

Zweiter Beratungsgegenstand:

Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart

1. Bericht von Professor Dr. Willi Blümel, Speyer

	Inhalt ¹⁾	Seite
A. Einleitung		172
I. Veränderungen seit der Leipziger Tagung 1925		172
II. Aktualität des Themas		179
B. Die Lage der Gemeinden, Städte und Kreise (Bestandsaufnahme)		186
I. Fortschreitende Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltung		188
II. Gründe für die Aushöhlung		190
1. Vergesetzlichung und Verplanung		190
2. Fehlen einer aufgabengerechten Finanzausstattung		198
3. Wanderungsprozeß von unten nach oben		206
III. Klammerfunktion der kommunalen Selbstverwaltung		216
IV. Veränderungen und Tendenzen im innerorganisatorischen Bereich		221
C. Vorschläge zur Belebung und Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung		227
I. Forderung nach unmittelbarer Bürgerbeteiligung		228
II. Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände an der Gesetzgebung		232
III. Funktionalreform		234
IV. Leistungs- und Verwaltungsverbund im kreisangehörigen Raum		238
V. Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung		244
1. Funktionales Selbstverwaltungsverständnis		244
2. Kompensationsmodell als Alternative		245
3. Verplanung der Gemeinden		252
4. Raumordnung und Landesplanung als Gemeinschaftsaufgabe von Staat und Gemeinden		260
D. Schlußbemerkung		269

¹⁾ Meinen Speyerer Kollegen *Püttner*, *Siedentopf* und *Wagener* danke ich für die frühzeitige Überlassung ihrer neuesten (teilweise unveröffentlichten) Arbeiten, desgleichen den Kollegen *v. Unruh* und *Schmidt-Jortzig* für ihre Begleitaufsätze in DÖV 1977, 467 ff. (unten Anm. 54) und DVBl. 1977, 801 ff. (unten Anm. 33). Besonderen Dank schulde ich Herrn Kollegen *Burmeister* für die Zusendung des Umbruchs seiner neuen Schrift „Verfassungstheoretische Neukonzeption der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie“, 1977.

A. Einleitung

I. Veränderungen seit der Leipziger Tagung 1925

Ein weiter Bogen spannt sich von der Leipziger Tagung im März 1925 zu unserem diesjährigen Treffen in Basel. Ich meine jene Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, auf der *Stier-Somlo*, v. Köhler und Helfritz über die neueste Entwicklung des Gemeindeverfassungsrechts in Deutschland berichteten²⁾. Seitdem sind mehr als 50 Jahre vergangen, ohne daß sich unsere Vereinigung noch einmal den kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften zugewandt hätte³⁾. Dies ist um so erstaunlicher, als die seit dem Jahre 1925 eingetretenen Wandlungen sowie die Veränderungen des Kommunalrechts und seiner verfassungsrechtlichen Grundlagen⁴⁾ unübersehbar sind. Damals war — um nur ein Beispiel zu nennen⁵⁾ — die Lehre von der *institutionellen Garantie* der kommunalen

²⁾ Vgl. VVDStRL 2 (1925), 122 ff., 181 ff., 223 ff., 248 ff. (Aussprache). — *Smend*, Die Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer und der Richtungsstreit, in: Festschrift für Ulrich Scheuner, 1973, S. 575 ff. (575 f., 577, 578) sprach zwar in Ansehung des in den Verhandlungen von 1922 bis 1931 enthaltenen Stoffs von einer weithin „erloschenen Aktualität“. Gleichwohl lassen sich jedoch selbst bei unserem Thema in wichtigen Einzelfragen noch zahlreiche Verbindungslinien zu den Leipziger Beratungen ziehen. Das gilt z. B. für die auch schon damals unternommenen Versuche einer genaueren Umschreibung der Selbstverwaltungsangelegenheiten — vgl. *Stier-Somlo*, a. a. O., S. 157 (Bayern; dazu unten im Text m. Anm. 101 ff.), 159 f. (Sachsen) —, für das Verhältnis von Staat und kommunaler Selbstverwaltung (Zentralisierung) — vgl. *Stier-Somlo*, a. a. O., S. 129 f., 174 f., 179 (LS 4; dazu unten im Text m. Anm. 78 ff.) —, für den ständigen Wanderungsprozeß kommunaler Aufgaben nach oben (Auftragsangelegenheiten) — vgl. *Stier-Somlo*, a. a. O., S. 175, 179 f. (LS 5; dazu unten im Text m. Anm. 160 ff.) — sowie für die Frage der Amtsdauer des Magistrats — vgl. *Stier-Somlo*, a. a. O., S. 143 ff. (dazu unten in Anm. 264). — Vgl. dazu auch *Scheuner*, 50 Jahre deutsche Staatsrechtswissenschaft im Spiegel der Verhandlungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, I. Die Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in der Zeit der Weimarer Republik, AöR 97 (1972), 349 ff. (362, 363 f.). *Scheuner* weist allerdings darauf hin, daß gerade beim Kommunalrecht eher der seit 1925 „eingetretene Wandel als der Zusammenhang deutlich“ werde.

³⁾ Vgl. dazu auch *Püttner*, Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, DÖV 1977, 472 ff. (472).

⁴⁾ Hierzu und zum Folgenden vgl. auch *Scheuner*, AöR 97 (1972), 362, 363 f.

⁵⁾ Zur späteren Krise der kommunalen Selbstverwaltung vgl. *Köttgen*, Die Krise der kommunalen Selbstverwaltung, 1931 = *Ders.*, Kommunale Selbstverwaltung zwischen Krise und Reform, 1968, S. 1 ff.; *Forsthoff*, Die Krise der Gemeindeverwaltung im heutigen Staat, 1932. — Zu den Parallelen in der Gegenwart vgl. unten im Text (m. Anm. 78 ff.).

Selbstverwaltung⁶⁾ noch nicht entwickelt⁷⁾. So konnte *Stier-Somlo*⁸⁾ in Leipzig darauf verweisen, daß die Wertlosigkeit⁹⁾ des Art. 127 der Weimarer Reichsverfassung für konkrete subjektive Rechte der Gemeinden allgemein anerkannt sei. Denn Reich und Staat seien jederzeit in der Lage, jene vorbehaltenen Schranken der Gesetze zu ziehen, so daß von Selbstverwaltung in Wirklichkeit kaum etwas übrig zu bleiben brauche¹⁰⁾.

⁶⁾ Vgl. *Carl Schmitt*, Verfassungslehre, 1. Aufl. 1928 (= 5. unveränderte Aufl. 1970), S. 170 ff. (171, 173); *Ders.*, Freiheitsrechte und institutionelle Garantien, 1931, S. 4 ff., 10 = *Ders.*, Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924–1954, 1958, S. 140 ff. (143 ff., 149; dazu S. 171 ff.); *Ders.*, Inhalt und Bedeutung des zweiten Hauptteils der Reichsverfassung, in: *Anschütz/Thoma* (Hrsg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Bd. II, 1932, S. 572 ff. (595 m. Anm. 83) = *Ders.*, Grundrechte und Grundpflichten, in: Verfassungsrechtliche Aufsätze, S. 181 ff. (213 m. Anm. 83); *G. Anschütz*, Die Verfassung des Deutschen Reichs, Kommentar, 4. Bearb. (14. Aufl.) 1933, Art. 127 Anm. 1, 3 (S. 582 f., 583 f.); *F. Klein*, Institutionelle Garantien und Rechtsinstitutsgarantien, 1934. Vgl. im übrigen (jeweils m. w. N.) *Forsthoff*, Die öffentliche Körperschaft im Bundesstaat, 1931, S. 7, 100 ff.; *Scholz*, Das Wesen und die Entwicklung der gemeindlichen öffentlichen Einrichtungen, 1967, S. 41 f., 42 ff. (43); *Quaritsch*, Art. Institutionelle Garantie, in: *Evangelisches Staatslexikon*, 2. Aufl. 1975, Sp. 1022 ff.; *Richter*, Verfassungsprobleme der kommunalen Funktionalreform, 1977, S. 62 ff.; die Nachweise in Anm. 9, 12; ferner unten im Text (m. Anm. 81 ff.).

⁷⁾ Vgl. dazu auch *Scheuner*, AöR 97 (1972), 364 (m. Anm. 71).

⁸⁾ VVDStRL 2 (1925), 130 ff. (130). Über die spätere Auffassung *Stier-Somlos* vgl. z. B.: Das Grundrecht der kommunalen Selbstverwaltung unter besonderer Berücksichtigung des Eingemeindungsrechts, AöR n. F. 17 (1929), 1 ff.; *Ders.*, Der Reichsstaatsgerichtshof und das Grundrecht der Selbstverwaltung, AöR n. F. 19 (1930), 255 ff. Dazu auch *Carl Schmitt*, Verfassungsrechtliche Aufsätze (Anm. 6), S. 145, 214 (Anm. 83); *Forsthoff*, Körperschaft (Anm. 6), S. 105 ff.; *Scholz*, Einrichtungen (Anm. 6), S. 42 (m. Anm. 44 f.).

⁹⁾ Hiergegen schon damals allerdings in der Diskussion *Holstein* (a. a. O., S. 252), der meinte, daß die Bedeutung des Art. 127 RV vom Referenten zu gering veranschlagt werde; vgl. dazu auch *Scheuner*, AöR 97 (1972), 364 (Anm. 71 a. E.). Hierzu und zum Folgenden vgl. im übrigen (m. w. N.) *Forsthoff*, Körperschaft (Anm. 6), S. 101 ff.; *Scholz*, Einrichtungen (Anm. 6), S. 41 f.; *Schmidt-Jortzig*, Rechtsgutachten zur Verfassungsbeschwerde der Gemeinde Rastede (Maschinenschrift), April 1975, S. 3 ff. (4); *Ders.*, Zur Verfassungs-mäßigkeit von Kreisumlagesätzen, 1977, S. 16.

¹⁰⁾ Zur Ablehnung eines besonderen *pouvoir municipal* vgl. *Stier-Somlo*, VVDStRL 2 (1925), 131 ff., 179 (LS 2). Vgl. auch *Forsthoff*, Körperschaft (Anm. 6), S. 100 f.; *Scholz*, Einrichtungen (Anm. 6), S. 40 f. (m. Anm. 33 ff.); *Stern*, Zur Revision des Grundgesetzes: Zur Position der Gemeinden und Gemeindeverbände in der Verfassungsordnung, DÖV 1975, 515 ff. (516); *Maunz*, in: *Maunz/Dürig/Herzog/Scholz*, Grundgesetz, Kommentar, Stand Mai 1977, Art. 28 Rdnr. 50. — Vgl. auch unten im Text (m. Anm. 81 ff.).

Und auch *Helfritz*¹¹⁾ meinte, daß es „gar keine eigentliche Streitfrage um ein Recht der Gemeinden auf Selbstverwaltung geben“ könne¹²⁾.

Trotz des Wandels in den Beziehungen zwischen Staat und kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften¹³⁾ und trotz vieler bedrängender Fragen¹⁴⁾ hat unsere Vereinigung auch nach 1949 das Thema der kommunalen Selbstverwaltung nicht wieder aufgegriffen. Das Verhältnis von *Raumordnung und kommunaler Struktur*¹⁵⁾, das Thema *Konjunktursteuerung und kommunale Selbstverwaltung*¹⁶⁾, die Frage einer Bundesrah-

¹¹⁾ VVDStRL 2 (1925), 224, 227 f.

¹²⁾ Ebenso in der damaligen Aussprache *Gerhard Anschütz* (a. a. O. S. 256). Noch im Jahre 1928 bezeichnete *Anschütz* in seinem Kommentar (oben Anm. 6: 8. Aufl. 1928, S. 334 f.) den Art. 127 RV wegen des Gesetzesvorbehalts als „materiell inhaltslos“.

In der 14. Auflage (1933) des Kommentars (a. a. O., Art. 127 Anm. 1 a. E., S. 583) anerkannte *Anschütz* Art. 127 RV zwar als institutionelle Garantie, meinte jedoch, daß „die praktische Bedeutung dieses zweiten, den Gesetzgeber bindenden Sinnes des Art. 127 nicht sehr hoch anzuschlagen sei“. Vgl. dazu auch BVerfGE 1, 167 (174 f.); ferner unten im Text (m. Anm. 81 ff.).

¹³⁾ Vgl. dazu jetzt auch den Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform, BT-Drucks. 7/5924 (9. 12. 1976), S. 220 ff. (insbes. S. 220 unter Tz. 2.1, S. 221 unter Tz. 3.1) = Zur Sache 2/77, S. 216 ff. (217, 219 f.). Vgl. im übrigen unten im Text (m. Anm. 45 f. u. pass.).

¹⁴⁾ Vgl. z. B. Antwort der Bundesregierung vom 4. 9. 1968 auf die Große Anfrage der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, betr. Selbstverwaltung der Gemeinden, BT-Drucks. V/3248, V/2414; Antwort der Bundesregierung vom 20. 3. 1969 auf die Große Anfrage von CDU/CSU-Abgeordneten, betr. Weiterentwicklung des föderativen Systems, BT-Drucks. V/4002 (S. 13 ff. zu Frage 6), V/3099 (neu); dazu z. B. *Seele/Ossenbühl*, Rahmengesetzgebung des Bundes für das Gemeindewesen?, DÖV 1972, 474 ff. (474), 479 ff. (479 f.); *Borchmann/Vesper* (hrsg. und mit einer Einleitung von *Püttner*), Reformprobleme im Kommunalverfassungsrecht, 1977, S. 119, 149, 173; die Nachweise unten in Anm. 17. — Vgl. im übrigen unten in Anm. 48 ff.

¹⁵⁾ Vgl. dazu (jeweils m. w. N.) *W. Weber*, Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung? Empfehlen sich gesetzgeberische Maßnahmen der Länder und des Bundes? Welchen Inhalt sollen sie haben?, Gutachten für den 45. DJT, Bd. I, Teil 5, 1964; die Referate von *Halstenberg* und *Niemeier*, Bd. II, Teil J, 1965.

¹⁶⁾ Vgl. *Stern*, Konjunktursteuerung und kommunale Selbstverwaltung — Spielraum und Grenzen, Gutachten zum 47. DJT, Bd. I, Teil E, 1968; die Referate von *Patzig* und *Weinberger*, Bd. II, Teil N, 1968; unten im Text (m. Anm. 150 ff.).

Zum Stand der damaligen wissenschaftlichen Diskussion vgl. auch die Referate von *Friauf* und *Wagner*, Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft, VVDStRL 27 (1969), 1 ff. (m. Anm. 89, 119, 162, 187), 47 ff. (m. Anm. 42).

menkompetenz zur Vereinheitlichung des Kommunalrechts¹⁷⁾ oder die *Entwicklungsplanung*¹⁸⁾ — alle diese Probleme wurden

¹⁷⁾ Vgl. dazu *Püttner*, Empfiehlt es sich, durch Einfügung einer Ziff. 6 in den Art. 75 des Grundgesetzes dem Bund die Befugnis zum Erlaß von Rahmenvorschriften im Gemeindewesen zu verleihen?, Gutachten F zum 49. DJT, Bd. I, 1972; die Referate von *Hartkopf*, *Knies* und *Hahn*, Bd. II, Teil O, 1972; *Pappermann*, Bundesrahmenkompetenz zur Vereinheitlichung des Kommunalrechts?, DVBl. 1972, 643 ff.; *Klüber/Seele/Ossenbühl*, DÖV 1972, 472 ff.; *Thieme*, Bundesverfassung und Gemeinderecht, JZ 1972, 478 ff. Zu den Hintergründen vgl. ausführlich *Borchmann/Vesper*, Reformprobleme (Anm. 14), S. 119 f., 149 ff.

Die Enquete-Kommission Verfassungsreform hat in ihrem Schlußbericht — BT-Drucks. 7/5924, S. 222 (unter Tz. 3.4) = Zur Sache 2/1977, S. 220 f. — die Bitte der Kommunalrechtlichen Arbeitsgemeinschaft des 49. Deutschen Juristentages 1972 abgelehnt, die damals behandelten Fragen mit dem Ziel zu erörtern, das Grundgesetz um eine Verfassungsnorm zu ergänzen, die die Länder zur Koordinierung auf bestimmten Gebieten des Kommunalwesens verpflichtet. Diese Empfehlung wurde nicht aufgegriffen, weil sie nach Auffassung der Kommission einen zu weit gehenden Eingriff in die Gesetzgebungshoheit der Länder bedeutet hätte. Inzwischen (1977) liegt dem Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer ein Forschungsprojekt des Ministeriums des Innern des Landes Rheinland-Pfalz über „Möglichkeiten und Grenzen einer Vereinheitlichung des allgemeinen Kommunalrechts innerhalb der Bundesrepublik (unter Beibehaltung der unterschiedlichen Verfassungssysteme)“ vor. — Vgl. im übrigen unten im Text (m. Anm. 25 ff.).

¹⁸⁾ Vgl. dazu (jeweils m. w. N.) *Bielenberg*, Empfehlen sich weitere bodenrechtliche Vorschriften im städtebaulichen Bereich, Gutachten zum 49. DJT, Bd. I, Teil B, 1972, S. B 10 ff., 17 f., 21 ff., 40 ff., 123 ff.; die Referate von *Ernst* und *Scharnberg*, Bd. II, Teil L, 1972, S. L 7 ff. (12 ff., 22), L 24 ff. (24).

Auf dem 50. DJT in Hamburg 1974 wurde die gemeindliche Entwicklungsplanung eher am Rande mit behandelt; vgl. *Ossenbühl*, Welche normativen Anforderungen stellt der Verfassungsgrundsatz des demokratischen Rechtsstaates an die planende staatliche Tätigkeit, dargestellt am Beispiel der Entwicklungsplanung?, Gutachten zum 50. DJT, Bd. I, Teil B, 1974, S. B 24 u. pass.; die Referate von *J. H. Kaiser* und *Rietdorf*, Bd. II, Teil I, 1974, S. I 9 ff., 25 ff. (30 f. u. pass.); ausführlicher insoweit die Diskussion, ebenda, S. I 55 ff.

Zur gemeindlichen Entwicklungsplanung vgl. im übrigen (jeweils m. w. N.) *Bielenberg*, Rechts- und Verwaltungsfragen der kommunalen Entwicklungsplanung — eine Einführung, in: Raumplanung — Entwicklungsplanung, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 80, 1972, S. 55 ff.; *Laux*, Entwicklungsplanung in der Kommunalverwaltung, ebenda, S. 83 ff.; *Schmidt-Aßmann*, Gesetzliche Maßnahmen zur Regelung einer praktikablen Stadtentwicklungsplanung — Gesetzgebungskompetenzen und Regelungsintensität, ebenda, S. 101 ff.; *Badura*, Entwicklungsplanung und gemeindliche Selbstverwaltung, in: Im Dienst an Recht und Staat, Festschrift für Werner Weber zum 70. Geburtstag, 1974, S. 911 ff. — Vgl. auch unten in Anm. 44 sowie im Text (m. Anm. 372 f., 429 ff.).

dem Deutschen Juristentag überlassen¹⁹⁾. Die besonders kompetenten Kollegen trafen sich bei den Professorengesprächen des Deutschen Städtetages²⁰⁾ und des Deutschen Landkreistages²¹⁾ und diskutierten dort z. B. 1972 über die „Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung“²²⁾ und 1973 über „Gefährdung und Chancen der kommunalen Selbstverwaltung“²³⁾. Auch ansonsten fand die wissenschaftliche Diskussion aktueller kommunalrechtlicher Fragen — etwa über die *Gemeindefinanzreform 1969*²⁴⁾ oder über die Vereinheitlichung und Fortentwicklung des *Gemeindehaushaltsrechts*²⁵⁾, des Ge-

¹⁹⁾ Vgl. dazu auch H. P. Ipsen, 50 Jahre deutsche Staatsrechtswissenschaft im Spiegel der Verhandlungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, II. Die Verhandlungen von 1949 (Heidelberg) bis 1971 (Regensburg), AöR 97 (1972), 375 ff. (387, 388); Scheuner, VVDStRL 31 (1973), 8. Vgl. auch unten im Text (m. Anm. 31 f., 59 ff.).

²⁰⁾ Zum Professorengespräch 1972 des Deutschen Städtetages (Kommunalwissenschaftlicher Arbeitskreis des Vereins für Kommunalwissenschaften) in Köln vgl. den Bericht von v. d. Heide, DÖV 1973, 522 ff. Zum Referat von Scheuner vgl. unten im Text (m. Anm. 22).

²¹⁾ Zum Professorengespräch 1973 des Deutschen Landkreistages in Tecklenburg (Westfalen) vgl. die Berichte von Seele, LKr. 1973, 234 ff.; v. d. Heide, DÖV 1973, 522 ff.; Pappermann, DVBl. 1973, 620 ff.; ferner Seele, Positionen der kommunalen Selbstverwaltung bei der Neuformulierung von Grundsätzen des kooperativen Föderalismus in der Bundesverfassung, in: Festschrift für Werner Weber (Anm. 18), S. 873 ff.; Ders., Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände an der Gesetzgebung und zentralen Planung, Lkr. 1975, 45 ff. Vgl. im übrigen: Gefährdung und Chancen der kommunalen Selbstverwaltung, 1974.

²²⁾ Vgl. Scheuner, Zur Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung, AfK 1973, 1 ff. Dazu auch oben in Anm. 20 sowie unten im Text (m. Anm. 51).

²³⁾ Vgl. oben in Anm. 21.

²⁴⁾ Vgl. dazu (jeweils m. w. N.) Voigt, Die Auswirkungen des Finanzausgleichs zwischen Staat und Gemeinden auf die kommunale Selbstverwaltung von 1919 bis zur Gegenwart, 1975, S. 155 ff., 159 ff., 183 f.; Borchert, Kommunalaufsicht und kommunaler Haushalt, 1976, S. 34 f.; Pagenkopf, Kommunalrecht, Bd. 2 (Wirtschaftsrecht), 2. Aufl. 1976, S. 20, 37 f., 40, 51 f., 64 ff., 70 ff., 99; Wolff/Bachof, Verwaltungsrecht II, 4. Aufl. 1976, § 86 VII d 3, 4 (S. 211, 213, 214).

Zur gegenwärtigen Finanzlage der Gemeinden, Städte und Kreise sowie zu den aktuellen Reformvorschlägen vgl. unten im Text (m. Anm. 116 ff., 134 ff.).

²⁵⁾ Vgl. dazu (jeweils m. w. N.) Depiereux, Das neue Haushaltsrecht der Gemeinden, 5. Aufl. 1975; Borchert, Kommunalaufsicht (Anm. 24), S. 49 f. u. pass.; Pagenkopf, Kommunalrecht 2 (Anm. 24), S. 202 ff., 209 ff.; Borchmann/Vesper, Reformprobleme (Anm. 14), S. 133 ff., 162, 176, 195, 201; Gemeindefinanzplanung 1975 bis 1979, StT 1977, 261 ff. Vgl. auch (z. T. veraltet) H. J. Wolff, Verwaltungsrecht III, 3. Aufl. 1973, § 164 I, II (S. 375 ff.).

meindewirtschaftsrechts²⁶⁾ und anderer Bereiche des Kommunalrechts (insbesondere des *Kommunalverfassungsrechts*)²⁷⁾ — im wesentlichen außerhalb der Vereinigung statt²⁸⁾). Gewiß

²⁶⁾ Vgl. dazu vor allem die kritischen Ausführungen von *Scholz*, Neue Entwicklungen im Gemeindewirtschaftsrecht — Strukturfragen und Verfassungskritik, DÖV 1976, 441 ff.; *Braun*, Gemeindewirtschaftsrecht und regionale Energieversorgung, ET 1976, 167 ff. (168 f.). Eine Dokumentation über den Stand der Gesetzgebung (Januar 1977) gibt *Hunger*, Zum Recht der kommunalen Wirtschaftsbetriebe, Lkr. 1977, 174 ff. Vgl. auch *Vesper*, Zur Vereinheitlichung im Kommunalrecht der Bundesländer (Eine Bestandsaufnahme unter besonderer Berücksichtigung des Zersplitterungsbildes, der historischen Entwicklung und rechtskonstruktiven Lösungswege), Diss. Bochum 1975, S. 96 ff.; *Borchmann/Vesper*, Reformprobleme (Anm. 14), S. 175; *Nesselmüller*, Rechtliche Einwirkungsmöglichkeiten der Gemeinden auf ihre Eigengesellschaften, 1977. Zur wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinden vgl. im übrigen (jeweils m. w. N.) *Pagenkopf*, Kommunalrecht 2 (Anm. 24), S. 145 ff.; *Wolff/Bachof*, Verwaltungsrecht II (Anm. 24), § 86 VII b 4 (S. 205 ff.; m. w. N.).

²⁷⁾ Vgl. dazu vor allem das von *Püttner* herausgegebene und mit einer Einleitung versehene Buch von *Borchmann/Vesper*, Reformprobleme im Kommunalverfassungsrecht, 1977 (oben Anm. 14); ferner *Jacobi* (Hrsg.), Die Kommunalverfassung in Nordrhein-Westfalen (Gegenwärtige Funktion und zukünftige Perspektiven), 1977; *Wehling*, Zum Stand der Änderungen in den Gemeindeordnungen der Bundesrepublik, ZParl. 1976, 460 ff.; v. *Mutius*, Grundfälle zum Kommunalrecht, JuS 1976, 652 ff. (653); *Schleberger*, Aktuelle Probleme des Kommunalverfassungsrechts und der Kommunalpolitik, StT 1977, 540 ff.; ferner die Nachweise oben in Anm. 14, 17 sowie unten im Text (m. Anm. 247 ff., 272).

Die beiden wichtigen Textsammlungen der Gemeindeordnungen und Kreisordnungen sind durch die neueste Rechtsentwicklung bereits überholt: *Schleberger/Wiese*, Gemeindeverfassungen in den deutschen Bundesländern einschließlich der Stadt-Umland-Regelungen, 1975; Die Kreisordnungen in der Bundesrepublik Deutschland (mit einer Einführung von *Schmidt-Eichstaedt/Haus*), 1975. Auf dem neuesten Stand (1977) befindet sich lediglich die Loseblattsammlung von *Schmidt-Eichstaedt/Haus/Sanner-Stade*, Die Gemeindeordnungen in der Bundesrepublik Deutschland, 1975 ff.

²⁸⁾ Zu dem bis vor kurzem beklagten Mangel an wissenschaftlicher Durchdringung und systematischer Pflege des Kommunalrechts vgl. z. B. *Köttgen*, Die Gemeinde als Gegenstand wissenschaftlicher Forschung, AfK 1962, 3 ff. = *Ders.*, Kommunale Selbstverwaltung (Anm. 5), S. 211 ff.; *Stern*, Kommentare zu deutschen Gemeindeordnungen, AfK 1968, 93 ff.; *Püttner*, Rahmenvorschriften (Anm. 17), S. F 45; *Pappermann*, DVBl. 1972, 647; *Seele*, DÖV 1972, 474; *Borchmann/Vesper*, Reformprobleme (Anm. 14), S. 170 ff. (m. w. N.); unten im Text (m. Anm. 31).

Inzwischen kann angesichts der Fülle der in den letzten Jahren erschienenen Publikationen von einem derartigen Mangel kaum mehr die Rede sein. Vgl. insbesondere die neueren, jeweils umfangreiche Nachweise enthaltenden systematischen Darstellungen des Kommunalrechts: *Forsthoff*, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Erster Band, Allgemeiner Teil, 10. Aufl. 1973, §§ 26—29 (S. 521/88); *Wolff/Bachof*, Verwaltungsrecht II (Anm. 24), §§ 85—92 (S. 184/288);

haben wir auf unseren Tagungen in den vergangenen Jahren verschiedentlich Themen behandelt, welche die kommunale Selbstverwaltung als Sockel der allgemeinen Verwaltung²⁹⁾ in gleichem Maße wie die unmittelbare Staatsverwaltung betrafen³⁰⁾. Die spezifischen kommunalrechtlichen — oder genauer: die die Gemeinden, Städte und Kreise betreffenden — Fragestellungen als solche blieben jedoch trotz ihrer Aktualität und praktischen Bedeutung³¹⁾ bei unseren bisherigen Erörterungen ausgeklammert³²⁾.

v. Unruh, Gemeinderecht, in: *I. v. Münch*, Besonderes Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 1976, S. 77/152; *Scholler/Broß*, Grundzüge des Kommunalrechts in der Bundesrepublik Deutschland, 1976; *Pagenkopf*, Kommunalrecht, Bd. 1 (Verfassungsrecht), 2. Aufl. 1975, Bd. 2 (Wirtschaftsrecht), 2. Aufl. 1976 (oben Anm. 24). Zu den landesrechtlichen Darstellungen vgl. die Nachweise bei *v. Mutius*, JuS 1976, 653 (Anm. 28). Zum umfangreichen Schrifttum vgl. auch die umfassenden Literaturverzeichnisse bei *Borchmann/Vesper*, Reformprobleme (Anm. 14), S. 219 ff. und bei *Burmeister*, Neukonzeption (Anm. 1), S. XVII ff. Vgl. im übrigen unten im Text (m. Anm. 51 ff.).

²⁹⁾ Vgl. Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform, BT-Drucks. 7/5924, S. 221 (Tz. 2.3) = Zur Sache 2/77, S. 218 f. Vgl. schon vorher die Antwort der Bundesregierung vom 22. 7. 1974, BT-Drucks. 7/2409 (unten Anm. 48), S. 1; *Seele*, Lkr. 1975, 50; dazu unten in Anm. 48. Vgl. im übrigen unten in Anm. 95, 202.

³⁰⁾ Vgl. z. B. *Forsthoff*, *Bachof*, Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaats, VVDStRL 12 (1954), 8 ff. (20 Anm. 15), 37 ff. (48 ff.); *Becker*, *Rumpf*, Verwaltung und Verwaltungsrechtsprechung, VVDStRL 14 (1956), 96 ff. (103 u. pass.), 136 ff.; *Imboden*, *Obermayer*, Der Plan als verwaltungsrechtliches Institut, VVDStRL 18 (1960), 113 ff., 144 ff.; *Mallmann*, *Zeidler*, Schranken nichthoheitlicher Verwaltung, VVDStRL 19 (1961), 165 ff., 208 ff.; *Salzwedel*, *Bullinger*, Staatsaufsicht in Verwaltung und Wirtschaft, VVDStRL 22 (1965), 206 ff. (insbes. S. 213 ff., 222 ff., 243 ff.), 264 ff., 329 ff. (Diskussion); *Vogel/Herzog*, Gesetzgeber und Verwaltung, VVDStRL 24 (1966), 125 ff., 183 ff.; *Ossenbühl*, *Gallwas*, Die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben durch Private, VVDStRL 29 (1971), 137 ff., 211 ff.; *Martens/Häberle*, Grundrechte im Leistungsstaat, VVDStRL 30 (1972), 7 ff., 43 ff.; *Bachof*, *Brohm*, Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung, VVDStRL 30 (1972), 193 ff., 245 ff.; *Walter*, *Schmitt Glaeser*, Partizipation an Verwaltungsentscheidungen, VVDStRL 31 (1973), 147 ff., 179 ff. (z. B. S. 197 m. Anm. 75); *Doehring*, *Isensee*, Die staatsrechtliche Stellung der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, VVDStRL 32 (1974), 7 ff. (36 f.), 49 ff. (93 m. Anm. 111, 96 f. m. Anm. 117 ff.), 107 ff. (Diskussionsbeiträge von *Leisner*, *Doehring*, *Scholz*, *Böckenförde*, *Isensee*, S. 131, 132, 141 f., 142 f., 145 f.); *W. Schmidt/Bartsperger*, Organisierte Einwirkungen auf die Verwaltung, VVDStRL 33 (1975), 183 ff., 221 ff. Vgl. auch oben in Anm. 16 sowie unten in Anm. 63, 91, 107, 270, 291.

³¹⁾ Vgl. dazu *Seele*, DÖV 1972, 474; *Borchmann/Vesper*, Reformprobleme (Anm. 14), S. 171; die Nachweise oben in Anm. 28.

³²⁾ Zur Themenauswahl durch den Vorstand vgl. *Scheuner*, VVDStRL 31 (1973), S. 8, 9 ff. Zu den Merkpunkten vgl. *H. P. Ipsen*,

II. Aktualität des Themas

Gleichwohl scheint der Zeitpunkt für die Behandlung der den Referenten gestellten Thematik gut gewählt. Die *kommunale Gebietsreform* ist im wesentlichen — wenngleich am Ende nur noch unter Mühen — erst einmal abgeschlossen³³). Man zieht bereits Bilanz³⁴). Man diskutiert ihre Erfolge³⁵), ihre Mißerfolge³⁶) und ihre Mißgeburten (z. B. die „Kunststadt“ Lahn)³⁷),

AöR 97 (1972), 387 f. (388), 411, 416. Vgl. auch oben und unten im Text (m. Anm. 19, 59 ff.).

³³) Vgl. dazu (jeweils m. w. N.) *Buchsbaum*, Gliederung des Bundesgebietes nach 10 Jahren Gebiets- und Verwaltungsreform, Lkr. 1975, 399 ff.; *Pagenkopf*, Kommunalrecht 1 (Anm. 28), S. 127 ff. (129 ff., 132 ff.); *R. Frey*, Verwaltungsreformen in Deutschland: Voraussetzung zur Verwirklichung lokaler Demokratie?, in: *R. Frey* (Hrsg.), Kommunale Demokratie, 1976, S. 97 ff.; *Stern/Bethge*, Anatomie eines Neugliederungsverfahrens, 1977; *Schmidt-Jortzig*, Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, DVBl. 1977, 801 ff. (801 f. m. Anm. 1 ff.).

Zu der am 1. 5. 1978 ausgestandenen Gemeindegebietsreform in Bayern vgl. *O. Werner*, Aspekte des Rechtsschutzes bei der kommunalen Neugliederung in Bayern, BayVBl. 1976, 705 ff.; *Soell*, Gebietsreform im Stadtumland und Verfassungsrecht (Überlegungen zur verfassungskonformen Auslegung des Art. 11 Abs. 2 Ziff. 2 der Bayerischen Gemeindeordnung), BayVBl. 1977, 1 ff., 41 ff.; BayVGH vom 26. 11. 1976, BayVBl. 1977, 433 = DVBl. 1977, 823. — Vgl. im übrigen unten im Text (m. Anm. 221 f.).

³⁴) Vgl. dazu z. B. (teilweise sehr kritisch) *Forsthoff*, Verwaltungsrecht (Anm. 28), S. 534 f.; *Wolff/Bachof*, Verwaltungsrecht II (Anm. 24), § 86 I a 2 (S. 195 f.); *Scholz*, DÖV 1976, 441; *Maunz*, a. a. O. (Anm. 10), Art. 28 Rdnr. 45 ff., 63; *Hennis*, Parlament, Regierung, öffentlicher Dienst — Droht eine Gleichgewichtsstörung im Verfassungsleben von Bund, Ländern und Gemeinden?, in der gleichnamigen Schrift, Godesberger Taschenbücher, Schriften zur Staats- und Gesellschaftspolitik 14, 1977, S. 35 ff. (52); Bundespräsident *W. Scheel*, Gemeinsame Verantwortung von Bürgern und Kommunen (Ansprache des Bundespräsidenten zur 1000-Jahr-Feier der Stadt Offenbach), Bulletin Nr. 21/1977, S. 189 f.; Bundeskanzler *Schmidt*, Mitbestimmung des Bürgers als Garant freiheitlicher Ordnung, Bulletin Nr. 114/1977, S. 1033 ff. (1034 f.); unten im Text (m. Anm. 223 ff.).

Vgl. in diesem Zusammenhang auch *Wolfgang Loschelder*, Kommunale Selbstverwaltungsgarantie und gemeindliche Gebietsgestaltung, 1976.

³⁵) Vgl. *Wrage*, Erfolg der Territorialreform (Auswirkungen der territorialen Neugliederung der Gemeinden in ausgewählten Kreisen Nordrhein-Westfalens), 1975; *Eichhorn/Siedentopf*, Effizienzeffekte der Verwaltungsreform, 1976; dazu auch *Siedentopf*, Anforderungen an Funktionalreformen, in: Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen (Tagungsbericht), Februar 1977, S. 7 ff. (25 f.); *Ders.*, Funktionalreform in Rheinland-Pfalz, ebenda, S. 67 ff. (77 f., 78 f.). Vgl. ferner *Weinberger*, Parlament, Regierung, öffentlicher Dienst (Anm. 34), S. 61 f.

³⁶) Zur (bisweilen überzogenen) Kritik vgl. etwa die Titelgeschichte „Betrug am Bürger (Die Folgen der Gebietsreform: Neue

ihre bedachten³⁸⁾ und — wahrscheinlich bald häufiger noch — ihre unbedachten³⁹⁾ Folgewirkungen⁴⁰⁾. Über den Stellenwert

Heimat — teure Heimat)“ in Wirtschaftswoche, Nr. 12 vom 11. 3. 1977, S. 16 ff.; dazu Antwort der nordrhein-westfälischen Landesregierung vom 13. 4. 1977 auf eine Kleine Anfrage, betr. „Gebietsreform — Betrug am Bürger?“, LT-Drucks. 8/1962 (8/1885). Vgl. ferner den kritischen Beitrag „Gebietsreform: Alle Macht den Bürokraten (Weniger Gemeinden, größere Kreise — Jahrhundertwerk oder Schildbürgerstreich?)“, Der Spiegel, Nr. 23/30. 5. 1977, S. 74 ff. Gegen diese Kritik *Wagner*, Der Landkreis im politisch-administrativen System Baden-Württembergs, Landkreisnachrichten aus Baden Württemberg Heft 3/1977, 71 ff. (74) = Lkr. 1977, 434 ff. (436). Skeptisch wiederum *Schmidt-Jortzig*, DVBl. 1977, 801 (m. Anm. 5 f.).

Zu den Kosten der kommunalen Gebietsreform vgl. außerdem z. B. für Niedersachsen: Antwort der Landesregierung vom 22. 12. 1976 auf eine Kleine Anfrage, betr. Kosten für die Gemeindereform, LT-Drucks. 8/2165 (8/1865); für Baden-Württemberg: Stellungnahme der Landesregierung zu Beschlüssen des Landtags (hier: Kosten der Verwaltungsreform/Kreisreform), LT-Drucks. 7/331 (11. 10. 1976), S. 19 f. — Vgl. im übrigen unten in Anm. 40.

³⁷⁾ Vgl. dazu den im Hessischen Landtag abgelehnten Antrag der Fraktion der CDU, betr. Auflösung der Stadt Lahn, LT-Drucks. 8/3997; Plenarprotokoll 8/53 (31. 3. 1977), S. 3131 ff.; ferner die beißende Kritik von *Hennis*, Parlament (Anm. 34), S. 52. Nach den vorliegenden Berichten wird die Stadt Lahn keinen Bestand haben; vgl. z. B. *Fröhler*, FAZ vom 8. 9. 1977, S. 10, vom 20. 9. 1977, S. 3, vom 24. 9. 1977, S. 6, vom 1. 10. 1977, S. 2, und vom 4. 10. 1977, S. 4; Der Spiegel, Nr. 43/17. 10. 1977, S. 98. — Zur Bezirksverfassung in der Stadt Lahn vgl. unten in Anm. 296.

³⁸⁾ Zu den bedachten Folgewirkungen gehört etwa die Neugliederung der Industrie und Handelskammern; vgl. z. B. NW-LT-Drucks. 8/2294 (8/2260). — Zu den umstrittenen Auswirkungen auf die Sparkassenorganisation vgl. *Stern/Nierhaus*, Rechtsfragen der Neuordnung des Sparkassenwesens als Folge kommunaler Neugliederung, 1976 (dazu *Püttner*, DÖV 1977, 573); *Hoppe*, Die Auswirkungen der kommunalen Gebietsreform auf das Sparkassenwesen in Nordrhein-Westfalen, StGR 1976, 88 ff.; *Heinrichs*, Neuordnung des Sparkassenwesens, StGR 1977, 177 ff. (vgl. auch S. 188 f.). Für Niedersachsen vgl. das Gesetz über die Auswirkungen der Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen auf Sparkassen vom 14. 7. 1972 (Nds. GVBl. S. 389) i. d. F. des Art. X des Achten Gesetzes zur Verwaltungs- und Gebietsreform vom 28. 6. 1977 (Nds. GVBl. S. 233). — Vgl. auch *Hassel*, Rechtsfolgen kommunaler Gebietsreform, 1975.

³⁹⁾ Zu diesen unbedachten Folgewirkungen vgl. z. B. *Scholz*, Gemeindliche Gebietsreform und regionale Energieversorgung, 1977. Zum Problem der landesplanerischen Festlegungen für Gemeindeteile nach der Gebietsreform vgl. unten im Text (m. Anm. 414 ff.). — Zur Kritik an den unvorhergesehenen Nebenfolgen rationaler, wissenschaftlich abgesicherter Politik vgl. *Hennis*, Parlament (Anm. 34), S. 52 f. (53).

