungsraum. Sie bildet nach Gesetz und Verfassung eine übergreifende Einheit mit dem Landkreis. Und selbst die großen kreisfreien Städte müssen das Stadt-Umland-Problem mit dem Landkreis teilen. Überhaupt hat die im 20. Jahrhundert wachsende Mobilität des menschlichen Daseins die Vorstellung in Frage gestellt, die Stadt allein sei der Raum des Fortschritts, der Technik und der Zivilisation, im positiven wie im negativen Sinn¹⁾. Die großen Infrastrukturvorhaben des Verkehrs, der Versorgung und der Abfallwirtschaft zeigen, daß Stadt und Land nur in rechtlich geordnetem Zusammenwirken die Zukunft meistern können, nicht durch Abgrenzung von Kompetenzräumen und Konfrontation. Auch andere Aufgaben belegen diese Notwendigkeit, wie natürlich auch die Notwendigkeit der Zuordnung von kommunaler Selbstverwaltung und Staat.

Zu einer Interpellation „Lage der Städte, Gemeinden, Landkreise und Bezirke in Bayern“²⁾ gab die Staatsregierung vor den zuständigen Ausschüssen des Landtages eine Stellungnahme ab, in der es heißt: Die kommunale Selbstverwaltung „erlaubt es den Bürgern, auf örtlicher Ebene ihren Lebensraum in einer Weise mitzugestalten und fortzuentwickeln, die ihren Wünschen und Bedürfnissen entspricht. Die Bürger bestimmen so mit über wesentliche Dinge des täglichen Lebens, bei der Ortsplanung, bei der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung, bei den Wohn- und Verkehrsverhältnissen, bei den Kindergärten und Schulen, bei den Krankenhäusern und dort, wo der Mensch seine Freizeit genießt und im Alter seinen Lebensabend verbringt.“ Dieses schöne Bild, teils Realität, teils Ideal, hat selbstverständlich organisatorische, personelle und finanzielle Voraussetzungen, die in einigen Hinsichten durch die Kommunen selbst bereitzustellen sind, in erheblichem Maß aber von Politik, Gesetzgebung und Finanzwirtschaft abhängig sind.

2.

Die vom Landtag initiierte und von der Staatsregierung eingesetzte Kommission „Zukunft des öffentlichen Dienstes“ hat sich – ihrem Auftrag gemäß – auch mit Fragen der Kommunalverwaltung befaßt und in ihrem Schlußbericht Vorschläge und Empfehlungen ausgesprochen. Damit hat sie auch das Thema der Zukunft der Landkreiseverwaltung in Bayern aufzunehmen gehabt. Einige wenige Grundgedanken und Thesen dieses Berichtes seien hier genannt³⁾.

Die Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltung und die Qualifikation und Einsatzbereitschaft der in den Kommunen tätigen Angehörigen des öffentlichen Dienstes ist für das Gesamtgefüge der öffentlichen Verwaltung von zentraler Bedeutung. Die Selbstverwaltung auf der Gemeindeebene – mittelbar auch die Selbstverwaltung in den Landkreisen und den Bezirken – dient dem Aufbau der Demokratie von unten nach oben⁴⁾. Die Sicherung und Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung ist ein wesentliches Leitprinzip der organisatorischen Gestaltung der öf-

fentlichen Verwaltung. Dazu gehört vor allem, daß der Staat die Kommunen darin schützen und dazu befähigen muß, ihre Aufgabenverantwortung im Rahmen der Gesetze selbständig zu bestimmen, und den Kommunen auch die dazu erforderlichen Mittel erschließen muß. Unbeschadet der nötigen Staatsaufsicht müssen übermäßige Vorgaben und Reglementierungen abgebaut werden; die Kommunen sind im Bereich ihrer Selbstverwaltungsaufgabe, nicht Einheiten der „mittelbaren Staatsverwaltung“. Dem Landratsamt als Staatsbehörde muß personell und sachlich eine Ausstattung zugewiesen werden, die die Kreisverwaltung nicht auf Dauer dazu nötigt, mit ihrem Personal und ihren Mitteln auszuweichen. Die Haushaltswirtschaft der Kommunen bedarf größerer Beweglichkeit, so durch eine stärker an betriebswirtschaftlichen Grundsätzen orientierte Plafondierung und Budgetierung sowie durch eine sachgerechte Fondsdisposition bei der Förderung von Investitionsvorhaben.

