

Prof. Dr. Janbernd Oebbecke

Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Verwaltungslehre  
Universität Münster

**Stellungnahme im  
Ausschuß für Kommunalpolitik  
des Landtages NW am 8.10.1997**



**Gesetz zur Stärkung der Leistungsfähigkeit der Kreise, Städte und Gemeinden  
in Nordrhein-Westfalen**

Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren,

auf ihrer Tagung in Trier im Oktober 1981 hat sich die Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer mit dem Thema "Gesetzgebung im Rechtsstaat" befaßt. Der heute in Berlin tätige Kollege Michael Kloepfer hielt einen der drei Vorträge zum Thema und ging darin auch auf die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Gesetzgebungsexperimenten ein (VVDStRL 40, S. 91 ff). Er verlangte als Zulässigkeitsvoraussetzungen neben der Legitimität und Testbarkeit des Testziels ein Testbedürfnis, Testgeeignetheit und Testerforderlichkeit. Dieses Raster scheint mir auch heute noch geeignet, sich ein Urteil über die Zulässigkeit eines gesetzgeberischen Experiments zu bilden. Richtig erscheint mir nach wie vor auch, daß die gesetzgeberischen Ermittlungs- und Prognosepflichten bei Gesetzgebungsexperimenten relativiert sind. Der verfassungsrechtliche Rahmen, in dem sie ihre Entscheidung treffen ist deshalb vergleichsweise weit.

Zu einem ganz ähnlichen Prüfraster wie Kloepfer kommt man, wenn man sich fragt, ob die - für die Geltung des Gesetzes vorübergehend bestehende - Ungleichbehandlung von Kommunen und von Bürgern zulässig ist. Ungleichbehandlungen sind stets nur

zulässig, wenn ein sachlicher Grund sie rechtfertigt. Dieser sachliche Grund kann nur der im Hinblick auf das Erkenntnisinteresse des Gesetzgebers durchgeführte Versuch sein. Der Versuch kann die Ungleichbehandlung nur rechtfertigen, wenn er seinerseits einem rechtlich anzuerkennenden Ziel dient - Kloeppers Legitimität des Testziels -, wenn er nach seiner Anlage als Versuch geeignet ist und wenn die getroffene Regelung den Rahmen des Erforderlichen nicht überschreitet.

Der Versuch soll Grundlagen für die Entscheidung über den Abbau kostenträchtiger Standards schaffen, damit die finanzielle Handlungsfähigkeit der Kommunen gestärkt oder wiederhergestellt werden kann. Dieses Ziel des Versuchs ist nicht nur rechtmäßig. Die Erhaltung und gegebenenfalls Wiederherstellung der finanziellen Handlungsfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltung ist dem Gesetzgeber verbindlich aufgegeben; die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung umfaßt auch und gerade die Garantie einer ausreichenden bzw. angemessenen Finanzausstattung. Damit kann die Legitimität des Testziels nicht zweifelhaft sein.

Die Ungleichbehandlung ist nur dann gerechtfertigt, wenn der Versuch als solcher geeignet ist. Die vorgesehene Regelung soll die Entscheidung ermöglichen oder erleichtern, ob eine Erstreckung auf alle Kommunen im Lande in Betracht kommt, die dann durch Aufhebung bzw. Änderung der Bestimmungen in den Fachgesetzen zu erfolgen hätte. Dieses Verfahren erscheint zweckmäßig. Die vorgesehene Regelung durch Gesetz genügt auch den Anforderungen an den Gesetzesvorbehalt, wie er sowohl gegenüber den Kommunen, als auch im Hinblick auf betroffene Grundrechtspositionen von Bürgern zu beachten ist.

Zweckmäßig erscheint es auch, rechtzeitig vor dem Ende des Versuchs einen Bericht über die gemachten Erfahrungen vorlegen zu lassen, damit über Konsequenzen entschieden werden kann. Bedenklich wäre eine Vorgehensweise, die nach ihrem zeitlichen Ablauf befürchten ließe, daß die betreffenden Bestimmungen in den Versuchskommunen vorübergehend wieder in Kraft treten.

Eine zeitliche Begrenzung auf fünf Jahre scheint mir sinnvoll zu sein. Damit ist die Laufzeit des Versuchs nicht nur ausreichend, um die angestrebten Erfahrungen zu gewinnen, sondern auch, um noch gesetzgeberische Konsequenzen zu ziehen.

Im Hinblick auf die Eignung des Versuchs ergeben sich aber auch Kriterien für seinen Umfang. Dieser muß so groß sein, daß der Versuch ausreichende Schlüsse erlaubt, darf aber nicht so groß sein, daß von einem Versuch nicht mehr die Rede sein kann. In jedem Fall muß eine ausreichende Anzahl von Vergleichskommunen verbleiben, die nicht in den Versuch einbezogen sind.

Die in § 3 des Entwurfs gemachten Vorgaben, wonach die Zahl der einbezogenen Einwohner ein Viertel der Einwohner des Landes nicht überschreiten und die Auswahl der Kommunen im Hinblick auf die Übertragbarkeit der Ergebnisse erfolgen soll, trägt diesen Anforderungen Rechnung.

Im Hinblick auf den bereits erwähnten Gesetzesvorbehalt muß die Auswahl entweder unmittelbar durch Gesetz oder aufgrund des Gesetzes durch Rechtsverordnung getroffen werden. Wird der Weg der Rechtsverordnung gewählt, muß die gesetzliche Ermächtigung den verfassungsrechtlichen Anforderungen entsprechen. Sie muß also hinreichend genaue Vorgaben für den Ordnungsgeber enthalten. Auch diesen Anforderungen entspricht die Ermächtigung in § 3.

§ 3 III sieht Berichte der Versuchskommunen an das Innenministerium vor. Das ist sachgerecht. Allerdings wäre meines Erachtens eine klare Regelung darüber wünschenswert, wie der Gesetzgeber seinerseits auf den Versuch reagieren will. Mindestens sollte festgelegt werden, daß das Innenministerium dem Landtag so rechtzeitig Bericht über die Ergebnisse erstattet, daß das Parlament noch vor Ablauf der Fünfjahresfrist Konsequenzen aus dem Versuch ziehen kann. Das kann nämlich verfassungsrechtlich notwendig sein:

Alle Regelungen, die in den Versuch einbezogen werden, sind Regelungen, die die Selbstverwaltung der Kommunen in einem gewissem Umfang einschränken, indem sie den Kommunen entweder Pflichtaufgaben auferlegen oder Regelungen darüber beinhalten, wie Aufgaben zu erfüllen sind. Solche Regelungen sind nur ihrerseits nur zulässig, wenn sie dem Übermaßverbot entsprechen, d.h. sie müssen geeignet, erforderlich und angemessen sein.

Sollte sich bei dem Versuch nun herausstellen, daß der Wegfall einer Regelung keine oder so gut wie keine negativen Auswirkungen hat, spricht einiges dafür, daß diese Regelung für alle Kommunen aufgehoben werden muß. Bestehen im praktischen Ergebnis zwischen der Situation bei Geltung einer Regelung und der bei ihrer Nicht-Geltung keine oder keine nennenswerten Unterschiede, muß man bereits zweifeln, ob diese Regelung im Hinblick auf die mit ihr verfolgten Zwecke geeignet ist. Sicher fehlt es aber an der Angemessenheit. Ein Fortbestand dieser Regelung verstieße deshalb gegen Art. 28 II GG, 78 LVerf.