⁴⁰⁾ Erst in mehreren Jahren dürften die Ergebnisse eines von der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften mit finanzieller Unterstützung der Stiftung des Volkswagenwerks vergebenen Forschungsprojekts „Folgen und

der vielgepriesenen, aber wohl überschätzten *Funktionalreform*⁴¹⁾ läßt sich heute nach den praktischen Erfahrungen in einigen Bundesländern auf etwas sicherem Boden reden als zuvor. Dasselbe gilt in Ansehung der problematischen Lösungsmodelle für das *Stadt-Umland-Problem*⁴²⁾ ebenso wie für die Vielfalt neuer kommunalverfassungsrechtlicher *Organisationsformen*⁴³⁾ überhaupt. An die Stelle der Reformeuphorie der

Folgeprobleme der kommunalen Gebietsreform“ vorliegen. Vgl. dazu von den Nachweisen in Anm. 36 NW-LT-Drucks. 8/1962, S. 3 (zu Frage 5); Nds. LT-Drucks. 8/2165. — Vgl. auch *Püttner*, Die Kommunalverfassungen der Länder der Bundesrepublik (Ein struktureller Vergleich), in: *Jacobi*, a. a. O. (Anm. 24), S. 13 ff. (14 f.); ferner *Rengeling*, Verwaltungswissenschaftliche Grundlagen der kommunalen Gebietsreform, DVBl. 1976, 353 ff. (359 m. Anm. 75).

⁴¹⁾ Vgl. dazu unten im Text (m. Anm. 313 ff.).

⁴²⁾ Die Stadt-Umland-Regelungen sind — wenn auch nicht mehr nach dem neuesten Stand — abgedruckt bei *Schleberger/Wiese*, Gemeindeverfassungen (Anm. 27), S. V, XVI, 54 ff., 298 ff., 355 ff., 375 ff., 529 ff. Vgl. dazu (jeweils m. w. N.) *Pagenkopf*, Kommunalrecht 1 (Anm. 28), S. 144 f., 200, 258, 315 ff.; *Wolff/Bachof*, Verwaltungsrecht II (Anm. 24), § 75 I g 3, § 85 III b 2, § 86 I a 3, § 89 XII (S. 70, 192, 196, 268 ff.); ferner *Schmidt-Aßmann*, Der Städteverband als Modell kommunaler Neugliederung in Ballungsräumen, DÖV 1973, 109 ff.; *Leibholz/Lincke*, Die Regionalstadt (Zur verfassungsmäßigen Problematik einer Gebietsreform im großstädtischen Ballungsraum), 1974 (z. T. identisch *Leibholz*, Das Prinzip der Selbstverwaltung und der Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz, DVBl. 1973, 715 ff.); *Wagner*, Modelle der Stadt-Umland-Verwaltung, in: Festschrift für Werner Weber (Anm. 18), S. 957 ff.; *Ders.*, Anforderungen an Funktionalreformen, in: Funktionalreform (Anm. 35), S. 29 ff. (45: Hochzonung); *Stadt-Umland-Gutachten Bayern*, Gutachten der Sachverständigenkommission zur Untersuchung des Stadt-Umland-Problems in Bayern, hrsg. vom Bayerischen Staatsministerium des Innern, 1974; *Rothe*, Neue kommunale Aufgabenträger für Ballungsräume, DVBl. 1975, 529 ff.; *Wehling*, ZParl. 1976, 463 ff., 469; *Borchmann/Vesper*, Reformprobleme (Anm. 14), S. 129, 155, 175 (m. Anm. 79); *Soell*, BayVBl. 1977, 1 ff., 41 ff.; *Poeschel*, Verband Großraum Braunschweig und kommunale Selbstverwaltung, DÖV 1977, 231 ff.; *Borchmann*, Der Umlandverband Frankfurt, AfK 1977, 23 ff.; *Schleberger*, StT 1977, 544; *Schimanke*, Mehrgliedrige kommunale Organisationsformen, AfK 1977, 211 ff. (212 f.); *Weyl*, Der Verband Großraum Hannover (Ein Modell interkommunaler Zusammenarbeit), AfK 1977, 178 ff.

Zur Bewertung der bisherigen Stadt-Umland-Modelle vgl. Stadt-Umland-Kommission Stuttgart, Bericht zur Stadt-Umland-Frage im Raum Stuttgart (Stadt-Umland-Bericht Stuttgart), Mai 1977, S. 15 ff. (dazu *Weyl*, DÖV 1977, 628 ff.). — Vgl. auch unten im Text (m. Anm. 65 ff., 116 ff.).

⁴³⁾ Vgl. dazu (m. w. N.) *Borchmann/Vesper*, Reformprobleme (Anm. 14), S. 128 f.; ferner *Wolff/Bachof*, Verwaltungsrecht II (Anm. 24), §§ 88, 91, 92 (S. 248 ff., 278 ff., 284 ff.). Zur Bewertung der rheinland-pfälzischen Verbandsgemeinden vgl. *Siedentopf*, Zu den Grenzen neuer kommunalverfassungsrechtlicher Organisationsformen, Verw. 1971, 279 ff. (280 ff., 282 ff., 287 ff.); *Ders.*, Funktionalreform

späten 60er und frühen 70er Jahre ist allenthalben eine gewisse *Ernüchterung* bzw. ein Gegentrend getreten, den ich allerdings — Herr *Wagener* möge mir verzeihen — nicht bloß als modisches „roll back“ gegen die Gebiets- und Verwaltungsreform bezeichnen möchte⁴⁴). Für die jetzige Themenwahl des Vorstands spricht weiter, daß inzwischen der *Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform*⁴⁵) vorliegt, der sich in mehreren Kapiteln⁴⁶) ausführlich mit der Stellung der Ge-

(Anm. 35), S. 67, 68, 70 ff. Vgl. auch unten im Text (m. Anm. 176 ff.).

⁴⁴) So *Wagener*, Lkr. 1977, 436 (oben Anm. 36). — Auch im Bereich der Planung klingt die *Planungseuphorie* langsam ab. Vgl. dazu z. B. (m. w. N.) *Blümel*, Raumplanung und Vermessungswesen, Verw. 1974, 305 ff. (310 f., 322 f.); *Ders.*, Diskussionsbeitrag, 50 DJT, Bd. II, Teil I, 1974 (oben Anm. 18), S. I 55 ff.; *Hennis*, Parlament (Anm. 34), S. 50 ff., 52 ff.; Bundeskanzler *Schmidt*, a. a. O. (Anm. 34), S. 1035, 1036. Zu dem deutlichen Ernüchterungsprozeß in der Enquete-Kommission Verfassungsreform — Schlußbericht, BT-Drucks. 7/5924, S. 152 (Tz. 2.1) = Zur Sache, S. 100 — vgl. *H. P. Ipsen*, Zum Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform, DÖV 1977, 537 ff. (542, unter 11); *Wagener*, Gemeinsame Rahmenplanung und Investitionsfinanzierung, DÖV 1977, 587 ff. (588); ferner unten im Text (m. Anm. 379 ff.).

⁴⁵) BT-Drucks. 7/5924 = Zur Sache 3/76 (I: Parlament und Regierung), 2/77 (II: Bund und Länder). Von den zusammenfassenden Berichten vgl. vor allem *H. P. Ipsen*, DÖV 1977, 537 ff.; ferner *Stern*, Der Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages, ZRP 1977, 12 ff.; *Kretschmer*, Verfassungsreform — eine immerwährende Aufgabe?, DVBl. 1977, 415 ff.; *Busch*, Verfassungsreform (Zum Schlußbericht der Enquete-Kommission), Lkr. 1977, 247 ff.; ferner den Bericht über das 11. Cappenberger Gespräch der Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft am 22. 4. 1977 von *Berg*, Zur verfassungsrechtlichen Fortentwicklung der Bundesrepublik Deutschland, DÖV 1977, 556 ff.

Vgl. ferner die Beiträge zu einzelnen Kapiteln des Schlußberichts von *Schmitt Glaeser*, Stärkung der politischen Mitwirkungsrechte der Bürger, DÖV 1977, 544 ff.; *Achterberg*, Parlamentarische Kontrollrechte, DÖV 1977, 548 ff.; *Frowein*, Rechtsetzungsbefugnisse der Exekutive, DÖV 1977, 555 f.; *Knies*, Der Bundesrat: Zusammensetzung und Aufgaben, DÖV 1977, 575 ff.; *Fiedler*, Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen, DÖV 1977, 580 ff.; *Wagener*, DÖV 1977, 587 ff. (oben Anm. 44); *R. W. Schmitt*, Vorschläge der Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ zur Rahmenplanung und Investitionsfinanzierung, BayVBl. 1977, 385 ff.; *Ders.*, Vorschläge der Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ zur Finanzverfassung, BayVBl. 1977, 421 ff.; die Nachweise in Anm. 46.

⁴⁶) Vgl. vor allem Kapitel 13 des Schlußberichts, BT-Drucks. 7/5924, S. 219 ff. = Zur Sache 2/77, S. 215 ff.; ferner: Kapitel 8 (Die Errichtung eines Bundeswirtschafts- und Sozialrates, Probleme der Stellung der Verbände in der politischen Ordnung), unter Tz. 3.2 (BT-Drucks. 7/5924, S. 119 = Zur Sache 3/76, S. 244); Kapitel 11 (Gemeinsame Rahmenplanung und Investitionsfinanzierung), unter Tz. 3.3.3, 5.6, 7.1.4, 7.1.5, (BT-Drucks. 7/5924, S. 166, 174 f., 179 = Zur Sache 2/77, S. 116 ff., 134 f., 144 f.); Kapitel 12 (Finanzverfassung), unter

meinden und Gemeindeverbände in der Verfassungsordnung befaßt⁴⁷⁾. Außerdem steht wohl demnächst im *Deutschen Bundestag*⁴⁸⁾ eine Debatte über die Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion der CDU/CSU über die Lage der Städte, Gemeinden und Kreise⁴⁹⁾ an^{49a, 50)}.

Tz. 1.4.3, 2.3, 3.4.3, 3.5, 3.5.2 (BT-Drucks. 7/5924, S. 196 f., 198 ff., 204, 205 ff. = Zur Sache 2/77, S 173, 177 ff., 187 f., 190 ff.).

Vgl. dazu *Stern*, Zur Position der Gemeinden und Gemeindeverbände in der Verfassungsordnung, Kommissionsdrucksache Nr. 125; *Ders.*, DÖV 1975, 515 ff.; *Schleberger*, Der Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform, StT 1977, 184 ff.; *Zeh*, Die Rechtsstellung der kommunalen Ebene in den Beratungen der Enquete-Kommission Verfassungsreform, Lkr. 1977, 252 ff.; ferner die in Anm. 45 genannten zusammenfassenden Darstellungen.

⁴⁷⁾ Vgl. dazu auch oben in Anm. 13, 17, 29, 44, unten in Anm. 75, 81, 111, 128, 129, 136 ff., 203, 274, 286 sowie im Text (m. Anm. 300 ff., 379 ff., 413, 467, 480).

⁴⁸⁾ Zur letzten Kommunaldebatte im Deutschen Bundestag in der 128. Sitzung am 7. 11. 1974 vgl. StenB S. 8568 ff. = Kommunaldebatte im Deutschen Bundestag, Schriftenreihe des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Heft 20, 1975. Dazu *Seele*, Lkr. 1975, 45, 50 f.; *Stern*, DÖV 1975, 515 (Anm. 2); *Siedentopf*, Gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie im Verhältnis zur Raumordnung und Landesplanung (Ist die raumordnerische Festlegung für Gemeindeteile durch die Landesplanung verfassungsrechtlich zulässig?), Schriftenreihe des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Heft 29, 1977, S. 9 f.

Vgl. im übrigen Antwort der Bundesregierung vom 22. 7. 1974 auf die Große Anfrage der Fraktion der CDU/CSU, betr. Lage der Städte, Gemeinden und Kreise, BT-Drucks. 7/2409, 7/2472; Entschließungsanträge der Fraktionen der SPD, FDP und der Fraktion der CDU/CSU hierzu, BT-Drucks. 7/2741, 2744, 2745; Berichte und Anträge der Ausschüsse hierzu, BT-Drucks. 7/3747 (neu: 10. 6. 1975), 7/3764 (12. 6. 1975); Bek. vom 24. 6. 1975 (BGBl. I S. 1848): § 73 Abs. 3 a, § 74 Abs. 2 GeschO BT; §§ 25, 40 Abs. 3 Satz 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien, Besonderer Teil (GGO II) i. d. F. der Bek. vom 15. 10. 1976 (GMBI. S. 550). Vgl. auch oben in Anm. 29 sowie unten im Text (m. Anm. 299 ff.).

⁴⁹⁾ Vom 15. 9. 1977 BT-Drucks. 8/906 (8/244). — Vgl. z. B. auch die Antwort der baden-württembergischen Landesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion der CDU, betr. Finanznot der Städte und Gemeinden sowie der Landkreise, LT-Drucks. 7/531 (22. 11. 1976), 7/241; Antwort des rheinland-pfälzischen Ministeriums des Innern auf die Große Anfrage der Fraktion der SPD, betr. Situation der kommunalen Gebietskörperschaften in Rheinland-Pfalz, LT-Drucks. 8/2229 (29. 6. 1977), 8/1871; ferner unten in Anm. 141 f. (Niedersachsen).

^{49a)} Zur Kommunaldebatte im Deutschen Bundestag am 24. 11. 1977 vgl. BT-Plenarprotokoll 8/58, S. 4411 ff.

⁵⁰⁾ Vgl. in diesem Zusammenhang auch die Regierungserklärung von Bundeskanzler *Schmidt* vom 16. 12. 1976, BT-Plenarprotokoll 8/5, S. 45 f., 52 = Bulletin Nr. 135/1976, S. 1285 ff. (1301, 1308; Tz. 68, 93). Dazu die Stellungnahmen der kommunalen Spitzenver-

Damit dürfte auch für uns der Zeitpunkt gekommen sein sowohl für eine kritische Bestandsaufnahme als auch für eine Fortführung der vornehmlich von *Scheuner*⁵¹⁾, *Schmidt-Aßmann*⁵²⁾, *Badura*⁵³⁾ und *v. Unruh*⁵⁴⁾ entfachten Diskussion um die *Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung*⁵⁵⁾ —

bände in StT 1977, 75; Lkr. 1977, 41 f., 47 ff.; StGB 1977, 1 ff.; BT-Drucks. 8/244 (oben Anm. 49), Frage 1; BT-Drucks. 8/906 (S. 3 f.).

⁵¹⁾ Vgl. *Scheuner*, AfK 1973, 1 ff. (dazu auch oben im Text m. Anm. 20, 22). Vgl. auch bereits *Ders.*, Gemeindeverfassung und kommunale Aufgabenstellung in der Gegenwart, AfK 1962, 149 ff. (156 ff., 163 ff., 174 ff.); *Ders.*, Zur kommunalen Verwaltungsreform in Deutschland (Problematik und geschichtlicher Rückblick), AfK 1969, 209 ff. (212 ff., 236 ff.).

⁵²⁾ Vgl. *Schmidt-Aßmann*, Die kommunale Selbstverwaltung im Regierungsentwurf zu einem Städtebauförderungsgesetz (1970), Verw. 1970, 421 ff. (439 f.); *Ders.*, Grundfragen des Städtebaurechts 1972, S. 129 ff., 153 f.; *Ders.*, Gesetzliche Maßnahmen (Anm. 18), S. 143 ff., 149 f. Dazu bereits *Blümel*, Raumordnung und kommunale Selbstverwaltung, DVBl. 1973, 436 ff. (436 m. Anm. 3, 440 f. m. Anm. 68). Vgl. ferner *Schmidt-Aßmann*, Der Ausbau der Kreisplanung in Stufen, DVBl. 1975, 4 ff.; *Ders.*, Verfassungsrechtliche und verwaltungspolitische Fragen einer kommunalen Beteiligung an der Landesplanung (Zur Auslegung und Fortentwicklung des § 5 Abs. 2 und 3 BROG), AöR 101 (1976), 520 ff.; unten Anm. 444.

⁵³⁾ Vgl. *Badura*, Entwicklungsplanung und gemeindliche Selbstverwaltung (Anm. 18); auch *Ders.*, Die Standortsecheidung bei der Unternehmergenehmigung mit planungsrechtlichem Einschlag, BayVBl. 1976, 515 ff. (519 f.).

⁵⁴⁾ Vgl. *v. Unruh*, Spannungen zwischen Staats- und Selbstverwaltung im bürgerlichen und im sozialen Rechtsstaat, Der Staat 4 (1965), 441 ff. (454 ff., 464 ff.); *Ders.*, Selbstverwaltung als staatsbürgerliches Recht, DÖV 1972, 16 ff. (19 ff.); *Ders.*, Die Einrichtung der kommunalen Selbstverwaltung als staatspolitische Aufgabe, DVBl. 1973, 1 ff., auch abgedruckt in: Der Kreis im Wandel der Zeiten (Grundlegende Texte der Kreisliteratur), 1976 (dazu *Haarmann*, DVBl. 1977, 838 f.), S. 210 ff.; *Ders.*, Die kommunale Selbstverwaltung im Grundgesetz und ihr genetisches Modell, in: Festschrift für Scupin, 1973, S. 391 ff.; *Ders.*, Zur Lage der kommunalen Selbstverwaltung, in: Gefährdung und Chancen der kommunalen Selbstverwaltung, 1974, S. 5 ff.; *Ders.*, Dezentralisation nach dem Grundgesetz, DÖV 1974, 649 ff. = Der Kreis im Wandel der Zeiten, S. 232 ff.; *Ders.*, Gebiet und Gebietskörperschaften als Organisationsgrundlagen nach dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, DVBl. 1975, 1 ff., *Ders.*, Bürgerschaftliche Verwaltung im Kreis, Lkr. 1976, 254 ff.; *Ders.*, Gemeinderecht (Anm. 28), S. 88 ff., 96 ff.; *Ders.*, Wodurch unterscheiden sich kommunale von staatlichen Angelegenheiten? (Versuch einer verfassungs- und „lage“gemäßen Kriterien-gewinnung), DÖV 1977, 467 ff. (oben Anm. 1).

⁵⁵⁾ Vgl. dazu auch die Nachweise oben in Anm. 20 ff.; ferner *Wolff/Bachof*, Verwaltungsrecht II (Anm. 24), § 86 I a 1, 2 (S. 194 ff.); *Borchmann/Vesper*, Reformprobleme (Anm. 14), S. 170 f., 180; *Burmeister*, Neukonzeption (Anm. 1), S. 12 ff. Zur eigenen Position vgl. insbesondere unten unter C V.

einer Diskussion, die inzwischen in den Arbeiten von *Roters*⁵⁶⁾, in der Neukommentierung des Art. 28 GG durch *Maunz*⁵⁷⁾ und in der soeben erschienenen Monographie von *Burmeister* über die „Verfassungstheoretische Neukonzeption der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie“⁵⁸⁾ neue Höhepunkte erreicht hat.

Aus meinen bisherigen Hinweisen wird zugleich deutlich, daß bei unserem Thema, das den Referenten vom Vorstand mit besonderer Betonung als ein in erster Linie *verwaltungsrechtliches* aufgegeben wurde, weder verfassungsrechtliche noch verfassungs- und rechtspolitische⁵⁹⁾ bzw. kommunalpolitische⁶⁰⁾ Überlegungen gänzlich ignoriert bzw. ausgeklammert werden können⁶¹⁾.

Angesichts der Weitschichtigkeit — ja Unbegrenztheit — unserer Thematik habe ich mich mit Herrn *Grawert* dahin verständigt, daß er sich vor allem mit den Aufgabenbereichen, mit Finanzen und Haushalt, dem Verhältnis von Bund und Selbstverwaltungskörperschaften und mit der kommunalen Binnenorganisation beschäftigt. Ich selbst werde, wobei sich Über-

⁵⁶⁾ Vgl. *Roters*, Kommunale Mitwirkung an höherstufigen Entscheidungsprozessen, 1975; *Ders.*, in: *I. v. Münch* (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 1976, Art. 28 Rdnr. 30 ff., 59 ff.; *Ders.*, Kommunale Spitzenverbände und funktionales Selbstverwaltungsverständnis, DVBl. 1976, 359 ff.; *Ders.*, Maßstäbe für die Funktionalreform, DemGem. 1976, 286 ff.; *Ders.*, Zur Verfassungsmäßigkeit und Effektivität der Bezirksplanungsräte nach dem Landesplanungsgesetz NW, SKV 1976, 226 ff.; *Ders.*, Entscheidungsanmerkung, DVBl. 1977, 533 f.; ferner *Pappermann/Roters/Vesper*, Maßstäbe für die Funktionalreform im Kreis, 1976.

⁵⁷⁾ Vgl. *Maunz*, a. a. O. (Anm. 10); *Ders.*, Buchbesprechung, BayVBl. 1977, 222 f. (223).

⁵⁸⁾ Vgl. oben in Anm. 1. Zum Diskussionsstand vgl. die Übersicht bei *Burmeister*, a. a. O., S. 9 ff. (12 ff., 15 ff.).

⁵⁹⁾ *Scheuner*, VVDStRL 31 (1973), 8 meinte zwar, daß ungeachtet der Aktualität mancher Themen die Diskussionen der Vereinigung im allgemeinen keinen rechtspolitischen Charakter getragen hätten. Diesem Befund vermag ich mich jedoch nach Durchsicht der Tagungsberichte nicht anzuschließen. Ich verweise z. B. auf *Winkler*, Staat und Verbände, VVDStRL 24 (1966), 34 ff. (59 ff.); *Saladin*, Unternehmen und Unternehmer in der verfassungsrechtlichen Ordnung der Wirtschaft, VVDStRL 35 (1977), 7 ff. (43 f.); *Eichenberger*, Länderbericht, VVDStRL 35 (1977), 295 ff. Vgl. auch oben im Text (m. Anm. 19, 32).

Gegen eine auch hier nicht befürwortete Vermengung verfassungsrechtlicher und verfassungspolitischer bzw. verwaltungsrechtlicher und veraltungspolitischer Argumentationen dezidiert *Siedentopf*, Die Kreise vor einem neuen Leistungs- und Gestaltungsauftrag?, DVBl. 1975, 13 ff. (13); *Ders.*, Selbstverwaltungsgarantie (Anm. 48), S. 13 f., 34, 35, 39, 55 ff.

⁶⁰⁾ Vgl. dazu *Püttner*, DÖV 1977, 472.

⁶¹⁾ Im übrigen kann man von Gemeinden und Kreisen vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart im Jahre 1977 nicht handeln,

schneidungen nicht vermeiden lassen, eine Lagebeschreibung versuchen und mich kritisch mit einigen Therapievorschlgen auseinandersetzen. Schwerpunkte⁶²⁾ sind dabei u. a. das Verhältnis von Gemeinde und Kreis nach der Gebietsreform, die Funktionalreform sowie die Auswirkungen der Zentralisierungstendenzen, insbesondere der Einbeziehung der Gemeinden in die sich verdichtende Planung anderer Planungsträger. Die Interpretation der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung ist selbstverständlich Gegenstand beider Referate. Eine Theorie der öffentlichen Aufgaben bzw. der Verwaltungsaufgaben können Sie von den Referenten dagegen heute ebenso wenig erwarten wie 1971⁶³⁾, als *Bachof* und *Brohm* vor einem ähnlich formulierten Thema standen⁶⁴⁾.

B. Die Lage der Gemeinden, Städte und Kreise (Bestandsaufnahme)

Zur tatsächlichen Lage der Kommunen, insbesondere der Großstädte, machen seit einiger Zeit einprägsame *Schlagworte* die Runde⁶⁵⁾. „Rettet unsere Städte jetzt“ und „Wege zur menschlichen Stadt“ waren die Leitthemen der Hauptversammlungen des Deutschen Städtetages in den Jahren 1971 und 1973⁶⁶⁾. „Schrumpfen sich unsere Städte krank?“ fragte eine

ohne bereits jetzt — losgelöst vom aktuellen Geschehen — die Zukunftsperspektiven der kommunalen Selbstverwaltung, etwa ihren Standort in den 80er und 90er Jahren, mit ins Auge zu fassen.

⁶²⁾ Gegenüber insoweit zu erwartenden Einwendungen — die in der Aussprache auch kamen — verweise ich z. B. auf W. Weber, Diskussionsbeitrag, VVDStRL 22 (1965), 341; *Bachof*, Diskussionsbeitrag, VVDStRL 29 (1971), 250; *Ders.* 30 (1972), 194 f. — Vgl. auch unten in Anm. 77.

⁶³⁾ Vgl. *Bachof*, VVDStRL 30 (1972), 194, unter Hinweis auf *Ossenbühl*, VVDStRL 29 (1971), 150 ff., 204 (LS 6—8), und die Diskussionsbeiträge, ebenda, insbes. S. 249 ff.

⁶⁴⁾ Zu den Verwaltungsaufgaben vgl. auch *Blümel*, Verw. 1974, 310. — ber die Aufgaben der Gemeinden, Städte und Kreise vgl. unten im Text (m. Anm. 70, 101 ff., 107 f.).

⁶⁵⁾ Hierzu und zum Folgenden vgl. auch R. Frey/*Namacher*, *Parlamentarisierung der Kommunalpolitik?*, AfK 1975, 195 ff. (195); R. Frey, *Kommunale Selbstverwaltung im Verfassungsstaat*, in: R. Frey, *Demokratie* (Anm. 33), S. 9 ff. (21 f.); *Wagener*, *Zusammenfassung der Tagungsergebnisse*, in: *Wagener* (Hrsg.), *Regierbarkeit?, Dezentralisation?, Entstaatlichung?*, 1976, S. 239 ff. (241); *Kevenhrster*, *Funktion und funktionale Fehlerquellen der Gemeindeverfassung von Nordrhein-Westfalen*, in: *Jacobi*, a. a. O. (Anm. 27), S. 53 ff. (58); *Kmmmerer*, *Das Umland und seine Kernstadt*, StGB 1976, 345 ff. (345); *Ludwig*, *Rede und Gegenrede zur zentralörtlichen Bedeutung von Städten*, StGB 1977, 140 ff. (140).

⁶⁶⁾ *Rettet unsere Städte jetzt!*, 1971 (Neue Schriften des Deutschen Städtetages, Heft 28); *Wege zur menschlichen Stadt*, 1973 (Neue Schriften des Deutschen Städtetages, Heft 29).

kommunalpolitische Fachkonferenz der SPD 1977⁶⁷). Über „Die Unregierbarkeit der Städte“ philosophierte der Erste Bürgermeister von Hamburg 1975 in Tutzing⁶⁸) und soeben (1977) in New York⁶⁹). Diese Themen signalisieren eine Vielzahl von Problemen, vor die sich die Großstädte in der Bundesrepublik bei der Bewältigung der in den letzten Jahrzehnten erheblich gestiegenen öffentlichen Aufgaben⁷⁰) gestellt sehen.

Zwar bieten die Städte und Gemeinden auch nach der kommunalen Gebietsreform *kein einheitliches Bild*⁷¹). Nach wie vor weisen sie z. B. in Fläche, Einwohnerzahl und Finanzausstattung erhebliche Unterschiede auf⁷²), die — das sei vorweg gesagt — bei der Behandlung mancher Einzelfrage nicht unberücksichtigt bleiben können⁷³). Trotz aller gebotenen Differenzierung lassen sich jedoch einige allgemeine Aussagen machen, die auf alle Gemeinden zutreffen und — jedenfalls zum Teil — auch für die Kreise gelten. Sie betreffen die *äußeren und die inneren Randbedingungen*⁷⁴), welche für die heutige Lage

⁶⁷) Vgl. den Bericht in der FAZ vom 14. 3. 1977, S. 4. Zum Thema „Stadtflucht“ vgl. die Beiträge von Willms, Rommel, Waffenschmidt, Ostholthoff, Göb, KPolBl. 1977, 707 ff. Zum Stadt-Umland-Problem vgl. auch oben in Anm. 42.

⁶⁸) Vgl. dazu auch Klose, in: Wagener, Regierbarkeit? (Anm. 65), S. 19 ff. (21).

⁶⁹) Vgl. Klose, Wenn die großen Städte sterben, verlieren wir die Zukunft, StT 1977, 413 ff. (415 f.).

⁷⁰) Vgl. dazu Blümel, Verw. 1974, S. 310; ferner unten im Text (m. Anm. 101 ff., 107 f.).

⁷¹) Zu dieser Binsenwahrheit vgl. etwa Wolff/Bachof, Verwaltungsrecht II (Anm. 24), § 86 I a 2 (S. 194, 195 f.).

⁷²) Zu diesen immer wieder hervorgehobenen Unterschieden vgl. z. B. — wenn auch mit unterschiedlichen Schlußfolgerungen — Wolff/Bachof, a. a. O. (Anm. 71); ferner Leibholz, DVBl. 1973, 717 = Leibholz/Lincke, Regionalstadt (Anm. 42), S. 25 f.; F. Schäfer, Entspricht unsere Verfassungsordnung dem Wandel der kommunalen Selbstverwaltung?, DemGem. 1974, 1049 ff. (1050 f.); Roters, Mitwirkung (Anm. 56), S. 12 ff. (13); Siedentopf, Standort und Zukunft der gemeindlichen Selbstverwaltung, StGB 1976, 272 ff. (273) = Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz 1976, 76 ff. (76); Hoffmann, Die schleichende Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltung, StGB 1977, 132 ff. (133); RhPflT-Drucks. 8/2229 (oben Anm. 49), S. 3, 4 (Vorspann, zu Frage 4). Vgl. auch unten im Text (m. Anm. 118 ff.).

⁷³) Gegen eine Egalisierung durch bloße Maßstabsvergrößerung vgl. z. B. Wolff/Bachof, Verwaltungsrecht II (Anm. 24), § 86 I a 2 (S. 195 f.); Püttner, DÖV 1977, 475 (a. E.); Schmidt-Jortzig, DVBl. 1977, 801, 804 f., 807 (m. Anm. 1 ff., 31 ff. sowie unter IV). Vgl. dazu auch unten im Text (m. Anm. 220).

⁷⁴) Vgl. dazu z. B. Vetterlein, Parlamentarische Willensbildung auf Kommunalebene: Krise und Reform eines Verfassungsorgans, ZParl. 1976, 531 ff.

der kommunalen, insbesondere der gemeindlichen Selbstverwaltung kennzeichnend sind. Diese Randbedingungen, die zu einer *Diskrepanz zwischen Verfassungstext* (Art. 28 Abs. 2 GG) und *Wirklichkeit* geführt haben⁷⁵⁾, sind in den letzten Jahren oft beschrieben worden⁷⁶⁾. Für unsere Beratungen werde ich mich daher auf eine kursorische Skizze beschränken⁷⁷⁾. Selbst in dieser — auch aus Zeitgründen gebotenen — Beschränkung dürfte der eigene Standort im vielstimmigen Chor der Meinungen alsbald deutlich werden.

I. Fortschreitende Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltung

Der Befund der meisten Real- oder Problemanalysen — dem ich im wesentlichen zustimme — ist eindeutig: die kommunale Selbstverwaltung leidet an einer „schleichenden Aushöhlung“,

⁷⁵⁾ Vgl. dazu z. B. auch Stern, DÖV 1975, 515 ff.; Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform, BT-Drucks. 7/5924, S. 220 ff. (unter Tz. 2 und 3) = Zur Sache 2/77, S. 217 ff.; Zeh, Lkr. 1977, 254; Maunz a. a. O. (Anm. 10), Art. 28 Rdnr. 43, 60 ff., 64 f.; ferner Wilhelm Loschelder, Buchbesprechung (Roters, Mitwirkung), DÖV 1976, 500 f. (500); Hennis, Parlament (Anm. 34), S. 36 f., 51 ff. Vgl. im übrigen die Nachweise in Anm. 76, 78 sowie unten im Text (m. Anm. 242).

⁷⁶⁾ Vgl. dazu vor allem die oben im Text (m. Anm. 51 ff.) erwähnten Arbeiten von Scheuner, Schmidt-Aßmann, Badura, v. Unruh, Roters, Maunz und Burmeister; die Nachweise in Anm. 20 ff., 75; ferner (jeweils m. w. N.) Grawert, Rechtsfragen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von Gemeinden, DVBl. 1971, 484 ff. (485); Blümel, DVBl. 1973, 436 f., 440 f.; Scheffler, Forderungen der Gemeinden zur Neuordnung ihrer Stellung gegenüber Bund und Ländern, in: Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, 1975, S. 41 ff. (43 ff., 46 ff.); Ernst/Suderow, Die Zulässigkeit raumordnerischer Festlegungen für Gemeindeteile, Rechtsgutachten, März 1976, S. 19 ff., 23 ff.; Reuter, Kommunale Selbstverwaltung im staatlichen Verwaltungsbund?, StGB 1976, 98 ff. (98); Knemeyer, Dezentralisation als Mittel vertikaler Gewaltenteilung überholt?, DVBl. 1976, 380 ff.; Vetterlein, ZParl. 1976, 532 ff.; Borchmann/Vesper, Reformprobleme (Anm. 14), S. 170 f., 180; Erbel, Buchbesprechung (Roters, Mitwirkung), Verw. 1977, 126 ff.; Hoffmann, StGB 1977, 133 ff.; Voigt, Beschränkungen des kommunalen Handlungsspielraums, StGB 1977, 136 ff.; v. Mutius, Verfassungsrechtliche Vorgaben für eine Funktionalreform im kommunalen Bereich, StGB 1977, 167 ff. (170); Püttner, DÖV 1977, 473, 474; Schmidt-Jortzig, DVBl. 1977, 801 ff. Für Rheinland-Pfalz vgl. LT-Drucks. 8/1871, 8/2229 (oben Anm. 49). Vgl. im übrigen die Nachweise unten in Anm. 78 ff.

⁷⁷⁾ Daß in den beiden Referaten nicht die von Stern, DÖV 1975, 515 vermißte, wissenschaftlich breit fundierte *kommunale Realanalyse* vorgenommen werden kann, versteht sich von selbst. Vgl. auch oben im Text (m. Anm. 62).

an „fortschreitender Auszehrung“⁷⁸⁾. Dagegen mag man zwar mit *Knemeyer*⁷⁹⁾ einwenden, daß Klagen über die „Einschnürung kommunaler Selbstverwaltung“ so alt wie die kommunale Selbstverwaltung selbst seien, „die sich bislang noch immer gegenüber dem stärkeren Staat zu behaupten hatte“. Indessen bleibt doch zu bedenken, daß gerade die — durch die damaligen Zentralisierungstendenzen hervorgerufene — Erosion der kommunalen Selbstverwaltung in der Weimarer Republik⁸⁰⁾ zu der — auch für Art. 28 Abs. 2 GG gültigen⁸¹⁾ — Uminterpretation des Art. 127 RV durch *Carl Schmitt*⁸²⁾ führte, wonach diese Vorschrift das Recht der Selbstverwaltung institutionell garantiert⁸³⁾. Nach den — erst kürzlich von *Werner*

⁷⁸⁾ So etwa *Schmidt-Aßmann*, Verw. 1970, 439 f.; *Ders.*, Zur kommunalen Planungshoheit, StGB 1976, 341 ff. (341); *Badura*, Entwicklungsplanung (Anm. 18), S. 930; *Scheffler*, Forderungen (Anm. 76), S. 49; *Ullrich*, Bedrohte gemeindliche Selbstverwaltung, StGB 1976, 33 ff.; *Maunz*, a. a. O. (Anm. 10), Art. 28 Rdnr. 43 u. pass., 60 ff.; *Siedentopf*, Selbstverwaltungsgarantie (Anm. 48), S. 9, 10; *Hoffmann*, StGB 1977, 132 ff.; *Voigt*, StGB 1977, 136 ff.; v. *Mutius*, StGB 1977, 170; Vgl. im übrigen die Nachweise oben in Anm. 75 f.

⁷⁹⁾ *Knemeyer*, Die Chance der kommunalen Selbstverwaltung, StGB 1976, 297 ff. (297). Vgl. auch *Scholz*, DÖV 1976, 441; *Schleberger*, StT 1977, 540.

⁸⁰⁾ Die Parallelen zur Gegenwart sind frappierend. Man vgl. z. B. nur die Lagebeschreibung bei *Köttgen*, Krise (Anm. 5), S. 1 ff.; ferner *Stier-Somlo*, a. a. O. (Anm. 2). Vgl. auch *Burmeister*, Neukonzeption (Anm. 1), S. 6 ff. (m. Anm. 19).

⁸¹⁾ Vgl. z. B. (jeweils m. w. N.) BVerfGE 1, 167 (174 f.); 20, 180 (205); 23, 353 (365 f.); 26, 172 (180); 26, 228 (237 f.); 38, 258 (278 f.); *Scholz*, Einrichtungen (Anm. 6), S. 41 f., 43; *Macher*, Der Grundsatz des gemeindfreundlichen Verhaltens, 1971, S. 60 ff.; *Voigt*, Auswirkungen (Anm. 24), S. 125 ff.; *Wolff/Bachof*, Verwaltungsrecht II (Anm. 24), § 86 VIII (S. 218 ff.); *Schmidt-Jortzig*, Rastede (Anm. 9), S. 5 ff.; *Ders.*, Verfassungsmäßigkeit (Anm. 9), S. 14 ff.; *Roters*, a. a. O. (Anm. 56), Art. 28 Rdnr. 30 ff.; *Maunz*, a. a. O. (Anm. 10), Art. 28 Rdnr. 45 ff., 60 ff.; Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform, BT-Drucks. 7/5924, S. 220 f. (Tz. 2) = Zur Sache 2/77, S. 217 ff. Abweichend für Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG *Richter*, Verfassungsprobleme (Anm. 6), S. 62 ff., 114 ff., 123 ff., 180 ff. (dazu unten in Anm. 370). Vgl. auch unten im Text (m. Anm. 165 ff., 194 ff., 354 ff.).

⁸²⁾ Vgl. die Nachweise oben in Anm. 6.

⁸³⁾ Zu dieser „Uminterpretation“ vgl. etwa *Lerche*, Verfassungsfragen um Sozialhilfe und Jugendwohlfahrt, 1963, S. 104 (m. Anm. 264); *Scholz*, Einrichtungen (Anm. 6), S. 41 f.; *Schmidt-Jortzig*, Rastede (Anm. 9), S. 5 (m. Anm. 11); *Ders.*, Verfassungsmäßigkeit (Anm. 9), S. 16.

Anders als diese der Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung dienende Uminterpretation des Art. 127 WRV läuft das gegenwärtig modische „funktionale Selbstverwaltungsverständnis“ im Ergebnis auf deren Schwächung hinaus. Vgl. dazu ausführlicher unten unter C V.

Weber in einer seiner letzten Veröffentlichungen⁸⁴⁾ wieder aufgegriffenen — Worten des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich aus dem Jahre 1929⁸⁵⁾, die Sie alle kennen, heißt das: „Die Landesgesetzgebung darf daher dieses Recht nicht aufheben und die Verwaltung der Gemeindeangelegenheiten nicht den Staatsbehörden übertragen. Sie darf die Selbstverwaltung auch nicht derart einschränken, daß sie innerlich ausgehöhlt wird, die Gelegenheit zu kraftvoller Betätigung verliert und nur noch ein Scheindasein führen kann. Nicht aber ist aus Art. 127 RV herzuleiten, daß er den Gemeinden die Selbstverwaltungsrechte in ihren Einzelheiten verbürge, die ihnen zur Zeit der Verkündung der Verfassung zustanden, oder daß er den einzelnen Gemeinden, die damals vorhanden waren, ihre dauernde Erhaltung zusichere“. Ob diese Interpretation der Selbstverwaltungsgarantie auch heute noch zutrifft, ist Gegenstand der aktuellen Diskussion um die Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung. Hierauf ist zurückzukommen⁸⁶⁾.

II. Gründe für die Aushöhlung

Auch die Gründe für die fortschreitende Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltung⁸⁷⁾ sind wiederholt dargelegt worden⁸⁸⁾.

1. Vergesetzlichung und Verplanung

So hat Ende 1957 Forsthoff, der in diesen Tagen 75 Jahre alt geworden wäre, in seinem Vortrag über „Die Daseinsvorsorge und die Kommunen“⁸⁹⁾ bemerkt⁹⁰⁾, daß im technischen Zeitalter die *Daseinsvorsorge*⁹¹⁾ der kommunalen Selbstverwaltung

⁸⁴⁾ Vgl. W. Weber, Selbstverwaltungskörperschaften in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Starck (Hrsg.), Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, Bd. 2, 1976, S. 331 ff. (332).

⁸⁵⁾ Entscheidung vom 11. 12. 1929, Lammers/Simons, Die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich und des Reichsgerichts auf Grund Artikel 13 Absatz 2 der Reichsverfassung, Bd. II, 1930, S. 99 (107). Vgl. auch die weiteren Entscheidungen des Staatsgerichtshofs vom 11. 12. 1929, ebenda, S. 109 ff., 114 ff. Dazu Scheuner, AöR 97 (1972), 364 (Anm. 71).

⁸⁶⁾ Vgl. dazu unten unter C V.

⁸⁷⁾ Unklar insoweit Schmidt-Jortzig, DVBl. 1977, 801 (vor I).

⁸⁸⁾ Hierzu und zum Folgenden vgl. auch die Nachweise oben in Anm. 74 ff.

⁸⁹⁾ 1958 = Ders., Rechtsstaat im Wandel, Verfassungsrechtliche Abhandlungen 1950—1964, 1964, S. 111 ff.

⁹⁰⁾ Daseinsvorsorge (Anm. 89), S. 28 = Ders., Rechtsstaat im Wandel, 1964, S. 128.

