

„Vergleichende Analyse der Kreisverfassungssysteme in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland“

Bearbeiter: Julian Philipp Breder

Die kommunale Selbstverwaltung ist – insbesondere angesichts der Reformen seit Inkrafttreten des Grundgesetzes – in besonderer Art und Weise abgesichert. So gewährleistet Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG die übergemeindliche Selbstverwaltung in allen Ländern. Zugleich beschränkt sich das Grundgesetz hinsichtlich der inneren Ausgestaltung der Kreise aber auf die Absicherung einer auf Wahlen gestützten, demokratischen Organisationsform. Darüber hinaus lässt es für die Kreisverfassungen viel Spielraum. Zuständig sind die 13 Flächenländer, die von ihrer Gesetzgebungskompetenz auf unterschiedliche Arten Gebrauch gemacht haben; Eigenständigkeit und Traditionen spielen hier bis in die Gegenwart eine größere Rolle als die bundesstaatliche Koordination und Angleichung. Zugleich sind die landesgesetzlichen Regelungen über das kommunale Organisationsrecht immer wieder in Bewegung. Kaum ein Koalitionsvertrag auf Landesebene kommt ohne entsprechende Reformvorschläge aus.

Bisher konzentrierten sich wissenschaftliche Arbeiten, die die kreiskommunale Ebene in den Blick genommen haben, regelmäßig auf spezifische Perspektiven der einzelnen Länder. Diese Arbeit, die im kommunalrechtlichen Arbeitsgebiet des Freiherr-vom-Stein-Instituts entstanden ist, schließt diese Lücke und liefert eine gegenüberstellende Betrachtung und Analyse der Kreisverfassungen aller deutschen Flächenländer. Sie beschreibt die Gestaltungsbreite der deutschen Kreisverfassungssysteme und legt anschließend eine rechtspolitische Bewertung vor.

Die Arbeit beginnt mit einem historischen Überblick über die Entwicklung der Kreisverfassungssysteme. Überkommene Typisierungen haben heute keinen tatsächlichen Erklärungswert mehr. Aus historischer Perspektive sind die Kreise aber heute wie damals Mittler zwischen kommunaler Selbstverwaltung auf gemeindlicher Ebene einerseits und der Staatsverwaltung andererseits.

Im Anschluss werden die völker- und europarechtlichen Rahmenbedingungen der übergemeindlichen Selbstverwaltung eingehend betrachtet. Es wird deutlich, dass diese Form der kommunalen Selbstverwaltung durch übergemeindliche Institutionen eine bundesrepublikanische Besonderheit ist, die zumindest gegen unverhältnismäßige Eingriffe des Europarechts geschützt ist. Die Gewährleistung der Selbstverwaltungsgarantie hat durch die völker- und europarechtliche Absicherung weniger eine juristische als vielmehr eine politische Stärkung erfahren.

Der anschließende Blick auf die bundes- und landesverfassungsrechtlichen Vorgaben hinsichtlich der Kreise verdeutlicht, die übergemeindliche Selbstverwaltung außer im Bereich der Aufgaben, die den Kreisen erst gesetzlich zugewiesen werden müssen, auf die gleiche Weise abgesichert wird wie die gemeindliche Selbstverwaltung. Die Kreistage sind verfassungsrechtlich vorgegebene repräsentative Vertretungen der Kreisbürgerschaft. Sie sind keine Parlamente im staatsrechtlichen Sinne, sondern ein direkt gewählter Bestandteil der Exekutive. Die Länder gestalten allesamt den grundgesetzlich festgelegten Rahmen bereits in ihren eigenen Landesverfassungen näher aus. Ihre landesverfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantien erlangen aber nur Bedeutung, soweit sie über das Mindestmaß des Grundgesetzes hinausgehen.

Im Hauptteil der Arbeit findet eine rechtsvergleichende Betrachtung der Kreisordnungen statt. Zur Analyse des kreiskommunalen Organgefüges werden dabei nicht ausschließlich juristische Methoden herangezogen, um ein möglichst detailgetreues Abbild der Kommunalverfassungswirklichkeit zu erhalten. Neben den Grundsätzen der intrafunktionalen Gewaltenteilung sowie der funktionsgerechten Organ- und Entscheidungsstruktur, die trotz der Verortung der kommunalen Selbstverwaltung ausschließlich in der Exekutive ihren Grundgedanken nach herangezogen werden können, werden auch interdisziplinäre Ansätze fruchtbar gemacht. Die Prinzipal-Agent-Theorie aus der Institutionenökonomik eignet sich für die Analyse der Beziehung zwischen Kreistag und Landrat, sofern der Kreistag noch den Landrat wählt, aber auch zwischen Kreistag und Kreisausschuss. Überdies sind auch Ansätze aus der Verhaltensökonomik, die von beschränkter Rationalität als Grundlage menschlichen Handelns ausgehen, auf Handlungen und Kooperationen im Organgefüge der Kreise dem Grunde nach anwendbar.

Das Verhältnis der Kreisorgane untereinander steht im Mittelpunkt des Blicks auf die innere Kreisverfassung. Organe des Kreises sind die mit eigenen gesetzlichen Zuständigkeiten ausgestatteten, zum Handeln für den Kreis berufenen, obligatorischen Institutionen. Dabei handelt es sich stets um den Kreistag, dem diese Stellung schon nach dem Grundgesetz zukommen muss, sowie dem Landrat. In einem Teil der Länder kommt auch dem Kreisausschuss eine solche Stellung zu. Die rechtliche Stellung sowie die Bildung der Kreisorgane, ihre jeweiligen Aufgaben und die Kompetenzaufteilung, ihre Kooperationen und Interaktionen werden eingehend beleuchtet. Unter Verwendung des vergleichenden Ansatzes als innerjuristischen Maßstab sowie der Heranziehung oben genannter außerjuristischer Beurteilungskriterien – vor allem aus der ökonomischen Debatte – gelingt eine Bewertung rechtspolitischer Entscheidungen.

Die Arbeit schließt sodann mit einem Blick auf direktdemokratische Beteiligungsstrukturen in den Kreisordnungen der Bundesländer. Dabei wird deutlich, dass Elemente direkter Demokratie notwendiger Bestandteil kommunaler Selbstverwaltung im demokratischen Staat sind.

Die Arbeit erscheint voraussichtlich im Januar 2023 als Band 79 der Schriftenreihe des Freiherr-vom-Stein-Instituts (ISBN 978-3-555-02305-2).