Die Kommission empfiehlt für die Kommunen eine Überprüfung und Lockerung der Stellenobergrenzen nach den Kriterien des § 26 BBesG und auch eine Fortentwicklung der Zulagen. Damit wird nicht nur die Leistungsfähigkeit der Kommunen als Verwaltungsträger gestärkt, sondern auch die Nachwuchsgewinnung verbessert und die Leistungsbereitschaft der Bediensteten gefördert. Die Kommunal-Stellenobergrenzenverordnung muß den sich verändernden Verhältnissen angepaßt werden, vor allem dem Wandel der Verwaltungsaufgaben und ihrer Zuordnung zu den Dienstherrn und Verwaltungsbereichen. Das Leistungsprinzip ist nur, soweit unbedingt geboten, einzuschränken. Es ist im übrigen Sache des jeweiligen Dienstherrn, entsprechend dem Personalbedarf und im Rahmen der haushaltsmäßigen Möglichkeiten die festgesetzten – im Prinzip nicht verzichtbaren – Stellenobergrenzen auszuschöpfen. Rationalisierungsmaßnahmen dürfen nicht dazu führen, daß die für die Obergrenzenbemessung maßgebliche Zahl der Bediensteten gesenkt wird. Die Kommission hat eine Anhebung der Obergrenzen auch für die Landkreise empfohlen, um die

Aufgabenerfüllung zu verbessern, auch im Hinblick auf die Entwicklung der Zentralisation von Zuständigkeiten.

Insgesamt ist es notwendig, die Eigenart der kommunalen Selbstverwaltung gegenüber der Staatsverwaltung zur Geltung zu bringen.

3.

Das Grundgesetz (Art. 28 Abs. 2 GG) und die Bayerische Verfassung (Art. 10, 11, 83 BV) haben die kommunale Selbstverwaltung durch eine verfassungsrechtliche Garantie in Schutz genommen. Das Verfassungsrecht orientiert sich dabei an einer klaren Unterscheidung staatlicher und kommunaler Aufgaben und weiter an einer klaren Unterscheidung der Aufgaben der Gemeinden – der „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ – und der Aufgaben der Kreise, die mißverständlich als „Gemeindeverbände“ bezeichnet werden. Nicht anders als die Gemeinden sind auch die Landkreise kommunale Gebietskörperschaften, deren Organe über eine eigene und unmittelbare demokratische Legitimität verfügen (siehe Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG). Das Bundesverfassungsgericht hat allerdings einem „Modell komplementärer Funktionen von Gemeinde und Landkreis“ eine Absage erteilt und die Stellung der Gemeinden gegenüber

dem Kreis hervorgehoben. Gemeinden und Kreise stehen danach nicht in bezug auf die ihnen zukommenden Aufgaben in dem Sinn gleichwertig nebeneinander, daß erst beide zusammen innerhalb des Kreisgebiets die verfassungsmäßigen Leistungen der kreisfreien Stadt erbringen⁵⁾. Zum Wesensgehalt der gemeindlichen Selbstverwaltung gehört die grundsätzliche Universalität des Wirkungskreises der Gemeinde, ihre grundsätzliche Zuständigkeit und Zugriffsbefugnis für alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft. Dem steht die spezielle Kompetenz des Kreises kraft ausdrücklicher Zuweisung gegenüber.

Diese strenge Gegenüberstellung der Rechtsbasis von Gemeinde und Landkreis ist allerdings eine unvollständige und auch mißverständliche Beschreibung des Verflechtungs- und Abhängigkeitsverhältnisses, in dem die Wirkungskreise und Aufgaben von Gemeinde und Kreis zueinander stehen. Das Gericht hat das in früheren Entscheidungen deutlicher charakterisiert und gesagt, daß die Gemeinden im Rahmen der Kreise nicht etwa in sich und gegen den Kreis abgeschlossen sind⁶⁾. Darauf ist zurückzukommen.