⁹¹⁾ Zur Diskussion um den von Forsthoff geprägten Begriff der Daseinsvorsorge — dazu auch Ders., Der Staat der Industriegesell-

einen neuen Sinn gegeben habe⁹²). Die Daseinsvorsorge, wie sie in den kommunalen Unternehmen geleistet werde, könne als Beispiel dafür dienen, daß die kommunale Selbstverwaltung unter den Bedingungen des industriellen Zeitalters ihre Rechtfertigung vor allem in den Existenzbedingungen des Menschen finde und daß es deshalb bei der kommunalen Selbstverwaltung in erster Linie um die angemessene Daseinsermöglichung des Menschen unserer Tage gehe⁹³). Forsthoff verkannnte dabei nicht, daß Überlegungen dieser Art in einen gewissen Gegensatz zu bestimmten sachlichen Erfordernissen träten, denen die Daseinsvorsorge seit Jahrzehnten in zunehmendem Maße unterworfen sei: Je verzweigter und umfangreicher die Daseinsvorsorge geworden sei, um so mehr bedürfe sie der großräumigen Planung und Ordnung⁹⁴), wofür die rechtlichen

schaft, 2. Aufl. 1971, S. 75 ff., 158 f. — Vgl. aus neuerer Zeit z. B. (jeweils m. w. N.) Bachof, VVDStRL 30 (1972), 207 ff. (m. Anm. 61, 74, 79 ff.), 227; die Diskussionsbeiträge von Quaritsch, Badura, Bachof, ebenda, S. 316 ff. (317), 327 ff. (327), 359 ff. (359, 360); Blümel, Verw. 1974, 308 f. (m. Anm. 22 f.), 310 (m. Anm. 31); Gröttrup, Die kommunale Leistungsverwaltung (Grundlagen der gemeindlichen Daseinsvorsorge), 1. Aufl. 1973, 2. (unveränderte) Aufl. 1976, insbes. S. 58 ff. (63 ff., 68 ff.); Hans H. Klein, Art. Daseinsvorsorge, Leistungsverwaltung, in: Evangelisches Staatslexikon, 2. Aufl. 1975, Sp. 343 ff.; Hennis, Parlament (Anm. 34), S. 45 ff. (46, 50); Schmitt Glaeser, Anspruch — Hoffnung und Erfüllung (Das Verwaltungsverfahren und sein Gesetz — eine einleitende Bemerkung), in: Ders. (Hrsg.), Verwaltungsverfahren, Festschrift für den Richard Boorberg Verlag, 1977, S. 1 ff. (26 f. m. Anm. 74).

Zur Daseinsvorsorge vgl. auch K. Frey, Vorwort zu Forsthoff, Rechtsstaat im Wandel, Verfassungsrechtliche Aufsätze 1954—1973, 2. Aufl. 1976, S. IX ff. (X, XIII ff.).

⁹²) Zum Verhältnis der Daseinsvorsorge zur kommunalen Selbstverwaltung vgl. Forsthoff, ebenda, S. 9 ff., 16 ff. = Ders., Rechtsstaat im Wandel, 1964 (Anm. 89), S. 115 ff., 120 ff. Dazu auch (jeweils m. w. N.) Scholz, Einrichtungen (Anm. 6), S. 77 (m. Anm. 121 ff.); Ders., DÖV 1976, 442; W. Loschelder, Selbstverwaltungsgarantie (Anm. 34), S. 288 (m. Anm. 288); Soell, BayVBl. 1977, 2 (m. Anm. 6); Poeschel, DÖV 1977, 232.

⁹³) Hierzu und zum Folgenden vgl. Forsthoff, a. a. O. (Anm. 89), S. 24 f. = Ders., Rechtsstaat im Wandel, 1964, S. 125 f.

⁹⁴) Vgl. dazu auch Forsthoff, Stadt und Bürger in der modernen Industriegesellschaft, 1965, S. 15 ff.; Ders., Verwaltungsrecht (Anm. 28), S. 534, 560 f.; Forsthoff hat damit wesentlich früher (1957) als andere — vgl. z. B. Ernst/Suderow, Zulässigkeit (Anm. 76), S. 24 (m. Anm. 39), wo auf eine entsprechende Voraussage von Niemeier aus dem Jahre 1965 verwiesen wird — auf die sich anbahnende Entwicklung auch im Bereich der Planung hingewiesen.

Zur „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesstaat“ vgl. unten in Anm. 111.

Voraussetzungen im Laufe der letzten Jahrzehnte geschaffen worden seien⁹⁵⁾.

Dieser mit der Entwicklung zum Versorgungs- und Leistungsstaat⁹⁶⁾ einhergehende Trend zur *Vergesetzlichung* bzw. Reglementierung und zur *Verplanung* ist bis heute ungebrochen⁹⁷⁾. *Forsthoffs* Befund von 1957 gilt allerdings nicht nur für den von ihm in erster Linie angesprochenen klassischen Bereich der Daseinsvorsorge — Energie, Wasser, Verkehr —⁹⁸⁾. Vielmehr ist er in allen Bereichen der sich ständig ausweitenden⁹⁹⁾ sozial-rechtsstaatlichen Verwaltung¹⁰⁰⁾ zu beobachten. Man betrachte nur einmal die detaillierte, wenngleich beispielhafte Umschreibung¹⁰¹⁾ der Aufgaben des eigenen Wirkungs-

⁹⁵⁾ An anderer Stelle — *Forsthoff*, Daseinsvorsorge (Anm. 89), S. 27 = *Ders.*, Rechtsstaat im Wandel, 1964, S. 127 — heißt es: „Betrachten wir die Daseinsvorsorge in den großen Zusammenhängen unseres Staatsaufbaues, dann kann kein Zweifel darüber bestehen, daß die richtige Zuordnung der Daseinsvorsorge nicht nur für diese selbst, sondern auch für die Gemeinden von entscheidender Bedeutung ist. Was bleibt — unter den Perspektiven der heutigen industriell-technischen Welt gesehen — von den Gemeinden übrig, wenn man ihnen das jus primordiale der Daseinsvorsorge nimmt: ein Schauplatz lokaler Administration. Ich wiederhole: auf verwaltungstechnische Prinzipien, wie das der Dezentralisation, lassen sich die Anrechte historisch bewährter Institutionen heute nicht mehr überzeugend und beständig begründen.“ *Forsthoff*, der sich hier auf vorhergehende Ausführungen — Daseinsvorsorge, S. 17, 24 = *Ders.*, Rechtsstaat im Wandel, S. 120, 125 — bezieht, ist von dieser negativen Bewertung des Prinzips der Dezentralisation später wieder abgerückt. Vgl. *Ders.*, Verwaltungsrecht (Anm. 28), S. 561. Dazu unten im Text (m. Anm. 202 ff., 215).

⁹⁶⁾ Vgl. dazu auch (m. w. N.) *Seele*, Kreisaufgaben (Grundlegung, Bestand, Systematik und Entwicklung), Lkr. 1976, 285 ff. (290 f. m. Anm. 38 ff.).

⁹⁷⁾ Vgl. dazu die Nachweise oben in Anm. 74 ff. sowie unten in Anm. 106, 108. — Speziell zur Verplanung vgl. ferner unten im Text (m. Anm. 280, 355 f. sowie unter C V). Zur abklingenden Planungseuphorie vgl. bereits oben in Anm. 44.

⁹⁸⁾ Vgl. *Forsthoff*, Daseinsvorsorge (Anm. 89), S. 14 f., 24 f. = *Ders.*, Rechtsstaat im Wandel, 1964, S. 118 f., 125 f. Dazu auch *W. Loschelder*, Selbstverwaltungsgarantie (Anm. 34), S. 183 (m. Anm. 429).

⁹⁹⁾ Vgl. dazu z. B. *Blümel*, Verw. 1974, 310 (m. Anm. 30 ff.); *Wagener*, Zusammenfassung (Anm. 65), S. 241 ff.; *Weinberger*, Parlamente (Anm. 34), S. 56 ff.

¹⁰⁰⁾ Zum „einheitlichen Leistungsauftrag der sozial-rechtsstaatlichen Verwaltung“ vgl. *Schmidt-Aßmann*, StGB 1976, 341; *Ders.*, Gemeinden und Staat im Recht des öffentlichen Dienstes (Aktuelle Fragen zur kommunalen Personalhoheit), in: Öffentlicher Dienst, Festschrift für Carl Hermann Ule, 1977, S. 461 ff. (461). Dazu auch unten in Anm. 111.

¹⁰¹⁾ Zur lediglich beispielhaften Aufzählung des Art. 83 Abs. 1 BayVerf. und des Art. 57 BayGO vgl. das wichtige Urteil des BayVGh vom 25. 4. 1977, BayVBl. 1977, 499 (501 f.; Kindergarten-

kreises der Gemeinden in Art. 83 Abs. 1 der Bayerischen Verfassung¹⁰²). Dann wird man nicht nur feststellen, in welchem Umfange die Aufgaben des eigenen Wirkungskreises¹⁰³) auf Grund bundes- und landesgesetzlicher Regelungen inzwischen zu *Pflichtaufgaben* der Gemeinden geworden sind¹⁰⁴). Vielmehr wird zugleich deutlich, mit welcher Intensität die gemeindliche Selbstverwaltung heute durch eine perfektionistische und zudem noch schlechte Gesetzgebung¹⁰⁵) sowie durch staatliche Planungen der verschiedensten Art ganz gravierenden Ingerenzen unterworfen ist¹⁰⁶).

Um konkreter zu werden: Nimmt man die kreisfreien Städte und die Kreise hinzu, so brauche ich z.B. nur an folgende

gesetz). Zur Verfassungsmäßigkeit des Bayer. Kindergartengesetzes vgl. auch BayVerfGH vom 4. 11. 1976, BayVBl. 1977, 81, 113 (113 f.; öffentliche Aufgaben im Bereich der Daseinsvorsorge). Vgl. auch unten in Anm. 106, 108.

¹⁰²) In Verbindung mit Art. 7, 57 BayGO. Zu Art. 83 Abs. 1 BayVerf. und den einschlägigen Vorschriften der Bayer. Gemeindeordnung vgl. auch v. *Unruh*, DÖV 1977, 467 ff. (470), allerdings mit unrichtigen bzw. widersprüchlichen Ausführungen zu dem (in Art. 57 Abs. 3 BayGO verwendeten) Begriff „Pflichtaufgabe“. Vgl. auch Art. 57 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 BayGO. Zur früheren Regelung in Bayern vgl. *Stier-Somlo*, VVDStRL 2 (1925), 157; dazu oben in Anm. 2.

¹⁰³) Zu den Abgrenzungsschwierigkeiten vgl. für Bayern z. B. *Fessmann*, Ist die Jugendhilfe in Bayern eigene oder übertragene Aufgabe der kreisfreien Städte und Landkreise?, BayVBl. 1977, 321 ff. Vgl. im übrigen v. *Unruh*, DÖV 1977, 467 ff.; *Maunz*, a. a. O. (Anm. 10), Art. 28 Rdnr. 66 f., 72 ff.; ferner — auch zu den Auftragsangelegenheiten bzw. Pflichtaufgaben nach Weisung — unten im Text (m. Anm. 156 ff., 168 ff.).

¹⁰⁴) Vgl. dazu auch *Schmidt-Aßmann*, Verw. 1970, 439 f.; *Scheffler*, Forderungen (Anm. 76), S. 45; ferner die Nachweise unten in Anm. 108.

¹⁰⁵) Zu der nicht sonderlich hoch zu veranschlagenden Qualität heutiger Gesetzgebung vgl. z. B. (jeweils m. w. N.) *Blümel*, Verw. 1974, 324 ff. (327 ff.); *Ders.*, Planung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, DVBl. 1975, 695 ff. (703 m. Anm. 181 ff.); *Ders.*, Die Standortvorsorgeplanung für Kernkraftwerke und andere umweltrelevante Großvorhaben in der Bundesrepublik Deutschland, DVBl. 1977, 301 ff. (307 f.); *Stich*, Personale Probleme des Vollzugsdefizits in der Umweltschutzverwaltung, in: Festschrift für Ule (Anm. 100), S. 215 ff. (226 ff., 232 ff.); *Redeker*, Gesetzesrationalität und verständliches Recht, NJW 1977, 1183 f.

Zum übertriebenen Gesetzesperfektionismus vgl. auch *Schmidt-Jortzig*, DVBl. 1977, 802 (m. Anm. 13); Bundeskanzler *Schmidt*, a. a. O. (Anm. 34), S. 1035, 1037 f.; ferner unten im Text (m. Anm. 109 f.).

¹⁰⁶) Vgl. dazu bereits ausführlich *Scholz*, Einrichtungen (Anm. 6), S. 13, 139 ff.; ferner *Menger*, Zur Zulässigkeit der Staffelung von Gebühren für die Benutzung kommunaler Kindergärten nach dem Elterneinkommen, VerwArch. 1977, 389 ff. (393 f.).

Aufgaben zu erinnern¹⁰⁷⁾: Straßen- und Wegebau, Personen-

¹⁰⁷⁾ Auf eine Wiedergabe der zahlreichen (z. T. veralteten) Aufgabenkataloge und Aufgabengliederungspläne wird hier im wesentlichen verzichtet. Vgl. dazu z. B. die Zusammenstellung und die Literaturhinweise bei *Schmidt-Aßmann*, *Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit*, VVDStRL 34 (1976), 221 ff. (232 Anm. 30); ferner (zu den Kreisaufgaben) die Angaben bei *Seele*, Lkr. 1976, 289 f. (m. Anm. 35).

Zu den Selbstverwaltungsaufgaben der *Gemeinden* vgl. neben der ausdrücklichen Aufzählung in Art. 83 Abs. 1 BayVerf., Art. 57 BayGO (dazu oben im Text m. Anm. 101 ff.) z. B. die Erläuterungen und Angaben bei *Rauball*, *Gemeindeordnung für Nordrhein-Westfalen*, Kommentar, 2. Aufl. 1974, § 2 Anm. 1 ff., 5, 6 (S. 23 ff., 26 ff., 44 ff.). — Die Verwaltungsaufgaben einer städtischen Gemeinde (gegliedert nach dem System des Haushaltsplanes) sind abgedruckt bei *v. Unruh*, *Gemeinderecht* (Anm. 28), S. 150 ff. Zum Aufgabenbereich der Gemeinden vgl. im übrigen *Scheuner*, AfK 1973, 20 ff.; *Püttner*, DÖV 1977, 473.

Zu den Aufgaben der *Kreise* bzw. der *Kreisstufe* vgl. vor allem den (umstrittenen) Erfahrungsbericht zu Fragen der Kreisstufe (Kreisstufenbericht), vorgelegt vom Sonderarbeitskreis der Ständigen Konferenz der Innenminister der Länder, November 1975 (veröffentlicht im Anschluß an die Sitzung der Konferenz am 10./11. 6. 1976), S. 9 ff. (Tz. 2.4, 2.5), 15 (Tz. 3.4), 28 ff. (Anl. 1, Tz. 3), 59 (Vorbehalte). Die Schlußfolgerungen des Kreisstufenberichts (Tz. 3) sind auch abgedruckt in Lkr. 1976, 278 ff. Zum Kreisstufenbericht vgl. die massive Kritik des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, StGB 1976, 53 f., 323; 1977, 93 ff.; *Beyer*, Das demokratische Prinzip „von unten nach oben“, StGB 1977, 16 f.; *Rehn*, Kritische Bemerkungen zum „Kreisstufenbericht“, StGB 1977, 98 ff.; ferner *Wiese*, Die Neuordnung der Kreisstufe, StT 1976, 540 ff. — Zu den Kreisaufgaben vgl. auch die zahlreichen Beiträge in der Zeitschrift „der Landkreis“, Doppelheft 7—8/1974 (Die Kreise in der Funktionalreform) und Doppelheft 8—9/1976 (Aufgaben der Kreise heute), insbes. die Übersichten: Fachaufgaben der Kreise (Ein Katalog wichtiger Kreiszuständigkeiten), Lkr. 1976, 378 ff.; Einrichtungen in der Trägerschaft oder Mitträgerschaft der Kreise 1976, Lkr. 1976, 389 f.; ferner Doppelheft 8—9/1977 (Abfallwirtschaft). — Die Aufgaben der Kreise sollen nach Abschluß der Funktionalreform in zwei weiteren Bänden des Handbuchs „Der Kreis“ behandelt werden; vgl. das Vorwort in Bd. 2, 1976, S. 5. Vgl. im übrigen *Schmidt-Aßmann*, Der Ausbau der Kreisplanung in Stufen, DVBl. 1975, 4 ff. = Der Kreis im Wandel der Zeiten (Anm. 54), S. 246 ff.; *Siedentopf*, DVBl. 1975, 13 ff.; *Püttner*, Stellung und Aufgaben der Kreise nach der Gebietsreform, Eildienst des Landkreistages NW 1975, 226 ff.; *Ders.*, Der verfassungsrechtliche Rang der Kreise und ihre Funktion im sozialen Rechtsstaat, Lkr. 1976, 281 ff. (282 ff.); *Wagener*, Zur zukünftigen Aufgabenstellung und Bedeutung der Kreise, DÖV 1976, 253 ff. = Der Kreis im Wandel der Zeiten (Anm. 54), S. 267 ff.; *Ders.*, Die rheinland-pfälzischen Landkreise im Gefüge der Gesamtverwaltung, Lkr. 1977, 13 ff.; *Ders.*, Lkr. 1977, 434 f.; *Seele*, Lkr. 1976, 285 ff.; *Ders.*, Aktuelle Abgrenzungsprobleme zwischen Kreisaufgaben und Gemeindeaufgaben, Lkr. 1976, 369 ff.; ferner unten im Text (m. Anm. 348 ff.).

Zur Funktionalreform vgl. unten unter C III.

nahverkehr, Wohnungsbau, Städtebau, Sanierung und Modernisierung, Wasserwirtschaft, Abfallbeseitigung, Sozialhilfe, Jugendhilfe, Kindergärten, Schulwesen, Kultur- und Heimatpflege, Sportförderung, Freizeiteinrichtungen, Gesundheitswesen, Krankenhauswesen, Rettungsdienst, Katastrophenschutz, Fremdenverkehr, Wirtschaftsförderung, Sparkassen. Ich kann es mir in diesem Kreis ersparen, die einem bei dieser Auswahl komplexer Aufgaben sofort einfallenden, den Handlungs- bzw. Entscheidungsspielraum der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften reglementierenden Gesetze und Planungen im einzelnen aufzuzählen¹⁰⁸⁾.

Angesichts des sich gerade in letzter Zeit allenthalben regenden Widerstandes gegen die bisher ungehemmte Gesetzesflut¹⁰⁹⁾ mag man zwar hoffen, daß in Zukunft einer weiteren Aushöhlung der Selbstverwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände durch ein Übermaß an Gesetzen und Verordnungen und

¹⁰⁸⁾ Im Schrifttum wird in diesem Zusammenhang vor allem auf die neuen Krankenhausgesetze, Kindergartengesetze, Weiterbildungsgesetze, Spielplatzverordnungen, Rettungsdienstgesetze, Abfallbeseitigungsgesetze, Sportförderungsgesetze, Heimgesetze usw. sowie die entsprechenden Planungen verwiesen. Vgl. z. B. neben dem Kreisstufenbericht (Anm. 107), S. 10 (Tz. 2.51.1): *Wagener*, DÖV 1976, 257, 259 (m. Anm. 26 ff.); *Ders.*, Lkr. 1977, 15 f. (16); *Ders.*, Lkr. 1977, 437; *Ders.*, Anforderungen an Funktionalreformen, in: Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen (Anm. 35), S. 29 ff. (45 f.); *Pappermann*, Funktionalreform auf der Kreisebene und im kreisangehörigen Raum, ebenda, S. 213 ff. (219); *Köstering*, Das Konzept der Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen, ebenda, S. 147 ff. (161, 164); *Ders.*, Ziele, Konzepte und Grenzen einer Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen, SKV 1977, 193 ff. (197 f., 199); *Weinberger*, Parlament (Anm. 34), S. 57 f.; *Voigt*, StGB 1977, 137; *Püttner*, DÖV 1977, 473 (m. Anm. 8), 474; *Schmidt-Jortzig*, DVBl. 1977, S. 805 (m. Anm. 40); Bundeskanzler *Schmidt*, a. a. O. (Anm. 34), S. 1035 („Planungslasso der Länder“). Zu den Kindergartengesetzen vgl. auch oben in Anm. 101, 106. Für Rheinland-Pfalz vgl. LT-Drucks. 8/1871, 8/2229 (oben Anm. 49), S. 3, 7 ff. (Vorspann, zu Frage 18). In den genannten neueren Gesetzen (z. B. in den Abfallgesetzen) werden in der Regel die kreisfreien Städte und Kreise für zuständig erklärt; vgl. dazu unten im Text (m. Anm. 175, 184 ff., 333 ff.). — Zu den einschlägigen Bundesgesetzen vgl. *Maunz*, a. a. O. (Anm. 10), Art. 28 Rdnr. 68 f., 71 ff.

¹⁰⁹⁾ Hierzu und zum Folgenden vgl. z. B. die oben im Text (m. Anm. 49) zitierte Große Anfrage, BT-Drucks. 8/244, insbes. S. 1, 6 (Vorspann, Fragen 39, 40), ferner die Antwort der Bundesregierung, BT-Drucks. 8/906, S. 24 f. Für Rheinland-Pfalz vgl. LT-Drucks. 8/1871, 8/2229 (oben Anm. 49, 108). — Die Reglementierung der Gemeinden und Kreise erfolgt nicht nur durch Gesetze, Verordnungen und Planungen, sondern auch durch eine Vielzahl an allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Erlassen. Vgl. dazu z. B. die Kritik von Bundeskanzler *Schmidt*, a. a. O. (Anm. 34), S. 1037 f.

durch einen übertriebenen Gesetzesperfektionismus¹¹⁰⁾ vorgebeugt wird¹¹¹⁾. Ob diese Hoffnung allerdings begründet ist,

¹¹⁰⁾ Zu diesem übertriebenen Gesetzesperfektionismus — dazu oben in Anm. 105; ferner BT-Drucks. 8/244 (Frage 40); 8/906 (S. 24 f.) — gehört auch die viel beklagte Steuerung durch — häufig allgemein gehaltene — *Genehmigungsvorbehalte* (Zustimmungsvorbehalte usw.). Diese staatlichen Genehmigungsvorbehalte usw. sollten daher nicht nur im Hinblick auf ihre Erforderlichkeit, sondern auch dahin überprüft werden, ob sie — etwa bei Ermessenseinräumung — mit der Selbstverwaltungsgarantie und dem Rechtsstaatsprinzip in Einklang stehen.

Zum Abbau von Genehmigungsvorbehalten usw. vgl. *Siedentopf*, Anforderungen (Anm. 35), S. 17, 18; *Ders.*, Funktionalreform (Anm. 35), S. 75; *Knemeyer*, Funktionalreform in Bayern, in: Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen (Anm. 34), S. 53 ff. (54, 57); *Köstering*, Konzept (Anm. 108), S. 154, 157, 161; *Ders.*, SKV 1977, 195, 196, 197; *Schleberger*, Die kreisfreien Städte in der Funktionalreform, in: Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen (Anm. 34), S. 203 ff. (204); v. *Mutius*, StGB 1977, 171.

Zur Frage der Verfassungsmäßigkeit derartiger Genehmigungsvorbehalte usw. vgl. zuletzt *Bachof*, Buchbesprechung (*Keller*), DÖV 1977, 415 f.; *Püttner*, DÖV 1977, 474; *Hönes*, Zur Bedeutung des kommunalrechtlichen Genehmigungsvorbehalts für die Denkmalpflege, DVBl. 1977, 754 ff. (755). Vgl. im übrigen *Keller*, Die staatliche Genehmigung von Rechtsakten der Selbstverwaltungsträger, 1976, insbes. S. 125 ff., 133 ff., 158 f.; *Wolff/Bachof*, Verwaltungsrecht II (Anm. 24), § 77 II c, § 86 IV b, § 93 IV d 5 (S. 106 f., 221 f., 305); VerfGH NW vom 6. 12. 1975, NJW 76, 395; HessVG vom 7. 4. 1976 (Az.: II OE 75/75), S. 27 ff.

¹¹¹⁾ Als Begründung für die geschilderte Entwicklung, insbesondere für die zunehmende gesetzliche Reglementierung, wird nicht nur auf den Gleichheitsgrundsatz und das Sozialstaatsprinzip — dazu z. B. BT-Drucks. 8/906, S. 24, 25 zu Frage 39, 40; ferner unten im Text (m. Anm. 189 ff.) — verwiesen, sondern auch auf das Postulat der „*Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet*“ (Art. 72 Abs. 2 Nr. 3, Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 2 GG). Vgl. z. B. den Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform, BT-Drucks. 7/5924, S. 221 (Tz. 3.1) = Zur Sache 2/77, S. 219; RhPflT-Drucks. 8/2229 (oben Anm. 49), S. 3, 67 (Vorspann, zu Fragen 14, 18); *Gröttrup*, Leistungsverwaltung (Anm. 91), S. 206 ff.; *Pagenkopf*, Kommunalrecht 2 (Anm. 24), S. 10; *Wolff/Bachof*, Verwaltungsrecht II (Anm. 24), § 86 I a 2 (S. 194 f., 195 f.); *Voigt*, StGB 1977, 137; *Franke*, Verfassungsprobleme der Investitionshilfekompetenz des Bundes, FinArch. 1977, 93 ff. (99 m. zahlr. N. in Anm. 91); *Ernst/Stepper/Marx/Hübler/Brösse/Isenberg*, Beiträge zum Konzept der ausgeglichenen Funktionsräume, Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen, Bd. 15, 1977; unten im Text (m. Anm. 141 ff., 153 ff.).

Zu Recht aber kritisch gegenüber diesem offenbar als Legitimation für alle staatlichen Eingriffe dienende Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse — „Disparitätenausgleich“ — z. B. *Ullrich*, StGB 1976, 36, 37 ff.; *Wagener*, DÖV 1976, 259 (m. Anm. 27); *Ders.*, Anforderungen (Anm. 108), S. 41 („alles heiligendes Ziel“); *Siedentopf*, StGB 1977, 276; *Ders.*, Anforderungen (Anm. 35), S. 19 („Mythos“); *Hoffmann*, StGB 1977, 134; *Püttner*, DÖV 1977, 474.

scheint mir bei dem modischen Trend zur verstärkten Einschaltung der Parlamente in typische Verwaltungsangelegenheiten¹¹²⁾ und im Hinblick auf die Diskussion um die weitere Vergesetzlichung der Leistungsverwaltung — Stichwort: Wesentlichkeitstheorie¹¹³⁾ — doch sehr zweifelhaft.

Zutreffend auch *Schmidt-Aßmann*, StGB 1976, 341, 343; *Ders.*, Gemeinden (Anm. 100), S. 462: „Nicht Vereinheitlichung um jeden Preis, sondern gerade Vielfalt und Unterschiedlichkeit der Verwaltungsverhältnisse“ bzw. „differenzierende Vereinheitlichung“. Vgl. auch unten in Anm. 154, 210, 438 ff.

¹¹²⁾ Zur gegenwärtigen Diskussion über eine verstärkte Parlamentsbeteiligung im Zusammenhang mit der Planung und Genehmigung von Kernkraftwerken vgl. (m. w. N.) *Blümel*, DVBl. 1977, 321 f. (m. Anm. 493); Justizminister zu KKW-Entscheidungen, atw 1977, 249; *Hans H. Klein*, Folgerungen aus der Kalkar-Entscheidung des OVG Münster, Deutschland-Union-Dienst Nr. 166/1977 (31. 8. 1977), S. 1/3 (dazu FAZ vom 5. 9. 1977, S. 4); *Lecheler*, Zur Reform der atomrechtlichen Anlagenbau- und -betriebsgenehmigung, ZRP 1977, 241 ff. (245 f.); Antwort der Bundesregierung vom 24. 10. 1977 auf eine Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU, betr. Einführung von Verbandsklagen vor den Verwaltungsgerichten, BT-Drucks. 8/1073, 8/920. Vgl. im übrigen die Nachweise in Anm. 113; ferner unten in Anm. 274, 425, 435.

¹¹³⁾ Vgl. dazu BVerfGE 8, 155 (166 ff.); 20, 150 (157 f.); 33, 125 (157 ff.); 33, 303 (346 f.); 34, 165 (192 f.); 40, 237 (248 ff.); 41, 251 (259 f.); BVerfG vom 22. 6. 1977, NJW 1977, 1723 (1724); StGH Bremen vom 6. 6. 1977, DÖV 1977, 595 (595 LS 4, 596 f. m. w. N.); BVerwGE 47, 194 (197 ff.); 47, 201 (203 ff.); BVerwG vom 3. 11. 1976, NJW 1977, 915 = DÖV 1977, 746 (m. Anm. v. *Grupp*) = JuS 1977, 616; OVG Münster, Vorlagebeschuß vom 18. 8. 1977, ET 1977, 705 (707 ff.; Kernkraftwerk Kalkar); ferner: *Brohm*, VVDStRL 30 (1972), 267 ff. (268); *Erichsen*, Besonderes Gewaltverhältnis und Sonderverordnung, in: Fortschritte des Verwaltungsrechts, Festschrift für Hans J. Wolff, 1973, S. 219 ff. (243 f.); *Ossenbühl*, Entwicklungsplanung (Anm. 18), S. B 157 f.; *Blümel*, DVBl. 1975, 703 (m. Anm. 183 ff.); *Scholz*, Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, VVDStRL 34 (1976), 145 ff. (161 ff., 163 ff., 174 ff.); *Schmidt-Aßmann*, ebenda, S. 230 f., 330 f.; *Badura*, ebenda, S. 293 ff. (294); *Knemeyer*, Der Schutz der Allgemeinheit und der individuellen Rechte durch die polizei- und ordnungsrechtlichen Handlungsvollmachten der Exekutive, VVDStRL 35 (1977), 221 ff. (271 ff., 287 f.); *Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 9. Aufl. 1976, S. 207 (Anm. 8); *Pieroth*, Rechtsverweigerung zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit staatlicher Einrichtungen, VerwArch. 1977, 217 ff. (219 ff.); *Meyn*, Autonome Satzung und demokratische Legitimation, DVBl. 1977, 593 ff. (597 ff.); *W. Krebs*, Grundrechtlicher Gesetzesvorbehalt und Pressesubventionierung, DVBl. 1977, 632 ff.; *Kickartz*, Bremer Hochschulurteil, DUZ/HD 1977, 490 f.; *Ders.*, Beschluß in Sachen „Schneller Brüder“, FAZ vom 3. 9. 1977, S. 6; *Kisker*, Neue Aspekte im Streit um den Vorbehalt des Gesetzes, NJW 1977, 1313 ff. (1317 ff.). Vgl. im übrigen die Nachweise oben in Anm. 112 sowie unten in Anm. 434.

2. Fehlen einer aufgabengerechten Finanzausstattung

Die kommunale Selbstverwaltung wird jedoch nicht nur durch die große Zahl an reglementierenden, durch den — als „Trojanisches Pferd“ bezeichneten¹¹⁴⁾ — Gesetzesvorbehalt in Art. 28 Abs. 2 GG an sich gedeckten¹¹⁵⁾ Gesetzen und Verordnungen, sondern auch durch deren unmittelbare und mittelbare *Kosten* beeinträchtigt¹¹⁶⁾. So hat gerade die Gesetzgebung des Bundes in ganz erheblichem Umfange zu den Mehrbelastungen der kommunalen Haushalte beigetragen, ohne daß der Bund den Ländern und Gemeinden dafür einen angemessenen finanziellen Ausgleich gewährt hätte¹¹⁷⁾. Damit sind wir aber bei der fühlbarsten Begrenzung des kommunalen Hand-

¹¹⁴⁾ So *Rehn*; zitiert nach *Scheffler*, Forderungen (Anm. 76), S. 46 f.

¹¹⁵⁾ Vgl. dazu auch *Forsthoff*, Verwaltungsrecht (Anm. 28), S. 560 f.

¹¹⁶⁾ Hierzu und zum Folgenden vgl. vor allem die oben in Anm. 49 zitierten Antworten auf Große Anfragen der baden-württembergischen Landesregierung, LT-Drucks. 7/531, S. 5 (zu Frage 2), des rheinland-pfälzischen Ministeriums des Innern, LT-Drucks. 8/2229, S. 3 (Vorspann) und der Bundesregierung, BT-Drucks. 8/906, S. 3 ff. (zu Fragen 1—6); Bundeskanzler *Schmidt*, a. a. O. (Anm. 34), S. 1038 ff.; ferner *Wolff/Bachof*, Verwaltungsrecht II (Anm. 24), § 86 X d (S. 225); *Weinberger*, Parlament (Anm. 34), S. 57 f.; *Schmidt-Jortzig*, DVBl. 1977, 802 (m. Anm. 12 f.).

Zu der gegenwärtigen Diskussion über Umfang und Folgen von Gesetzen und Rechtsverordnungen für Staat (einschließlich kommunale Selbstverwaltungskörperschaften) und Bürger vgl. z. B. Antrag der Fraktion der CDU/CSU, betr. Auswirkungen neuer Gesetze auf den Arbeits- und Personalaufwand im öffentlichen Dienst, BT-Drucks. 7/2599; Bericht und Antrag des Haushaltsausschusses hierzu, BT-Drucks. 7/5182; BT-StenB 7/247 vom 3. 6. 1976, S. 17576 ff.; dazu *Stich*, Personale Probleme (Anm. 105), S. 232 ff. (233 f.); *Laubinger*, Gesetzesvollzug und Personalaufwand, Speyerer Arbeitshefte 2/Januar 1976; *Laubinger/Krause*, Schwerbehindertengesetz und Personalaufwand, Speyerer Arbeitshefte 16/März 1977; wib 11/1977, S. 9; StGB 1977, 236. — Antwort der Bundesregierung vom 22. 3. 1977 auf eine Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU, betr. Umfang und Folgen der Gesetze und Rechtsverordnungen des Bundes für Staat und Bürger, BT-Drucks. 8/212 (8/112) = DÖV 1977, 438 ff. (dazu BT-Drucks. 8/906, S. 4, 5, 24, 25); vgl. auch *Schulz*, ZRP 1977, 169 f.; Lkr. 1977, 221. — Antrag der Fraktion der CDU/CSU, betr. Rechts- und Vereinfachungsvereinfachung, BT-Drucks. 8/1206. Für Nordrhein-Westfalen vgl. jetzt auch LT-Drucks. 8/2239.

¹¹⁷⁾ So z. B. die in Anm. 116 genannte Antwort der baden-württ. Landesregierung, LT-Drucks. 7/531, S. 5. Danach hat insbesondere die Dritte Novelle zum Bundessozialhilfegesetz des Bundes eine größere Mehrbelastung der kommunalen Körperschaften ausgelöst. Zu den kommunalen Leistungen für die soziale Sicherheit vgl. jetzt auch BT-Drucks. 8/906 (oben Anm. 49), S. 6 ff. (zu Fragen 7—12); *Frank*, Sozialkostenentwicklung: Keine „Entwarnung“, Lkr. 1977, 97 f.; Innenministerkonferenz zur Sozialhilfe, Lkr. 1977, 150; *Wagener*, Lkr. 1977, 439; StGB 1977, 304.

lungsspielraums¹¹⁸⁾: der permanenten — wenn auch im Einzelfall nicht immer unverschuldeten¹¹⁹⁾ — *Finanznot* der Gemeinden, Städte und Kreise¹²⁰⁾. Auch sie ist an sich nicht neu¹²¹⁾. Auf die schwierige Finanzsituation der Gemeinden hat z. B. *Helfritz*¹²²⁾ schon 1925 auf der Leipziger Tagung mit Nachdruck hingewiesen. Für die Gegenwart wird man sich zwar vor den üblichen Pauschalurteilen hüten müssen¹²³⁾; dazu sind die *Finanzlage*, die *Verschuldung*¹²⁴⁾ und damit auch die *Investitionsquote*¹²⁵⁾ bei den einzelnen Gemeinden¹²⁶⁾, Städten¹²⁷⁾ und

¹¹⁸⁾ Ebenso *Voigt*, StGB 1977, 139. — Vgl. auch unten im Text (m. Anm. 279).

¹¹⁹⁾ Man denke nur an die in manchen Gemeinden und Städten bis vor wenigen Jahren ohne Rücksicht auf die — jetzt die kommunalen Haushalte belastenden — Folgekosten getätigten Investitionen. Vgl. auch unten im Text (m. Anm. 131).

¹²⁰⁾ Hierzu und zum Folgenden vgl. vor allem BT-Drucks. 8/244, 8/906; BaWüLT-Drucks. 7/531; RhPflLT-Drucks. 8/2229; dazu oben im Text (m. Anm. 49 f.). Vgl. im übrigen die Nachweise oben in Anm. 74 ff. sowie unten in Anm. 129.

¹²¹⁾ Vgl. dazu auch *Knemeyer*, StGB 1976, 297 (dazu oben im Text m. Anm. 79); *Borchert*, Kommunalaufsicht (Anm. 24), S. 41.

¹²²⁾ VVDStRL 2 (1925), 226, 237 f. Vgl. auch die Nachweise oben in Anm. 5, 80.

¹²³⁾ Zur unterschiedlichen Finanzausstattung vgl. bereits oben im Text (m. Anm. 71 ff.). Vgl. im übrigen unten in Anm. 129.

¹²⁴⁾ Vgl. dazu auch *Richard R. Klein*, Kommunale Schuldenpolitik, 1977; *Schmidt-Jortzig*, DVBl. 1977, 802 f. (m. Anm. 17); BT-Drucks. 8/906, S. 9 f. (zu Frage 14); Antwort der niedersächsischen Landesregierung vom 15. 4. 1977 auf eine Kleine Anfrage, betr. Verschuldung der Kommunen, LT-Drucks. 8/2490 (8/2282). Für Baden-Württemberg vgl. LT-Drucks. 7/531, S. 7 (Anl. 1); für Rheinland-Pfalz LT-Drucks. 8/2229, S. 3 f. (zu Fragen 1—4), Anl. 1—3. — Zur Verschuldung der Kreise vgl. auch den Kreisstufenbericht (Anm. 107), S. 13 (Tz. 2.84); ferner unten in Anm. 128.

¹²⁵⁾ Vgl. dazu BT-Drucks. 8/906, S. 2, 3, 17 ff. (zu Fragen 27—29). Danach sind die kommunalen Investitionen, die 1971 noch rd. 40 v. H. der kommunalen Gesamtausgaben betragen, 1976 auf rd. 30 v. H. der Gesamtausgaben gesunken. Zur Bewertung dieser Zahlen vgl. z. B. *Heinrichs*, Zur Investitionspolitik der Gemeinden, StGB 1976, 212 ff.; StGB 1977, 303 f. Zum Anteil der kommunalen Investitionen an den Gesamtinvestitionen in der Bundesrepublik vgl. *Schmidt-Jortzig*, DVBl. 1977, 802 (m. Anm. 10 f.). — Für Baden-Württemberg vgl. die detaillierten Angaben in LT-Drucks. 7/531, S. 1 ff. (zu Frage 1), 7 (Anl. 1); für Rheinland-Pfalz LT-Drucks. 8/2229, S. 4 (zu Frage 5).

¹²⁶⁾ Für die Gemeinden und Städte vgl. z. B. *Richard R. Klein/Münstermann*, Gemeindefinanzbericht 1977, StT 1977, 2 ff. (dazu *Weinberger*, ebenda, S. 1; ferner Lkr. 1977, 69 ff.); *Tettinger*, Neue Tendenzen in der finanziellen Entwicklung der Gemeinden, SKV 1977, 15 f.; *Heinrichs*, Zur Finanzlage der kreisangehörigen Städte und Gemeinden, StGR 1977, 152 ff.; *Ludwig*, StGB 1977, 142, 143 f.; StGB 1977, 303 f. Vgl. auch die Nachweise unten in Anm. 134, 146 ff.

Kreisen¹²⁸⁾ viel zu unterschiedlich¹²⁹⁾. Selbst die Duisburger

¹²⁷⁾ Zur Deckung des Finanzbedarfs der Großstädte — dazu oben im Text (m. Anm. 65 ff.) — vgl. z. B. BaWüLT-Drucks. 7/531, S. 5 f. (zu Frage 4); ferner die Nachweise unten in Anm. 129 ff.

¹²⁸⁾ Zur Lage der Kreisfinanzen vgl. z. B. den Kreisstufenbericht (Anm. 107), S. 13 (Tz. 2.8), 17 (Tz. 3.7), 42 ff. (Anl. 1, Tz. 5), 57 f. (Anl. 3, 4); *Dehe*, Steigende Verantwortung — unzureichende Finanzgrundlage (Zur finanziellen Lage der Landkreise), DÖV 1975, 194 ff.; *Rehm*, Finanzverfassung und Finanzhoheit der Kreise, in: *Der Kreis* (Ein Handbuch), Bd. 2, 1976 (Anm. 107), S. 269 ff.; *Zeitl/Ganter*, Die Kreisfinanzen, ihre Struktur und Stellung im Finanzsystem — Reformprobleme, ebenda, S. 314 ff.; *Patzig*, Die Kreise im kommunalen Finanzausgleich, ebenda, S. 329; *Hacker*, Die Kreisumlage, ebenda, S. 357 ff.; *Zeitl/Ganter*, Haushalts- und Finanzplanung — Konjunkturpolitik, ebenda, S. 377 ff.; *Hartinger*, Finanzkontrolle — Prüfungswesen, ebenda, S. 387 ff.; *Meichsner*, Die Finanzwirtschaft der Kreise in Zahlen, ebenda, S. 413 ff.; *Ders.*, Kreisfinanzen 1977, Lkr. 1977, 92 ff.; *Wagener*, Lkr. 1977, 438; *Wilhelm*, Aktuelle Forderungen der Landkreise, Lkr. 1977, 203 ff. (204 f.); *Reiss*, „Forderungen“ der Landkreise?, StGB 1977, 264 ff.; *Schmidt-Jortzig*, Verfassungsmäßigkeit (Anm. 9), S. 9 ff. (dazu Antwort der niedersächsischen Landesregierung vom 15. 4. 1977 auf eine Kleine Anfrage, betr. Verfassungswidrigkeit von Kreisumlagesätzen, LT-Drucks. 8/2495, 8/2324); *Ders.*, DVBl. 1977, 803 (m. Anm. 19). Zur Kreisumlage vgl. auch *Jansen*, Die Kreisumlage aus der Sicht der eingekreisten Städte in Niedersachsen, StT 1976, 125 ff.; *Heinrichs*, Finanzielle Beziehungen zwischen Kreis und Gemeinden, StGR 1976, 322 ff.; *Wolff/Bachof*, Verwaltungsrecht II (Anm. 24), § 89 VII d 5 (S. 266).

