

## Reform der Kommunalverwaltung - Anmerkungen aus der Perspektive der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland und Europa

### I. Die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung in Artikel 28 Absatz 2 Grundgesetz

- ergänzt durch Regelungen in den Landesverfassungen (z.B. Art. 137 Hessische Verfassung)
1. Eine starke institutionelle Garantie der Selbstverwaltung der Gemeinden (Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG)
    - a) Die Garantie der Existenz von Gemeinden
      - insbes. kein Ersatz durch örtliche Verwaltungsstellen der Landkreise
    - b) Das Recht zur eigenverantwortlichen Regelung aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze
      - *aller* Angelegenheiten, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder spezifischen Bezug zu ihr haben
      - Gesetzgeber kann Vorschriften nur erlassen und einzelne Aufgaben nur entziehen, wenn dies verhältnismäßig ist und nicht den Kernbereich der Selbstverwaltung berührt
    - c) Garantie auch der Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung (Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG)
  2. Eine schwächere institutionelle Garantie der Selbstverwaltung der Landkreise (Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG)
    - keine bestimmten Aufgaben gewährleistet
  3. Die Möglichkeit der Durchsetzung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts mit der Kommunalverfassungsbeschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht

### II. Die gesetzliche Ausgestaltung der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland

1. Regelung der Kommunalverfassung in *Gemeindeordnungen* und *Landkreisordnungen* der Länder
  - dabei unterschiedliche Ausgestaltung der kommunalen Organe in den verschiedenen Ländern
  - Gemeindeorgane: *Gemeinderat/Gemeindevertretung* und *Bürgermeister* (zumeist direkt gewählt); z.T. auch *Verwaltungsausschuss*
  - Landkreisorgane: *Kreistag/Kreisvertretung* und *Landrat* (zumeist direkt gewählt); z.T. auch *Keisausschuss*
2. Gesetzliche Zuständigkeiten in Selbstverwaltungsangelegenheiten (eigener Wirkungskreis) und staatlichen Auftragsangelegenheiten (übertragener Wirkungskreis)
  - in den meisten Ländern komplizierte differenzierte Abgrenzung der Zuständigkeiten von Gemeinden und Landkreisen entsprechend der Art (Größe) der Gemeinde
3. Beschränkung der Aufsicht des Staates auf Rechtsaufsicht
  - Kontrolle der Zweckmäßigkeit des Handelns (Fachaufsicht) nur im übertragenen Wirkungskreis

### III. Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung von 1985

- völkerrechtliche Verpflichtung zur gesetzlichen, möglichst verfassungsrechtlichen Anerkennung der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 2)
- Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben soll im Allgemeinen vorzugsweise den Behörden obliegen, die den Bürgern am nächsten sind (Art. 4 III) - also in der Regel den Gemeinden und nicht den Landkreisen

### IV. Die Praxis: Sicherstellung effizienter kommunaler Selbstverwaltung durch Gebietsreformen

- Zwangszusammenschlüsse von Gemeinden und Bildung von handlungsfähigen Mega-Landkreisen
- ein Beispiel: vom "Landkreis Neustadt am Rübenberge" zur "Stadt Neustadt am Rübenberge" in der "Region Hannover"

### Auszug aus dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland

#### Artikel 28 Absatz 2

Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfaßt auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung ...

Vietnamesische Übersetzung (GTZ):

Các xã phải được đảm bảo có quyền điều tiết các công việc của địa phương thuộc phân trách nhiệm của họ trong các giới hạn được pháp luật quy định. Trong các giới hạn về chức năng của họ theo quy định của pháp luật thì các hiệp hội của xã cũng có quyền tự trị theo pháp luật. Việc đảm bảo quyền tự trị mở rộng các cơ sở về quyền tự quản tài chính; những cơ sở này bao gồm quyền của các xã đối với nguồn thu thuế nhà nước dựa trên khả năng kinh tế và quyền thiết lập mức thuế mà các nguồn thu này bị đánh thuế.

## Auszug aus der Verfassung des Landes Hessen

### Artikel 137

(1) Die Gemeinden sind in ihrem Gebiet unter eigener Verantwortung die ausschließlichen Träger der gesamten örtlichen öffentlichen Verwaltung. Sie können jede öffentliche Aufgabe übernehmen, soweit sie nicht durch ausdrückliche gesetzliche Vorschrift anderen Stellen im dringenden öffentlichen Interesse ausschließlich zugewiesen sind.

(2) Die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihrer gesetzlichen Zuständigkeit die gleiche Stellung.

(3) Das Recht der Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten wird den Gemeinden und Gemeindeverbänden vom Staat gewährleistet. Die Aufsicht des Staates beschränkt sich darauf, daß ihre Verwaltung im Einklang mit den Gesetzen geführt wird.