Der Gedanke, der in der verfassungsrechtlichen Formel von den „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“

ausgedrückt ist, kann nicht nur räumlich verstanden werden, auch nicht allein als ein Prinzip der Trennung und objektiv faßbaren Aufgabenteilung. Die überörtliche Verflochtenheit der kommunalen Aufgaben ist eine Binsenweisheit. „Örtlichkeit“ als kompetenzbegründendes und kompetenzwahrendes Merkmal wird von den Anforderungen beeinflusst, welche an die Art und Weise des Aufgabenvollzugs im Hinblick auf die Notwendigkeiten des modernen Sozial- und Leistungsstaates, der ökonomischen Entwicklung und der ökologischen Vorsorge gestellt werden müssen⁷⁾. Es kann sich natürlich nicht darum handeln, durch die begriffliche Aufweichung der „Örtlichkeit“ eine Gleichgewichtigkeit der Aufgaben von Gemeinde und Kreis gewissermaßen zu erschleichen. Entscheidend ist, die Gemeinsamkeiten der kommunalen Selbstverwaltung in Gemeinde und Kreis gegenüber dem Staat zu betonen und die wechselseitige Angewiesenheit beider kommunalen Verwaltungseinheiten bei der Bewältigung der Aufgaben im Interesse der Bürger.

Nur ein Punkt in dem komplexen Verhältnis der Kommunen zum Staat soll hier genannt werden. Die Verfassungsgarantie steht einer Überleitung von

(Fortsetzung Seite 18)



Der Bayerische Landkreistag hat auch in diesem Jahr wieder die ehemaligen Mitglieder der Gremien im Rahmen der bewährten Gastfreundschaft der Bayerischen Landesbank Girozentrale nach München eingeladen. Unser Bild zeigt (jeweils von links nach rechts) sitzend: Dr. Helmut Rothmund (Rehau), Dr. Fritz Wilhelm (Würzburg), Dr. Bruno Merk (Günzburg), Gastgeber Dr. Peter Kahn, Vorstandsmitglied der Bayerischen Landesbank Girozentrale, Landrat Senator Otto Neukum, Bamberg, Präsident des Bayerischen Landkreistags, Dr. h.c. Rudolf Eberhard (Ebermannstadt), Dr. Otto Schedl (Neumarkt i. d. OPf.), Staatsminister a. D. Franz Neubauer, Vorsitzender des Vorstands der Bayerischen Landesbank Girozentrale; stehend: Ludwig Schaller (Lichtenfels), Dr. Rolf Bauer (Kitzingen), Helmut Knauer (Coburg), Baptist Kitzlinger (Passau), Franz Schumertl (Freyung-Grafenau), Manfred Kreitzick (Kelheim), Rudolf Balles (Lohr), Gottfried Grimm (Fürstenfeldbruck), Josef Bestler (Aichach-Friedberg), Leonhard Deininger (Regensburg), Dr. Remig Streibl (Ebersberg), Erwin Ammann (Main-Spessart), Ludwig Mayer (Rottal-Inn), Dr. Erwin Dietel (Münchberg).

Kompetenzen, z. B. im Planungsrecht, auf den Staat nicht schlechthin entgegen. Oft wird dazu gesagt, daß derartige Kompetenzverluste durch Mitwirkungs- und Beteiligungsrechte der Kommunen effektiv kompensiert werden könnten. Das ist nicht ganz richtig; denn Eigenzuständigkeit und repräsentative Interessenwahrnehmung sind nicht gleichartig. Mit der Kompensation geht automatisch stets ein Verlust an Eigenständigkeit einher. Kompensation kann nur für Kompetenzverluste oberhalb der Substanzgrenze einer Rechtsposition in Betracht kommen. Die Substitution von eigenen Zuständigkeiten durch bloße Beteiligungsrechte verursacht eine Verschiebung der Entscheidungsebene und Transformation der eigentlichen Aufgabenwahrnehmung⁹).

4.

Kommunale Selbstverwaltung meint nicht nur, daß im Konzert der Interessen und Verbände eben auch die Stimme der Kommunen Gewicht hat und gehört werden soll. Im Hauptpunkt meint kommunale Selbstverwaltung vielmehr, daß jede Stadt, jede Gemeinde, jeder Landkreis eine eigene Individualität ist und sein darf, mit selbstbestimmter Identität, mit eigener Kommunalpolitik, Kultur und Geschichte. Auf dieses Leitbild stützt sich die Garantie, auf diese Vorstellung richtet sich die Mobilisierung der bürgerschaftlichen Teilhabe an örtlicher und überörtlicher Selbstverwaltung.