Nach den Empfehlungen im Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform — BT-Drucks. 7/5924, S. 196 f. (Tz. 1.4 a. E., 1.4.3) = Zur Sache 2/77, S. 172, 173 — soll dem Art. 106 Abs. 5 GG folgender Satz 4 (neu) angefügt werden: „Durch die Landesgesetzgebung kann bestimmt werden, daß ein Teil des Gemeindeanteils den Kreisen zufließt.“ Zu diesem schon im Kreisstufenbericht (S. 17, Tz. 3.7) enthaltenen und bereits früher scharf kritisierten Vorschlag (dazu die Nachweise oben in Anm. 107) vgl. auch *Zeitl/Ganter*, a. a. O. (oben Abs. 1), S. 323 ff.; *Wagener*, Lkr. 1977, 438; *Zeh*, Lkr. 1977, 254; *Schmidt-Jortzig*, DVBl. 1977, 803 (m. Anm. 19 f.); BaWüLT-Drucks. 7/531, S. 6 (zu Frage 5).

¹²⁹⁾ Zu den unterschiedlichen Beurteilungen der finanziellen Lage der Gemeinden und Städte (dazu auch oben im Text m. Anm. 72 f.) vgl. z. B. die Ergebnisse einer Umfrage unter Kommunalpolitikern, KPolBl. 1977, 23 ff.; StGB 1977, 66; Bundesministerium der Finanzen, Bericht über die aktuelle Entwicklung der Kommunalfinanzen, BMF-Dokumentation 9/77 vom 18. 4. 1977; BT-Drucks. 8/906; Bundeskanzler *Schmidt*, a. a. O. (Anm. 34), S. 1038 ff. (1039); RhPfLT-Drucks. 8/2229, S. 3, 4 (Vorspann zu Frage 4); ferner Entschließung des Präsidiums des Deutschen Städtetages, StT 1977, 259; Entschließung der Hauptversammlung des Deutschen Städtetages zur Finanzlage der Städte, StT 1977, 303; *E. Müller*, DÖV 1977, 631 ff. (632); Landtag intern (NW), Nr. 21/1977 (16. 9. 1977), S. 3. Vgl. im übrigen die Nachweise unten in Anm. 134, 146 ff.

Zu den Auswirkungen der Finanzreform von 1969 (dazu oben im Text m. Anm. 24) auf die Entwicklung der Gemeindefinanzen vgl.

Finanzkrise — Sie erinnern sich vielleicht an die in allen Zeitungen erschienenen Berichte¹³⁰⁾ über die vom Duisburger Stadtkämmerer im Sommer 1977 verfügte, inzwischen wieder aufgehobene totale Ausgabensperre¹³¹⁾ — mag (noch)¹³²⁾ untypisch sein. Gleichwohl kann jedoch für die Gegenwart die Kluft zwischen ständig zunehmender gesetzlicher Aufgabenübertragung und Kostenbelastung einerseits und sich verschlechternder Finanzausstattung der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften andererseits nicht mehr übersehen werden¹³³⁾. Forderungen und Vorschläge zur Konsolidierung der Finanzen der Gemeinden (Städte)¹³⁴⁾ und Kreise¹³⁵⁾ — also nach einer *aufgabengerechten Finanzausstattung* — werden daher in den nächsten Jahren nicht mehr vom Tisch kommen¹³⁶⁾.

Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform, BT-Drucks. 7/5924, S. 198 ff. (Tz. 2.3) = Zur Sache 2/77, S. 177 ff.

¹³⁰⁾ Vgl. z. B. die Berichte von *Bewerunge*, Die „Stadt Montan“ und der Pleitegeier, FAZ vom 6. 8. 1977, S. 4; *Ders.*, Dumas, der Sündenbock des Duisburger Finanzdebakels, FAZ vom 30. 8. 1977, S. 3; ferner Landtag intern (NW), Nr. 21/1977, S. 3.

¹³¹⁾ Haushaltswirtschaftliche Sperre nach § 28 der nordrhein-westfälischen Gemeindehaushaltsverordnung vom 6. 12. 1972 (GV NW S. 418).

¹³²⁾ Auch andere Ruhrgebietsstädte sind wegen der die Steuereinnahmen vermindernenden Stahlflaute in Finanzschwierigkeiten. Vgl. *Bewerunge*, Kühn steht sich selbst im Wege, FAZ vom 12. 8. 1977, S. 10; ferner Landtag intern (NW), Nr. 21/1977, S. 3.

¹³³⁾ Vgl. dazu aus dem umfangreichen Schrifttum z. B. *Scheffler*, Forderungen (Anm. 76), S. 45, 49, 50; *Weinberger*, Parlament (Anm. 34), S. 56 ff., 64 f.; *Voigt*, StGB 1977, 139; *Ludwig*, StGB 1977, 143 f.; *Schmidt-Jortzig*, DVBl. 1977, 802 f. (m. Anm. 10 ff.); ferner die Nachweise in Anm. 120.

Zur Kritik an der insoweit als ungenügend angesehenen Regierungserklärung vom 6. 12. 1976 vgl. die Nachweise oben in Anm. 50.

¹³⁴⁾ Vgl. dazu BT-Drucks. 8/244, S. 1, 3 f. (Vorspann, Fragen 13—26); 8/906, S. 2, 3, 9 ff.; Antrag der Fraktion der CDU/CSU, betr. Ausgleich von Steuerausfällen bei den Gemeinden (GV), BT-Drucks. 8/593; Stufenplan der Kommunalpolitischen Vereinigung von CDU und CSU zur Konsolidierung der Gemeindefinanzen, FAZ vom 20. 7. 1977, S. 2; unten im Text (m. Anm. 146 ff.).

Gefordert wird vor allem eine Erhöhung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer von derzeit 14 Prozent auf 15 Prozent ab 1. 1. 1979. Vgl. dazu Antrag der Fraktion der CDU/CSU, betr. Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer, BT-Drucks. 8/881 (7. 9. 1977); Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU (Gemeindereformänderungsgesetz), BT-Drucks. 8/923 (21. 9. 1977); BT-Drucks. 8/992, S. 2; ferner BaWüLT-Drucks. 7/531, S. 6 (zu Frage 5); *Voigt*, StGB 1977, 139 (m. Anm. 30); *Schmidt-Jortzig*, DVBl. 1977, 803; Bundeskanzler *Schmidt*, a. a. O. (Anm. 34), S. 1039.

¹³⁵⁾ Vgl. dazu oben in Anm. 128.

¹³⁶⁾ Vgl. dazu auch unten im Text (m. Anm. 279). — Über die Vorstellungen und (minimalen) Vorschläge der Enquete-Kommission Verfassungsreform vgl. die Nachweise oben in Anm. 45 f., 128.

Dabei werden vor allem die aus dem Bund-Länder-Verhältnis¹³⁷⁾ zur Genüge bekannten *Zweckzuweisungen*¹³⁸⁾ mit ihren *Dotationsauflagen* — der vielberufene „goldene Zügel“ — kritisch unter die Lupe zu nehmen sein¹³⁹⁾, da durch sie die kom-

¹³⁷⁾ Zum Dotationssystem der fünfziger und sechziger Jahre und seiner Bereinigung durch die Finanzreform 1969 (Art. 91 a, 91 b, 104 a Abs. 4 GG) vgl. Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform, BT-Drucks. 7/5924, S. 152 f. (Tz. 2.2), 170 (Tz. 5.1), 200 (Tz. 3.1) = Zur Sache 2/77, S. 100 ff., 125 ff., 180 f. Zur seitherigen Entwicklung vgl. neben den Ausführungen im Schlußbericht z. B. (m. w. N.) *Franke*, FinArch. 1977, 93 ff.; *Sokolish*, Investitionshilfekompetenz des Bundes nach Art. 104 a Abs. 4 GG und Finanzausgleich, DVBl. 1977, 848 ff.; *Maunz*, a. a. O. (Anm. 10), Art. 104 a Rdnr. 47, 51, 52 (a. E.), 56, 58. Vgl. auch unten in Anm. 140 sowie im Text (m. Anm. 391).

¹³⁸⁾ Hierzu und zum Folgenden vgl. vor allem (jeweils m. w. N.) *Heidorn*, Finanzzuweisungen und Selbstverwaltungsgarantie, Diss. Münster, 1970; *Gellen*, Zweckzuweisungen und kommunale Selbstverwaltung, 1971; *Krone/Sauer*, Finanzierungshilfen für Gemeinden und Wirtschaft in Nordrhein-Westfalen, 1972; *Petri*, Die staatlichen Zweckzuweisungen im kommunalen Finanzsystem, 1977; ferner: *Gröttrupp*, Leistungsverwaltung (Anm. 91), S. 203 ff., 206 ff. (211 f.); *Scheffler*, Forderungen (Anm. 76), S. 45, 49, 50; *Borchert*, Kommunalaufsicht (Anm. 24), S. 38 ff. u. pass.; *Wolff/Bachof*, Verwaltungsrecht II (Anm. 24), § 86 VII d 5 (S. 215); *Pagenkopf*, Kommunalrecht 2 (Anm. 24), S. 32, 37, 44, 101 ff.; *Vetterlein*, ZParl. 1976, 532 f.; *Voigt*, StGB 1977, 139; *Püttner*, DÖV 1977, 474; *Brohm*, Zur Einführung: Strukturprobleme der planenden Verwaltung, JuS 1977, 500 ff., 504 (unter III 1 b a. E.); *Schmidt-Jortzig*, DVBl. 1977, 802 f. (m. Anm. 16, 18); *Siedentopf*, Selbstverwaltungsgarantie (Anm. 48), S. 9, 10. Vgl. auch das von *Bachof* vergebene Thema der (noch nicht abgeschlossenen) Dissertation von *Hermann Schulz*, Die finanziellen Zweckzuweisungen des Landes Baden-Württemberg an die Gemeinden im Hinblick auf das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen.

¹³⁹⁾ Zu der legitimen Forderung nach Einschränkung des bisherigen Dotationssystem vgl. auch BT-Drucks. 8/244, S. 3 f. (Fragen 20, 21); BT-Drucks. 8/906, S. 13 f. (zu Fragen 20, 21). — Zu den den Gemeinden und Gemeindeverbänden zugute kommenden Finanzbeiträgen des Bundes vgl. auch den Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform, BT-Drucks. 7/5924, S. 179 (Tz. 7.1.5) = Zur Sache 2/77, S. 145.

Gegenwärtig läßt sich noch nicht übersehen, ob und gegebenenfalls in welchem Umfange die in einzelnen Bundesländern unterschiedlich weit gediehenen Arbeiten zur Umgestaltung der Finanzausgleichsgesetze zu einem Ausbau der allgemeinen Finanzzuweisungen (Schlüsselzuweisungen) und einem entsprechenden Abbau der Zweckzuweisungen führen werden. Vgl. dazu z. B. für Baden-Württemberg LT-Drucks. 7/531, S. 5 f. (zu Frage 4; der Kommissionsbericht liegt im Sommer 1977 vor); — für Rheinland-Pfalz: Entwurf eines Landesgesetzes über den Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz (Finanzausgleichsgesetz — FAG —), LT-Drucks. 8/2106 (16. 5. 1977); *Spalink*, Die Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz, StGB 1977, 19 ff.; *Ludwig*, StGB 1977, 143 f.; LT-Drucks. 8/1871 (Vorspann, Frage 14), 8/2229, S. 3, 4 f., 6 (Vor-

munale Selbstverwaltung mit am nachhaltigsten beeinträchtigt wird¹⁴⁰). Denn diese Zweckzuweisungen sind nicht nur — in finanzwirtschaftlicher Hinsicht — Instrumente des Finanzausgleichs¹⁴¹). Viel gravierender ist — in landespolitischer Hinsicht — ihre Funktion „als *Lenkungsmittel* kommunaler Aufgabenerfüllung sowie als konjunktur- und strukturpolitisches Steue-

spann, zu Fragen 6—9, 14). — Für Niedersachsen vgl. die Regierungserklärung vom 19. 1. 1977, Plenarprotokoll 8/54, Sp. 5063: „Die Landesregierung will die kommunale Selbstverwaltung und Selbstverantwortung stärken. Wir meinen, daß die Abhängigkeit der Gemeinden und Kreise vom Staate durch ein energisches Durchforsten der Zweckzuweisungen gemindert werden kann.“ Vgl. im übrigen unten im Text (m. Anm. 141 ff.). — Für Nordrhein-Westfalen vgl. Landtag intern, Nr. 24/1977, S. 11; Nr. 25/1977, S. 6; Esser, Der kommunale Finanzausgleich 1978 in Nordrhein-Westfalen, StGR 1977, 294 ff.; Löwenberg, Gedanken zum Entwurf des Finanzausgleichsgesetzes 1978, StGR 1977, 306 ff.; Kleine Anfrage, LT-Drucks. 8/2525. — Vgl. auch Bundeskanzler Schmidt, a. a. O. (Anm. 34), S. 1039.

¹⁴⁰) Wolff/Bachof, Verwaltungsrecht II (Anm. 24), § 89 VII d 5 (S. 215) sprechen insoweit von den die Selbstverwaltung knebelnden Zuschüssen. Vgl. ferner das Zitat in RhPflT-Drucks. 8/1871 (Vorspann): „Der goldene Zügel, an dem die Länder ihre Gemeinden führen, ist in Wahrheit nichts anderes als der Galgenstrick der kommunalen Selbstverwaltung.“ Dazu auch unten im Text (m. Anm. 144).

Ob Zweckzuweisungen für Selbstverwaltungsaufgaben — außerhalb des Art. 104 a Abs. 4 GG — mit Art. 28 Abs. 2 GG zu vereinbaren sind, ist bis heute umstritten. Während von den in Anm. 138 genannten Autoren z. B. Heidorn und Gellen diese Frage verneinen, lehnen Gröttrup (a. a. O. S. 211 f.), Borchert (a. a. O. S. 38 ff., 40) und Petri (a. a. O. S. 55 ff.) das Verdikt der Verfassungswidrigkeit solcher Zweckzuweisungen ab. Zu prüfen bleibt jedoch, ob nicht auch für das Verhältnis zwischen Land und Gemeinden (Gemeindeverbände) im Hinblick auf Art. 28 Abs. 2 GG von dem prinzipiellen Vorrang des Finanzausgleichs (hier: der allgemeinen Deckungsmittel) vor den Zweckzuweisungen für kommunale Aufgaben auszugehen ist, wie dies das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 39, 96—108) für das Bund-Länder-Verhältnis (Finanzhilfen nach Art. 104 a Abs. 4 GG; dazu oben in Anm. 137) ausgesprochen hat. Vgl. dazu auch den Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform, BT-Drucks. 7/5924, S. 173 (Tz. 5.4.4) = Zur Sache 2/77, S. 131 f.; H. P. Ipsen, DÖV 1977, 542 (m. Anm. 12); Maunz, a. a. O. (Anm. 10), Art. 104 a Rdnr. 55. Nach der nicht billigenwertigen Auffassung von Borchert, Kommunalaufsicht (Anm. 24), S. 40 (Anm. 80) läßt sich aus der genannten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts für die Frage der Zulässigkeit kommunaler Zweckzuweisungen herleiten.

¹⁴¹) Hierzu und zum Folgenden vgl. die Große Anfrage der Fraktion der SPD im Niedersächsischen Landtag, betr. Situation der kommunalen Selbstverwaltung, LT-Drucks. 8/1941; Plenarprotokoll 8/53 vom 25. 11. 1976, Sp. 4937 ff. Die Zitate stammen aus der Beantwortung der Großen Anfrage durch den damaligen Minister des Innern Bosselmann, Sp. 4940 f. (ähnlich Sp. 4946 f.).

Für Rheinland-Pfalz ähnlich LT-Drucks. 8/2229 (oben Anm. 49), S. 6 (zu Frage 14). Dazu BT-Drucks. 8/906, S. 13 f. (zu Frage 21).

rungsinstrument¹⁴²⁾. Über die Zweckzuweisungen hat das Land die Möglichkeit einer auf Zweckmäßigkeits-, Wirtschaftlichkeits- und Bedarfsfragen gerichteten Mitsprache im kommunalen Bereich und kann so seiner Aufgabe, zwischen den unterschiedlich strukturierten Regionen des Landes auszugleichen, wirkungsvoll nachkommen¹⁴³⁾. Schon auf der Leipziger Tagung 1925 hat *Gerhard Anschütz*¹⁴⁴⁾ lapidar gemeint, daß es den Tod der Selbstverwaltung bedeute, auf Dotationen angewiesen zu sein.

In welchem Ausmaß die Gemeinden, Städte und Kreise in ihrem ihnen noch verbliebenen eigenverantwortlichen Handlungsspielraum¹⁴⁵⁾ vor allem durch die *Bundesgesetzgebung* beeinträchtigt werden, hat dieses Jahr drastisch gezeigt. In erster Linie zu nennen sind hier das sich besonders zu Lasten der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften¹⁴⁶⁾ auswirkende Steuerpaket vom Frühjahr 1977 (Umsatzsteuererhöhung und Gewerbesteuererhöhungen; ferner Steuervergünstigungen durch die Änderung des § 7 b EStG und des Grunderwerbsteuergesetzes¹⁴⁷⁾ sowie das in diesen Tagen beratene zweite Steuerpaket des Jahres 1977¹⁴⁸⁾. Daß sich steuerliche Entlastungen zur

¹⁴²⁾ Vgl. dazu ausführlich *Gröttrup*, Leistungsverwaltung (Anm. 91), S. 206 ff., 211 f.; *Petri*, Zweckzuweisungen (Anm. 138), S. 50 ff., 122 ff., 177 ff. — Zu den Standortprogrammen in Nordrhein-Westfalen vgl. unten im Text (m. Anm. 432). Vgl. auch unten in Anm. 436, 450.

¹⁴³⁾ Vgl. oben in Anm. 141; ferner oben in Anm. 111.

¹⁴⁴⁾ VVDStRL 2 (1925), 256. Vgl. auch oben in Anm. 140.

¹⁴⁵⁾ Vgl. dazu auch *Ludwig*, StGB 1977, 143; *Schmidt-Jortzig*, DVBl. 1977, 803 (m. Anm. 20); ferner unten im Text (m. Anm. 163 f.).

¹⁴⁶⁾ Zu dem geforderten Ausgleich von Steuerausfällen, die den Gemeinden und Gemeindeverbänden durch die steuergesetzlichen Maßnahmen des Jahres 1977 (dazu unten in Anm. 147 f.) entstehen, vgl. BT-Drucks. 8/593; oben Anm. 134 (m. w. N.). Dazu kritisch Bundeskanzler *Schmidt*, a. a. O. (Anm. 34), S. 1039 f.

¹⁴⁷⁾ Gesetz zur Änderung des Umsatzsteuergesetzes, des Bundeskindergeldgesetzes, des Einkommensteuergesetzes und anderer Gesetze (Steueränderungsgesetz 1977 — StÄndG 1977) vom 16. 8. 1977 (BGBl. I S. 1586); Gesetz über steuerliche Vergünstigungen bei der Herstellung oder Anschaffung bestimmter Wohngebäude vom 11. 7. 1977 (BGBl. I S. 1213). Zu den durch diese Gesetze den Gemeinden und Gemeindeverbänden entstehenden Steuerausfällen vgl. *Wagener*, Lkr. 1977, 439; *Schmidt-Jortzig*, DVBl. 1977, 803; Lkr. 1977, 111; StGB 1977, 243, 303 f.

¹⁴⁸⁾ Gesetz zur Steuerentlastung und Investitionsförderung vom 4. 11. 1977 (BGBl. I S. 1965). Vgl. dazu BT-Drucks. 8/900, 8/905, 8/984, 8/992, 8/1029, 8/1067. Vgl. in diesem Zusammenhang auch den Finanzplan des Bundes 1977 bis 1981, BT-Drucks. 8/951; ferner unten in Anm. 150.

— angesichts hoher Arbeitslosenzahlen¹⁴⁹⁾ notwendigen — Belebung der konjunkturellen Antriebskräfte bei dem gegenwärtigen Finanzsystem auch auf die kommunalen Haushalte auswirken, ist unvermeidlich. Die Steuergesetzgebung zeigt aber ebenso wie die Anwendung des die kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften gleichermaßen verpflichtenden Stabilitätsgesetzes¹⁵⁰⁾, daß deren Einbeziehung in die staatliche *Steuer- und Konjunkturpolitik*¹⁵¹⁾ den kommunalen Handlungs-

¹⁴⁹⁾ Im Hinblick auf die ständig steigenden Personalkosten (die ihre Investitionstätigkeit vermindert) werden die Gemeinden und Gemeindeverbände wohl kaum in der Lage sein, entsprechend den gewerkschaftlichen Forderungen Tausende von Arbeitslosen einzustellen. Vgl. dazu z. B. StGB 1977, 304. A. M. allerdings z. B. Klose, StT 1977, 415.

Bei dem sich gleichwohl abzeichnenden Trend zur Vermehrung staatlicher und kommunaler Dienstleistungen und zur Einstellung neuer Mitarbeiter dürfte die zeitweilig modische *Privatisierungsdiskussion* schnell wieder verebben. Ebenso Wagener, Lkr. 1977, 436; Ders., Zusammenfassung (Anm. 65), S. 247 ff.; Ders., Anforderungen (Anm. 108), S. 38 ff.; vgl. ferner die Kritik von Ellwein, Entstaatlichung und Dezentralisation als Mittel zur besseren Konfliktlösung im politischen Prozeß, in: Wagener (Hrsg.), Regierbarkeit? (Anm. 65), S. 217 ff. Vgl. auch bereits (1957) Forsthoff, Daseinsvorsorge (Anm. 89), S. 14 f. = Ders., Rechtsstaat im Wandel, 1964 (Anm. 89), S. 118 f.

Zu der anhaltenden breiten Diskussion um die Privatisierung bisher öffentlicher Aufgaben vgl. z. B. (jeweils m. w. N.) Ver- und Entsorgung — Wer macht's?, Schriftenreihe des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Heft 24, 1976 (dazu StGB 1976, 129 ff.); Deutscher Städtetag (Hrsg.), Privatisierung öffentlicher Aufgaben, Beiträge zur Kommunalpolitik, Heft 2, 1976; Tiemann, Privatisierung öffentlicher Verwaltungstätigkeit, BayVBl. 1976, 261 ff.; v. Mutius, JuS 1976, 655 ff.; Privatisierung öffentlicher Leistungen, StT 1977, 39 f.; Weinberger, Parlament (Anm. 34), S. 55 ff.; Wais, Ist die „Privatisierung“ eine sinnvolle Lösung für öffentliche Unternehmen?, DÖV 1977, 268 ff.; Görgmaier, Möglichkeiten und Grenzen der Entstaatlichung öffentlicher Aufgaben, DÖV 1977, 356 ff.; Mühlhaupt/Gornas, Zum Problem der Privatisierung im öffentlichen Bereich, StT 1977, 360 ff.; Timmermann, Effizienz der öffentlichen Verwaltung, VerwArch. 1977, 311 ff. (321). — Vgl. ferner: BT-Drucks. 8/906, S. 28 f. (zu Frage 45); die Neufassungen des § 2 Abs. 1 GO SchlH. und des § 2 Abs. 1 KO SchlH. durch das Gesetz zur Änderung des kommunalen Verfassungsrechts vom 12. 8. 1977 (GVBl. S. 210); dazu LT-Drucks. 8/765, S. 3, 46; Plenarprotokoll 8/42, S. 2824, 2825, 2826/31; Neufassung vom 11. 11. 1977 (GVBl. S. 410, 436).

¹⁵⁰⁾ Vgl. dazu auch Bundeskanzler Schmidt, a. a. O. (Anm. 34), S. 1039 f.

Zu der am 5. 9. 1977 von der Fraktion der CDU/CSU geforderten, aber abgelehnten Herabsetzung der Einkommen- und Körperschaftsteuer nach dem Stabilitätsgesetz um zehn Prozent vom 1. 10. 1977 bis 30. 9. 1978 vgl. BT-Drucks. 8/876, 8/983, 8/992; wib 17/1977, S. 21.

¹⁵¹⁾ Zur staatlichen Konjunktursteuerung vgl. zuletzt Patzig, Konjunktursteuerung im Bundesstaat (10 Jahre Erfahrungen mit dem

spielraum in erheblichem Umfange beschneidet¹⁵²). Auch der hier zutage tretende Zentralisierungstrend dürfte sich angesichts der sich abzeichnenden Entwicklung — ich denke z. B. an den Rückgang der Bevölkerungszahlen¹⁵³) und an einige langfristige, bis 1990 reichende Prognosen¹⁵⁴) — eher noch verschärfen¹⁵⁵).

3. Wanderungsprozeß von unten nach oben

Mit den aufgezeigten Trends zur Vergesetzlichung und Verplanung bzw. mit dem allgemeinen Zentralisierungstrend in vielfältiger Weise verschränkt ist der unaufhaltsame Prozeß der Verlagerung kommunaler Aufgaben auf andere Träger. Ein

Stabilitäts- und Wachstumsgesetz), DVBl. 1977, 841 ff.; ferner oben im Text (m. Anm. 16).

¹⁵²) Vgl. dazu z. B. *Roters*, Mitwirkung (Anm. 56), S. 24 ff.; *Voigt*, StGB 1977, 138; ferner die Nachweise oben in Anm. 74 ff.

¹⁵³) Vgl. dazu die Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU, betr. Langfristige Bevölkerungsentwicklung, BT-Drucks. 8/680 (24. 6. 1977), 8/478; Bundeskanzler *Schmidt*, a. a. O. (Anm. 34), S. 1036.

Zu den Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs auf den Arbeitsmarkt vgl. z. B. *Wagner*, Anforderungen (Anm. 108), S. 41 f. — Über die Bedeutung der Bevölkerungsabnahme für Raumordnung und Stadtentwicklung vgl. die Beiträge von *Abress*, *Treuner*, *Riemann*, *Geißler*, in: Raumforschung und Raumordnung 1975, Heft 4, S. 155 ff., 159 ff., 163 ff., 168 ff.; *Zellmer*, Bevölkerungsabnahme und räumliche Auswirkungen (Tagungsbericht), AfK 1977, 139 f. Vgl. im übrigen die Nachweise in Anm. 154.

¹⁵⁴) Vgl. Raumordnungsprognose 1990 (Aktualisierte Prognose der Bevölkerung und der Arbeitsplatzzahl in den 38 Gebietseinheiten der Raumordnung für die Jahre 1980, 1985 und 1990), Schriftenreihe „Raumordnung“ des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, 1977; die Beiträge zu dem Thema „Neue Prognosen für die Raumordnung“, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1/2.1977. Vgl. auch die Empfehlungen des Beirats für Raumordnung vom 16. 6. 1976, Schriftenreihe des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, 1976; Lkr. 1977, 265, 266, 446 f.; StGB 1977, 251 f.; Bundesminister *Ravens*, Zusammenarbeit von Bund und Ländern auf dem Gebiet der Raumordnung, Bulletin Nr. 115/1977, S. 1052; ferner oben in Anm. 111 sowie unten in Anm. 438.

¹⁵⁵) Bei allen Vorbehalten gegen Prognosen. Vgl. dazu *Blümel*, DVBl. 1977, 304 (m. Anm. 40); Bundeskanzler *Schmidt*, a. a. O. (Anm. 34), S. 1035, 1036.

Auf die sich aus der jüngsten Entwicklung (Arbeitslosigkeit, Einbruch oder nur noch geringe Steigerung des Bruttosozialprodukts) für die rechts- und sozialstaatlichen Grundlagen der Bundesrepublik ergebenden Gefahren ist hier nicht näher einzugehen. Vgl. dazu *K. Frey*, Vorwort (Anm. 91), S. XIII ff.; *Forstthoff*, Staat (Anm. 91), S. 164 ff.

Beispiel für diesen vieldiskutierten *Wanderungsprozeß*¹⁵⁶⁾ wäre aus dem klassischen Bereich der Daseinsvorsorge die Abwanderung der Energieversorgung auf überregionale, privatrechtlich organisierte Versorgungsunternehmen¹⁵⁷⁾. Viel wichtiger und für die kommunale Selbstverwaltung bedrohlicher ist aber die eigentliche Etatisierung¹⁵⁸⁾, d. h. die Überführung der kommunalen Aufgaben auf den Staat. Auch dieser Trend zu Verstaatlichung ist nicht neu¹⁵⁹⁾. Schon 1925 in Leipzig wies *Stier-Somlo*¹⁶⁰⁾ darauf hin, daß die Übernahme der vielfach zuerst in den Gemeinden mit ihrer weit ausschauenden Fürsorge ausgebildeten Einrichtungen auf Reich oder Staat den Gemeinden nicht nur wichtige Inhalte ihrer Lebenstätigkeit entziehe; vielmehr führe sie zu einem sich immer mehr ausdehnenden Übertragungssystem (*Auftragsangelegenheiten*)¹⁶¹⁾, das notwendigerweise zu stark bürokratischen Bindungen und zur Abhängigkeit der kommunalen Organe von den staatlichen Zentralinstanzen führen müsse¹⁶²⁾.

Für die Gegenwart ist jüngst zu diesem „Wanderungsprozeß“ zwischen gemeindlichen und staatlichen Angelegenheiten behauptet worden¹⁶³⁾, daß sich die Kommunen inzwischen zu

¹⁵⁶⁾ Vgl. dazu (jeweils m. w. N.) W. Weber, Die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung, in: Staats- und Kommunalverwaltung in der Gegenwart, 2. Aufl. 1967, S. 31 ff. (33, 51); *Stern*, in: Bonner Kommentar, Art. 28 (Zweitbearbeitung 1964), Rdnr. 87; *Ders.*, DÖV 1975, 515; *Schmidt-Aßmann*, Grundzüge des Städtebaurechts, 1972, S. 131 (m. Anm. 73); *Ders.*, Gesetzliche Maßnahmen (Anm. 18), S. 145; *Roters*, Art. 28 GG (Anm. 56), Rdnr. 41, 43; W. *Lo-schelder*, Selbstverwaltungsgarantie (Anm. 34), S. 183 (m. Anm. 430); *Püttner*, DÖV 1977, 473 (m. Anm. 7 f.); *Schmidt-Jortzig*, DVBl. 1977, 805 f. (m. Anm. 38 ff.); *Burmeister*, Neukonzeption (Anm. 1), S. 22 (m. Anm. 5).

¹⁵⁷⁾ Vgl. dazu *Forsthoff*, Verwaltungsrecht (Anm. 28), S. 561; *Stern*, DÖV 1975, 515; *Roters*, Art. 28 GG (Anm. 56), Art. 28 Rdnr. 43; *Ernst/Suderow*, Zulässigkeit (Anm. 76), S. 24 (m. Anm. 38). — Zur Privatisierungsdiskussion vgl. oben in Anm. 149.

¹⁵⁸⁾ Vgl. *Forsthoff*, Daseinsvorsorge (Anm. 89), S. 15 f. = *Ders.*, Rechtsstaat im Wandel, 1964 (Anm. 89), S. 119 f.

¹⁵⁹⁾ Unrichtig, weil nur auf die letzten Jahre abstellend, *Püttner*, DÖV 1977, 473.

¹⁶⁰⁾ VVDStRL 2 (1925), 175, 179 f. (LS 5). Vgl. auch W. Weber, Verfassungsgarantie (Anm. 156), S. 32 f. (33).

¹⁶¹⁾ Vgl. dazu auch *Rosenthal*, VVDStRL 2 (1925), 251.

¹⁶²⁾ Vgl. dazu bereits oben in Anm. 2.

¹⁶³⁾ Vgl. *Voigt*, StGB 1977, 137. *Wolff/Bachof*, Verwaltungsrecht II (Anm. 24), § 86 X c (S. 225) meinen, daß der Anteil der gemeindlichen Auftrags- und Weisungsverwaltung an der Gesamtverwaltung der Gemeinden kaum richtig geschätzt werden könne. Vgl. in diesem Zusammenhang auch die Prozentzahlen bei *Schmidt-Jortzig*, DVBl. 1977, 802, 805 (m. Anm. 11 ff., 38 ff.), wobei allerdings nicht klar wird, ob sie sich nur auf die kommunale Fremdverwaltung beziehen.

80 bis 90 Prozent mit der Wahrnehmung übertragener Aufgaben befaßten, wodurch die Bedeutung der damit verbundenen staatlichen Weisungsbefugnis offenkundig werde¹⁶⁴).

Zwar hat z. B. der Staatsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg¹⁶⁵) ausgeführt, die Verfassung lasse bei einem übergeordneten öffentlichen Interesse eine Übertragung kommunaler Aufgaben sogar an staatliche Stellen¹⁶⁶) zu, solange der Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts nicht verletzt werde¹⁶⁷). Dieser auf der Linie der herrschenden Meinung lie-

Weinberger, Parlament (Anm. 34), S. 55, spricht davon, daß die Gemeinden und Kreise etwa 70—80 % aller Bundesgesetze vor Ort auszuführen hätten, unterscheidet dabei aber nicht zwischen Selbstverwaltungsangelegenheiten (Pflichtaufgaben) und Auftrags- und Weisungsangelegenheiten. Vgl. auch *Schmidt-Aßmann*, Verw. 1970, 439 f.

¹⁶⁴) So Voigt, StGB 1977, 137; ferner unten in Anm. 363. Vgl. auch Vetterlein, ZParl. 1976, 532 (m. Anm. 3), 533, der meint, daß die Delegation als Auftragsangelegenheit zwar einen materiellen Aufgabenzuwachs bedeuten könne, jedoch zugleich eine Einschränkung der politischen Autonomie der Gemeindevertretung bedinge. Demgegenüber ist nach Auffassung von Wolff/Bachof, Verwaltungsrecht II (Anm. 24), § 86 X c (S. 225) „die Tätigkeit der Gemeindevertretungen und ihrer Ausschüsse auch heute noch weit überwiegend den Selbstverwaltungsaufgaben gewidmet, die mithin keineswegs von den Auftragsangelegenheiten verdrängt wird.“ Dabei wird jedoch übersehen, daß den Gemeinden insgesamt nur noch ein geringer Restbestand an Selbstverwaltungsaufgaben verblieben ist. Vgl. dazu auch Scheffler, Forderungen (Anm. 76), S. 45; ferner unten im Text (m. Anm. 218 f., 353).

Zum Verhältnis zwischen Gemeindevertretung und Verwaltung vgl. unten im Text (m. Anm. 266 ff.).

¹⁶⁵) BaWüStGH vom 6. 5. 1967, ESVGH 18, 1 (3) = BaWüVBl. 1968, 9 (10); technische Verwaltung durch staatliche Straßenbauämter hinsichtlich der den Landkreisen zugewiesenen Straßenbaulast für die Kreisstraßen. Auf dieses Urteil beziehen sich alle späteren einschlägigen Entscheidungen des Staatsgerichtshofs; vgl. BaWüStGH vom 26. 6. 1975 — GR 28/74 —, S. 19 f. (Gemeinde Wurmberg; Übertragung gemeindlicher Aufgaben an Verwaltungsgemeinschaften), vom 8. 5. 1976, ESVGH 26, 1 (2; insoweit in DÖV 1976, 595 m. Anm. v. Schimanke — S. 603 ff. — nicht abgedruckt; nur LS: NJW 1976, 2209), vom 4. 6. 1976, ESVGH 26, 129 (132) = NJW 1976, 2205 (insoweit in DÖV 1976, 599 m. Anm. v. Schimanke nicht abgedruckt), und vom 24. 3. 1977 — GR 5/76, 6/76 —, S. 37 (Gemeinden Schwanau/Appenweiler; dazu unten im Text m. Anm. 187 ff.).

Zum Verhältnis zwischen kommunaler Selbstverwaltung und staatlicher Verwaltung vgl. auch BaWüStGH vom 14. 12. 1975, ESVGH 25, 1 (12; Neureut) = NJW 1975, 1205 (1208; m. Anm. v. H. Weber) = DÖV 1975, 385 (388; unvollständig) = BaWüVPr. 1975, 81.

¹⁶⁶) Ebenso Maunz, a. a. O. (Anm. 10), Art. 27 Rdnr. 60.

¹⁶⁷) Vgl. dazu auch Maunz, a. a. O. (Anm. 10), Art. 28 Rdnr. 51—53, 54 (a. E.), 66, 67; ferner unten in Anm. 181 f. sowie im Text (m. Anm. 195 ff., 387 ff.).

genden Auffassung ist allerdings soeben *Burmeister*¹⁶⁸⁾ mit der radikalen These entgegengetreten, daß u. a. die Aufteilung des gemeindlichen Funktionskreises in kommunale Eigenverwaltung und staatliche Fremdverwaltung typische Erscheinungen der überkommenen Kontrastierung von Staatsverwaltung und Selbstverwaltung seien, „d. h. Relikte einer anders strukturierten Verfassungslage, denen mit der Eingliederung der Kommunen in den staatlichen Verwaltungsapparat und der Überwindung des qualitativen Gegensatzes zwischen staatlichen Funktionen und gemeindlichen (im Sinne von nichtstaatlichen) Aufgaben¹⁶⁹⁾ der Boden entzogen“ worden sei. Aus seinem neuen verfassungsadäquaten Selbstverwaltungsverständnis folgt hieraus für *Burmeister*¹⁷⁰⁾ die Unhaltbarkeit der Unterscheidung zwischen eigenem und übertragenem Wirkungskreis sowie die Verfassungswidrigkeit¹⁷¹⁾ der gesetzlichen Übertragung von Auftragsangelegenheiten an die Gemeinden¹⁷²⁾. Für *Burmeister* gibt es daher in allen Bundesländern nur noch einen einheitlichen Wirkungskreis der Gemeinden im Sinne der Konzeption des Weinheimer Entwurfs einer deutschen Gemeindeordnung¹⁷³⁾.

¹⁶⁸⁾ Vgl. *Burmeister*, Neukonzeption (Anm. 1), S. V f. (Vorwort).

¹⁶⁹⁾ Dazu *Burmeister*, a. a. O. (Anm. 1), S. 122 f. Vgl. auch *Forsthoff*, Stadt und Bürger in der modernen Industriegesellschaft, 1965, S. 29 f.: „Die vielfach vertretene Meinung, daß zwischen den Staats- und Gemeindeaufgaben (und ihrer Durchführung) ein qualitativer Unterschied bestehe, der von jeher problematisch war, wird durch die moderne Wirklichkeit immer eindeutiger widerlegt.“ Ebenso *Maunz*, a. a. O. (Anm. 10), Art. 28 Rdnr. 64; BaWüStGH vom 14. 2. 1975, ESVGH 25, 1 (12; Neureut); vgl. oben in Anm. 165. Unklar insoweit v. *Unruh*, DÖV 1977, 467 ff. Vgl. im übrigen oben in Anm. 103 sowie unten im Text (m. Anm. 376).

¹⁷⁰⁾ A. a. O. (Anm. 1), S. 116 ff.

¹⁷¹⁾ Im Sinne von Grundgesetzwidrigkeit.

¹⁷²⁾ A. a. O. (Anm. 1), S. 124 ff. Nach den Ausführungen auf S. 125 f. soll das auch in denjenigen Bundesländern gelten, die nicht dem Weinheimer Entwurf gefolgt sind (Bayern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland). Damit wären nicht nur die einschlägigen Bestimmungen der Kommunalgesetze (Gemeindeordnungen, Kreisordnungen), sondern auch die der Landesverfassungen grundgesetzwidrig. *Burmeister* spricht in den wenigen Sätzen über die Folgen seiner — nicht akzeptablen — Konzeption (a. a. O. S. 126) lediglich davon, daß die einschlägigen Bestimmungen in den Gemeindeordnungen „in angemessener Zeit“ zu reformieren seien. Von einer Änderung der Kreisordnungen oder der Landesverfassungen ist dagegen keine Rede.

¹⁷³⁾ A. a. O. (Anm. 1), S. 116 ff., 124. Genau umgekehrt hat *Maunz*, a. a. O. (Anm. 10), Art. 28 Rdnr. 66, 67, 72, 73 soeben (1977) wieder — zutreffend — festgestellt, daß es nach dem Grundgesetz den Ländern überlassen sei, ob und in welcher Weise sie die Unterschei-

Eine aktuelle Variante des Wanderungsprozesses von unten nach oben stellt die *Aufgabenverlagerung* innerhalb des *kommunalen Bereichs* selbst dar¹⁷⁴), also z. B. von den Gemeinden auf die *Kreise*¹⁷⁵), auf Verwaltungsgemeinschaften¹⁷⁶) oder auf andere Formen der kommunalen Zusammenarbeit¹⁷⁷). Problematisch sind in letzterem Zusammenhang nicht die freiwillige Gemeinschaftsarbeit von Gemeinden in Zweckverbänden und ähnlichen Gebilden, sondern die verschiedenen Formen gesetzlicher Zwangszusammenschlüsse. Es kommt daher auch nicht von ungefähr, daß die Frage der Vereinbarkeit gesetzlicher Aufgabenübertragungen mit der Selbstverwaltungsgarantie zuerst bei den Gesamtgemeinden¹⁷⁸) (Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz¹⁷⁹), Ämtern in Schleswig-Holstein¹⁸⁰) und Verwaltungsgemeinschaften in Baden-Württemberg¹⁸¹) gestellt wurde¹⁸²)). Dieses Thema dürfte uns indessen noch geraume

dung zwischen Selbstverwaltungsangelegenheiten und Auftragsangelegenheiten treffen wollen.