...

(5) Der Staat hat den Gemeinden und Gemeindeverbänden die zur Durchführung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlichen Geldmittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zu sichern.

Vietnamesische Übersetzung (Luật Hessen):

1. Các làng xã là đơn vị duy nhất tự chịu trách nhiệm toàn bộ việc quản lý mang tính công cộng và địa phương trong khu vực của mình. Họ có thể tiếp nhận mọi nhiệm vụ chung, nếu như họ không phải thực hiện một lợi ích chung khẩn cấp nào thông qua các qui định pháp luật cụ thể.

2. Các hiệp hội làng xã cũng có một vị trí tương tự trong phạm vi thẩm quyền hợp pháp của mình.

3. Nhà nước đảm bảo cho các làng xã và các hiệp hội thuộc làng xã quyền tự quyết các vấn đề của mình. Việc giám sát của nhà nước được giới hạn, rằng sự quản lý của từng làng xã được diễn ra hài hòa theo các quy định của pháp luật.

5. Nhà nước phải đảm bảo cho các làng xã và các hiệp hội thuộc làng xã kinh phí cần thiết cho việc thực hiện các nhiệm vụ riêng và nhiệm vụ được giao với phương thức cân đối công việc và tài chính. Nhà nước cũng hỗ trợ

## Auszug aus der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung von 1985<sup>1</sup>

### Artikel 2 – Verfassungsmäßige und rechtliche Grundlage der kommunalen Selbstverwaltung

Der Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung wird in den innerstaatlichen Rechtsvorschriften und nach Möglichkeit in der Verfassung anerkannt.

### Artikel 3 - Begriff der kommunalen Selbstverwaltung

(1) Kommunale Selbstverwaltung bedeutet das Recht und die tatsächliche Fähigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften, im Rahmen der Gesetze einen wesentlichen Teil der öffentlichen Angelegenheiten in eigener Verantwortung zum Wohl ihrer Einwohner zu regeln und zu gestalten.

(2) Dieses Recht wird von Räten oder Versammlungen ausgeübt, deren Mitglieder aus freien, geheimen, gleichen, unmittelbaren und allgemeinen Wahlen hervorgegangen sind und die über Exekutivorgane verfügen können, die ihnen gegenüber verantwortlich sind. ...

### Artikel 4 – Umfang der kommunalen Selbstverwaltung

...

(2) Die kommunalen Gebietskörperschaften haben im Rahmen der Gesetze das Recht, sich mit allen Angelegenheiten zu befassen, die nicht von ihrer Zuständigkeit ausgeschlossen oder einer anderen Stelle übertragen sind.

(3) Die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben obliegt im allgemeinen vorzugsweise den Behörden, die den Bürgern am nächsten sind. Bei der Aufgabenzuweisung an andere Stellen sollte Umfang und Art der Aufgabe sowie den Erfordernissen der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit Rechnung getragen werden.

(4) Die den kommunalen Gebietskörperschaften übertragenen Zuständigkeiten sind in der Regel umfassend und ausschließlich. Sie sollen von einer anderen zentralen oder regionalen Stelle nicht ausgehöhlt oder eingeschränkt werden, es sei denn, daß dies gesetzlich vorgesehen ist.

...

<sup>1</sup> <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=122&CM=1&CL=GER>.

## Reforming the local government system - annotations from the perspective of local self-government in Germany and Europe

### I. The constitutional guarantee of local self-government in article 28 section 2 of the Basic Law

- supplemented by provisions in the constitutions of the Länder (e.g. art. 137 of the Constitution of the Land Hessen)
  1. A strong institutional guarantee of self-government of communes (art. 28 sect. 2 phrase 1 BL)
    - a) The guarantee of the existence of communes
      - in particular no replacement by local offices of the districts
    - b) The right to regulate all affairs of the local community on their own responsibility, within the limits set by the laws
      - of *all* affairs originating in the local community or being specifically related to it
      - the legislator may regulate activities only and exclude individual tasks only in compliance with the principle of proportionality and to the extent that core activities of self-government are not affected
    - c) A guarantee even of the bases of financial autonomy (art. 28 sect. 2 phrase 3 BL)
  2. A weaker institutional guarantee of self-government of districts [Landkreise] (art. 28 sect. 2 phrase 2 BL)
    - no specific tasks are guaranteed
  3. The option to enforce the right to self-government by the municipal constitutional complaint at the Federal Constitutional Court