Sich des besonderen Wesens kommunaler Selbstverwaltung im Landkreis zu vergewissern, besteht in diesem Jahr ein besonderer Grund. Das Gesetz vom 28. März 1919 über die Ermächtigung der Regierung zu gesetzgeberischen Maßnahmen (GVBl S. 112) forderte, die Verfassung und Verwaltung der Gemeinden, Bezirke (Distrikte) und Kreise auf der Grundlage eines umfassenden Selbstverwaltungsrechts und des allgemeinen, gleichen, geheimen und unmittelbaren Verhältniswahlrechts alsbald neu zu ordnen. Auf dieser Grundlage beschloß das Ministerium des Freistaates Bayern das Gesetz über die Selbstverwaltung vom 22. Mai 1919 (GVBl S. 239), das unter anderem die Distriktsgemeinden in den – staatlichen – Bezirken als Selbstverwaltungskörperschaften ausbildete und damit die heutigen Landkreise formierte.

Eine überörtliche Verbandseinheit war bereits im Gemeindeedikt von 1818 unter dem Namen der „Distriktsgemeinde“ angekündigt worden. Das Gesetz vom 28. Mai 1852, die Distriktsräte betrifft (GVBl 1851/52, S. 245), etablierte die mehrere Gemeinden zusammenfas-

sende Distriktsgemeinde als „Corporation“ ohne Selbstverwaltung, u. a. mit den Aufgaben, Sparkassen, Getreidemagazine und Krankenhäuser zu unterhalten, Distriktsstraßen anzulegen und zu unterhalten, Feuerlöschmaschinen zu beschaffen und zu erhalten, Unterhaltsbeiträge für Tierärzte zu leisten und die Schulkosten für Schülerinnen der Entbindungskunst zu übernehmen. Erst nach Einrichtung der Distriktsgemeinden, der Sache nach eine Art Zweckverbände, wurden aufgrund der Trennung von Verwaltung und Justiz in der Unterstufe 1862 die Bezirksämter als Außenbehörden der inneren Verwaltung eingerichtet, die Vorläufer der heutigen Landratsämter. Das Selbstverwaltungsgesetz von 1919 war „die vollkommene Demokratisierung der Verwaltung der Gemeinden, der Bezirke und der Kreise. Es ist wohl der bedeutsamste Schritt in der Gemeindegesetzgebung der letzten 100 Jahre“⁹).

Im selben Jahr 1919 kam es zur Gründung des „Landesverbandes der bayerischen Bezirke“, der heute unter dem Namen „Bayerischer Landkreistag“ und in der Rechtsform einer Körperschaft des öffentlichen Rechts das Jubiläum seines 75jährigen Bestehens feiern kann.

Von der Vergangenheit ist der Blick auf die Zukunft der Kreisverwaltung und der kommunalen Selbstverwaltung zu richten. Eine Dimension dieser Zukunft ist die Mitgliedschaft Deutschlands in der Europäischen Union. Der viel gescholtene Vertrag von Maastricht hat, wenn auch eher konkludent, die Rolle der kommunalen Selbstverwaltung als Element der europäischen Integration anerkannt. Die Pflicht der Union, die nationale Identität ihrer Mitgliedstaaten zu achten, deren Regierungssysteme auf demokratischen Grundsätzen beruhen (Art. F Abs. 1 EUV), schließt eine Schutzgarantie zugunsten der Kommunen ein, ebenso wie der Gedanke, daß in der Union die Entscheidungen „möglichst bürgernah“ getroffen werden (Art. A Abs. 2 EUV). Das Ziel der Gemeinschaft, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete, einschließlich der ländlichen Gebiete, zu verringern (Art. 130 a ff. EGV), verweist auf ein eigenes Mandat der örtlichen und regionalen Verwaltungseinheiten in der europäischen Strukturpolitik. Die Mitgliedschaft von Vertretern der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften im beratenden Ausschuß der Regionen (Art. 198a EGV) eröffnet auch den kommunalen Gebietskörperschaften – neben den Ländern – eine schmale Chance institutioneller Mitwirkung in Europa.

5.

Die Landkreise sind – in einer von Land zu Land verschiedenen organisatorischen Gestaltung – der Ort, an dem sich die kommunale Selbstverwaltung mit der Unterstufe der allgemeinen inneren Verwaltung verbindet. Die Fragen der Verwaltungsorganisation sind deshalb für die Landkreise von elementarem Interesse. Die Landkreise haben deshalb unter anderem eine dezidierte Haltung in der Frage eingenommen, ob und unter welchen Voraussetzungen auf der Unterstufe der Verwaltung neben den Landratsämtern Sonderbehörden mit fachlich spezialisierter Aufgabe fortbestehen sollen. Sie unterstützen den in der Bayerischen Verfassung ausgesprochenen Grundsatz der Einheit der Verwaltung: Für die Organisation der Behörden und die Regelung ihres Verfahrens hat als Richtschnur zu dienen, daß unter Wahrung der notwendigen Einheitlichkeit der Verwaltung alle entbehrliche Zentralisation vermieden, die Entschlußkraft und die Selbstverantwortung der Organe gehoben wird und die Rechte der Einzelperson genügend gewahrt werden (Art. 77 Abs. 2 BV).