¹⁷⁴) Vgl. dazu auch *Forsthoff*, Verwaltungsrecht (Anm. 28), S. 561.

¹⁷⁵) Vgl. dazu etwa *Scheffler*, Forderungen (Anm. 76), S. 46 f.; *Roters*, a. a. O. (Anm. 56), Art. 56 Rdnr. 43; *Püttner*, DÖV 1977, 473 (m. Anm. 7 f.); *Schmidt-Jortzig*, DVBl. 1977, 805; die Nachweise in Anm. 108. Vgl. im übrigen unten im Text (m. Anm. 184 ff.).

¹⁷⁶) Vgl. dazu auch die Nachweise oben in Anm. 43; ferner unten in Anm. 181.

¹⁷⁷) Vgl. dazu oben in Anm. 42 f.

¹⁷⁸) Begriff von *Wolff/Bachof*, Verwaltungsrecht II (Anm. 24), § 88 (S. 248 ff.).

¹⁷⁹) Vgl. *Siedentopf*, Verw. 1971, 294, unter Bezugnahme auf ein Urteil des RhPfVerfGH vom 10. 1. 1969; *Ders.*, StGB 1976, 274 f.; *Ders.*, Funktionalreform (Anm. 35), S. 67, 68, 70 ff.

¹⁸⁰) Dazu BVerwG vom 8. 5. 1972, DÖV 1973, 169 (170). — Vgl. jetzt die Amtsordnung für Schleswig-Holstein i. d. F. der Bek. vom 11. 11. 1977 (GVBl. S. 448); dazu SchlHLT-Drucks. 8/277, 8/474, 8/765; Plenarprotokoll 8/42, S. 2876 ff. Vgl. im übrigen *Willing*, Die Amtsordnung 1977, Die Gemeinde (SchlH) 1977, 261 ff.

¹⁸¹) In dem Urteil des BaWüStGH vom 26. 6. 1975, a. a. O. (Anm. 165) heißt es lapidar: „An die Übertragung gemeindlicher Aufgaben an Verwaltungsgemeinschaften können keine strengeren Voraussetzungen als an die Übertragung von Aufgaben auf staatliche Stellen gestellt werden, dann in diesem Falle die Aufgaben im Wirkungsbereich der Gemeinde verbleiben.“ Vgl. dazu auch die weiterführenden Urteile des BaWüStGH vom 8. 5. 1976 und vom 4. 6. 1976, a. a. O. (Anm. 165).

¹⁸²) Bedenklich ist das Urteil des BaWüStGH vom 8. 5. 1976, a. a. O. (Anm. 165) insoweit, als es dort in Leitsatz 3 im Anschluß an die Begründung (ESVGH 26, 1, 5) heißt: „In dem Maße, in dem gemeindliche Angelegenheiten (sic!) überörtliche Bezüge aufweisen, tritt die Schutzfunktion der Selbstverwaltungsgarantie gegenüber Aufgabenverlagerungen auf überörtliche Verwaltungsträger zurück.“ Vgl. dazu auch die Kritik von *Hoffmann*, StGB 1977, 132 (m. Anm. 5), 134 (Anm. 32).

Zeit beschäftigen, nachdem der Gesetzgeber¹⁸³⁾ trotz Gemeindegebietsreform immer häufiger dazu übergeht, ureigenste gemeindliche Aufgaben — ich nenne als aktuelles Beispiel nur die *Abfallbeseitigung*¹⁸⁴⁾ — auf die *Kreise* bzw. die Kreisebene zu verlagern¹⁸⁵⁾. Der in prozessualer Hinsicht unbefriedigende Beschluß des Dreierausschusses des Bundesverfassungsgerichts vom 10. 9. 1976 im Fall der Gemeinde Rastede¹⁸⁶⁾ und — Herr *Bachof* würde dem gewiß widersprechen — das in der Begründung keineswegs überzeugende Urteil des Staatsgerichtshofs für das Land Baden-Württemberg vom 24. 3. 1977 im Fall der Gemeinden Schwanau/Appenweiher¹⁸⁷⁾ können nicht das letzte Wort in dieser die kreisangehörigen Gemeinden und die Kreise zunehmend entzweienenden¹⁸⁸⁾ Frage der „Höherzonung“ sein. Das letztgenannte Urteil enthält eigentlich — fokusartig — alle Gesichtspunkte, die in der Diskussion um die Aushöhlung der

¹⁸³⁾ Gemeint ist der Landesgesetzgeber. Vgl. dazu *Maunz*, a. a. O. (Anm. 10), Art. 28 Rdnr. 71 ff.

¹⁸⁴⁾ Hierzu sowie zu weiteren Beispielen (Schulträgerschaft, Erwachsenenbildung usw.) vgl. die Nachweise oben in Anm. 108, 175.

¹⁸⁵⁾ Vgl. dazu z. B. *Licht*, Die Aufgaben der kreisangehörigen Städte und Gemeinden im Rahmen der Abfallgesetzgebung, StGB 1976, 23 ff.; *Jung*, Der Landkreis als neuer Aufgabenträger im Bereich der Abfallbeseitigung, BayBgm. 1976, 20 ff.; *Vollhardt*, Das Verhältnis Gemeinden—Landkreise nach dem Abfallbeseitigungsgesetz, BayBgm. 1976, 24 ff.; die zahlreichen Beiträge in Lkr. 1977, Doppelheft 8/9 (Abfallwirtschaft); ferner oben in Anm. 108. Zum umstrittenen Kreisstufenbericht vgl. (m. w. N.) oben in Anm. 107. — Vgl. auch unten im Text (m. Anm. 324 ff.).

¹⁸⁶⁾ 2 BvR 826/74. Vgl. dazu *Schmidt-Jortzig*, Judizielle Einschränkungen der Kommunalverfassungsbeschwerde, SKV 1976, 365 ff.; StGB 1976, 324; 1977, 125. Dem Bundesverfassungsgericht lagen neben einer Stellungnahme des Niedersächsischen Gemeindetages (*Püttner*, 1975; Maschinenschrift) ein Rechtsgutachten von *Schmidt-Jortzig* (oben Anm. 9) vor. Außerdem erstattete *Siedentopf* im September 1975 dem Niedersächsischen Städteverband eine Stellungnahme zur Verfassungsbeschwerde der Gemeinde Rastede (Maschinenschrift). Vgl. zu dem Verfahren auch *Roters*, a. a. O. (Anm. 56), Art. 28 Rdnr. 43; *Pappermann*, Die Zielrichtung der Selbstverwaltungsgarantie, DVBl. 1976, 766 ff. (768 m. Anm. 22 f.); *Ders.*, Funktionalreform (Anm. 108), S. 220 f.; *Reiss*, Funktionalreform in Niedersachsen, in: Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen (Anm. 35), S. 81 ff. (92 f.); *Wagener*, Lkr. 1977, 437 f. Vgl. auch unten in Anm. 351 (a. E.).

¹⁸⁷⁾ GR 5/76, 6/76; GesBl. BaWü. 1977, S. 144. Ein kurzer Auszug des Urteils findet sich in Lkr. 1977, 293. Vgl. dazu *K. Gerhardt*, Übertragung der Aufgaben der Abfallbeseitigung auf die Landkreise kein Eingriff in die gemeindliche Selbstverwaltung, Lkr. 1977, 291 f.; auch *Wagener*, Lkr. 1977, 437 f.; ferner oben in Anm. 165.

¹⁸⁸⁾ Zu diesen Meinungsverschiedenheiten vgl. z. B. *Lankau*, Zur Lage der Städte und Gemeinden im kreisangehörigen Raum, StGB 1976, 112 ff.; ferner unten im Text (m. Anm. 338 ff.).

gemeindlichen Selbstverwaltung eine ausschlaggebende Rolle spielen¹⁸⁹). So soll¹⁹⁰) die Aufgabenkonzentration von Müllabfuhr und -beseitigung in der Hand der Stadt- und Landkreise eine wirtschaftlich günstige, dem Umweltschutz in optimaler Weise Rechnung tragende Müllbeseitigung ermöglichen. Auch sollen dadurch die Voraussetzungen für eine volkswirtschaftlich sinnvolle Wiederverwertbarkeit von Abfällen geschaffen werden. Diese Ziele des Gesetzes — wie auch die folgenden — stellten Gründe des öffentlichen Interesses¹⁹¹) dar und sind nach Auffassung des Gerichts aus dem *Sozialstaatsprinzip* abzuleiten. Das weitere Ziel einer möglichst gleichmäßigen Gebührenbelastung für die Bürger sei aus dem *Gleichheitssatz* ableitbar. Die einheitliche Wahrnehmung aller aufwendigen Aufgaben der Abfallbeseitigung solle den großräumigen, *rationelleren* Einsatz personeller und sachlicher Mittel ermöglichen. Dies entspreche dem Haushaltsgrundsatz der *Wirtschaftlichkeit* und *Sparsamkeit*, dem die Verfassung beträchtliches Gewicht beimesse.

Ist man erst einmal soweit, dann ist das Ergebnis klar. Denn die aus dem Sozialstaatsprinzip, dem Gleichheitssatz und dem Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit abzuleitenden Gründe für die Aufgabenübertragung auf die Kreise stehen nach der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs¹⁹²) *gleichrangig* neben den aus dem Selbstverwaltungsrecht herzuleitenden Argumenten für den Verbleib dieser Aufgabe bei den Gemeinden¹⁹³). Hieraus ergab sich im konkreten Fall nach Auffas-

¹⁸⁹) Ähnlich bereits der umstrittene Kreisstufenbericht (Anm. 107), S. 9 ff. (Tz. 2.43, 2.5), 15 (Tz. 3.4).

¹⁹⁰) A. a. O. (Anm. 187), S. 41 f.

¹⁹¹) Im Sinne von Art. 71 Abs. 2 Satz 1 BaWüLV. An anderer Stelle des Urteils (a. a. O. S. 37) heißt es, daß das für eine Aufgabenübertragung erforderliche „öffentliche Interesse“ identisch sei mit dem Begriff des „öffentlichen Wohls“ in Art. 74 Abs. 1 BaWüLV und daß daher die vom Staatsgerichtshof im Neureut-Urteil vom 14. 2. 1975 (oben Anm. 165) entwickelten Grundsätze entsprechend anzuwenden seien.

Zu den in der Rechtsprechung zur kommunalen Gebietsreform herangezogenen Prinzipien — Sozialstaatsprinzip (in Verbindung mit dem Gleichheitssatz und den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Verwaltung), Demokratieprinzip, Rechtsstaatsprinzip — vgl. aus dem umfangreichen Schrifttum z. B. (m. w. N.) W. Loschelder, Selbstverwaltungsgarantie (Anm. 34), insbes. S. 201 ff.; Soell, BayVBl. 1977, 1 ff., 41 ff.; Scholz, Gebietsreform (Anm. 39), S. 28 u. pass.; Maunz, a. a. O. (Anm. 10), Art. 28 Rdnr. 47/49.

¹⁹²) A. a. O. (Anm. 187), S. 42.

¹⁹³) Zur Harmonisierung der Verfassungsmaßstäbe bzw. zur notwendigen Abwägung vgl. z. B. Soell, BayVBl. 1977, 4, 6 ff.; Maunz, a. a. O. (Anm. 10), Art. 28 Rdnr. 48, 51 („Güterabwägung“); ferner unten im Text (m. Anm. 206 ff.).

sung des Gerichts die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers, der Übertragung der Aufgabe auf die Kreise den Vorzug zu geben. Dies wird u. a. mit der bemerkenswerten These untermauert¹⁹⁴⁾, daß der Kernbereich der Selbstverwaltung durch die Aufgabenübertragung nicht angetastet werde¹⁹⁵⁾: Gegenüber den zahlreichen wesentlichen Selbstverwaltungsaufgaben — Personal- und Finanzwesen, Schulwesen, Kulturpflege, Sport, Erholung, Verkehr, Wohnungswesen und die übrigen öffentlichen Einrichtungen — könne die Abfallbeseitigung nicht als wesentlich für den Kernbestand gemeindlicher Aufgaben bezeichnet werden.

Daß diese pauschale — nach dem schon Ausgeführten¹⁹⁶⁾ heute nicht mehr zulässige und in der Sache unrichtige¹⁹⁷⁾ — *Abzählmethode*¹⁹⁸⁾ im Verein mit den ausschlaggebenden Ge-

¹⁹⁴⁾ A. a. O. (Anm. 187), S. 43.

¹⁹⁵⁾ Vgl. dazu auch oben im Text (m. Anm. 165 ff.).

¹⁹⁶⁾ Vgl. oben im Text (m. Anm. 107 f., 156 ff., 163 ff.).

¹⁹⁷⁾ Der Staatsgerichtshof bezeichnet ohne nähere Ausführungen ganze Bereiche als gemeindliche Selbstverwaltungsaufgaben, ohne zu prüfen, ob diese Kennzeichnung überhaupt noch zutrifft. Vor allem wird übersehen, daß ein Teil dieser Aufgaben bereits auf die Kreise übertragen worden ist; vgl. oben in Anm. 108, 175 sowie im Text (m. Anm. 184 ff.). Außerdem steht die Aufzählung des Gerichts in Widerspruch zu dem Aufgabenkatalog der Kreisebene im Coburg-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 30. 1. 1973, BVerfGE 34, 216 (233); vgl. unten im Text (m. Anm. 348 ff., 351). — Zum bescheidenen Bestand an Selbstverwaltungsaufgaben vgl. unten im Text (m. Anm. 218).

¹⁹⁸⁾ Auf die vielfältigen Versuche (Methoden) zur Bestimmung des Kernbereichs (Wesensgehalts) der Selbstverwaltung ist in diesem Zusammenhang nicht näher einzugehen. Zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vgl. oben im Text (m. Anm. 81 ff.) sowie unten in Anm. 465. Vgl. ferner aus dem umfangreichen Schrifttum (jeweils m. w. N.) z. B. Macher, Grundsatz (Anm. 81), S. 62 ff.; Voigt, Auswirkungen (Anm. 24), S. 128 ff.; Roters, a. a. O. (Anm. 56), Art. 28 Rdnr. 54 ff.; Wolff/Bachof, Verwaltungsrecht II (Anm. 24), § 86 VIII d (S. 219); Richter, Verfassungsprobleme (Anm. 6), S. 114 ff.; aus der Rechtsprechung etwa das außergewöhnlich sorgfältig begründete Urteil des VG Würzburg vom 25. 3. 1977, ET 1977, 444 (444 f. unter I 2; insoweit in NJW 1977, 1649 nicht abgedruckt).

Gegen die vom Staatsgerichtshof für Baden-Württemberg im vorliegenden Fall letztlich angewandte Substraktionsmethode in jüngster Zeit auch Püttner, Rastede (Anm. 186), S. 5 ff. (9 ff.); Siedentopf, Verw. 1971, 292 (m. Anm. 47); Ders., StGB 1976, 277; Ders., StGB 1977, 167. Die genannten Autoren berufen sich auf die Rechtsprechung des VerfGH NW — Urteile vom 21. 8. 1954 und vom 7. 7. 1956, OVGE 9, 74 (84); 11, 149 (153) —, wonach unter Umständen „eine Häufung von an sich ‚verständigen‘ Einschränkungen im Gesamtbild zu einer Verletzung des Kerns der Selbstverwaltung führen kann“.

Kritisch gegenüber den Versuchen, einzelne Sachbereiche der sog. Kernbereichsgarantie zuzuzählen, z. B. Schmidt-Aßmann,

sichtspunkten der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung¹⁹⁹) eigentlich jede — scheinungsweise²⁰⁰) — Aufgabenverlagerung nach oben rechtfertigt, dürfte auf der Hand liegen. Konsequenz zu Ende gedacht müßte eine solche Rechtsprechung zu dem Ergebnis kommen, daß kommunale Selbstverwaltung, wenn überhaupt, heute trotz Gebiets- und Verwaltungsreform *nur noch auf der Kreisebene stattfinden kann*²⁰¹). Auch dem Gedanken der *Dezentralisation*²⁰²) wäre damit Genüge getan²⁰³). Wir selbst aber könnten unsere

StGB 1976, S. 341. Mit dem von *Schmidt-Aßmann* vorgeschlagenen — und selbstverständlich vorrangigen — Rückgriff auf den „Grundsatz des Übermaßverbots“ ist jedoch in den hier in Rede stehenden Fällen der Aufgabenverlagerung nach oben bisher kaum etwas erreicht worden. Das zeigt gerade das hier kritisierte Urteil des *BaWüStGH* vom 24. 3. 1977 (Anm. 187), in dem (a. a. O., S. 40, 45) ein Verstoß gegen das verfassungsrechtliche Übermaßverbot in wenigen Sätzen verneint wurde. Zur Beachtung des Übermaßverbots in diesen Fällen vgl. auch *BVerfGE* 26, 228 (239); *Grawert*, DVBl. 1971, 485; *Siedentopf*, StGB 1976, 277; *Ders.*, StGB 1977, 167. Vgl. im übrigen unten in Anm. 395, 454.

¹⁹⁹) Schon wiederholt ist gegenüber dieser „Überbetonung der Leistungskomponente“ hervorgehoben worden, daß dann eigentlich nur eine „Dekonzentration einheitlicher Verwaltung“ erforderlich sei. „Auch die dekonzentrierte Einheitsverwaltung wäre imstande, gewisse örtliche Besonderheiten zu berücksichtigen und Alternativen zuzulassen“. So zutreffend *Knemeyer*, Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung durch Verwaltungsreformen (Aktivierung des Bürgers), in: *Festschrift für G. Küchenhoff* 1972, S. 557 ff. (559).

Zu den vom Staatsgerichtshof für Baden-Württemberg (a. a. O.) herangezogenen Gesichtspunkten der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung vgl. auch unten im Text (m. Anm. 204 ff.).

²⁰⁰) Gegen eine „scheinungsweise Einengung und Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltung“ vor allem *Siedentopf*, a. a. O. (Anm. 198).

²⁰¹) Im Ergebnis ebenso kritisch wohl *Wolff/Bachof*, Verwaltungsrecht II (Anm. 24), § 86 I a 2 a. E. (S. 195 f.). — Zur Kritik an der diese Entwicklung tolerierenden Rechtsprechung vgl. auch *Schmidt-Jortzig*, DVBl. 1977, 805 (m. Anm. 40). Zu dem ganz auf die Linie der Rechtsprechung liegenden Kreisstufenbericht vgl. oben in Anm. 189. Zu der unbefriedigenden Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts — *BVerfGE* 23, 353 (368); 34, 216 (233) — vgl. unten im Text (m. Anm. 348 ff., insbes. Anm. 350, 351).

²⁰²) Zur Auffassung von *Forsthoff*, vgl. oben in Anm. 95; ferner unten im Text (m. Anm. 215).

Zur Qualifizierung der kommunalen Selbstverwaltung als mittelbare Staatsverwaltung durch *Forsthoff*, Verwaltungsrecht (Anm. 28), S. 471 ff. (475 ff., 478 ff., 485 ff.) vgl. z. B. (jeweils m. w. N.) *Schmitt Glaeser*, VVDStRL 31 (1973), 197 (m. Anm. 75); *Isensee*, VVDStRL 32 (1974), 96 (m. Anm. 118), 145 f.; *Böckenförde*, ebenda, S. 142 f. Vgl. auch oben im Text (m. Anm. 29).

²⁰³) Nach den inzwischen fast zum Schlagwort gewordenen Ausführungen von *Scheuner*, AfK 1973, 6, 9 f., 15 ff. liegt die Bedeu-

Überlegungen bereits an diesem Punkt mit der resignierenden Feststellung abbrechen, daß jedenfalls die Selbstverwaltung der kreisangehörigen Gemeinden und Städte im heutigen Industriezeitalter mit seinen zentralistischen Tendenzen und dem Drang nach technischer Perfektion²⁰⁴) keinen Sinn und damit auch keine Zukunft mehr hat²⁰⁵). Zu fragen bleibt jedoch immer wieder²⁰⁶), ob nicht die Gedanken der *Bürgernähe*²⁰⁷) und *Überschaubarkeit* bzw. der *Integration*²⁰⁸) in gewissem Um-

tung der (gemeindlichen) Selbstverwaltung „nicht in einem Gegenbild zur Struktur des demokratischen Gemeinwesens, sondern in der Konstituierung dezentraler Zentren der Initiative und Entscheidung“; die Gemeinde ist „Mittelpunkt dezentraler Initiative und Entscheidung“. Zustimmend z. B. *Badura*, Entwicklungsplanung (Anm. 18), S. 930 f.; *Wolff/Bachof*, Verwaltungsrecht II (Anm. 24), § 86 I a 2 (S. 194 f.). Vgl. ferner den Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform, BT-Drucks. 7/5924, S. 220 (Tz. 2.1 a. E.) = Zur Sache 2/77, S. 217: „Kommunale Selbstverwaltung ist heute nicht mehr eine primär genossenschaftlich oder gesellschaftlich verwurzelte vorstaatliche Institution, sondern eine dezentralisierte Verwaltungsform zur eigenberechtigten Erledigung öffentlicher Angelegenheiten durch Organe, die von örtlichen Gemeinschaften konstituiert werden.“

Begnügt man sich jedoch mit dieser undifferenzierten „Rechtfertigung der kommunalen Selbstverwaltung unter den Bedingungen des fortschreitenden Sozialstaats und der Entwicklungsplanung“ (so *Badura*, a. a. O.), dann kann man die „Gemeinde“ getrost durch den „Kreis“ ersetzen. Die Kreise wären dann die idealen „Zentren selbständiger Initiative und Entscheidung“. Vgl. auch die Kritik von *Schleberger*, StT 1977, 540.

²⁰⁴) Vgl. *Forsthoff*, Daseinsvorsorge (Anm. 89), S. 28 = *Ders.*, Rechtsstaat im Wandel, 1964, S. 128.

²⁰⁵) Zu dieser von *Forsthoff* wiederholt gestellten Frage vgl. etwa *Daseinsvorsorge* (Anm. 89), S. 16 f., 27 ff. = *Ders.*, Rechtsstaat im Wandel, 1964, S. 120 f., 127 f.; *Ders.*, Stadt (Anm. 169), S. 16 f.; *Ders.*, Verwaltungsrecht (Anm. 28), S. 534 (Zitat unten in Anm. 223), 561.

²⁰⁶) So schon *Forsthoff*, Daseinsvorsorge (Anm. 89), S. 21 f. (22), 28 = *Ders.*, Rechtsstaat im Wandel, 1964, S. 123 f., 128.

²⁰⁷) Zu den Begriffen „Nähe“ und „Ferne“ vgl. *Forsthoff*, Daseinsvorsorge (Anm. 89), S. 21 f., 22 f. = *Ders.*, Rechtsstaat im Wandel, 1964, S. 123 f., 125; zum Begriff „Überschaubarkeit“ vgl. *Ders.*, Stadt (Anm. 169), S. 32, 33.

Vgl. im übrigen (jeweils m. w. N.) *W. Loschelder*, Selbstverwaltungsgarantie (Anm. 34), S. 110 ff., 143 ff. (144 ff.), 147 ff., 180 ff. (182 f.), 222 ff., 257 ff. (264 ff.); ferner *Siedentopf*, StGB 1976, 273; *Ders.*, Funktionalreform in Rheinland-Pfalz (Anm. 35), S. 79; *Köstering*, Konzept (Anm. 108), S. 153 f., 162, 163; *Soell*, BayVBl. 1977, 4 f.; BT-Drucks. 8/244, S. 6 (Frage 42); die in Anm. 107 zitierten Kritiker des Kreisstufenberichts; Bundeskanzler *Schmidt*, a. a. O. (Anm. 34), S. 1035. Kritisch zum Begriff „Bürgernähe“ *Wagener*, Anforderungen (Anm. 108), S. 29, 30, 40, 42, 50. — Vgl. auch unten im Text (m. Anm. 361 ff.).

²⁰⁸) Vgl. dazu ausführlich (m. w. N.) *W. Loschelder*, Selbstverwaltungsgarantie (Anm. 34), S. 70 ff., 78 ff. (80 ff.) u. pass., 214 ff.,

fange zum Verzicht²⁰⁹) auf eine optimale und einheitliche²¹⁰) — in manchen Fällen ohnehin keineswegs sparsamere²¹¹) und wirtschaftlichere — Erledigung der Verwaltungsaufgaben und damit auch zu einer anderen Gewichtung der ins Feld geführten Gesichtspunkte sowie zu einer abweichenden Interpretation insbesondere des Sozialstaatsprinzips und des Gleichheitssatzes führen müßten. Als Bürger einer kleineren gewachsenen Gemeinde neige ich dazu — und vielleicht pflichtet mir Herr Ipsen²¹²) insoweit bei —, diese Fragen zu bejahen.

III. Klammerfunktion der kommunalen Selbstverwaltung

Forsthoff meinte noch 1973 in seinem Lehrbuch²¹³), daß aus der nachhaltigen Veränderung des effektiven Wirkungskreises der Gemeinden nicht geschlossen werden könne, daß deshalb die kommunale Selbstverwaltung — im Sinne der selbstverantwortlichen Wahrnehmung der Aufgaben des örtlichen Bereichs²¹⁴) — überholt sei oder auch nur im Begriffe, es zu werden. Die durch sie bewirkte *Dezentralisation*²¹⁵) entspreche der Mentalität des Deutschen in so hohem Maße, daß er nicht bereit sein werde, auf sie zu verzichten. Zudem sei die kommunale Selbstverwaltung von unschätzbarem Wert, weil sie eine unentbehrliche *Klammer* sei, welche die öffentliche Verwaltung mit dem *Staatsbürger* verbinde²¹⁶).

250 ff.; ferner Neureut-Urteil des BaWüStGH vom 14. 2. 1965, ESVGH 25, 1 (11; oben Anm. 165); *Knemeyer*, Stärkung (Anm. 199), S. 559, 565 f.; *Ders.*, DVBl. 1976, 383; *Scheffler*, Forderungen (Anm. 76), S. 44 f.; *Siedentopf*, StGB 1976, 273; *Ders.*, StGB 1977, 162 f.; *Ders.*, Anforderungen (Anm. 35), S. 18 f. (19), 21, 24; *Soell*, BayVBl. 1977, 3 (m. Anm. 24 f.), 4 (m. Anm. 31 ff.); *Püttner*, DÖV 1977, 475 (a. E.); *Schmidt-Jortzig*, DVBl. 1977, 805 f., 806 f. Vgl. im übrigen unten unter B III.

²⁰⁹) Zur notwendigen Abwägung vgl. die Nachweise in Anm. 193; ferner *Schmidt-Jortzig*, DVBl. 1977, 806 f. (m. Anm. 53 ff.).

²¹⁰) Auch *Schmidt-Aßmann*, StGB 1976, 341 = *Ders.*, Gemeinden (Anm. 100), S. 462 spricht von „differenzierender Vereinheitlichung“. Hierzu sowie zu dem problematischen Postulat der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ vgl. bereits oben in Anm. 111.

²¹¹) Zu den erheblichen Umschichtungen in der finanziellen Belastung der Bürger durch die Höherzonung der Abfallbeseitigung vgl. BaWüStGH vom 24. 3. 1977 (Anm. 187), S. 44 f.

²¹²) *H. P. Ipsens* kurze Bemerkungen zu Kapitel 13 des Schlußberichts der Enquete-Kommission Verfassungsreform, DVBl. 1977, 542, lassen seine Position in dieser Frage nicht erkennen. — Vgl. im übrigen unten im Text (m. Anm. 244 ff.).

²¹³) Vgl. *Forsthoff*, Verwaltungsrecht (Anm. 28), S. 561.

²¹⁴) Ebenda, S. 560.

²¹⁵) Vgl. dazu oben in Anm. 95; ferner oben im Text (m. Anm. 202 ff.).

²¹⁶) Vgl. auch die Nachweise oben in Anm. 205 ff.

Hält man sich die Folgen der skizzierten Trends zur Verge-setzlichung und Verplanung sowie zur Verstaatlichung bzw. Höherzonung kommunaler, insbesondere gemeindlicher Aufgaben vor Augen²¹⁷⁾ — den kommunalen Selbstverwaltungs-körperschaften ist ja nur noch ein relativ bescheidener Bestand an in eigener Verantwortung zu erledigenden Selbstverwal-tungsaufgaben verblieben²¹⁸⁾ —, dann wird man allerdings die Frage stellen müssen²¹⁹⁾, ob *Forsthoffs* Voraussage bzw. seine Betonung der Klammerfunktion der kommunalen Selbstver-waltung heute noch zutrifft. Die Frage stellt sich um so drän-gender, als die kommunale Gebietsreform mit ihrem Ziel der Maßstabsvergrößerung²²⁰⁾ die Zahl der Gemeinden in der Bun-desrepublik am 1. 5. 1978²²¹⁾ von rund 24 000 auf etwa 8 550 re-duziert haben wird²²²⁾. Kreisfreie Städte gibt es noch 92, Land-kreise nur noch 235. *Forsthoff* selbst meinte an einer anderen, erst 1973 eingefügten Stelle des Lehrbuchs²²³⁾, die Reformen

²¹⁷⁾ Vgl. oben unter B II 1, 3.

²¹⁸⁾ Vgl. dazu *Voigt*, StGB 1977, 137; ferner oben und unten im Text (m. Anm. 163 f., 353). Abweichend das Urteil des BaWüStGH vom 24. 3. 1977; vgl. oben im Text (m. Anm. 194 f., 197). Sogar von einem Aufgabenzuwachs der Gemeinden im eigenen Wirkungskreis spricht *Reiss*, StGB 1977, 265. Unklar *Schmidt-Jortzig*, DVBl. 1977, 803: „Eben jene eigenverantwortlich zu bewältigenden Aufgaben aber sind es, deren Stellenwert im kommunalen Tätigkeitsfächer das Hauptfeld analytischer Betrachtung ausmachen muß.“

²¹⁹⁾ Für unzutreffend halte ich die Auffassung von *Siedentopf* — Anforderungen (Anm. 35), S. 18 f.; *Ders.*, Funktionalreform (Anm. 35), S. 74, 75 —, daß Entscheidungsräume und Leistungsmöglichkei-ten der Kommunalverwaltung in den Bereichen staatlicher Auf-tragsverwaltung „ebenso wie die Wahrnehmung freiwilliger Selbst-verwaltungsaufgaben zur politischen Integration in den kommunalen Gebietskörperschaften beitragen“ würden. Dagegen mit Recht *Knemeyer*, Funktionalreform (Anm. 110), S. 57, 58 f.; *Ders.*, StGB 1976, 297; *Schmidt-Jortzig*, DVBl. 1977, 805 f. (m. Anm. 41 f.). Vgl. auch oben in Anm. 164 sowie unten im Text (m. Anm. 266 ff., 361 ff.).

²²⁰⁾ Vgl. dazu auch *Forsthoff*, Verwaltungsrecht (Anm. 28), S. 534 f.; ferner die kritischen Stimmen oben in Anm. 34, 73.

²²¹⁾ An diesem Tage tritt die Gemeindegebietsreform in Bayern in Kraft. Vgl. oben in Anm. 33.

²²²⁾ Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes; vgl. BAnz. Nr. 161 vom 30. 8. 1977, S. 8; Lkr. 1977, 425. Vgl. auch *Schmidt-Jortzig*, DVBl. 1977, 801 (m. Anm. 1 ff.); ferner *Buchsbaum*, Lkr. 1975, 319 ff.

²²³⁾ Vgl. *Forsthoff*, Verwaltungsrecht (Anm. 28), S. 534: „Diese aufwendigen Aufgaben sind von kleinen Gemeinden, wie sie der überkommenen Siedlungsstruktur entsprechen, nicht mehr zu erfül-len. Die dadurch ausgelösten Reformen treten in einen unvermeid-lichen Widerspruch zu dem gerade in kleineren Gemeinden leben-digen, aus mannigfachen Traditionen gespeisten Gemeinsamkeits-bewußtsein, das die Selbstverwaltung bisher getragen und mit

bedeuteten für die Selbstverwaltung „das Ende einer Epoche“²²⁴). Auch *Maunz*²²⁵) hat kürzlich die Gemeindegebietsreform „als die seit Jahrzehnten schwerste Attacke“ bezeichnet, „die die Gesetzgebung gegen das soziale Gebilde ‚örtliche Gemeinschaft‘ und damit gegen das Substrat geführt hat, auf dem nach dem Willen des Grundgesetzes die Selbstverwaltung der Gemeinde aufgebaut sein soll“²²⁶). Nicht zu Unrecht weist *Maunz*²²⁷) in diesem Zusammenhang allerdings darauf hin, daß in Gemeinden mit größerer Einwohnerzahl — also vor allem in den Städten und Großstädten — „die Vorstellung einer örtlichen Gemeinschaft ohnehin seit langem fragwürdig gewesen und inzwischen nicht einmal mehr denkbar geworden“ sei²²⁸). Bei den Kreisen vollends wird man nach meiner Auffassung, um das an dieser Stelle einzuschieben, von einem „Zusammenhang personeller Art“²²⁹), von „Gemeinsamkeitsbewußtsein“²³⁰) oder „Zusammengehörigkeitsgefühl“²³¹) bzw. von bürgerchaft-

Leben erfüllt hat. So bedeuten die Reformen für die Selbstverwaltung das Ende einer Epoche.“ Vgl. dazu auch *Berg*, Die Struktur der Gemeindeverfassung von Nordrhein-Westfalen (Eine kritische Würdigung), in: *Jacobi*, a. a. O. (Anm. 27), S. 35 ff. (47 m. Anm. 33).

²²⁴) Vgl. dazu auch *W. Loschelder*, Selbstverwaltungsgarantie (Anm. 34), S. 250 ff., 285 ff.; ferner die Thesen zur Situation der kommunalen Selbstverwaltung, in: Gefährdung (Anm. 21), S. 119 f. (insbes. Thesen 2, 4, 5, 8, 9 sowie — speziell zur Gebietsreform — These 10). *Hennis*, Parlament (Anm. 34), S. 52, spricht von der Gebietsreform mit ihren „zutiefst fatalen Folgen für unser politisches System“. Sehr kritisch auch Bundeskanzler *Schmidt*, a. a. O. (Anm. 34), S. 1034 f. Vgl. im übrigen oben im Text (m. Anm. 33 ff.).

²²⁵) Vgl. *Maunz*, a. a. O. (Anm. 10), Art. 28 Rdnr. 63 i. Verb. m. Rdnr. 47 ff. (48).

²²⁶) Vgl. dazu auch *Schmidt-Jortzig*, DVBl. 1977, 804 f., 807; *Häberle*, Verfassungsprinzipien „um“ Verwaltungsverfahrensgesetz, in: *Schmitt Glaeser* (Hrsg.), Verwaltungsverfahren (Anm. 91), S. 47 ff. (92 f.).

²²⁷) Vgl. *Maunz*, a. a. O. (Anm. 225). Ähnlich schon *Friesenhahn*, Die verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland und im Land Nordrhein-Westfalen und die Rechtsprechung der Verfassungsgerichte, in: Der Staat als Aufgabe, Gedenkschrift für Max Imboden, 1972, S. 115 ff. (122 f.). Vgl. auch BVerfGE 11, 266 (276); ferner das Neureut-Urteil des BaWüStGH vom 14. 2. 1975, ESVGH 25, 1 (13 ff.; oben Anm. 165).

²²⁸) *Maunz*, a. a. O. (Anm. 225) fährt fort: „Auch die Unterteilung mancher Städte in Bezirke oder ähnliche Verwaltungsglieder hat keine neuen örtlichen Gemeinschaften zu erzeugen vermocht.“ Vgl. dazu unten im Text (m. Anm. 295).

²²⁹) Vgl. *Maunz*, a. a. O. (Anm. 10), Art. 28 Rdnr. 63. Dazu auch das Zitat unten in Anm. 239.

²³⁰) Vgl. *Forsthoff*, a. a. O. (Anm. 223; Zitat).

²³¹) Vgl. *Berg*, Struktur (Anm. 223), S. 47 (m. Anm. 34).

licher Verwaltung²³²) im ursprünglichen Sinne — womöglich noch mit dem Landrat als Integrationsfigur²³³) — weder für die Vergangenheit noch für die Zukunft sprechen können²³⁴).

Zweifel sind daher angebracht, wenn verallgemeinernd und unterschiedslos behauptet wird²³⁵), daß die Bürger heute in zunehmendem Maße den Anspruch erheben würden, sich in ihrer Gemeinde heimisch zu fühlen. Stimmt es wirklich, daß sich — so *Knemeyer*²³⁶) — die Bürger nach der Gebietsreform erstaunlich schnell in die neuen Einheiten eingefunden hätten? Kann man wirklich feststellen²³⁷), „mit welcher Geschwindigkeit sich der Integrationsprozeß selbst in solchen Gemeinden vollzieht, deren Zusammenschluß gegen heftigen Widerstand der Bevölkerung zustande kam“? Für nicht überzeugend halte ich heute auch den Hinweis²³⁸) auf die kommunalen Neugliederungen der zwanziger und dreißiger Jahre, bei denen die Städte in relativ

²³²) So aber v. *Unruh*, Lkr. 1976, 254 ff. Ebenso *Pappermann*, Funktionalreform (Anm. 108), S. 221: „Die Qualität der bürgerschaftlichen Selbstverwaltung in der Gemeinde und im Kreis ist aber völlig gleichwertig.“ Vgl. auch *Wagener*, Lkr. 1977, 16 f.

²³³) Nicht zu folgen vermag ich daher *Püttner*, Lkr. 1976, 283 (m. Anm. 26 f.): „In den ländlichen Gebieten ist die Rolle des Kreises... als Kristallisationspunkt des gesellschaftlichen Lebens nie in Zweifel geraten, wenn sich auch die Bewußtseinskomponente dieser Fakten oft mehr auf den Landrat als Person und weniger auf den Landkreis als solchen bezog.“ *Püttner* verweist auf v. *Unruh*, Der Landrat als Mittler zwischen Staatsverwaltung und kommunaler Selbstverwaltung, 1966.

²³⁴) Ebenso W. *Weber*, Verfassungsgarantie (Anm. 156), S. 40; *Siedentopf*, StGB 1976, 275 f.; *Schleberger*, Funktionalreform auf der Kreisebene und im kreisangehörigen Raum, in: Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen (Anm. 35), S. 241 ff. (242, 243 f.); auch *Rehn*, Funktionalreform auf der Kreisebene und im kreisangehörigen Raum, ebenda, S. 227 ff. (227, 233); v. *Mutius*, StGB 1977, 170, 172; Differenzierend — allerdings nur für einen gewachsenen Landkreisraum — *Schmidt-Jortzig*, DVBl. 1977, 807 (m. Anm. 55). — Abweichend hiervon spricht *Köstering*, Konzept (Anm. 108), S. 165 davon, daß auch bei den Kreisen Orts- und Bürgernähe verwirklicht werden könne. Ähnlich *Göb*, Planung im Verwaltungshandeln des Kreises, in: Der Kreis, Bd. 2, 1976 (oben Anm. 107), S. 95 ff. (127); *Tschira*, Die Funktionalreform in Bayern (aus der Sicht eines bayerischen Kommunalpolitikers), in: *Schmitt Glaeser* (Hrsg.), Verwaltungsverfahren (Anm. 91), S. 279 ff. (287 ff.).

²³⁵) So *Voigt*, StGB 1977, 139 (unter 3).

²³⁶) Vgl. *Knemeyer*, StGB 1976, 297.

²³⁷) So *Rehn*, Funktionalreform (Anm. 233), S. 230.

²³⁸) Von *Schleberger*, Städte (Anm. 110), S. 206; *Ders.*, Funktionalreform (Anm. 233), S. 243. — Zur damaligen Eingemeindungswelle und ihren Folgen vgl. auch *Schmidt-Jortzig*, DVBl. 1977, 802 (m. Anm. 6).

kurzer Zeit ein neues eigenes Stadtbewußtsein entwickelt hätten²³⁹).

Kommunale Selbstverwaltung bedeutet zwar für das Bundesverfassungsgericht²⁴⁰) „ihrem Wesen und ihrer Intention nach Aktivierung der Beteiligten für ihre eigenen Angelegenheiten, die die in der örtlichen Gemeinschaft lebendigen Kräfte des Volkes zur eigenverantwortlichen Erfüllung öffentlicher Aufgaben der engeren Heimat zusammenschließt mit dem Ziel, das Wohl der Einwohner zu fördern und die geschichtliche und heimatliche Eigenart zu wahren“²⁴¹). Kontrastiert man dieses vom Bundesverfassungsgericht im Jahre 1960 nachgezeichnete nostalgische Bild der kommunalen Selbstverwaltung jedoch mit der modernen Wirklichkeit²⁴²), dann wird man wohl doch

²³⁹) Vgl. zu dieser kontrovers diskutierten Frage auch *Roters*, Mitwirkung (Anm. 56), S. 12 ff.; *Poeschel*, DÖV 1977, 233 (m. Anm. 12 ff.), 238 f.; *Schmidt-Jortzig*, DVBl. 1977, 803 f.; *Ders.*, a. a. O. (im Text nach Anm. 29) macht immerhin die bemerkenswerte Einschränkung, daß die Engagementbereitschaft „im Grunde unvermindert präsent ist, nur eben mangels anderer lohnender (z. B. kommunalpolitischer) Betätigungsfelder sich zunehmend auf Bereiche der Kirchenarbeit, Schule und privaten Sozialhilfe oder auf die Ebene der Turn- und Sportvereine verlagert“. Vgl. ferner *Maunz*, a. a. O. (Anm. 10), Art. 28 Rdnr. 63: „Die Beziehungen der Einwohner orientieren sich eher nach anderen Zusammenhängen, insbesondere nach Verbänden oder Parteien, als nach einer ‚Zusammengehörigkeit‘, die durch die Gemeinde vermittelt werden soll.“ Deziert anderer Auffassung z. B. *Siedentopf*, StGB 1976, 273; *Ders.*, StGB 1977, 162 ff.; *Hoffmann*, StGB 1977, 133. Vgl. auch oben im Text (m. Anm. 205 ff.).