### II. The legal configuration of local self-government in Germany

1. Statutory framework in the *Gemeindeordnungen* [municipal codes] and *Landkreisordnungen* [district codes] of the Länder
  - with different configuration of the local government institutions in the various Länder
  - commune institutions: *Gemeinderat/Gemeindevertretung* (commune council) and *Bürgermeister* (mayor, usually directly elected); in some Länder also *Verwaltungsausschuss* (administrative committee)
  - district institutions: *Kreistag/Kreisvertretung* (district council) and *Landrat* (head of the district authority, usually directly elected); in some Länder also *Kreisausschuss* (district administrative committee)
2. Legal competences in self-government affairs (own sphere of operation) and in affairs delegated by the state (sphere of delegated powers)
  - in most of the Länder, the competences of the districts and the communes are delimited in a differentiated way, depending on the type (size) of the commune
3. State supervision restricted to legal supervision
  - supervisory control (extending to expedience) only in affairs delegated by the state

### III. The European Charter of Local Self-Government of 1985

- obligation under public international law to recognise local self-government in domestic legislation, and where practicable in the constitution (art. 2)
- Public responsibilities shall generally be exercised, in preference, by those authorities which are closest to the citizen (art. 4 sect. 3) - that means in general to the communes and not to the districts

### IV. The practice: Securing efficient local self-government by territorial reforms

- forced mergers of communes and formation of potent mega districts
- the example of the "Landkreis Neustadt am Rübenberge" which became the "Stadt Neustadt am Rübenberge" within the "Region Hannover"

### Excerpt from the Basic Law of the Federal Republic of Germany

#### Article 28 section 2

The municipalities must be guaranteed the right to regulate all affairs of the local community on their own responsibility, within the limits set by the laws. Within the limits of their functions designated by a law, associations of municipalities shall also have the right of self-government according to the laws. The guarantee of self-government also comprises the bases of financial autonomy...

Vietnamese Translation (GTZ):

Các xã phải được đảm bảo có quyền điều tiết các công việc của địa phương thuộc phần trách nhiệm của họ trong các giới hạn được pháp luật quy định. Trong các giới hạn về chức năng của họ theo quy định của pháp luật thì các hiệp hội của xã cũng có quyền tự trị theo pháp luật. Việc đảm bảo quyền tự trị mở rộng các cơ sở về quyền tự quản tài chính; những cơ sở này bao gồm quyền của các xã đối với nguồn thu thuế nhà nước dựa trên khả năng kinh tế và quyền thiết lập mức thuế mà các nguồn thu này bị đánh thuế.

## Excerpt from the Constitution of the Land Hessen

### Article 137

Vietnamese translation (Luật Hessen):

1. Các làng xã là đơn vị duy nhất tự chịu trách nhiệm toàn bộ việc quản lý mang tính công cộng và địa phương trong khu vực của mình. Họ có thể tiếp nhận mọi nhiệm vụ chung, nếu như họ không phải thực hiện một lợi ích chung khẩn cấp nào thông qua các qui định pháp luật cụ thể.

2. Các hiệp hội làng xã cũng có một vị trí tương tự trong phạm vi thẩm quyền hợp pháp của mình.

3. Nhà nước đảm bảo cho các làng xã và các hiệp hội thuộc làng xã quyền tự quyết các vấn đề của mình. Việc giám sát của nhà nước được giới hạn, rằng sự quản lý của từng làng xã được diễn ra hài hòa theo các quy định của pháp luật.

5. Nhà nước phải đảm bảo cho các làng xã và các hiệp hội thuộc làng xã kinh phí cần thiết cho việc thực hiện các nhiệm vụ riêng và nhiệm vụ được giao với phương thức cân đối công việc và tài chính. Nhà nước cũng hỗ trợ

## Excerpt from the European Charter of Local Self-Government of 1985<sup>2</sup>

### Article 2 – Constitutional and legal foundation for local self-government

The principle of local self-government shall be recognised in domestic legislation, and where practicable in the constitution.

### Article 3 – Concept of local self-government

(1) Local self-government denotes the right and the ability of local authorities, within the limits of the law, to regulate and manage a substantial share of public affairs under their own responsibility and in the interests of the local population.

(2) This right shall be exercised by councils or assemblies composed of members freely elected by secret ballot on the basis of direct, equal, universal suffrage, and which may possess executive organs responsible to them. ...

### Article 4 – Scope of local self-government

...

(2) Local authorities shall, within the limits of the law, have full discretion to exercise their initiative with regard to any matter which is not excluded from their competence nor assigned to any other authority.

(3) Public responsibilities shall generally be exercised, in preference, by those authorities which are closest to the citizen. Allocation of responsibility to another authority should weigh up the extent and nature of the task and requirements of efficiency and economy.

(4) Powers given to local authorities shall normally be full and exclusive. They may not be undermined or limited by another, central or regional, authority except as provided for by the law.

...

*(Datei: Schmitz, Reform der Kommunalverwaltung (Anmerkungen))*

---

<sup>2</sup> [Http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?CL=ENG&CM=1&NT=122](http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?CL=ENG&CM=1&NT=122).