Der Deutsche Landkreistag betont das bewährte Grundprinzip der deutschen Verwaltung, die Fachaufgaben grundsätzlich auf den gebietskörperschaftlich organisierten Ebenen der Verwaltung – Gemeinde, Kreis, Land – zu bündeln, und unterstreicht damit das Prinzip der Einheit der Verwaltung. „Die Kreisebene eignet sich dazu in besonderem Maße, weil sie organisatorisch darauf angelegt ist, kommunale und staatliche Funktionen zusammenzuführen“¹⁰).

Die Kommission „Zukunft des öffentlichen Dienstes“ hat sich in ihren Empfehlungen ebenfalls von dem Grundsatz der Einheit der Verwaltung leiten lassen, ohne in schematische Einseitigkeit zu verfallen.

6.

Eine entscheidende Prämisse für eine nachhaltig leistungsfähige und erfolgreiche Kreisverwaltung ist neben einem sachgerechten Spielraum in der Personalwirtschaft die ausreichende Finanzausstattung der Landkreise. Fortdauernder Impuls der angestrebten Reform der Kreisfinanzen ist der Umstand, daß die Landkreise nur in geringem Umfang über die Möglichkeit eigener Steuereinnahmen verfügen. Die staatlichen Finanzzuweisungen sind notwendig, versetzen die Landkreise aber in eine Abhängigkeit vom goldenen Zügel des Staates. Die Kreisumlage betont die Ausgleichsfunktion des Kreises, der insoweit als Gemeindeverband erscheint. Der Streit um die Bemessung

der Kreisumlage führt die Landkreise in eine wesensfremde Frontstellung zu den kreisangehörigen Gemeinden. Die Länder werden zu prüfen haben, ob es nicht den heutigen Aufgaben der Landkreise besser entspricht, ihnen in höherem Maße eigene Steuerquellen zu erschließen und die Kreise nicht hinter die Gemeinden zurückzusetzen, wenn diesen eine Beteiligung an der Umsatzsteuer verschafft wird, um den Ausfall bei der Gewerbesteuer zu kompensieren. Der Streit um die Kreisumlage würde sich entschärfen, wenn die Kreise eine eigene Steuerbeteiligung erhielten. Die Kreisumlage könnte so ihre Rolle zurückgewinnen, ein Restfinanzierungsmittel zur Deckung eines anderweitig nicht gedeckten Spitzenbedarfs zu sein und auch einen interkommunalen Ausgleich im Kreis besser zu ermöglichen. Dem Steuerzahler würde allerdings die eigene Steuerbeteiligung der Kreise nur einleuchten, wenn damit nicht eine zusätzliche Steuerbelastung entstünde, wenn also – anders gesagt – die Reform der Kreisfinanzen eine entsprechende Neuordnung der Finanzquellen im Verhältnis zu den Gemeinden einschloße.

Die Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat hat unter der Überschrift „Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung“ vorgeschlagen, an Art. 28 Abs. 2 GG folgenden Satz 3 anzufügen: „Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfaßt auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung“¹¹⁾. Dieser Satz wird als Klarstellung, nicht als „konstitutive Neuerung“ verstanden. Er bedeutet die – vom Bundesverfassungsgericht bisher offen gelassene – Anerkennung der „finanziellen Eigenverantwortung“ der Kommunen als verfassungsrechtlich garantiertes Bestandsstück der kommunalen Selbstverwaltung. Er begründet keinen Anspruch auf eine bestimmte Finanzausstattung. Beachtlich ist, daß der Satz eine einheitliche Betrachtung der kommunalen Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise ausdrückt. Der neue Satz bewirkt keine Modifikation der Finanzverfassung des Grundgesetzes: Über die „Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung“ der Kommunen entscheidet im Rahmen der Bundes- und der Landesverfassung der Landesgesetz-

geber. Die Kommunen sind und bleiben Teile der Länder in dem zweigliedrigen Aufbau des Bundesstaates.

7.

Die Problematik der Finanzhoheit der Landkreise, wie die Frage der Stellung der Landkreise im Staat überhaupt, führt zurück auf das Zusammenwirken von Kreis und Gemeinden bei der Erfüllung der Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung.