²⁴⁰) BVerfGE 11, 266 (275 f.). Das Gericht verweist insoweit auf *Peters*, Lehrbuch der Verwaltung, 1949, S. 292, und fährt dann fort: „Die örtliche Gemeinschaft soll nach dem Leitbild des Art. 28 GG ihr Schicksal selbst in die Hand nehmen und in eigener Verantwortung solidarisch gestalten (Köttgen, Sicherung der gemeindlichen Selbstverwaltung, 1960, S. 9).“ Nach dem Hinweis auf die Funktion der politischen Parteien in der kommunalen Sphäre von heute heißt es dann (a. a. O., S. 276): „Es gehört zum Wesen der in den überschaubaren Verhältnissen des 19. Jahrhunderts gewachsenen kommunalen Selbstverwaltung, daß sie von der Mitwirkung angesehenen, mit den heimischen Verhältnissen besonders vertrauter Bürger getragen wird und sich an den besonderen Bedürfnissen der örtlichen Gemeinschaft orientiert.“ Vgl. dazu auch das Neureut-Urteil des BaWüStGH vom 14. 2. 1975, ESVGH 25, 1 (11; oben Anm. 165); *W. Weber*, Selbstverwaltungskörperschaften (Anm. 84), S. 343 ff.; *Siedentopf*, Selbstverwaltungsgarantie (Anm. 48), S. 2 f.; BT-Drucks. 8/906 (oben Anm. 49), S. 23 (zu Frage 38).

²⁴¹) Zum Verhältnis der Begriffe „Selbstverwaltung“ und „Autonomie“ in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vgl. *Meyn*, DVBl. 1977, 593 ff. (598 f.). — Vgl. auch unten in Anm. 268.

²⁴²) Vgl. dazu *Forsthoff*, Verwaltungsrecht (Anm. 28), 560; BaWü-StGH vom 14. 2. 1975, ESVGH 25, 1 (13 ff.; oben in Anm. 165). Zur

— trotz Stadtteil- und Straßenfesten²⁴³⁾ — zu dem resignierenden Ergebnis kommen müssen²⁴⁴⁾, daß nur noch selten, etwa in kleineren, zumal von der Gebietsreform verschonten Gemeinden und Städten, die kommunale Selbstverwaltung diese Identifikations- und Integrationsfunktion hat²⁴⁵⁾. Aber dennoch würde ich bei aller Skepsis sagen: Auch heute gilt noch der Satz des Bundesverfassungsgerichts²⁴⁶⁾, „daß Art. 28 GG durch die institutionelle Garantie der Selbstverwaltung dem örtlichen Selbstbestimmungsrecht eine verfassungskräftig gewährte Chance offengehalten hat“.

IV. Veränderungen und Tendenzen im innerorganisatorischen Bereich

Das notgedrungen nur in wenigen Strichen gezeichnete Bild der kommunalen Selbstverwaltung der ausgehenden 70er Jahre wäre unvollständig, wenn ich nicht auch an dieser Stelle wenigstens mit einigen Stichworten auf die im innerorganisatorischen Bereich eingetretenen Veränderungen und Tendenzen hinweisen würde, auf die Herr *Grawert* noch näher eingehen wird²⁴⁷⁾. Auch hier handelt es sich um Entwicklungen, die in

Diskrepanz zwischen Verfassung und Verfassungswirklichkeit vgl. auch bereits oben im Text (m. Anm. 75 ff.).

²⁴³⁾ Vgl. zu diesen neuen Aktivitätsformen z. B. *Klose*, StT 1977, 414 f.; *Krause-Burger*, Hoffen auf die lustige Runde (Straßenfeste — die neue Gemeinsamkeit in heimatlicher Kulisse), FAZ vom 10. 9. 1977, Beilage „Bilder und Zeiten“.

²⁴⁴⁾ Ebenso *Scheuner*, AfK 1973, 30; *Maunz*, a. a. O. (Anm. 10), Art. 28 Rdnr. 63, 48; *Forsthoff*, Verwaltungsrecht (Anm. 28), S. 534 (Zitat oben in Anm. 223). Vgl. im übrigen auch oben im Text (m. Anm. 205 ff., 212).

²⁴⁵⁾ Vgl. dazu auch *Herbert Schneider*, Lokalpolitik in einer Landgemeinde (Entscheidungsstrukturen und Partizipationsmöglichkeiten), in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 3/1977, S. 21/39 (dazu Lkr. 1977, 76). Zum kontroversen Meinungsstand vgl. im übrigen die Nachweise oben in Anm. 235 ff.

²⁴⁶⁾ BVerfGE 11, 266 (276). Vgl. auch *W. Weber*, Selbstverwaltungs-körperschaften (Anm. 84), S. 343.

²⁴⁷⁾ Auf die Binnenorganisation der Kreise kann in diesem Zusammenhang nicht näher eingegangen werden. Vgl. dazu vor allem den Kreisstufenbericht (Anm. 107), S. 8 f. (Tz. 2.2; Begriffe und Bezeichnungen), 12 f. (Tz. 2.7: Innere Kreisverfassung), 15 (Tz. 3.2), 17 (Tz. 3.6), 24 ff. (Anl. 1, Tz. 2: Wesen der Landkreise), 40 f. (Tz. 4: Personelle Besetzung der Kreisverwaltungen), 48 f. (Tz. 6: Sonstige Reformbestrebungen), 54 f. (Tz. 8: Bezeichnungen); dazu auch *Rehn*, StGB 1977, 98 f., 100. Im übrigen wird auf *Der Kreis*, Ein Handbuch, Bd. 1, 1972, Bd. 2, 1976 (oben Anm. 107), auf die oben in Anm. 28 genannten systematischen Darstellungen des Kommunalrechts sowie auf *Der Kreis im Wandel der Zeiten* (Anm. 54) verwiesen. Zu den Kreisordnungen vgl. oben in Anm. 27.

den letzten Jahren zu einer vielbeklagten und vor allem im sozialwissenschaftlichen Schrifttum²⁴⁸⁾ diskutierten Diskrepanz zwischen dem überkommenen Kommunalverfassungsrecht und der kommunalen Verfassungswirklichkeit geführt haben²⁴⁹⁾.

Ich denke in erster Linie an das weitere Vordringen der *politischen Parteien*²⁵⁰⁾ und die dadurch — wie schon einmal in der Weimarer Zeit²⁵¹⁾ — bewirkte *Politisierung* der kommunalen Ebene²⁵²⁾. Die kommunale Gebietsreform hat ja zusätzlich nicht nur die politischen Parteien in den ländlichen Gemeinden Fuß fassen lassen²⁵³⁾. Sie wird vielmehr entscheidend dazu beitragen, daß die immer enger werdende Verflechtung von Bun-

²⁴⁸⁾ Vgl. dazu z. B. die zahlreichen Beiträge in ZParl. 4/1976; ferner den Bericht „Rechtsvereinheitlichung und Kommunalreform“, KPolBl. 1977, 733.

²⁴⁹⁾ Hierzu und zum Folgenden vgl. auch die Nachweise oben in Anm. 27.

²⁵⁰⁾ Vgl. dazu vor allem (jeweils m. w. N.) Ziebill, Politische Parteien und kommunale Selbstverwaltung, 2. Aufl. 1972; Lintz, Die politischen Parteien im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung, 1973; Trachternach, Parteien in der kommunalen Selbstverwaltung, 1974 (dazu die kritische Besprechung von S. in Lkr. 1977, 36); Wurzel, Gemeinderat als Parlament?, 1975, S. 24 ff.; Helmke/Nafmacher, Organisierte und nicht-organisierte Öffentlichkeit in der Kommunalpolitik, in: R. Frey, a. a. O. (Anm. 33), S. 182 ff. (197 ff.); ferner: Knemeyer, Stärkung (Anm. 199), S. 563, 564, 571 f.; Püttner, Kommunalverfassungen (Anm. 40), S. 19 ff.; Ders., DVBl. 1977, 474 (m. Anm. 9); Maunz, a. a. O. (Anm. 10), Art. 28 Rdnr. 63 (Zitat oben in Anm. 239).

Aus der Rechtsprechung vgl. vor allem BVerfGE 11, 266 (276); 11, 351 (365); 12, 10; 13, 1; dazu auch W. Weber, Selbstverwaltungs-körperschaften (Anm. 84), 343 ff.

²⁵¹⁾ Auf der Leipziger Tagung 1925 berichtete hierüber Stier-Somlo, VVDStRL 2 (1925), 127 ff., 135, 136 ff. (137 f.); dazu Scheuner, AöR 97 (1972), 363 f.

Zu der seinerzeit viel beklagten Politisierung der kommunalen Ebene vgl. (jeweils m. w. N.) Forsthoff, Körperschaft (Anm. 6), S. 109 ff.; Ders., Krise (Anm. 5), S. 59 ff.; Ders., Daseinsvorsorge (Anm. 89), S. 18 ff. (19 f.) = Ders., Rechtsstaat im Wandel, 1964, S. 121 ff.; Ders., Stadt (Anm. 169), S. 14 f., 29, 30 f.; Ders., Verwaltungsrecht (Anm. 28), S. 536 ff.; Ziebill, Parteien (Anm. 250), S. 25 ff.

Unzutreffend Püttner, Kommunalverfassungen (Anm. 40), S. 19, der die Anfänge der Politisierung der Kommunalpolitik in das 19. Jahrhundert verlegen will. Vgl. dazu Ziebill, a. a. O., S. 12 ff.; ferner (wenn auch recht einseitig) Trachternach, Parteien (Anm. 250), S. 29 ff.

²⁵²⁾ Dabei handelt es sich nicht um eine Ideologie, wie in der (im übrigen zu Recht kritischen) Besprechung des Buches von Trachternach in Lkr. 1977, 36 zu lesen ist.

²⁵³⁾ Vgl. dazu H. Schneider, Lokalpolitik (Anm. 245), S. 21 ff.; Lkr. 1977, 76; Püttner, Kommunalverfassungen (Anm. 40), S. 19; schon früher Knemeyer, Stärkung (Anm. 199), S. 563, 571 f.

des-, Landes- und Kommunalpolitik²⁵⁴) noch stärker als bisher auf die kommunale Ebene durchschlägt²⁵⁵). Die landes- und bundespolitischen Rückwirkungen von Kommunalwahlen, insbesondere ihre zunehmende Einstufung als Testwahlen, werden diesen Zentralisierungstrend, in Form der Einflußnahme der jeweiligen zentralen Parteinstanzen²⁵⁶), noch beschleunigen. Zu diesem hier nicht weiter zu erörternden Fragenkomplex gehören z. B. auch das Verhältnis der politischen Parteien zur jeweiligen kommunalen Verwaltung im allgemeinen²⁵⁷), die Probleme des Machtmißbrauchs der Parteien bzw. der Verfilzung²⁵⁸), die Bewertung der Volkswahl von Bürgermeistern und Landräten²⁵⁹), die in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen diskutierte Ablösung der derzeitigen „Zweigleisigkeit“²⁶⁰), vor allem aber die Frage der Realisierung des seit den letzten

²⁵⁴) Vgl. dazu die Vorträge und Diskussionsbeiträge in: Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, 1975 (Anm. 76); ferner *Tillmann*, Politikverflechtung zwischen Zentralinstanz und lokaler Ebene, in: *R. Frey*, a. a. O. (Anm. 33), S. 66 ff.

Zu den kommunalpolitischen Vorstellungen der drei großen Parteien vgl. z. B.: Kommunalpolitische Grundsatzprogramme der Parteien (Textsammlung und Synopse), bearb. von *Bretschneider/Göbel*, Deutsches Institut für Urbanistik, 1976; *L.-R. Reuter*, Kommunalpolitik im Parteienvergleich, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (oben Anm. 245), B 34/1976; *Ders.*, Synopse der Parteidokumente zur Kommunalpolitik, ZParl. 1976, 489 ff.

²⁵⁵) So schon *Knemeyer*, Stärkung (Anm. 199), S. 563, 571 f.

Welche Rückwirkungen sich für die Kommunalpolitik längerfristig aus der zunehmenden Unzufriedenheit mit den politischen Parteien — vgl. dazu den Bericht über das Ergebnis einer Umfrage, FAZ vom 26. 8. 1977, S. 1, 2 — ergeben werden, läßt sich gegenwärtig nicht ausmachen. Denkbar ist ein erneutes Vordringen der Rathausparteien und der kommunalen Wählervereinigungen. Vgl. dazu auch *Forsthoff*, Verwaltungsrecht (Anm. 28), S. 537 f.

²⁵⁶) Vgl. dazu *Knemeyer*, Stärkung (Anm. 199), S. 271; *Scheffler*, Forderungen (Anm. 76), S. 44; Lkr. 1977, 36.

²⁵⁷) Vgl. dazu die Nachweise oben in Anm. 250.

²⁵⁸) Vgl. von den Nachweisen oben in Anm. 250 die einseitige Darstellung von *Trachternach*, Parteien, S. 156 ff., 173 ff., 185 ff., 232 ff. Dazu kritisch die Besprechung in Lkr. 1977, 36.

²⁵⁹) Vgl. dazu *Forsthoff*, Daseinsvorsorge (Anm. 89), S. 22 = *Ders.*, Rechtsstaat im Wandel, 1964, S. 124; *Pagenkopf*, Kommunalrecht 1 (Anm. 28), S. 211 f.; *Steiner*, Besser verfaßte Gemeinden durch Änderung des Gemeindeverfassungsrechts in Nordrhein-Westfalen? (Überlegungen zu einer geplanten Reform), StT 1975, 600 ff. (602 ff.); *Poetzsch-Heffter*, Zeitgemäße Entwicklung des kommunalen Verfassungsrechts in Schleswig-Holstein, StGB 1976, 136 ff. (136); *Borchmann/Vesper*, Reformprobleme (Anm. 14), S. 73 f., 106 ff.; *Püttner*, Kommunalverfassungen (Anm. 40), S. 20 f.; *Schleberger*, StT 1977, 540, 541.

²⁶⁰) Vgl. dazu jeweils m. w. N.) *Steiner*, StT 1975, 600 ff.; *Püttner*, in: *Borchmann/Vesper*, Reformprobleme (Anm. 14), S. 13 f.; *Ders.*, Kommunalverfassungen (Anm. 40), S. 23 f.; KPolBl. 1977, 731.

hessischen Kommunalwahlen auch einer breiteren Öffentlichkeit bekannt gewordenen Regierungs-Oppositions- bzw. Stadtrierungsmodells²⁶¹⁾, dem das soeben Gesetz²⁶²⁾ gewordene schleswig-holsteinische Proporzmodell²⁶³⁾ — mit unterschiedlichen Wahlzeiten²⁶⁴⁾ — völlig kontrastiert.

Sieht man einmal von dem zunehmenden Einfluß der politischen Parteien auf der kommunalen Ebene und der damit einhergehenden Polarisierung ab, so erweist sich, daß in erster Linie die eingangs²⁶⁵⁾ geschilderten Trends zur Vergesetz-

²⁶¹⁾ Vgl. dazu ausführlich (m. w. N.) *Borchmann/Vesper*, Reformprobleme (Anm. 14), insbes. S. 71 ff., 90 ff.; *Borchmann*, Die Kommunalregierung — Organisationsmodell der Zukunft? (Ein Beitrag zur Forderung nach einer Angleichung der Amtszeiten hauptamtlicher kommunaler Wahlbeamter an die Wahlperioden der Vertretungskörperschaften), *GemT* 1977, 121 ff.; *Höller*, Stadtparlament — und Stadtrierung? (Hessische Meinungsverschiedenheit um Mehrheiten), *DemGem.* 1977, 795 f.; ferner *Frotscher*, Stadtparlament und Stadtrierung: BVerfGE zugunsten des repräsentativ-demokratischen Prinzips auf kommunaler Ebene, *ZParl.* 1976, 494 ff. (499 ff.); *Püttner*, Kommunalverfassungen (Anm. 40), S. 20, 21 f.; *Ders.*, *DÖV* 1977, 474 (m. Anm. 11); *Weinberger*, Parlament (Anm. 34), S. 60 f.; *Wiese*, Zur Novellierung der Gemeindeordnung in Hessen, *StT* 1977, 255 ff. (255 m. Anm. 4, 258). Zu den im Fall Frankfurt von *Denninger* und *Maurer* erstatteten Rechtsgutachten vgl. den Bericht in: *Der Spiegel*, Nr. 29/11. 7. 1977, S. 42.

²⁶²⁾ Vgl. §§ 63—65, 70, 71 der Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein i. d. F. des Art. 1 Nr. 49—51, 55, 56 des Gesetzes zur Änderung des kommunalen Verfassungsrechts vom 5. 8. 1977 (GVBl. S. 210); Neufassung vom 11. 11. 1977 (GVBl. S. 410).

Vgl. dazu aus den Gesetzesmaterialien vor allem den Gesetzentwurf der Landesregierung, LT-Drucks. 8/474; Bericht und Beschlussempfehlung des Innenausschusses, LT-Drucks. 8/765, insbes. S. 30 ff., 34 f.; LT-Drucks. 8/789 (neu); 8/800; 8/801; 8/802; Plenarprotokoll 8/42 (12. 7. 1977), insbes. S. 2823, 2824 f., 2865/75. Vgl. im übrigen *Poetzsch-Heffter*, *StGB* 1976, 136 f.; *Borchmann*, *GemT* 1977, 125; die Nachweise in Anm. 263.

²⁶³⁾ Vgl. die eingehende Erörterung von *Frowein*, Parteienproporz in der Gemeindeg Spitze und Verfassung, 1976; dazu *Borchmann*, *AfK* 1977, 84 ff.; *Hamann*, *DVBl.* 1977, 838. Vgl. ferner *Borchmann/Vesper*, Reformprobleme (Anm. 14), S. 102 ff.

Zur Vorgeschichte des neuen schleswig-holsteinischen Proporzmodells vgl. BVerfGE 38, 258; ferner (m. w. N.) *Frotscher*, *ZParl.* 1976, 494 ff.; *W. Weber*, Selbstverwaltungskörperschaften (Anm. 84), S. 349.

²⁶⁴⁾ Das Auseinanderfallen von Wahlperiode und Amtszeit bei proportionalen Besetzung wurde in BVerfGE 38, 258 (276) gebilligt. *Frowein*, Parteienproporz (Anm. 263), S. 14 f. hält diese Lösung dagegen für verfassungswidrig. Dazu auch *Borchmann*, *AfK* 1977, 85; *Ders.*, *GemT* 1977, 221 ff.

Auch die Frage der Amtsdauer des Magistrats wurde bereits auf der Leipziger Tagung 1925 erörtert; vgl. *Stier-Somlo*, *VVDStRL* 2 (1925), 143 ff.; oben Anm. 2.

²⁶⁵⁾ Vgl. oben unter B II 1, 3.

lichung, zur Verplanung und zur Verstaatlichung zu einer weitgehenden *Entmachtung der kommunalen Vertretungen*²⁶⁶⁾ und zu einem erheblichen *Übergewicht der Verwaltung* geführt haben²⁶⁷⁾. Stichworte wie z. B. „Parlamentarisierung“²⁶⁸⁾ oder

²⁶⁶⁾Vgl. dazu bereits oben im Text (m. Anm. 164, 218 f.); ferner unten im Text (m. Anm. 358 ff.).

²⁶⁷⁾ Vgl. dazu ausführlich (jeweils m. w. N.) Vetterlein, ZParl. 1976, 531 ff. (534 ff.); Holler/Nafsmacher, Rat und Verwaltung im Prozeß kommunaler Willensbildung, in: R. Frey (Anm. 33), S. 141 ff.; R. Schäfer/Volger, Kommunale Vertretungskörperschaften (Ein Literaturbericht), AfK 1977, 68 ff.; ferner Weinberger, Parlament (Anm. 34), S. 58 ff.; Püttner, DÖV 1977, 474 (m. Anm. 10); KPolBl. 1977, 733 (oben Anm. 248); Schleberger, StT 1977, 540, 541 f.; die Nachweise in Anm. 268 ff.

Wie verzerrt bisweilen das Verhältnis von Vertretung und Verwaltung dargestellt wird, zeigen die Beiträge in *Prodosh Aich* (Hrsg.), *Wie demokratisch ist Kommunalpolitik?*, rororo-aktuell, Bd. 4124, 1977. Vgl. dazu die beißende Kritik von Herbert Schneider, FAZ vom 29. 8. 1977, S. 7.

²⁶⁸⁾Vgl. dazu z. B. die konträren Arbeiten von R. Frey/Nafsmacher, *Parlamentarisierung der Kommunalpolitik?*, AfK 1975, 195 ff., und von Wurzel, *Gemeinderat* (Anm. 250), insbes. S. 170 ff. (m. w. N.; vgl. auch das Vorwort von Knemeyer, S. 7). Vgl. auch Thaysen, Editorial, ZParl. 1976, 447.

Im staats- und verwaltungsrechtlichen Schrifttum und in der Rechtsprechung wird zumeist betont, daß die kommunalen Vertretungskörperschaften keine Parlamente im staatsrechtlichen Sinne seien. Gleichwohl werden jedoch neuerdings zunehmend immer wieder Parallelen gezogen. So z. B. Frotscher, ZParl. 1976, 499 (m. Anm. 29); Weinberger, *Parlament* (Anm. 34), S. 58 f. A. M. dagegen Forsthoff, *Verwaltungsrecht* (Anm. 28), S. 536, 537 f., 550 ff. (551); Wolff/Bachof, *Verwaltungsrecht II* (Anm. 24), § 86 VII e 1 (S. 215 f.); Wurzel, a. a. O., S. 170; Henke, *Art. Parlament, Parlamentarismus*, *Evangelisches Staatslexikon*, 2. Aufl. 1975, Sp. 1760 ff. (1762, unter 3).

Zu der sich abzeichnenden Entwicklung, aber auch zur Begriffsverwirrung dürfte nicht zuletzt die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts beigetragen haben. So heißt es in BVerfGE 21, 54 (62/63) = JZ 67, 485 (486; m. krit. Anm. v. Stern/Püttner, S. 488 f. — 489 —) zu den Haushaltssatzungen der Gemeinden: „Bei solchen Satzungen wird der Gewaltenteilungsgrundsatz nicht durchbrochen. Sie werden von den Gemeindevertretungen im Rahmen der Gemeindeautonomie beschlossen. Es wird also die Rechtsetzungsbefugnis innerhalb der Legislative nur auf andere demokratische Gremien und nicht auf die Exekutive verlagert.“ Ebenso BVerfGE 32, 346 (360 f.), allerdings mit dem Zusatz: „Auch wenn es sich bei dem Gemeinderat nicht um ein echtes Parlament handelt (vgl. BayVerfGH, N. F. 5, 66 (76)), ist er doch als demokratisch gewähltes Beschlußorgan insoweit dem Bereich der Legislative zuzuordnen.“ Vgl. ferner BVerfGE 33, 125 (156 ff.). Sehr kritisch zu dieser Rechtsprechung (m. w. N.) Menger, *VerwArch.* 1972, 447 ff. Vgl. im übrigen jetzt auch Meyn, *DVBl.* 1977, 593, 596 f. (m. Anm. 37 ff.), 599 f. Wie das Bundesverfassungsgericht allerdings schon vorher (1960) Maunz, in *Maunz/Dürig/Herzog/Scholz*, a. a. O. (Anm. 10), Art. 80 Rdnr. 31 (a. E.). — Vgl. auch oben in Anm. 241.

„Richtlinienkompetenz und Kontrollfunktion der kommunalen Vertretungen“²⁶⁹) beleuchten die hier bestehenden Probleme ebenso wie die angesichts des Phänomens der Bürgerinitiativen üblich gewordenen Schlagworte „Demokratisierung“, „Partizipation“²⁷⁰), „Bürgerbeteiligung“²⁷¹). Betrachtet man die gegenwärtige Diskussion in den verschiedenen Disziplinen oder auch nur den z. B. von *Püttner*²⁷²) zusammengetragenen „Reformstoff“, dann gewinnt man den Eindruck, als sei nach Meinung einer ganzen Heerschar von Theoretikern und Praktikern auch im Bereich des *Kommunalverfassungsrechts* heute

²⁶⁹) Ähnlich das Thema einer von *Hans H. Klein* vergebenen Dissertation (*Dielewicz*).

Mit der umstrittenen — demnächst vom Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen (Verfahren St 3/76) zu entscheidenden — Frage der Zulässigkeit der parlamentarischen Kontrolle der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften eng zusammen hängt die weitere (bisher überwiegend verneinte) Frage, ob die kommunalen Vertretungen eigene Untersuchungs- oder Petitionsausschüsse (Eingabe- und Beschwerdeausschüsse) einsetzen können. Vgl. dazu (jeweils m. w. N.) OVG Lüneburg vom 30. 5. 1967, OVG 23, 403 = DVBl. 1968, 388, und vom 20. 8. 1968, OVG 24, 466 = DVBl. 1968, 848 = VerwRspr. 20, 189; *Rauball*, Gemeindeordnung (Anm. 107), § 41 Anm. 32 (S. 240), § 112 Anm. 4 (S. 451); *Wolff/Bachof*, Verwaltungsrecht II (Anm. 24), § 86 VII e 1 (S. 216); *Wolff*, Verwaltungsrecht III (Anm. 25), § 166 V b 2 (S. 411); *Wurzel*, Gemeinderat (Anm. 250), S. 163 f. (164); Zur Bildung von Eingabe- und Beschwerdeausschüssen, StGR 1976, 70 ff.; *Rehn*, Neue Formen der Beteiligung der Bürger an kommunalen Entscheidungsprozessen, StGR 1977, 261 ff. (264); ferner ausführlicher *Blümel/Ronellenfisch*, Parlamentarische Untersuchungsausschüsse und kommunale Selbstverwaltungskörperschaften, Rechtsgutachten für den Magistrat der Stadt Bremerhaven vom 1. 9. 1976 (Maschinenschrift), S. 57 f. (m. Anm. 159 f.), 62 (m. Anm. 169), 83 ff., 99 ff.; *Böckenförde*, Rechtsgutachten zur Frage der Verfassungsmäßigkeit der Einsetzung des Untersuchungsausschusses „MBA Bremerhaven“ und der Rechtsgültigkeit der Untersuchungshandlungen dieses Ausschusses vom 7. 3. 1977 (Maschinenschrift), S. 55 ff., 68 ff.

²⁷⁰) Zum Demokratisierungsgerede der letzten Jahre bzw. zur allgemeinen Partizipationsdiskussion vgl. vor allem die Nachweise bei *Blümel*, DVBl. 1977, 305 (m. Anm. 55 f.). Hervorgehoben seien die bereits (oben in Anm. 30) zitierten Referate von *Walter* und *Schmitt Glaeser*, VVDStRL 31 (1972), 147 ff., 179 ff. Für den vorliegenden Zusammenhang vgl. auch *Püttner*, DVBl. 1977, 474 (m. Anm. 10). — Vgl. auch unten im Text (m. Anm. 282) sowie in Anm. 285; ferner im Text (m. Anm. 498).

²⁷¹) Zur gängigen Forderung nach mehr unmittelbarer Bürgerbeteiligung und den gesetzgeberischen Abhilfen vgl. unten im Text (m. Anm. 275, 282 ff.).

²⁷²) Vgl. *Püttner*, Einleitung, in: *Borchmann/Vesper*, Reformprobleme (Anm. 14, 27), S. 9 ff.; *Ders.*, Kommunalverfassungen (Anm. 40), S. 14 ff. Vgl. im übrigen oben im Text (m. Anm. 27).

offenbar so gut wie alles erneuerungsbedürftig²⁷³). Fürwahr ein neues dankbares Arbeitsfeld für unterbeschäftigte Landtage²⁷⁴)!

C. Vorschläge zur Belebung und Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung

Für die Position der Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart scheinen mir allerdings die zuletzt angesprochenen Reformprobleme des kommunalen Verfassungsrechts, von den Möglichkeiten der politischen *Aktivierung des Bürgers*²⁷⁵) abgesehen, eher zweitrangig zu sein²⁷⁶). Die Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung wird vielmehr entscheidend davon abhängen, ob es gelingt, die kommunale, insbesondere die gemeindliche Ebene als solche zu stärken²⁷⁶), zumindest aber der weiteren Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltung Einhalt zu gebieten²⁷⁷). Dazu dürften von den zahlreichen — zum Teil schon realisierten²⁷⁸) — Therapie-vorschlägen nach Abschluß der Gebiets- und Verwaltungsreform eigentlich nur zwei geeignet sein: Einmal — und darauf wird Herr Grawert eingehen — die Änderung der Finanzverfassung mit dem Ziel einer *Verbesserung der Finanzausstat-*

²⁷³) Mit Ausnahme von Bayern. Vgl. *Knemeyer*, Funktionalreform (Anm. 110), S. 59.

²⁷⁴) Vgl. *Voigt*, Einfluß und Wirkungsmöglichkeiten der Landesparlamente, BayVBl. 1977, 97 ff.; *Ders.*, StGB 1977, 137 (m. Anm. 6); ferner die Nachweise bei *Blümel*, DVBl. 1977, 321 (Anm. 493); *Maunz*, a. a. O. (Anm. 10), Art. 28 Rdnr. 18. Vgl. auch *Schleberger*, Städte (Anm. 115), S. 204 („Legitimationsstreben der Landtage“).

Zur Neuverteilung der Gesetzgebungskompetenzen vgl. die Empfehlungen der Enquete-Kommission Verfassungsreform, BT-Drucks. 7/5924, S. 122 ff. (Kapitel 9) = Zur Sache 2/77, S. 45 ff. Dazu *H. P. Ipsen*, DÖV 1977, 541; *Fiedler*, DÖV 1977, 580 ff. — Vgl. auch oben im Text (m. Anm. 112 f.).

²⁷⁵) Vgl. dazu bereits (m. w. N.) *Blümel*, „Demokratisierung der Planung“ oder rechtsstaatliche Planung?, in: Festschrift für Ernst Forsthoff, 2. Aufl. 1974, S. 9 ff. (32 ff.); *Ders.*, Verw. 1974, 329 ff. (330); *Scheuner*, AfK 1973, 30, 32 f.; *Weinberger* Parlament (Anm. 34), S. 62 ff.; Bundeskanzler *Schmidt*, a. a. O. (Anm. 34), S. 1033 ff. Vgl. im übrigen unten im Text (m. Anm. 282 ff., 293 ff.).

²⁷⁶) Insoweit — abgesehen von der Bürgerbeteiligung — jetzt abweichend *Schleberger*, StT 1977, 540.

²⁷⁷) Vgl. dazu etwa *Rommel*, Bürgernahe Politik heißt Stärkung der kommunalen Ebene, StT 1977, 359. Zu dem Schlagwort von der „Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung“ vgl. bereits *Knemeyer*, Stärkung (Anm. 199 ff.).

²⁷⁸) Vgl. dazu auch *Brohm*, JuS 1977, 504 f. (unter III 2, 3).

²⁷⁹) Zur Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände an der Gesetzgebung vgl. unten unter C II.

tion der Gemeinden, Städte und Kreise²⁷⁹). Zum anderen die insoweit durch eine behutsame *Neubestimmung der Selbstverwaltungsgarantie* auch verfassungsrechtlich abzusichernde verstärkte *Mitwirkung* der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften, vor allem der kreisangehörigen Gemeinden und Städte, bei einem Teil der bisher so bezeichneten staatlichen *Planungen*²⁸⁰). Alle anderen Forderungen, Verbesserungsvorschläge und Novellierungen werden, auf lange Sicht gesehen, an der prekären Lage der kommunalen Selbstverwaltung²⁸¹) kaum mehr etwas ändern.

I. Forderung nach unmittelbarer Bürgerbeteiligung

So hat zwar die „Demokratisierungs“- bzw. Partizipationsdiskussion der letzten Jahre²⁸²) auch den Ruf nach stärkerer *Bürgerbeteiligung*²⁸³) laut werden lassen. Ob die zum Teil überflüssige²⁸⁴), im übrigen aber keineswegs unproblematische —

²⁷⁹) Ebenso *Knemeyer*, Stärkung (Anm. 199), S. 563; v. *Mutius*, StGB 1977, 171 (m. Anm. 48).

Vgl. im übrigen bereits oben im Text (m. Anm. 133 ff.), insbes. die Erwägungen in Anm. 139, 140. — Zu den Vorstellungen der Enquete-Kommission Verfassungsreform vgl. die Nachweise oben in Anm. 45 f., 128, 136.

²⁸⁰) Zur Verplanung vgl. bereits oben unter B II 1 (insbes. im Text, m. Anm. 97, 106). Vgl. im übrigen unten im Text (m. Anm. 355 f.) sowie unter C V.

²⁸¹) Vgl. dazu auch die pessimistischen Schlußfolgerungen von *Schmidt-Jortzig*, DVBl. 1977, 807 (unter IV).

²⁸²) Vgl. dazu oben im Text (m. Anm. 270); ferner unten im Text (m. Anm. 498).

²⁸³) Vgl. dazu die Nachweise oben in Anm. 275; ferner aus dem umfangreichen Schrifttum der letzten Zeit etwa *J. Ziegler*, Bürgerbeteiligung in der kommunalen Selbstverwaltung (Situation und Überlegungen zur weiteren Entwicklung), 1974; *Püttner*, in: *Borchmann/Vesper*, Reformprobleme (Anm. 14), S. 9, 10 f., 11, 12 f.; *Ders.*, Kommunalverfassungen (Anm. 40), S. 17 ff.; *Wehling*, ZParl. 1976, 460 ff. (466 ff.); *Helmke/Nafmacher*, Öffentlichkeit (Anm. 250), 185 ff., 211 ff.; *E. Müller*, Bürgerinformation (Kommunalverwaltung und Öffentlichkeit), Neue Schriften des Deutschen Städtetages, Heft 33, 2. Aufl. 1977; *Rehn*, StGR 1977, 261 ff.; *Schleberger*, StT 1977, 540, 542 f.; auch Bundespräsident *W. Scheel*, a. a. O. (Anm. 34); die Nachweise in den folgenden Anmerkungen. Im übrigen wird auf den Sammelband von *Kühne/Meißner*, Züge unmittelbarer Demokratie in der Gemeindeverfassung (Bürgerentscheid, Bürgerbegehren, Bürgerversammlung u. a.), Schriftenreihe des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Heft 28, 1977, verwiesen.

²⁸⁴) Gegen voreilige gesetzliche Normierungen bereits (m. w. N.) *Blümel*, „Demokratisierung“ (Anm. 275), S. 33 (Anm. 162 f.). Ähnlich *Poetzsch-Heffter*, StGB 1976, 136. — Zur Intensivierung bereits bestehender Einrichtungen vgl. auch *Knemeyer*, Stärkung (Anm. 199), S. 566 ff.

weil an sich systemwidrige²⁸⁵⁾ — Einfügung unterschiedlicher plebiszitärer Elemente²⁸⁶⁾ in einige Gemeindeordnungen²⁸⁷⁾ — Unterrichtung der Einwohner, Bürgerversammlung, Bürgerantrag, Bürgerbegehren —, die allerdings sämtlich hinter dem in Baden-Württemberg schon längst bekannten Bürgerent-

²⁸⁵⁾ Auf die sich aus den Grundsätzen der repräsentativen Demokratie auch für die kommunale Ebene (Art. 28 Abs. 1 GG) insoweit ergebenden Grenzen wurde bereits wiederholt hingewiesen. Vgl. etwa Scheuner, AfK 1962, 164 f., 174 ff.; Pagenkopf, Kommunalrecht 1 (Anm. 28), S. 204 ff., 213 f.; Poetzsch-Heffter, StGB 1976, 136; Püttner, Kommunalverfassungen (Anm. 40), S. 19; Rehn, StGR 1977, 262 f. (263), 264 (a. E.). Vgl. auch unten in Anm. 286.

Diese Vorbehalte (auch des Verfassers) stehen nicht im Widerspruch zu Forderungen, die Betroffenen an den sie betreffenden Verwaltungsentscheidungen zu beteiligen. Sie finden ihre Rechtfertigung im Rechtsstaatsprinzip, insbesondere in Anspruch auf Gewährung des rechtlichen Gehörs. Vgl. dazu eingehend Blümel, „Demokratisierung“ (Anm. 275), insbes. S. 23 ff.; Ders., DVBl. 1977, 305 (m. Anm. 55 f.), 316 ff.; Ders., Funktion und Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren, in: Lukes (Hrsg.), Fünftes Deutsches Atomrechts-Symposium (Referate und Diskussionsberichte, 1977, S. 223 ff. Abweichend z. B. Häberle, Verfassungsprinzipien (Anm. 226), S. 92 f. — Zur Beteiligung der Bürger an der Bauleitplanung nach § 2 a BBauG (n. F.) vgl. (m. w. N.) Blümel, DVBl. 1977, 319 (m. Anm. 433, 436); Supe, Bürgerbeteiligung: Fehlt der politische Mut?, KPolBl. 1977, 803 ff. Vgl. im übrigen Flämig, Die Beteiligung von Bürgern an der Stadtentwicklungsplanung, Kommunalwirtschaft 1977, 234 ff., 276 ff.; ferner Czogalla, Bürger planen mit (Bürgerbeteiligung in der Praxis am Beispiel der Stadt Leonberg), StT 1977, 28 ff.

²⁸⁶⁾ Zur entsprechenden Problematik der Aufnahme plebiszitärer Elemente in das Grundgesetz (Bundesebene) vgl. den Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform, BT-Drucks. 7/5924, S. 9 ff. (S. 14, Tz. 3.3.2 zur kommunalen Ebene) = Zur Sache 3/76, S. 45 ff. Kritisch hierzu H. P. Ipsen, DÖV 1977, 539, 541, 543, 544; Schmitt Glaeser, DÖV 1977, 544 ff. Vgl. auch den Bericht von Berg, DÖV 1977, 558.

²⁸⁷⁾ Vgl. dazu die Nachweise oben in Anm. 275, 283; Pagenkopf, Kommunalrecht 1 (Anm. 28), S. 206 ff. (207 ff.); ferner Schleberger, Neue Kommunalverfassung in Rheinland-Pfalz, StT 1974, 112 ff. (112); Bocklet, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, Elemente direkter Demokratie in der Gemeindeordnung von Baden-Württemberg, in: Der Bürger im Staat 1975, Heft 1, S. 49 ff.; Poetzsch-Heffter, StGB 1976, 136; F. W. Schmidt, Die wichtigsten Änderungen der HGO, KPolBl. 1976, 977 f.; Wiese, Zur Novellierung der Gemeindeordnung in Hessen, StT 1977, 255 ff. (255 f.). Für Schleswig-Holstein vgl. Art. 1 Nr. 11 und Art. 2 Nr. 11 (jeweils neuer § 16 a in Gemeindeordnung und Kreisordnung: Unterrichtung der Einwohner) des Gesetzes zur Änderung des kommunalen Verfassungsrechts vom 5. 8. 1977 (GVBl. S. 210); dazu LT-Drucks. 8/474, S. 82; LT-Drucks. 8/765, S. 6; LT-Drucks. 8/792, 8/793; Plenarprotokoll 8/42 vom 12. 7. 1977, S. 2824, 2825, 2837 ff.; oben Anm. 262.

scheid und Bürgerbegehren zurückbleiben²⁸⁸), viel bewirken wird, bleibt abzuwarten²⁸⁹). Ich selbst habe nach den bisherigen Erfahrungen²⁹⁰) meine Zweifel²⁹¹). Es erscheint mir besonders bemerkenswert, daß die Kreisordnungen, soweit ich sehe, von solchen Neuerungen bisher weitgehend verschont geblieben sind²⁹²).

Auch die Hoffnung, daß die Einführung oder Modifizierung der *Ortschafts- bzw. Bezirksverfassung*²⁹³) außerhalb der Stadt-

²⁸⁸) Vgl. dazu von den Nachweisen oben in Anm. 283, 287 vor allem *Wehling*, ZParl. 1976, 466, 467 f., 469; *Wiese*, StT 1977, 255 f.; *Rehn*, StGR 1977, 262 f.

²⁸⁹) Ähnlich *Püttner*, in: *Borchmann/Vesper*, Reformprobleme (Anm. 14), S. 13; *Ders.*, Kommunalverfassungen (Anm. 40), S. 18; *Rehn*, StGR 1977, 263. Ähnlich skeptisch schon 1962 *Scheuner*, AfK 1962, 174 f. Vgl. auch *Ders.*, AfK 1973, 32 f.; ferner die Nachweise in Anm. 290.

²⁹⁰) Vgl. dazu *Kühne/Meißner*, Züge (Anm. 283), S. 113 ff., 116 ff. (Baden-Württemberg), 132 ff., 139 f. (Bayern), 147 ff. (Rheinland-Pfalz), 159 f. (Hessen), 161 ff. (190 ff.).

²⁹¹) Zu der problematischen Mitwirkung von Ausländern (als Einwohner) vgl. für Hessen (§ 62 Abs. 6, § 72 Abs. 2 Satz 1 GO) *F. W. Schmidt*, KPolBl. 1977, 165 ff. (166); *Wiese*, StT 1977, 256 (unter Hinweis auf eine entsprechende positive EntschlieÙung des Gesamtvorstands der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände). Zur verfassungsrechtlichen Problematik vgl. (m. w. N.) die Referate von *Doehring* und *Isensee* sowie die Diskussion auf der Mannheimer Tagung 1973, VVDStRL 32 (1974), 7 ff. (36 f.), 49 ff. (91 ff., 96), 107 ff. (131, 132, 141 f., 142 f., 145 f.); *Schleberger*, StT 1977, 540, 543. Vgl. auch den vom Schleswig-Holsteinischen Landtag abgelehnten Gesetzentwurf der Fraktion der SPD — Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des Kommunalwahlrechts für Ausländer (EG-Bürger) — nebst Ausschußberichte, LT-Drucks. 8/518, 8/769; Plenarprotokoll 8/43 vom 13. 7. 1977, S. 2894/2905; ferner Plenarprotokoll 8/42 vom 12. 7. 1977, S. 2832 ff. (Unterscheidung von Einwohnern und Bürgern). Das Recht der Anhörung — § 16 a SchlH.GO (n. F. 1977), § 16 a SchlH.KrO (n. F. 1977); vgl. oben Anm. 287 — gilt auch für Ausländer; vgl. Plenarprotokoll 8/42, S. 2824; 8/43 vom 13. 8. 1977, S. 2894. — Vgl. im übrigen *Lamers*, Repräsentation und Integration der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung des Wahlrechts, 1977, insbes. S. 56 ff., 96 ff.

²⁹²) Vgl. dazu (für Hessen) *F. W. Schmidt*, KPolBl. 1977, 167 (a. E.). Vorschriften über die Unterrichtung der Einwohner des Kreises enthalten nur § 11 RhPf.KrO und § 16 a SchlH.KrO (n. F. 1977; vgl. oben Anm. 287, 291). Im übrigen hält man auf Kreisebene offenbar allenthalben die Mitwirkung sachkundiger Bürger (Einwohner; dazu Anm. 291) für ausreichend. — Zum sachkundigen Bürger allgemein vgl. *Knemeyer*, Stärkung (Anm. 199), S. 567 f.; *J. Ziegler*, Bürgerbeteiligung (Anm. 283), S. 99 ff.; *Rehn*, StGR 1977, 262.

²⁹³) Vgl. dazu vor allem *P. H. Krämer*, Die bürgerschaftliche Selbstverwaltung unter den Notwendigkeiten des egalitären Sozialstaats (Eine Untersuchung am Beispiel des Großstadtbezirks), 1970; *Siedentopf*, Verw. 1971, 282, 284 ff.; *Rauball*, Die Gemeindebezirke, Bezirksausschüsse und Ortsvorsteher, 1972; *Wiese*, Stadt- und Ge-

staaten zu einer „Mobilisierung und Aktivierung des demokratischen Potentials“²⁹⁴) auf kommunaler Ebene und zugleich zu einer institutionellen Einbindung der Bürgerinitiativen führen würden, dürfte sich nach den bisherigen Erfahrungen mit den unterschiedlichen Regelungen wohl kaum erfüllen²⁹⁵). Ohnehin haftet diesen vor allem als Ausgleich für den durch die kommunale Gebietsreform eingetretenen Verlust an bürgerschaftlicher Selbstverwaltung gedachten Gebilden allzusehr ein gewisser Trostpflaster-Charakter an²⁹⁶).

meindebezirke (Situation und Tendenzen in der Bundesrepublik Deutschland), StT 1974, 298 ff.; *Wolff/Bachof*, Verwaltungsrecht II (Anm. 24), § 86 IV d (S. 198 f.); *Pagenkopf*, Kommunalrecht 1 (Anm. 28), S. 70 f., 141, 224 f., 229 f., 233, 238, 244, 249 ff., 257 f., 261 ff., 267.; ferner *Schleberger*, StT 1974, 112; *Ders.*; StT 1977, 540, 543 f.; *Wiese*, Novellierung des Kommunal selbstverwaltungsgesetzes im Saarland, StT 1974, 114 ff. (116); *Ders.*, Bezirksverfassungen in Nordrhein-Westfalen, StT 1975, 78 ff.; *Poetzsch-Heffter*, StGB 1976, 136 (jetzt §§ 47 a—47 c SchlH.GO n. F. 1977); *R. Lange*, Kommunale Selbstverwaltung in großen Städten, ZParl. 1976, 501 ff.; *Maunz*, a. a. O. (Anm. 10), Art. 28 Rdnr. 55 (a. E.); die Nachweise in den folgenden Anmerkungen.

²⁹⁴) Vgl. *Rupp*, Die Dogmatik des Verwaltungsrechts und die Gegenwartsaufgaben der Verwaltung, DVBl. 1971, 669 ff. (671, 672, 673); *Blümel*, „Demokratisierung“ (Anm. 275), S. 33 (m. Anm. 164); *Weinberger*, Parlament (Anm. 34), S. 62 f. (63); ferner oben im Text (m. Anm. 275).

²⁹⁵) Zur unterschiedlichen, wenn auch weithin skeptischen Bewertung dieser kommunalen Untergliederung vgl. z. B. (m. w. N.) *Kne-meyer*, Stärkung (Anm. 199); S. 561, 568; *Robers*, Erfahrungen mit der Bezirksverfassung, DemGem. 1975, 187 ff.; *Vogelgesang* u. a., Bezirksverfassung, KPolBl. 1975, 383 ff.; *Wehling*, ZParl. 1976, 465 f. (466), 469; *Roeper*, Herabzonung kommunaler Kompetenzen auf Stadtteiparlamente — eine Problemskizze, ZParl. 1976, 514 ff.; *Püttner*, in: *Borchmann/Vesper*, Reformprobleme (Anm. 14), S. 11, 12; *Berg*, Struktur (Anm. 223), S. 39, 47 ff.; *Weinberger*, Parlament (Anm. 34), S. 64; *Schleberger*, Städte (Anm. 110), S. 205; *Maunz*, a. a. O. (Anm. 10), Art. 28 Rdnr. 63 (a. E.: Zitat oben in Anm. 228); *Schmidt-Jortzig*, DVBl. 1977, 805 (m. Anm. 34 f.); *Schimanke*, AfK 1977, 211 ff. (218 ff. m. Anm. 13 ff., 224 nach Anm. 21).

²⁹⁶) Vgl. dazu *Wehling*, ZParl. 1976, 466, 469; auch *Köstering*, Konzept (Anm. 108), S. 153 f. (154).

Trostpflastercharakter hat auch die in Hessen einmalige Bezirksverfassung für die „Kunststadt Lahn“ (oben im Text m. Anm. 37), wie sie in §§ 36 a—36 d des hessischen Gesetzes zur Neugliederung des Dillkreises, der Landkreise Gießen und Wetzlar und der Stadt Gießen vom 13. 5. 1974 (GVBl. I S. 237) i. d. F. des Art. 2 Nr. 3 des Gesetzes zur abschließenden Regelung von Einzelfragen aus Anlaß der kommunalen Neugliederung (Neugliederungs-Schlußgesetz) vom 26. 10. 1976 (GVBl. I S. 428) geregelt ist.

II. Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände an der Gesetzgebung

Von den angesichts der zuvor beschriebenen Zentralisierungstendenzen²⁹⁷⁾ verständlichen Forderungen nach kommunaler Mitwirkung an staatlichen Entscheidungsprozessen²⁹⁸⁾ dürfte das berechtigte Verlangen der kommunalen Spitzenverbände nach *Beteiligung an der Gesetzgebung*²⁹⁹⁾ für den Bereich des Bundes im wesentlichen als erledigt anzusehen sein. Mit der auch von der Enquete-Kommission Verfassungsreform befürworteten³⁰⁰⁾ Einfügung von Vorschriften über Anhörungsrechte der kommunalen Spitzenverbände im Gesetzgebungsverfahren³⁰¹⁾ in die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien³⁰²⁾ und in die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages³⁰³⁾ wurde dem Anliegen der kommunalen Spitzenverbände ausreichend Rechnung getragen³⁰⁴⁾. Was noch bleibt,

²⁹⁷⁾ Vgl. dazu oben unter B II.

²⁹⁸⁾ Vgl. dazu vor allem *Roters*, Mitwirkung (Anm. 56); *Voigt*, Kommunale Partizipation am staatlichen Entscheidungsprozeß, 1976 (dazu die Besprechungen von *Maunz*, BayVBl. 1977, 222 f.; *F. Schäfer*, DÖV 1977, 337 f.; *Haarmann*, DVBl. 1977, 435); *Ders.*, Kommunale Mitwirkung am Gesetzgebungsverfahren in Bund und Ländern, StGB 1977, 66 ff.; *Ders.*, StGB 1977, 139 f.; *Ders.*, Gemeinden — Partner von Bund und Ländern, DemGem. 1977, 689 ff.; die Nachweise unten in Anm. 312.

²⁹⁹⁾ Vgl. dazu neben den Nachweisen in Anm. 298 auch *F. Schäfer*, DemGem. 1974, 1052 f.; *Seele*, Lkr. 1975, 51 ff.; *Stern*, DÖV 1975, 517 f. (m. Anm. 15), 519 ff.; Enquete-Kommission Verfassungsreform, Kommissionsdrucksachen 060 und 061 (vgl. BT-Drucks. 7/5924, S. 226 = Zur Sache 2/77, S. 230); *Schmidt-Jortzig*, DVBl. 1977, 806. Vgl. im übrigen auch die folgenden Anmerkungen sowie unten im Text (m. Anm. 479).

³⁰⁰⁾ Vgl. Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform, BT-Drucks. 7/5924, S. 220, 221 f., 223, 224 f. (Tz. 1, 3.1, 3.3, 4.3, 6) = Zur Sache 2/77, S. 216 f., 219 f., 222 f., 225 ff. Dazu auch *H. P. Ipsen*, DÖV 1977, 542; *Schleberger*, StT 1977, 185 f., 186 (Tz. 2.3, 3.2); *Zeh*, Lkr. 1977, 253 f.

³⁰¹⁾ Vgl. dazu bereits oben in Anm. 48. Vgl. auch *Voigt*, Partizipation (Anm. 298), S. 43 ff. (45 ff.).

³⁰²⁾ §§ 25, 40 Abs. 3 Satz 2 GGO II i. d. F. vom 15. 10. 1976 (GMBI. S. 550). Vgl. dazu neben den Nachweisen in Anm. 48, 298 f. auch BT-Drucks. 8/906 (oben Anm. 49), S. 24, 24 f., 27 f. (zu Fragen 39, 40, 43).

³⁰³⁾ § 73 Abs. 3 a, § 74 Abs. 2 GeschO BT.

³⁰⁴⁾ Vgl. dazu auch die Regierungserklärung des Bundeskanzlers vom 16. 12. 1976 (oben Anm. 50), BT-Plenarprotokoll 8/5, S. 52 = Bulletin, Nr. 135/1976, S. 1308 (Tz. 93).

Kritik an dem angeblich begrenzten Wert des in § 25 GGO II (Anm. 302; ursprünglich § 23 a) verankerten Informationsrechts äußert *Voigt*, StGB 1977, S. 139 f.; *Ders.*, DemGem. 1977, 689. Skeptisch wohl auch *Schleberger*, StT 1977, 186 (Tz. 3.2). Zur überwiegend

ist die umstrittene, von der Enquete-Kommission empfohlene Verankerung des Anhörungsrechts in der Geschäftsordnung des Bundesrates³⁰⁵⁾ sowie ein Nachziehen³⁰⁶⁾ derjenigen Länder³⁰⁷⁾, in denen für den Bereich der Landesgesetzgebung entsprechende Vorschriften noch nicht oder in nicht ausreichendem Maße vorhanden sind³⁰⁸⁾. Die Forderung³⁰⁹⁾ nach Mitwirkung kommunaler Vertreter im *Bundesrat* hat die Enquete-Kommission Verfassungsreform zu Recht abgelehnt³¹⁰⁾, den

positiven Beurteilung des Informations- und Anhörungsrechts durch die Bundesregierung vgl. BT-Drucks. 8/906, S. 27 f. (zu Frage 43).

³⁰⁵⁾ Für Gesetzesvorlagen des Bundesrats. Vgl. Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform, BT-Drucks. 7/5924, S. 225 (Tz. 6.6) = Zur Sache 2/77, S. 228.

³⁰⁶⁾ Vgl. den Appell in der Regierungserklärung des Bundeskanzlers, a. a. O. (Anm. 304); ferner Bundeskanzler *Schmidt*, a. a. O. (Anm. 34), S. 1038.

³⁰⁷⁾ Zur unterschiedlichen Rechtslage in den einzelnen Bundesländern vgl. die unvollständigen Hinweise im Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform, BT-Druck. 7/5924, S. 224 (Tz. 6.1) = Zur Sache 2/77, S. 225 f.

Genauere, wenn auch nicht den letzten Stand wiedergebende Angaben finden sich bei *Seele*, Lkr. 1975, 52 f.; *Voigt*, Partizipation (Anm. 298), S. 54 ff. u. pass., 80 ff.; *Ders.*, StGB 1977, 66, 67; *Ders.*, DemGem. 1977, 689 ff. Zur Änderung des § 147 Hess. GO vgl. *Wiese*, ST 1977, 258.

³⁰⁸⁾ Zu der bisher fehlenden Sonderregelung für die kommunalen Spitzenverbände in Nordrhein-Westfalen vgl. kritisch (m. w. N.) *Voigt*, Partizipation (Anm. 298), S. 100 ff.; *Ders.*, StGB 1977, 67 (m. Anm. 14); *Schleberger*, Städte (Anm. 203), S. 204.

Inzwischen hat der Ältestenrat des Landtags Nordrhein-Westfalen beschlossen, daß „die Ausschüsse den auf Landesebene bestehenden kommunalen Spitzenverbänden vor der Beschlußfassung über einen ihnen überwiesenen Beratungsgegenstand, durch den wesentliche Belange von Gemeinden und Gemeindeverbände berührt werden, Gelegenheit zur schriftlichen und mündlichen Stellungnahme geben sollen“. Dies gelte insbesondere bei Gesetzentwürfen, die ganz oder teilweise von den Gemeinden oder Gemeindeverbänden auszuführen seien, deren öffentliche Finanzen unmittelbar betreffen oder auf ihre Verwaltungsorganisation einwirkten. Vgl. Landtag intern, Nr. 21/16. 9. 1977, S. 6.

³⁰⁹⁾ Nur des Deutschen Städte- und Gemeindebundes. Die Forderung wird noch jetzt unterstützt von *Voigt*, Partizipation (Anm. 298), S. 157; *Ders.*, StGB 1977, 69 f. (m. Anm. 31 ff.).

³¹⁰⁾ Vgl. Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform, BT-Drucks. 7/5924, S. 220, 223 f. (Tz. 1.2, 4.3, 5) = Zur Sache 2/77, S. 216, 222 f., 223 f.; ferner *Stern*, DÖV 1975, 517, 518 f.; *Roters*, Mitwirkung (Anm. 56), S. 171 ff.; *Ders.*, Art. 28 GG (Anm. 56), Rdnr. 50; *H. P. Ipsen*, DÖV 1977, 542; *Schleberger*, ST 1977, 185, 186 (Tz. 2.3, 3.1); *Zeh*, Lkr. 1977, 253 (Tz. 3.2); *Schmidt-Jortzig*, DVBl. 1977, 806 (m. Anm. 44 ff.).

Zu der bereits Ende der zwanziger Jahre vom Präsidenten des Deutschen Städtetages *Mulert* geforderten Beteiligung kommunaler Vertreter im Reichsrat vgl. *Forsthoff*, Krise (Anm. 5), S. 65 ff.

noch immer durch das Schrifttum³¹¹⁾ geisternden Vorschlag, *Gemeindekammern* auf Bundes- oder Landesebene einzurichten, aus gutem Grund erst gar nicht aufgegriffen³¹²⁾.

III. Funktionalreform

Ob der eingangs beklagte Wanderungsprozeß kommunaler Aufgaben von unten nach oben³¹³⁾ durch die früher als Fortsetzung der Gebietsreform³¹⁴⁾ gepriesene, in Nordrhein-Westfalen³¹⁵⁾ noch immer ausstehende³¹⁶⁾ *Funktionalreform*³¹⁷⁾ um-

(67 ff.); Seele, Positionen (Anm. 21), 875 (Anm. 6); Stern, DÖV 1975, 517 (m. Anm. 6); Roters, a. a. O., S. 171 (Anm. 238).

³¹¹⁾ Für die Einrichtung von Gemeindekammern auf Landesebene gegenwärtig vor allem Voigt, Partizipation (Anm. 298), S. 153 ff., 157; Ders., StGB 1977, 69 (m. Anm. 28 ff.); Ders., DemGem. 1977, 691. Vgl. zu diesem Vorschlag bereits kritisch (jeweils m. w. N.) Stern, DÖV 1975, 516 f. (m. Anm. 9 ff.); Roters, Mitwirkung (Anm. 56), S. 173 ff., 188 f. (vgl. aber S. 182 ff., 189 u. pass.); Ders., Art. 28 GG (Anm. 56), Rdnr. 50; F. Schäfer, DÖV 1977, 337; Schmidt-Jortzig, DVBl. 1977, 806 (m. Anm. 44 ff.).

³¹²⁾ Vgl. Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform, BT-Drucks. 7/5924, S. 224 (Tz. 5.5) = Zur Sache 2/77, S. 225.

Zur Beteiligung der Gemeinden und Gemeindeverbände an höherstufigen Verwaltungsentscheidungen usw. vgl. die Zusammenstellung bei Voigt, Partizipation (Anm. 298), S. 105 ff. — Zur Mitwirkung an der Planung vgl. auch Roters, Mitwirkung (Anm. 56), S. 93 ff. Vgl. im übrigen die Angaben über die Beteiligung von Vertretern der kommunalen Spitzenverbände in Planungsgremien des Bundes in BT-Drucks. 8/906 (oben Anm. 49), S. 24, 25 ff. (zu Fragen 39, 42); Schmidt-Jortzig, DVBl. 1977, 806 (m. Anm. 43). — Vgl. auch unten im Text (m. Anm. 475 ff.).

³¹³⁾ Vgl. oben unter B II 3.

³¹⁴⁾ Vgl. dazu z. B. Berkenhoff, Die Funktionalreform als Fortsetzung der Gebietsreform, StGR 1975, 6 ff.; Die Funktionalreform als Fortsetzung der Gebietsreform (Podiumsgespräch), Schriftenreihe des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Heft 22, 1975; Rothe, Gebietsreform zwingt zur Funktionalreform, DemGem. 1975, 363 ff.; Tschira, Funktionalreform (Anm. 234), S. 279 ff.

Zum gegenwärtigen Verständnis des Verhältnisses von Gebietsreform und Funktionalreform vgl. z. B. die kontroversen Standpunkte von Siedentopf, DVBl. 1975, 13 ff.; Ders., Anforderungen (Anm. 35), S. 11, 19 f.; Wagener, Anforderungen (Anm. 108), S. 29, 30, 47 ff.; Knemeyer, Funktionalreform (Anm. 110), S. 59; Köstering, Konzept (Anm. 108), S. 148, 149; ferner unten in Anm. 329.

³¹⁵⁾ Zur gegenwärtigen (kaum noch überschaubaren) Diskussion um die Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen vgl. vor allem: den vielzitierten und -kritisierten Bericht einer Interministeriellen Projektgruppe „Zuständigkeitsverteilung zwischen Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden in Nordrhein-Westfalen nach Abschluß der kommunalen Neugliederung (Zuständigkeitsbericht Kreise/Gemeinden NW)“ vom 30. 6. 1974 (hektographiert; Landtag NW, Vorlage 7/1634); Funktionalreform (Eine Dokumentation des Städtetages NW), 1975 (hektographiert); Funktionalreform in Nordrhein-

gekehrt oder zumindest gestoppt werden kann³¹⁸), wage ich zu bezweifeln³¹⁹). In Anlehnung an kritische Ausführungen des neuen Präsidenten des Deutschen Städtetages, des Stuttgarter Oberbürgermeisters *Rommel*³²⁰), könnte man zur Funktionalreform, jedenfalls was die kreisangehörigen Gemeinden und Städte anbelangt, mit Shakespeare fast sagen: „Viel Lärm um

Westfalen (Tagungsbericht), 1977 (oben Anm. 35), insbes. die Beiträge von *Köstering*, Konzept (Anm. 147), S. 147 ff. und von *Rombach*, Funktionalreform auf Landesebene, S. 173 ff.; *Köstering*, SKV 1977, 193 ff.; ferner: Grundsätze des NW Städte- und Gemeindebundes zur Funktionalreform im kommunalen Bereich, StGR 1977, 65; Vom Landkreistag zehn Thesen zur Funktionalreform, KPolBl. 1977, 731 (auch 705); 10 Thesen des Landkreistages Nordrhein-Westfalen zur Funktionalreform, Lkr. 1977, 454; *R. Frey*, Kommunale Selbstverwaltung in der Funktionalreform (Tagungsbericht), DemGem. 1977, 642 f.; Ausschuß erwartet wesentliche Eckwerte zur Funktionalreform bis Herbst 1978, Landtag intern, Nr. 22/23. 9. 1977, S. 1, 3; *Grünschläger*, Funktionalreform, StGR 1977, 258 ff.; *Rehn*, Zum Stand der Funktionalreform, StGR 1977, 281 ff.; *Erlenkämper*, Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und Funktionalreform, StT 1977, 545 ff. Vgl. im übrigen die Nachweise in Anm. 314, 317 sowie unten im Text (m. Anm. 338 ff., 358 ff.).

³¹⁶) A. M. offenbar *Köstering*, Konzept (Anm. 108), S. 159 (im Widerspruch zu S. 148, 152), der von einer „imponierenden Leistungsbilanz“ spricht, die vergangene Funktionalreformen bereits erbracht hätten.

³¹⁷) Vgl. dazu aus dem umfangreichen Schrifttum (jeweils m. w. N.) vor allem: Neuordnung der Verwaltung (Ein Beitrag zur Funktionalreform), Neue Schriften des Deutschen Städtetages, Heft 31, 1975; *Pappermann/Roters/Vesper*, Maßstäbe (Anm. 56); *Richter*, Verfassungsprobleme (Anm. 6); ferner: die Beiträge in „der Landkreis“ 7—8/1974 (oben Anm. 107), insbes. S. 217, 218, 219 ff. u. pass.; *Seele*, Stand und Tendenzen der Funktionalreform in Bund und Ländern, ebenda, S. 325 ff.; *Ders.*, Lkr. 1976, 291 f.; *Pappermann*, Maßstäbe für die Funktionalreform im Kreis (Erläutert am Beispiel der Bauaufsicht), Lkr. 1977, 295 ff.; Stärkung der gemeindlichen Selbstverwaltung im Kreis, StGB 1975, 107 f.; Thesen (des Hauptausschusses des Deutschen Städtetages) zur Funktionalreform im Kreis, StT 1975, 295 f.; *Wiese*, Probleme der Funktionalreform im Kreis, SKV 1975, 226 ff.; *Roters*, DemGem. 1976, 286 ff.; *v. Mutius*, StGB 1977, 167 ff. (ohne Fußnoten auch abgedruckt in Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen — oben Anm. 35 —, S. 193 ff.); *Maunz*, a. a. O. (Anm. 10), Art. 28 Rdnr. 53. Vgl. im übrigen die Nachweise in Anm. 314 f. sowie in den folgenden Anmerkungen.

³¹⁸) Vgl. dazu auch *Püttner*, Lkr. 1976, 284 (m. Anm. 30); *Ders.*, DÖV 1977, 473 (m. Anm. 7 f.); *Weinberger*, Parlament (Anm. 34), S. 61 ff. (62).

³¹⁹) Im Ergebnis ebenso *Wagener*, DÖV 1976, 257 ff.; *Ders.*, Anforderungen (Anm. 108), S. 29 ff. (35 f., 37 f., 44 ff., 46, 50 f.); *Ders.*, Lkr. 1977, 15 ff.; *Ders.*, Lkr. 1977, 437 f. Vgl. auch die Vorbehalte von *Seele*, Lkr. 1976, 291 (m. Anm. 41); *Köstering*, Konzept (Anm. 108), S. 148, 159 ff.; *Schmidt-Jortzig*, DVBl. 1977, 805 f. (m. Anm. 41 f.).

³²⁰) Vgl. *Rommel*, StT 1977, 359.

nichts³²¹⁾. *Wagener*³²²⁾ hat drastisch von den Riesen-Katalogen mit „Kleinvieh“-Zuständigkeiten gesprochen, um die es insofern weit geht³²³⁾.

Obwohl einmal nicht zuletzt als Ausgleich für die von der Gebietsreform betroffenen Gemeinden gedacht³²⁴⁾, läuft die Funktionalreform trotz der verfassungsrechtlichen Vorgaben³²⁵⁾, im Ergebnis, wenn auch in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich³²⁶⁾, nach meinem Eindruck insgesamt auf eine Stärkung der *Kreisebene* — kreisfreie Städte und Krei-

³²¹⁾ Vgl. dazu auch *Siedentopf*, StGB 1977, 166, dem ich jedoch in seiner Beurteilung der Aufgabenverlagerung nicht zustimmen kann. Vgl. dazu auch oben in Anm. 219 sowie unten im Text (m. Anm. 361 ff.).

³²²⁾ Vgl. *Wagener*, Anforderungen (Anm. 108), S. 45, 46; *Ders.*, Lkr. 1977, 15; *Ders.*, Lkr. 1977, 437. *Siedentopf*, StGB 1977, 166 spricht in diesem Zusammenhang von „Entrümpelungsaktion“.

³²³⁾ Vgl. zu diesen Katalogen auch *Siedentopf*, Anforderungen (Anm. 35), S. 17 f. — Für Baden-Württemberg vgl. etwa LT-Drucks. V/4898, 6/4500, 6/9160; Erstes Gesetz zur Funktionalreform vom 14. 3. 1972 (Ges.Bl. S. 92); Zweites Gesetz zur Funktionalreform vom 3. 3. 1976 (Ges.Bl. S. 235); *Bulling*, Die Verwaltungsreform in Baden-Württemberg, DÖV 1975, 329 ff.; — für Bayern vgl. *Süß*, Funktionalreform in Bayern, BayVBl. 1975, 1 ff.; *Ders.*, Der Stand der Funktionalreform in Bayern, BayVBl. 1976, 449 ff.; *Knemeyer*, StGB 1976, 297; *Ders.*, Funktionalreform (Anm. 110), S. 53 ff. (58 ff.); Gemeindliche Aufgaben nach der Gebietsreform, StT 1977, 425; *Tschira*, Funktionalreform (Anm. 234), 279 ff.; — für Hessen: *Winterstein*, Funktionalreform in Hessen, in: Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen (Anm. 34), S. 101 ff.; — für Niedersachsen: *Reiss*, Funktionalreform (Anm. 186), S. 81, 85 ff., 95, 98 f.; *Schmidt-Jortzig*, DVBl. 1977, 805 (m. Anm. 41). Vgl. auch die Nachweise in Anm. 317. Nach *Köstering*, Konzept (Anm. 323), S. 152 hat es die nordrhein-westfälische Landesregierung abgelehnt, ein Gesamtprogramm mit riesigen Aufgabenkatalogen zu erarbeiten. Zu den inzwischen vorliegenden Projektgruppen-Berichten vgl. Landtag intern, Nr. 22/1977, S. 3. Vgl. im übrigen die Nachweise oben in Anm. 315.

³²⁴⁾ Vgl. oben in Anm. 314.

³²⁵⁾ Vgl. dazu ausführlich v. *Mutius*, StGB 1977, 167 ff.; auch *Maunz*, a. a. O. (Anm. 10), Art. 28 Rdnr. 53.

Zum Subsidiaritätsprinzip im Verhältnis zwischen kreisangehörigen Gemeinden (Städten) und Kreisen vgl. (m. w. N.) v. *Mutius*, StGB 1977, 169 (m. Anm. 16 ff.), 171 (m. Anm. 49); *Ders.*, Grundfälle zum Kommunalrecht, JuS 1977, 592 ff. (596 ff.); ferner Kreisstufenbericht (Anm. 107), S. 9 f. (10); Tz. 2.43); StGB 1976, 53; *Lankau*, StGB 1976, 113 (m. Anm. 11 ff.), 115 (m. Anm. 32 ff.); *Siedentopf*, Anforderungen (Anm. 35), S. 21 f. Kritisch hierzu z. B. *Pappermann/Roters/Vesper*, Maßstäbe (Anm. 56), S. 24 ff.; *Pappermann*, Verfassungsrechtliche Grundlagen der Funktionalreform im kommunalen Bereich, SKV 1976, 1 ff. (5 f.); *Wagener*, Anforderungen (Anm. 108), S. 28; vgl. aber auch *Ders.*, Lkr. 1977, 438. — Vgl. ferner unten in Anm. 357.

³²⁶⁾ Vgl. die Nachweise in Anm. 323.

se³²⁷⁾ — hinaus³²⁸⁾). Das gilt z. B. für Bayern, wo „die Neuverteilung von Staatsaufgaben im Zuge der Funktionalreform . . . demnach auch in Zukunft hauptsächlich zwischen Regierung und Kreisverwaltungsbehörde stattfinden“³²⁹⁾ wird³³⁰⁾.

Aber auch dort, wo man — wie z. B. in Baden-Württemberg³³¹⁾ — bemüht war, die lebhaft geschürten Erwartungen der durch die Gebietsreform in ihrer Verwaltungs- und Leistungskraft gestärkten Gemeinden — Großgemeinden, kreisangehörige Städte, Große Kreisstädte, auch Verwaltungsgemeinschaften — nicht gänzlich zu enttäuschen, hat die *Herabzonung* bisheriger Kreisaufgaben³³²⁾ allenfalls zu einem kurzen Stillstand des Wanderungsprozesses geführt. Nicht zu übersehen ist nämlich, daß im Zuge der zeitlich parallelen und unaufhaltsamen Vergesetzlichung ehemals freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinden³³³⁾ die Tendenz offenbar

³²⁷⁾ Vgl. dazu auch bereits oben im Text (m. Anm. 183 ff.).

³²⁸⁾ Zur Verlagerung erstinstanzlicher Aufgaben der staatlichen Mittelinstanz auf die Kreisebene vgl. z. B. *Köstering*, Konzept (Anm. 108), S. 165 f., 167; *Schleberger*, Städte (Anm. 110), S. 203, 211 ff.; *Pappermann*, Funktionalreform (Anm. 108), S. 213 f.; die Nachweise in Anm. 329.

³²⁹⁾ Vgl. *Süß*, BayVBl. 76, 451. An der gleichen Stelle heißt es: „Zwar sind in den Diskussionen um die Gemeindegebietsreform zu hochgespannte Erwartungen auf eine Vermehrung des Aufgabenbestandes der Gemeinden erkennbar geworden. Man behauptete sogar, die Funktionalreform diene in erster Linie dazu, die ‚Übel der Gemeindegebietsreform erträglich zu machen‘. Eine solche Auffassung verkennt jedoch m. E. das Zusammenwirken zwischen Gemeindegebietsreform und Funktionalreform.“

³³⁰⁾ Vgl. dazu auch *Knemeyer*, StGB 1976, 297; *Ders.*, Funktionalreform (Anm. 110), S. 58 ff.; *Tschira*, Funktionalreform (Anm. 234), S. 282 ff., 286 ff.

³³¹⁾ Hierzu und zum Folgenden vgl. *Wagener*, Lkr. 1977, 437 f.; ferner die Nachweise oben in Anm. 323.

³³²⁾ Z. B. der umstrittenen (staatlichen) Bauaufsicht. Vgl. dazu etwa *Wagener*, Lkr. 1977, 437; *Ders.*, Anforderungen (Anm. 108), S. 47 ff. Für die übrigen Bundesländer vgl. z. B. *Süß*, BayVBl. 1976, 449 f.; *Knemeyer*, Funktionalreform (Anm. 110), S. 60; *Tschira*, Funktionalreform (Anm. 234), S. 290 ff.; *Siedentopf*, Anforderungen (Anm. 35), S. 23 ff.; *Ders.*, Funktionalreform (Anm. 35), S. 75 f.; ferner *Pappermann*, Lkr. 1976, 295 ff. Skeptisch *Köstering*, Konzept (Anm. 108), S. 148, 159 f., 161 ff. Vgl. im übrigen unten im Text (m. Anm. 358 ff.).

³³³⁾ Vgl. dazu bereits oben im Text (m. Anm. 103 ff.). — Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, daß im Schrifttum nicht nur die Gemeinden, sondern auch die Kreise der *Ortsstufe* zugeordnet werden. Vgl. z. B. *Köstering*, Konzept (Anm. 108), S. 153. Nach § 96 Abs. 1 Satz 1 BSHG sind die kreisfreien Städte und die Landkreise die „örtlichen“ Träger der Sozialhilfe. Abweichend — und zutreffend, weil zwischen Kreisebene und Gemeindeebene klar

überall dahingeht, grundsätzlich die *Zuständigkeit der Stadt- und Landkreise* festzulegen³³⁴). *Funktionalreform als Fortsetzung der Gebietsreform*³³⁵? Davon kann, schaut man auf ihre bescheidenen praktischen Ergebnisse, jedenfalls bei den kreisangehörigen Gemeinden und Städten bisher kaum die Rede sein. Ob sich daher die hochgeschraubten Erwartungen in Nordrhein-Westfalen³³⁶) erfüllen werden, wird erst die Zukunft zeigen³³⁷).

IV. Leistungs- und Verwaltungsverbund im kreisangehörigen Raum

Trotz einiger Nachhutgefechte³³⁸) vom Tisch sein dürfte das im Zusammenhang mit den Vorstellungen zur kommunalen Funktionalreform vor allem vom Deutschen Landkreistag empfohlene und die kommunalen Spitzenverbände entzweie³³⁹), in den letzten Jahren ausgiebig diskutierte³⁴⁰) Modell

unterscheidend — dagegen *Wagener*, DÖV 1976, 254; *Ders.*, Lkr. 1977, 14. Vgl. dazu im übrigen unten im Text (m. Anm. 341 ff., 347).

³³⁴) Vgl. dazu oben in Anm. 108 sowie im Text (m. Anm. 184 ff.).

³³⁵) Vgl. oben im Text (m. Anm. 314). — Zur Funktionalreform als Daueraufgabe vgl. etwa *Knemeyer*, StGB 1976, 297; *Siedentopf*, StGB 1977, 166; *Reiss*, Funktionalreform (Anm. 186), S. 90, 95; *Köstering*, Konzept (Anm. 108), S. 151.

³³⁶) Vgl. dazu den Bericht von *R. Frey*, DemGem. 1977, 642; *Köstering*, Konzept (Anm. 108), S. 148, 159. Vgl. im übrigen die Nachweise oben in Anm. 315 sowie unten im Text (m. Anm. 358 ff.).

³³⁷) Zu der hier nicht weiter zu behandelnden Frage der *Einheit der Verwaltung auf Kreisebene* (Eingliederung bzw. Kommunalisierung von Sonderbehörden) — Gesundheitsämter, Veterinärämter, Katasterämter usw. — vgl. z. B. *Fechtrup*, Kommunalisierung von staatlichen Sonderbehörden, in: Neuordnung der Verwaltung (Anm. 317), S. 113 ff.; *Seele*, Lkr. 1976, 291 f.; *Wagener*, Lkr. 1977, 438 f.; *Siedentopf*, Funktionalreform (Anm. 35), S. 78; *Winterstein*, Funktionalreform (Anm. 323), S. 103 ff.; *Köstering*, Konzept (Anm. 108), S. 155, 165; *Schleberger*, Städte (Anm. 110), S. 203, 207 ff.; *Ders.*, Funktionalreform (Anm. 233), S. 247; *Pappermann*, Funktionalreform (Anm. 108), S. 214 f.; *Rehn*, Funktionalreform (Anm. 233), S. 239; *Tschira*, Funktionalreform (Anm. 234), S. 296 ff. Vgl. auch das hess. Gesetz zur Eingliederung von Sonderverwaltungen vom 14. 7. 1977 (GVBl. I S. 319); dazu JuS 1977, 702.

Zur *Einräumigkeit* zwischen Verwaltungsträgern vgl. BVerfGE 34, 216 (233 f.) = DVBl. 1973, 304 (306) m. Anm. von *Pappermann*, S. 308 ff. (309 m. Anm. 13); *Köstering*, a. a. O., S. 155 f. Zu den insoweit bedachten Folgewirkungen der Gebietsreform vgl. oben im Text (m. Anm. 38).

³³⁸) Vgl. dazu etwa die Kontroverse zwischen *Wilhelm*, Lkr. 1977, 203 ff. (205, Nr. 4), und *Reiss*, StGB 1977, 264 ff. (265); ferner die Nachweise unten in Anm. 339 ff.

³³⁹) Vgl. zu diesem „Verbandsgerangel“ und seinem Hintergrund z. B. *Siedentopf*, Anforderungen (Anm. 35), S. 18; *Köstering*, Konzept (Anm. 108), S. 161; *Rehn*, Funktionalreform (Anm. 233), S. 227;

eines *Leistungs- und Verwaltungsverbundes* im kreisangehörigen Raum³⁴¹). Nach diesem Modell³⁴²) sollte „der Kreis mit den kreisangehörigen Gemeinden als funktional einheitlicher, in der Organisation gestufter Leistungs- und Verwaltungsverbund angesehen werden, der im administrativen System der einheitlichen Verwaltung der kreisfreien Stadt gegenübersteht, aber nicht völlig entspricht“³⁴³). Abgesehen davon, daß dieser Form einer Misch- oder Verbundverwaltung zwischen Gemeinde- und Kreisebene³⁴⁴) Art. 28 Abs. 2 GG entgegensteht³⁴⁵),

Schleberger, Funktionalreform (Anm. 233), S. 241; v. Mutius, StGB 1977, 167 f. (m. Anm. 4). Vgl. auch bereits oben im Text (m. Anm. 188).

³⁴⁰) Allerdings nicht in Bayern. Vgl. dazu Knemeyer, Funktionalreform (Anm. 110), S. 59.

³⁴¹) Vgl. dazu vor allem den Zuständigkeitsbericht Kreise/Gemeinden NW (Anm. 315), S. 65 ff., 174 f.; Entwicklung ländlicher Räume, hrsg. von der Konrad-Adenauer-Stiftung, 1974, S. 236, 237 ff.; Pappermann, Zur Problematik der Kreisentwicklungsplanung, DÖV 1973, 505 ff. (508); Ders., Zum Problem der Sonderstellung größerer Städte im Kreis, Verw. 1974, 163 ff. (172 ff.); Ders.: Verwaltungsverbund im kreisangehörigen Raum, DÖV 1975, 181 ff.; Ders., Lkr. 1976, 296; Ders., Funktionalreform (Anm. 108), S. 216, 220 f., 223; Roters, Mitwirkung (Anm. 56), S. 27 ff., 44 ff.; Ders., DemGem. 1976, 286 ff.; Ders., SKV 1976, 226; Ders., Art. 28 GG (Anm. 56), Rdnr. 50, 62 f.; Pappermann/Roters/Vesper, Maßstäbe (Anm. 56), S. 18 ff. (23 f.); Ernst/Suderow, Zulässigkeit (Anm. 76), S. 23 ff. Vgl. im übrigen die Nachweise unten in Anm. 368.

³⁴²) Gegen dieses Modell und damit für eine klare Aufgabentrennung zwischen kreisangehörigen (Städten) und Kreisen haben sich vor allem ausgesprochen: Wiese, SKV 1975, 226 ff.; Ders., Die großen kreisangehörigen Städte nach der kommunalen Gebietsreform, in: Neuordnung der Verwaltung (Anm. 317), S. 79 ff. (85 ff.); Siedentopf, DVBl. 1975, 13 ff. (15 ff., 18, 20); Ders., Stellungnahme Rastede (Anm. 186), S. 27 ff.; Ders., StGB 1976, 275; Ders., Anforderungen (Anm. 35), S. 21; Knemeyer, DVBl. 1976, 383; Ders., StGB 1976, 297; Ders., Funktionalreform (Anm. 110), S. 59; Wagener, DÖV 1976, 261 f., 263; Ullrich, Zur Fehlerhaftigkeit des sogenannten funktionalen Selbstverwaltungsverständnisses, StGB 1977, 102 ff. (102, 110); Reiss, Funktionalreform (Anm. 186), S. 95; Ders., StGB 1977, 265; Rehn, Funktionalreform (Anm. 233), S. 229 ff. (230 f.); Schleberger, Funktionalreform (Anm. 233), S. 242, 245 f. (246); v. Mutius, StGB 1977, 167, 171 (m. Anm. 47), 171 f. (m. Anm. 54 ff., 68); StGR 1977, 65; Richter, Verfassungsprobleme (Anm. 6), S. 40 ff., 151 ff., 182; Schmidt-Jortzig, DVBl. 1977, 806 f. (m. Anm. 51 ff.). Vgl. im übrigen die Nachweise zur Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen oben in Anm. 315 sowie unten im Text (m. Anm. 357). Zur umstrittenen Kreisentwicklungsplanung vgl. im Text (m. Anm. 356).

³⁴³) So Entwicklung ländlicher Räume (Anm. 341), S. 237. Ähnlich schon vorher Pappermann, DÖV 1973, 508 (allerdings mit nicht zutreffenden Nachweisen in Anm. 33).