Mag auch die Verfassungsgarantie die Aufgaben von Gemeinde und Landkreis nicht als gleichgewichtig anerkennen und insbesondere eine Unterscheidung von „lokal-örtlichen“ (Gemeinde-) Aufgaben und „regional-örtlichen“ (Kreis-) Aufgaben im Rahmen der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft nicht erlauben¹²⁾, mag auch das bayerische Recht ergänzende Aufgaben und Ausgleichsaufgaben der Landkreise nicht kennen¹³⁾, – die Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion des Landkreises ist dennoch ein unverzichtbarer und praktisch erfolgreicher Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltung¹⁴⁾. Die vom Bundesverfassungsgericht vorgeschriebene Fesselung an das Kriterium, daß eine Aufgabe einen „relevanten örtlichen Charakter“ aufweist oder nicht aufweist, bleibt abstrakt und preßt den Gesetzgeber in ein Prokrustesbett. Daß dem Gesetzgeber bei der Einschätzung der örtlichen Bezüge einer Aufgabe und ihres Gewichts ein Einschätzungsspielraum zugestanden wird, kann diese Fehlorientierung in den Grundlagen nicht ausgleichen. Immerhin ist zu konstatieren, daß das Bundesverfassungsgericht die zutreffende Grundlinie des Bundesverwaltungsgerichts nicht beanstandet hat, wonach die Aufgabenverteilung zwischen Gemeinde und Landkreis nicht einem Subsidiaritätsprinzip folgt¹⁵⁾.

Gemeinde und Landkreis müssen zusammenwirken, mögen auch ihre Aufgaben normativ klar zu trennen sein. Gerade um die Selbständigkeit auch kleinerer Gemeinden sichern zu können, also nicht nur dem leistungsstaatlichen Funktionalismus zu folgen, ist die Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion der Landkreise eine zukunftssträchtige Bestimmung der Kreisverwaltung. Die Kreise und die kreisangehörigen

Gemeinden sind – wie das Bundesverfassungsgericht in älteren Entscheidungen zu Recht gesagt hat¹⁶⁾ – im Laufe der geschichtlichen Entwicklung zu einer Gemeinschaft geworden, die nicht nur territorial, sondern auch nach Zweckbestimmung und Funktion aufs engste verbunden und verflochten sind. Die Zuständigkeit der einen oder anderen dieser Selbstverwaltungskörperschaften bestimmt sich weitgehend nicht nach der Wesensart der Aufgaben, sondern nach organisatorischer oder wirtschaftlicher Zweckmäßigkeit und Leistungskraft, d. h. danach, ob etwas wirksamer im kleineren Rahmen der Gemeinde oder im größeren des Kreises durchgeführt werden kann.

Die Zukunft der Kreisverwaltung in Bayern ist damit unlösbar mit der Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung insgesamt und mit einem fruchtbaren Zusammenwirken mit der gemeindlichen Selbstverwaltung verbunden.

Anmerkungen

- 1) Gg.-Chr. von Unruh, Der Kreis, 1964, S. 257.
- 2) LTag Drucks. 11/12319 (Nov. 1989).
- 3) Siehe den Schlußbericht der Kommission, Januar 1994, bes. S. 90 ff., 121 ff.
- 4) BVerfGE 79, 127 und BVerwGE 67, 321, bezugnehmend auf Art. 11 Abs. 4 BV.
- 5) BVerfGE 79, 127 gegen BVerwGE 67, 321/324.
- 6) BVerfGE 23, 353/358; 58, 177/196.
- 7) BVerwGE 67, 321/323.
- 8) H. H. Klein und E.-W. Böckenförde beim Symposium für Willi Blümel, siehe den Bericht in DVBl 1994, 326.
- 9) M. Roesch, Bayerisches Gesetz über die Selbstverwaltung, 1919, S. 14.
- 10) Zöllner, in: H. J. von Oertzen, Hrsg., Rechtsstaatliche Verwaltung im Aufbau II, 1993, S. 90 f.
- 11) Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BTag Drucks. 12/6000, S. 46 ff.
- 12) BVerfGE 79, 127.
- 13) BayVGh Urteil vom 4. 11. 1992 – 4 B 90.718 – Eichenau.
- 14) BVerfGE 58, 177/196; BVerwGE 67, 321/324.
- 15) BVerwGE 67, 321/325.
- 16) BVerfGE 23, 353/368; 58, 177/196.