³⁴⁴) Welche die Gemeinden praktisch zu Außenstellen der Kreise machen würde. Vgl. dazu Köstering, Konzept (Anm. 108), S. 163.

nötigt die bisherige Entwicklung, insbesondere die zuvor geschilderte Aushöhlung der gemeindlichen Selbstverwaltung³⁴⁶), keineswegs zu derartigen Radikallösungen³⁴⁷). Zwar hat das Bundesverfassungsgericht schon in seinem Coburg-Urteil vom 30. 1. 1973³⁴⁸) ausgeführt, daß sich in den letzten Jahrzehnten die Verhältnisse in der öffentlichen Verwaltung grundlegend geändert hätten. Die kreisfreien Städte und die Landkreise bildeten innerhalb des dreistufigen Verwaltungsaufbaus die unterste gebietliche Verwaltungseinheit, in der Selbstverwaltung und Staatsverwaltung vereinigt seien. In den genannten Einheiten liege der Schwerpunkt der inneren Verwaltung, sei es Vollzug der staatlichen Gesetze, sei es freie Leistungsverwaltung. Die von den kreisfreien Städten und Kreisen zu leistenden, heute anspruchsvoller gesehenen Aufgaben hätten an Bedeutung erheblich zugenommen³⁴⁹).

Ob man nun dieser Positionsbeschreibung, in der — trotz Gebietsreform — die kreisangehörige Gemeinde oder Stadt gar nicht mehr auftaucht³⁵⁰), zustimmt oder nicht³⁵¹): Nach wie

³⁴⁵) Vgl. dazu zuletzt *v. Mutius*, StGB 1977, 171 (m. Anm. 47), 171 f. (m. Anm. 54 ff., 68); *Schmidt-Jortzig*, DVBl. 1977, 806 f. (m. Anm. 51 ff.). Vgl. auch die Nachweise in Anm. 342; ferner unten in Anm. 350 sowie im Text (m. Anm. 352 ff.).

³⁴⁶) Vgl. oben unter B I, II.

³⁴⁷) Zu der — abzulehnenden — Vorstellung, daß nicht nur die Gemeinden, sondern auch die Kreise der Ortsstufe zuzurechnen seien, vgl. bereits oben in Anm. 333.

³⁴⁸) BVerfGE 34, 216 (233) = DVBl. 1973, 304 (306) m. Anm. v. *Pappermann*, S. 308 ff. (309). Vgl. dazu auch: Entwicklung ländlicher Räume (Anm. 341), S. 237.

³⁴⁹) Das Bundesverfassungsgericht verweist an dieser Stelle vor allem auf „Polizei, modernes Schulwesen, Krankenhauswesen, Versorgung mit Strom, Gas und Wasser, Müllbeseitigung, Straßenbau, Bauwesen, Sozialhilfe, Sportanlagen, Erholungszentren, Gewerbe- und Industrieansiedlungen, Planungswesen usw.“ Vgl. zu diesen Aufgaben auch bereits oben im Text (m. Anm. 107 f.).

Zu der mit dem Coburg-Urteil des Bundesverfassungsgerichts nicht in Einklang stehenden Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs für das Land Baden-Württemberg vgl. oben im Text (m. Anm. 195, 197); ferner unten in Anm. 351.

³⁵⁰) Zum Verhältnis zwischen kreisangehörigen Gemeinden und Kreis hat das Bundesverfassungsgericht allerdings schon in seinem Beschluß vom 21. 5. 1968, BVerfGE 23, 353 (368) — vor Abschluß der Gemeindegebietsreform — ausgeführt: „Wie schon erwähnt, sind die Kreise und kreisangehörigen Gemeinden im Laufe der geschichtlichen Entwicklung zu einer Gemeinschaft geworden, die nicht nur territorial, sondern auch nach Zweckbestimmung und Funktion aufs engste verbunden und verflochten ist. Die Aufgaben von Kreis und Gemeinde überschneiden sich häufig. Sie betreffen die Gemeindebürger, die gleichzeitig auch Kreiseingesessene sind. Die Zuständigkeit der einen oder anderen dieser Selbstverwaltungskörperschaften bestimmt sich weitgehend nicht nach der Wesensart

vor können sich die ebenfalls neugegliederten kreisangehörigen Gemeinden und Städte auf Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG berufen³⁵²), wonach ihnen das Recht gewährleistet sein muß, jedenfalls die ihnen noch verbliebenen³⁵³) und in einem Kernbereich³⁵⁴) unantastbaren *Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung* zu regeln. Das schließt aber in Ansehung der gemeindlichen Selbstverwaltungsaufgaben nicht nur einen funktionalen *Verwaltungs- und Planungsver-*

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 Grenzen sind fließend; sie können sich ändern und sie ändern sich. Die Gemeinden sind im Rahmen des Kreises nicht etwa in sich und gegen den Kreis abgeschlossen.“ Vgl. zu diesen bei W. Weber, Selbstverwaltungskörperschaften (Anm. 84), S. 340 f. nur teilweise wiedergegebenen Ausführungen die berechtigte Kritik von Siedentopf, Stellungnahme Rastede (Anm. 186), S. 29 f. Vgl. im übrigen bereits oben im Text (m. Anm. 199 ff.) sowie unten in Anm. 465.

³⁵¹) Siedentopf, DVBl. 1975, 17 (m. Anm. 26) meint, der unterschiedliche Umfang verfassungsrechtlicher Garantie im Tätigkeitsbereich werde verdeckt, wenn der Kreis als sozialstaatliche Leistungsverwaltung der Verwaltung der kreisfreien Städte gegenübergestellt werde und beide als die eigentlichen Träger moderner Leistungsverwaltung bezeichnet würden. Dies sollte auch nicht aus der oben im Text wiedergegebenen „mißverständlichen Formulierung“ des Coburg-Urteils abgeleitet werden, da hier die Gleichstellung nur als unterste gebietliche Verwaltungseinheit erfolgt sei, in der Selbstverwaltung und Staatsverwaltung zusammenträfen.

Ich habe jedoch Zweifel, ob man wie Siedentopf die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts, die sich immerhin auf die Rückkreisung einer bisher kreisfreien Stadt beziehen, als lediglich mißverständliche Formulierungen qualifizieren kann. Jedenfalls bleibt abzuwarten, wie das Gericht zu gegebener Zeit seine allzu apodiktischen Ausführungen im Coburg-Urteil interpretiert. In keinem Fall zu vereinbaren sind sie nach meiner Auffassung — betrachtet man die in Anm. 349 wiedergegebene Aufgabenumschreibung der Kreisebene — mit dem oben (im Text m. Anm. 187 ff., 195, 197) wiedergegebenen und kritisierten Urteil des BaWüStGH vom 24. 3. 1977. In seinem Rastede-Beschluß vom 10. 9. 1976, S. 2 f. (oben im Text m. Anm. 186) ist das Bundesverfassungsgericht den hier aufgeworfenen Fragen noch ausgewichen.

³⁵²) Und zwar auch gegenüber dem Kreis. Abweichend die bisher vereinzelt gebliebene Auffassung von Pappermann, DVBl. 1976, 766 ff.; Tschira, Funktionalreform (Anm. 234), S. 287. Dagegen zu treffend Siedentopf, Selbstverwaltungsgarantie (Anm. 48), S. 26 f. Auch diese Frage hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Rastede-Beschluß vom 10. 9. 1976, S. 3 (oben im Text m. Anm. 186) offengelassen.

³⁵³) Vgl. dazu oben im Text (m. Anm. 163 f., 218).

³⁵⁴) Vgl. dazu oben im Text (m. Anm. 81 ff., 165 ff., 194 ff.).

*bund*³⁵⁵⁾ — und damit auch eine integrierte *Kreisentwicklungsplanung*³⁵⁶⁾ — aus, sondern nötigt umgekehrt immer noch zu einer *Abgrenzung* der freiwilligen und gesetzlichen *Selbstverwaltungsaufgaben* zwischen kreisangehörigen Gemeinden

³⁵⁵⁾ Auch *Wagener*, DÖV 1976, 261 f. bezweifelt, daß der Verwaltungs- und Planungsverbund zwischen Kreisen und Gemeinden für die Zukunft der neuen Kreise das richtige Leitbild sei. Vgl. im übrigen die ablehnenden Stimmen oben in Anm. 342.

Zur Stellung der Kreise in der Raumplanung vgl. *v. d. Heide/Neumann*, Lkr. 1976, 301 ff.

³⁵⁶⁾ Vgl. dazu vor allem (jeweils m. w. N.) *Göb/Laux/Salzwedel/Breuer*, Kreisentwicklungsplanung, 1974; *Roters*, Mitwirkung (Anm. 56), S. 98 ff. (109 f., 111 ff.); *Göb*, Planung (Anm. 234), S. 95 ff.; *Niemeier*, Die Stellung der Kreise in der Raum- und Entwicklungsplanung, ebenda, S. 128 ff.; *v. d. Heide/Neumann*, Die Kreise in der Raumplanung, LKr. 1976, 301 ff.

Kritisch zu dem nicht zuletzt aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht realisierbaren und inzwischen gescheiterten Modell einer für die kreisangehörigen Gemeinden und Städte verbindlichen Kreisentwicklungsplanung vgl. z. B. aus dem umfangreichen Schrifttum der letzten Zeit vor allem (m. w. N.) *Richter*, Verfassungsprobleme (Anm. 6), S. 43 ff., 161 ff., 182; ferner: *Erbguth*, Probleme des geltenden Landesplanungsrechts (Ein Rechtsvergleich), 1975, S. 61 ff., 210 ff.; *Schmidt-Aßmann*, DVBl. 1975, 6 ff., 12 f.; *Wahl*, Buchbesprechung, Verw. 1975, 116 ff.; *Rietdorf*, Kreisentwicklungsplanung in Nordrhein-Westfalen, DÖV 1975, 191 ff.; *Siedentopf*, DVBl. 1975, 19 f.; *Ders.*, StGB 1977, 165; *Ders.*, Anforderungen (Anm. 35), S. 21; *Ders.*, Selbstverwaltungsgarantie (Anm. 48), S. 47; *Wagener*, DÖV 1976, 259 ff., 263; *Ders.*, Lkr. 1977, 18 ff. (19 f.); *Ders.*, Lkr. 1977, 438, 439 f.; *Lankau*, StGB 1976, 114 f.; *Wilhelm Loschelder*, DÖV 1976, 500 f. (501); *Knemeyer*, StGB 1976, 297, 299; *Rehn*, StGB 1977, 99, 100; *v. Mutius*, StGB 1977, 167 (m. Anm. 4). Für Nordrhein-Westfalen vgl. auch *Köstering*, Konzept (Anm. 173), S. 166; *Schleberger*, Funktionalreform (Anm. 233), S. 247; StGR 1977, 65.

Wegen des schwachen Beteiligungsrechts der kreisangehörigen Gemeinden (dazu unten im Text m. Anm. 426 ff.) für verfassungswidrig halte ich die Verlagerung der *Regionalplanung* (als Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises) auf die Landkreise (neben den kreisfreien Städten und anderen kommunalen Körperschaften) in Niedersachsen durch Art. VII § 1 Nr. 1, 2 des Achten Gesetzes zur Verwaltungs- und Gebietsreform vom 28. 6. 1977 (GVBl. S. 233). Während für die kreisfreien Städte der Flächennutzungsplan das Regionale Raumordnungsprogramm ersetzt (§ 8 Abs. 1 NROG), wird den kreisangehörigen Gemeinden der Entwurf des als Satzung festzustellenden Regionalen Raumordnungsprogramms lediglich zur Stellungnahme zugeleitet; Anregungen und Bedenken sind mit ihnen zu erörtern (§ 8 Abs. 3 Satz 2 NROG). Vgl. dazu vor allem *Siedentopf*, Selbstverwaltungsgarantie (Anm. 48), S. 24 (Anm. 40), 25 ff., 33, 36, 39, 46 f., 48 ff.; ferner die unterschiedlichen Stellungnahmen von *Ernst/Suderow*, Zulässigkeit (Anm. 76), S. 13 ff. u. pass.; *Wagener*, DÖV 1976, 260 f.; *Ders.*, Lkr. 1977, 439 f.; *Reiss*, Funktionalreform (Anm. 186), S. 90 f.; StGB 1976, 70 ff. (73 f.). — Vgl. auch unten in Anm. 416, 426, 456.

(Städten) und Kreisen³⁵⁷). Hiervon abgesehen läßt die verfassungsrechtliche Ausgangslage die in der Diskussion um die Funktionalreform erhobene Forderung etwa der nordrhein-westfälischen Gemeinden und Städte³⁵⁸) nach einer *gestuften Verlagerung staatlicher Aufgaben* (z. B. der Bauaufsicht)³⁵⁹) auf die kreisangehörigen Gemeinden und Städte immerhin verständlich erscheinen³⁶⁰). Ich bin mir allerdings im Zweifel³⁶¹), ob derartige Delegationen trotz der dadurch erreichten Orts- bzw. Bürgernähe der Verwaltung³⁶²) überhaupt zu einer Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung als solcher führen können³⁶³).

³⁵⁷) Vgl. dazu die Nachweise oben in Anm. 342; ferner oben in Anm. 350.

Zur Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion der Kreise vgl. (m. w. N.) v. Mutius, StGB 1977, 169 (m. Anm. 16 ff.), 172 (m. Anm. 60 ff.); ferner Köstering, Konzept (Anm. 108), S. 160 f. Zum Subsidiaritätsprinzip vgl. oben in Anm. 325.

³⁵⁸) Vgl. dazu StGR 1977, 65; Rehn, StGR 1977, 282 f., 284 f., 286, 288 ff., 290 ff. Vgl. im übrigen die Nachweise oben in Anm. 315.

³⁵⁹) Vgl. dazu bereits oben im Text (m. Anm. 332).

³⁶⁰) Ob den kreisangehörigen Gemeinden (Städten), soweit es um die Übertragung von Staatsaufgaben (z. B. der Aufgaben der Straßenverkehrsbehörde) geht, eine Berufung auf den Gleichheitssatz zuzubilligen ist, hat das Bundesverwaltungsgericht in seinem Halteverbot-Urteil vom 19. 3. 1976, NJW 1976, 2175 (2177) = BayVBl. 1976, 662 = JuS 1977, 117, offengelassen. Vgl. auch unten in Anm. 363.

³⁶¹) Ebenfalls skeptisch Knemeyer, StGB 1976, 297; Ders., Funktionalreform (Anm. 110), S. 57, 58 f.; Schmidt-Jortzig, 805 f. (m. Anm. 41 f.). Knemeyer hält diese Frage für noch nicht ausdiskutiert. Siedentopf, StGB 1977, 166 hingegen meint, daß auch die staatliche Aufgabenwahrnehmung im örtlichen Bereich die Selbstverwaltung stärke. Für die gemeindliche Selbstverwaltung sei die Herabzonung staatlicher Aufgaben zum Teil von fundamentaler Bedeutung. Ebenso Ders., Anforderungen (Anm. 35), S. 18 f.; Ders., Funktionalreform (Anm. 35), S. 74, 75. Ähnlich ferner v. Mutius, StGB 1977, 171 (m. Anm. 51). Vgl. dazu bereits kritisch oben in Anm. 219, 321.

³⁶²) Vgl. dazu oben im Text (m. Anm. 206 ff.).

³⁶³) Auch das BVerwG weist in seinem Halteverbot-Urteil vom 19. 3. 1976 (Anm. 360) darauf hin, daß die Übertragung der Aufgaben der Straßenverkehrsbehörde der Gemeinde — wegen der Weisungsbefugnis der Aufsichtsbehörde — nicht das Recht gäbe, ihre kommunalen Belange durchzusetzen. Vgl. dazu oben im Text (m. Anm. 164).

V. Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung

1. Funktionales Selbstverwaltungsverständnis

Gebietet sonach die keineswegs inkonsistente³⁶⁴⁾ Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG³⁶⁵⁾ in ihrer herkömmlichen Interpretation die prinzipielle Trennung der Aufgaben von kreisangehörigen Gemeinden (Städten) und Kreisen³⁶⁶⁾, so kann doch andererseits nicht gänzlich außer Betracht bleiben, welche tatsächlichen Entwicklungen und daran anknüpfenden Überlegungen überhaupt zu der Idee des Verwaltungsverbandes der kommunalen Ebenen³⁶⁷⁾ und zu dem dahinter stehenden — weiter reichenden — „*funktionalen Selbstverwaltungsverständnis*“³⁶⁸⁾ oder soeben zu der „Verfassungstheoretischen Neukonzeption der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie“ durch *Burmeister*³⁶⁹⁾ geführt haben³⁷⁰⁾. Auch die schon recht

³⁶⁴⁾ Zur angeblichen immanenten Inkonsistenz des Art. 28 Abs. 2 GG vgl. *Roters*, Mitwirkung (Anm. 56), S. 34, 35. Ablehnend z. B. *Knemeyer*, DVBl. 1976, 381 u. pass.; *Wilh. Loschelder*, DÖV 1976, 500 f. (501); *Richter*, Verfassungsprobleme (Anm. 6), S. 119 f. Vgl. dagegen auch unten in Anm. 399.

³⁶⁵⁾ Für die weitergehenden landesverfassungsrechtlichen Garantien gilt insoweit nichts anderes.

³⁶⁶⁾ Vgl. oben in Anm. 342 sowie im Text (m. Anm. 357).

³⁶⁷⁾ Hierzu und zum Folgenden vgl. auch die Nachweise oben in Anm. 76, 78, 338, 341 ff.

³⁶⁸⁾ Vgl. zu diesem angeblich im Vordringen begriffenen „*funktionalen Selbstverwaltungsverständnis*“ vor allem *Pappermann*, Das zwischengemeindliche Nachbarrecht — BVerwGE 40, 323, JuS 1973, 689 ff. (691 f. m. Anm. 14 ff.); *Ders.*, Verw. 1974, 172 ff.; *Ders.*, DÖV 1975, 181 ff.; *Ders.*, SKV 1976, 2 ff.; *Ders.*, Nochmals: Zur Auslegung des Art. 28 I 2, II Grundgesetz, SKV 1976, 134 f.; *Ders.*, Abschließend: Zur Bedeutung des Art. 28 GG für die Aufgabenverteilung zwischen Selbstverwaltungskörperschaften, SKV 1976, 336 f.; *Ders.*, DVBl. 1976, 767 (m. Anm. 18) u. pass.; *Roters*, Mitwirkung (Anm. 56); *Ders.*, Art. 28 GG (Anm. 56), Rdnr. 38, 41 ff., 48 ff., 62 f.; *Pappermann/Roters/Vesper*, Maßstäbe (Anm. 56), 18 ff. (22 f.); *Borchmann/Vesper*, Reformprobleme (Anm. 14), S. 170 f., 180; *R. Frey*, Kommunale Selbstverwaltung (Anm. 65), S. 20 ff.; *Ernst/Suderow*, Zulässigkeit (Anm. 76), S. 23 ff.; *Erbel*, Verw. 1977, 126 ff. (130). *Pappermann* und die übrigen genannten Autoren berufen sich für ihr „*funktionales Selbstverwaltungsverständnis*“ m. E. zu Unrecht auf Autoren — u. a. *Scheuner* und *Schmidt-Aßmann*; vgl. oben im Text m. Anm. 51 f. —, die sich zur Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung geäußert haben. Vgl. dazu auch unten im Text (m. Anm. 401 ff.).

³⁶⁹⁾ Vgl. oben Anm. 1 sowie im Text (m. Anm. 58, 168 ff.); ferner unten im Text (m. Anm. 466 ff.).

³⁷⁰⁾ Vgl. auch *Richter*, Verfassungsprobleme (Anm. 6), S. 123 ff., 181 (Thesen 7 ff.), dessen von der herrschenden Meinung völlig abweichenden Interpretation des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG — wonach diese Vorschrift keine institutionelle Garantie (dazu oben im Text m. Anm. 81 ff.) enthalten soll — ich jedoch nicht zu folgen vermag.

zahlreichen Kritiker³⁷¹⁾ des „funktionalen Selbstverwaltungsverständnisses“, denen ich als Gegner integrierter Entwicklungsplanungen auf den überörtlichen Ebenen³⁷²⁾ — um das vorweg zu sagen — in dessen prinzipieller Ablehnung zustimme³⁷³⁾, können ihre Augen nicht vor der Tatsache verschließen, daß die vom Bundesverfassungsgericht vor Jahren definierten Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft³⁷⁴⁾ sich von den überörtlichen Aufgaben ebensowenig eindeutig abgrenzen lassen³⁷⁵⁾ wie die Selbstverwaltungsaufgaben von den Staatsaufgaben überhaupt³⁷⁶⁾.

2. Kompensationsmodell als Alternative

Ob die *gegenseitige Verflochtenheit der verschiedenen Belange und Räume*³⁷⁷⁾ — auch hier in Basel (am Dreiländereck) weiß man davon ein Lied zu singen³⁷⁸⁾ — bzw. die nicht zu

³⁷¹⁾ Vgl. z. B. *Erbguth*, Probleme (Anm. 356), S. 176 ff. (178); *Siedentopf*, Stellungnahme Rastede (Anm. 186), S. 27 ff.; *Ders.*, StGB 1977, 163, 164 ff. (165); *Ders.*, Anforderungen (Anm. 35), S. 21 f.; *Ders.*, Selbstverwaltungsgarantie (Anm. 48), S. 12 ff., 33 ff.; *Ullrich*, StGB 1976, 33 ff. (33, 35, 36); *Ders.*, Die Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden — zur Auslegung des Artikels 28 II Grundgesetz, SKV 1976, 130 ff.; *Ders.*, Nochmals: Art. 28 GG und Aufgabenverteilung zwischen Selbstverwaltungskörperschaften, SKV 1976, 334 ff.; *Ders.*, StGB 1977, 102 ff.; *Reuter*, StGB 1976, 98 ff.; *Knemeyer*, DVBl. 1976, 380 ff.; *Ders.*, StGB 1976, 298; *Wilh. Loschelder*, DÖV 1976, 500 f.; *Hoffmann*, StGB 1977, 132 ff.; *Brohm*, JuS 1977, 504 ff. Vgl. auch unten im Text (m. Anm. 401 ff.). Unentschieden *Schleberger*, StT 1977, 540.

³⁷²⁾ Vgl. *Blümel*, DVBl. 1973, 441 (m. Anm. 75 ff., 80 ff.); *Ders.*, Verw. 1974, 321 ff.; *Ders.*, Diskussionsbeitrag, 50. DJT (Anm. 44), S. I 55 ff. Zur Entwicklungsplanung vgl. im übrigen oben im Text (m. Anm. 18); ferner oben in Anm. 44 sowie unten im Text (m. Anm. 429 ff.).

³⁷³⁾ Vgl. dazu auch unten im Text (m. Anm. 401 ff.).

³⁷⁴⁾ Vgl. BVerfGE 8, 122 (122 f. LS 3, 134): „Angelegenheiten des örtlichen Wirkungskreises sind nur solche Aufgaben, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf die örtliche Gemeinschaft einen spezifischen Bezug haben und von dieser örtlichen Gemeinschaft eigenverantwortlich und selbständig bewältigt werden können.“ Vgl. dazu auch *W. Weber*, Selbstverwaltungskörperschaften (Anm. 84), S. 346 ff. (347); *Maunz*, a. a. O. (Anm. 10), Art. 28 Rdnr. 61.

³⁷⁵⁾ Vgl. dazu die zahlreichen Nachweise oben in Anm. 76, 78, 341 ff., 368 ff.

³⁷⁶⁾ Vgl. dazu oben im Text (m. Anm. 103, 168 ff.).

³⁷⁷⁾ Vgl. dazu aus dem wiederholt zitierten Schrifttum (Anm. 375 f.) z. B. (jeweils m. w. N.) *Blümel*, DVBl. 1973, 440 (m. Anm. 61); *Badura*, Entwicklungsplanung (Anm. 18), S. 930 f.; *Siedentopf*, Selbstverwaltungsgarantie (Anm. 48), S. 15 ff.

³⁷⁸⁾ Vgl. dazu z. B. die Berichte „Grenzüberschreitend ist nur der Schmutz“ (Spiegel-Report über die Regionalplanung zwischen Deutschland, Frankreich und der Schweiz am Oberrhein)“, Der

leugnenden *Verschränkungen* zwischen Staats- und Kommunalverwaltung allerdings z. B. die weitreichenden Aussagen im Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform³⁷⁹⁾ rechtfertigen, ist noch nicht ausgemacht³⁸⁰⁾. Danach wird das — offenbar in seiner Gesamtheit gemeinte — „Verhältnis zwischen Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nicht mehr durch die Trennung beider Bereiche, sondern durch einen fort-dauernden Prozeß der Integration gekennzeichnet“. „Damit ist zugleich“ — so heißt es anschließend — „die kommunale Selbstverwaltung vom örtlichen Bereich auf die Mitwirkung an über-örtlichen Bereichen, Programmen, Plänen und Projekten erweitert“³⁸¹⁾. Diese in sich widersprüchlichen, zumindest aber mißverständlichen Aussagen sind für mich nur dann akzeptabel, wenn damit wirklich eine *Erweiterung* der Selbstverwaltungsrechte³⁸²⁾ insbesondere der Gemeinden³⁸³⁾ um die ge-

Spiegel, Nr. 20/9. 5. 1977, S. 82 ff. und „Grenzgemeinden planen gemeinsam“, Rhein-Neckar-Zeitung vom 28. 9. 1977, S. 18. Zur internationalen Abstimmung der Standortplanung für Großvorhaben am Oberrhein vgl. (m. w. N.) Blümel, DVBl. 1977, 306 (m. Anm. 90 f.), 310 (m. Anm. 189), 315 f. (m. Anm. 323 ff.).

Zur Gemeindeautonomie in der Schweiz vgl. unten im Text (m. Anm. 481).

³⁷⁹⁾ BT-Drucks. 7/5924, S. 221 (Tz. 2.3) = Zur Sache 2/77, S. 218 f. (219). Vgl. dazu von den Nachweisen oben in Anm. 45 f. vor allem Zeh, Lkr. 1977, 254, der meint, daß sich die einschlägigen Aussagen der Kommission „als insgesamt recht zurückhaltende Hinweise für eine Fortentwicklung der Interpretation der Selbstverwaltung“ darstellten. Dem vermag ich aus den im Text genannten Gründen nicht ohne weiteres zuzustimmen. Vgl. auch unten in Anm. 380 sowie im Text (m. Anm. 413).

³⁸⁰⁾ Vgl. auch die Kritik von Siedentopf, Selbstverwaltungsgarantie (Anm. 48), S. 12 f., 13 f. Unklar dagegen Ders., StGB 1977, 163 („abgewogene Darstellung“).

³⁸¹⁾ Sodann heißt es (a. a. O., Anm. 379): „Die Entwicklung kann nicht ohne Auswirkung auf die Interpretation der institutionellen Garantie kommunaler Selbstverwaltung bleiben. Für die Kommission stellte sich diese Verzahnung zwischen staatlicher Administration und kommunaler Selbstverwaltung als das Feld dar, in dem ihre Reformüberlegungen anzusetzen hatten.“

Zur Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände bei der gemeinsamen Rahmenplanung und der Investitionsfinanzierung vgl. Schlußbericht, BT-Drucks. 7/5924, S. 174 f. (Tz. 5.6), 221 f. (Tz. 3.2), 222 f. (Tz. 4.2), 226 (Tz. 7) = Zur Sache 2/77, S. 134, 220, 221, 228 f. Dazu Zeh, Lkr. 1977, 253, 254; Schleberger, StT 1977, 184 f.; ferner die Nachweise oben in Anm. 45 f. sowie unten in Anm. 384. Vgl. auch unten im Text (m. Anm. 480).

³⁸²⁾ So Zeh, Lkr. 1977, 254 (a. E.): „...rechtliche und politische Stärkung der kommunalen Ebene“.

³⁸³⁾ Und nicht der kommunalen Spitzenverbände. Vgl. dazu unten im Text (m. Anm. 474 ff.).

stufte, bis zur Mitentscheidung³⁸⁴⁾ reichende Mitwirkung an gemeinderelevanten überörtlichen Angelegenheiten gemeint ist³⁸⁵⁾, den Gemeinden also daneben³⁸⁶⁾ weiterhin ein *unantastbarer Kernbestand von Aufgaben*³⁸⁷⁾ zu eigenverantwortlicher Entscheidung erhalten bleibt³⁸⁸⁾. Die allenthalben geforderte³⁸⁹⁾, letztlich dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten³⁹⁰⁾ und dann verbindliche *Neubestimmung der Selbstverwaltungsgarantie* kann daher, soll das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden nicht gänzlich auf der Strecke bleiben, ähnlich wie im

³⁸⁴⁾ Nach den Vorstellungen der Enquete-Kommission Verfassungsreform — vgl. Schlußbericht, BT-Drucks. 7/5924, S. 226 (Tz. 7.3: Beteiligungsgrade) = Zur Sache 2/77, S. 229 — darf die Beteiligung an der gemeinsamen Rahmenplanung und der Investitionsfinanzierung (oben Anm. 381) keinesfalls so weit gehen, „daß den kommunalen Spitzenverbänden ein Vetorecht eingeräumt wird. Andererseits muß in jedem Falle ein Anhörungsverfahren zur Pflicht gemacht werden. Inwieweit dessen Ergebnis verbindlich oder unverbindlich sein soll, kann allgemein nicht entschieden werden. Eine Differenzierung könnte z. B. im Grad der Betroffenheit der Selbstverwaltungsbelege liegen. Eine Festlegung muß grundsätzlich auch davon ausgehen, daß die staatlichen Planungen Rahmenplanungen sind, die die Ausfüllung und Anpassung an die örtlichen Gegebenheiten in der kommunalen Eigenverantwortung lassen sollen.“ — Zum Problem der Rahmenplanung vgl. unten im Text (m. Anm. 427 ff.).

³⁸⁵⁾ Zu dieser gestuften, also nach Art und Intensität unterschiedlichen Mitwirkung (Beteiligung) vgl. ausführlicher (m. w. N.) *Blümel*, DVBl. 1973, 440 f. (m. Anm. 57 ff.); *Ders.*, DVBl. 1977, 310 (m. Anm. 186), 313 (Anm. 249), 317 (m. Anm. 378 f.), 319 (m. Anm. 422 ff.), 321 (m. Anm. 482 f.); *Badura*, Entwicklungsplanung (Anm. 18), S. 918; *Schmidt-Aßmann*, AöR 101 (1976), 520 ff., 522 ff.; *Ders.*, Gemeinden (Anm. 100), S. 464 (m. Anm. 14 ff.); auch *Wolff/Bachof*, Verwaltungsrecht II (Anm. 24), § 77 V (S. 118 ff.). Vgl. im übrigen unten im Text (m. Anm. 396, 401, 472 ff.).

³⁸⁶⁾ Ähnlich *Grawert*, DVBl. 1971, 485. Abweichend offenbar *Götz*, Staat und Kommunkörperschaften in der Regionalplanung, in: Festschrift für W. Weber (Anm. 18), S. 979 ff. (991 f.): „In der Vorstellung eines Kondominiums — die in diesem Zusammenhang große Anziehungskraft ausgeübt hat — wird man in der Tat nur eine Gesamtschau der Kompetenzverteilung zu erblicken haben, nicht eine neben den eigenen Wirkungskreis der Kommunkörperschaften und neben die Angelegenheiten des Staates tretende dritte gemischte Kategorie“. Dagegen unten im Text (m. Anm. 397 ff.).

³⁸⁷⁾ Vgl. oben im Text (m. Anm. 6, 81, 167, 181 f., 195 ff.).

³⁸⁸⁾ Ebenso z. B. *Knemeyer*, StGB 1976, 298, 299; *Hoffmann*, StGB 1977, 134, 135; *Maunz*, a. a. O. (Anm. 10), Art. 28 Rdnr. 64 f.; *Ders.*, BayVBl. 1977, 223; *Brohm*, JuS 1977, 504 ff. (505 f.). Vgl. auch die übrigen Nachweise oben in Anm. 371. Zur Auffassung von *Siedentopf* vgl. unten in Anm. 397.

³⁸⁹⁾ Vgl. dazu oben im Text (m. Anm. 20 ff., 51 ff., 55, 280).

³⁹⁰⁾ Ebenso *Maunz*, a. a. O. (Anm. 10), Art. 28 Rdnr. 64 (a. E.), 65. Vgl. im übrigen unten im Text (m. Anm. 462 ff.).

Bund-Länder-Verhältnis³⁹¹) nur nach Maßgabe des vielfach erörterten *Kompensationsmodells* (im weiteren Sinne)³⁹²) erfolgen. Dieses von den Verfechtern des funktionalen Selbstverwaltungsverständnisses als unzureichend verworfene³⁹³), in Wirklichkeit aber die Gemeinden allein schützende Kompensationsmodell besagt³⁹⁴), daß die auf einzelnen Gebieten unvermeidlichen³⁹⁵) Beschränkungen der gemeindlichen Selbstverwaltung durch entsprechende, nach Art und Intensität unterschiedliche Mitwirkungs- und Beteiligungsrechte der Gemeinden³⁹⁶) wieder ausgeglichen werden müssen. Das kann für einen *bestimmten* Bereich³⁹⁷) sogar bis zur Annahme einer (mit-

³⁹¹) Vgl. dazu z. B. Scholz, DÖV 1976, 444 (Anm. 19); Brohm, JuS 1977, 505 (m. Anm. 32); Burmeister, Neukonzeption (Anm. 1), S. 9 f., 12 ff. Ungenau Ernst/Suderow, Zulässigkeit (Anm. 76), S. 33 f.

Zum Kompensationsmodell im Verhältnis zwischen Parlament und Regierung vgl. z. B. Brohm, VVDStRL 30 (1972), 269 ff. Kritisch dazu Ossenhühl, Entwicklungsplanung (Anm. 18), S. B 158 (m. Anm. 80).

Vgl. zum Ganzen jetzt auch Kisker, Kooperation zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, DÖV 1977, 689 ff.; ferner oben in Anm. 137.

³⁹²) Vgl. z. B. Knemeyer/Motyl, Kommunale Selbstverwaltung in einer neuen Dimension (Zur Mitwirkung der Kommunen bei der staatlichen Planung), BayBgm. 1974, 267 ff.; Knemeyer, StGB 1976, 298, 299; Reuter, StGB 1976, 100; Scholz, DÖV 1976, 444 (m. Anm. 19). Vgl. im übrigen die Nachweise oben in Anm. 385 ff. sowie in den folgenden Anmerkungen.

In einem engeren Sinne verstanden wird das Kompensationsmodell von Schmidt-Aßmann, AöR 101 (1976), 525, 526, 529, 539. — Vgl. auch unten in Anm. 397.

³⁹³) Vgl. von den oben in Anm. 368 zitierten Autoren vor allem Roters, Mitwirkung (Anm. 56), S. 1 ff., 33 ff. (34 f.), 62 ff. Auch wer dem funktionalen Selbstverwaltungsverständnis nicht zu folgen vermag, wird aus einigen der praktischen Vorschläge von Roters zur kommunalen Mitwirkung an höherstufigen Entscheidungsprozessen (a. a. O., S. 93 ff.) Nutzen ziehen können. Ähnlich Reuter, StGB 1976, 100.

³⁹⁴) Ebenso Knemeyer, StGB 1976, 298, 299; Hoffmann, StGB 1977, 134. Vgl. auch unten im Text (m. Anm. 493 ff.).

³⁹⁵) Zum Übermaßverbot als verfassungsrechtlicher Grenze staatlicher Eingriffe (Planungen usw.) in den kommunalen Selbstverwaltungsbereich vgl. z. B. Knemeyer/Motyl, BayBgm. 1974, 268; Siedentopf, Stellungnahme Rastede (Anm. 186), S. 12 f., 39 ff.; Ders., StGB 1976, 277; Ders., StGB 1977, 167; Schmidt-Aßmann, StGB 1976, 341; Brohm, JuS 1977, 505. Vgl. im übrigen oben in Anm. 198 sowie unten im Text (m. Anm. 454).

³⁹⁶) Vgl. die Nachweise oben in Anm. 384 f. sowie unten in Anm. 401.

³⁹⁷) Diese Einschränkung auf bestimmte Bereiche — ebenso Scheuner, AfK 1973, 14 (dazu unten in Anm. 402) — wie auch den die Selbstverwaltungsrechte ergänzenden Charakter der gemeindlichen Mitwirkungs- und Beteiligungsrechte (oben im Text m. Anm. 386 ff.) übersieht Siedentopf in seiner Kritik an der Lehre vom Kondominium (Köttgen) bzw. von den „res mixtae“ (W. Weber; vgl. unten

bestimmten) *Gemeinschaftsaufgabe*³⁹⁸), also einer echten kondominalen Verwaltung zwischen Staat und Gemeinden³⁹⁹) führen⁴⁰⁰).

in Anm. 399), obwohl er früher selbst (vgl. Verw. 1971, 297) ein — sich allerdings auf „verfahrensmäßige, organisatorische Sicherungen“ beschränkendes — Kompensationsmodell befürwortete. Vgl. *Siedentopf*, Stellungnahme Rastede (Anm. 186), S. 30 ff. (31 ff.); *Ders.*, Anforderungen (Anm. 35), S. 21 f. (22); *Ders.*, Funktionalreform (Anm. 35), S. 79; *Ders.*, Selbstverwaltungsgarantie (Anm. 48), S. 15 ff., 36 ff., 44, 49 f. Allerdings nähert sich *Siedentopf* in der zuletzt zitierten Schrift (vgl. insbes. S. 16 f., 36 f.) der hier vertretenen Auffassung; vgl. auch unten in Anm. 410.

Zur Beschränkung der kondominalen Verwaltung auf bestimmte Bereiche vgl. auch *Forsthoff*, Verwaltungsrecht (Anm. 28), S. 571.

³⁹⁸) Gegen eine so verstandene Gemeinschaftsaufgabe dürfte auch *Maunz* nichts einzuwenden haben. Vgl. a. a. O. (Anm. 10), Art. 28 Rdnr. 64, 65 (a. E.); *Ders.*, BayVBl. 1977, 223; ferner unten im Text (m. Anm. 410).

³⁹⁹) Vgl. dazu vor allem (jeweils m. w. N.) *Köttgen*, Wesen und Rechtsform der Gemeinden und Gemeindeverbände, in: *H. Peters* (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 1, 1956, S. 185 ff. (219 ff.); *Salzwedel*, Staatliche Genehmigungsvorbehalte gegenüber der Selbstverwaltung, AfK 1962, 203 ff. (206 f.); *Ders.*, VVDStRL 22 (1965), 206 ff. (213 ff., 243 m. Anm. 100); *W. Weber*, Kommunalaufsicht als Verfassungsproblem, in: Staats- und Selbstverwaltung (Anm. 156), S. 123 ff. (129 ff., 135 ff.); *Korte*, Die Aufgabenverteilung zwischen Gemeinde und Staat unter besonderer Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips, VerwArch. 1970, 3 ff., 141 ff. (157 ff., 162 ff.); *Schmidt-Aßmann*, Grundzüge (Anm. 156), S. 129 ff. (131 f.), 153 f.; *Ders.*, Gesetzliche Maßnahmen (Anm. 18), S. 144 ff. (145 f.), 149 f.; *Ders.*, AöR 101 (1976), 525 f. (m. Anm. 15), 528, 529, 533 ff., 537 ff.; *Ders.*, Gemeinden (Anm. 100), S. 464 (m. Anm. 14 ff.); *Blümel*, DVBl. 1973, 440 f. (441); *Forsthoff*, Verwaltungsrecht (Anm. 28), S. 531 f., 571; *Badura*, Entwicklungsplanung (Anm. 18), S. 916, 917 f. (918), 930 f.; *Roters*, Mitwirkung (Anm. 56), S. 28; *Erbguth*, Probleme (Anm. 356), S. 176 ff.; *Löwer*, Gemeindliches Selbstverwaltungsrecht und Landesplanung (OVG Lüneburg, DVBl. 1973, 151), JuS 1975, 779 ff. (782 m. Anm. 29 ff., 35 ff.); *Wolff/Bachof*, Verwaltungsrecht II (Anm. 28), § 77 II c 4 (S. 106 f.), § 86 IV b (S. 221 f.); *Ernst/Suderow*, Zulässigkeit (Anm. 76), S. 30 ff.; *Keller*, Genehmigung (Anm. 110), S. 66 ff., 69 ff. (71 ff.), 78 ff., 125 ff. u. pass. (ausführlich).

Nach der Auffassung von *Roters*, Mitwirkung (Anm. 56), S. 34 läßt die Verfassung „kondominale Verwaltungstypen grundsätzlich nicht zu, verwehrt also prinzipiell die Mitwirkung des Staates bei der Erledigung „örtlicher“ Angelegenheiten wie sie umgekehrt auch kommunale Beteiligungsformen auf überörtlichen Entscheidungsebenen ausschließt“. In Fußnote 171 schränkt *Roters* diese Aussage jedoch mit dem Hinweis ein, daß Art. 28 GG mit dem Gesetzesvorbehalt eine verfassungsrechtlich legalisierte Ausnahme einräume. Damit entwertet *Roters* von vornherein sein „funktionales Selbstverwaltungsverständnis“ (oben im Text m. Anm. 368) und widerlegt selbst seine Behauptung von der immanenten Inkonsistenz des Art. 28 Abs. 2 GG (oben im Text m. Anm. 364). — Vgl. im übrigen oben in Anm. 386, 397 sowie unten im Text (m. Anm. 460 f.).

Auf diese gebotenen Differenzierungen habe ich schon früher z. B. für die überörtlichen Fachplanungen einerseits und die überörtlichen Gesamtplanungen andererseits hingewiesen⁴⁰¹). Gleichwohl ist es mir — wie auch anderen Autoren⁴⁰²) — nicht erspart geblieben⁴⁰³), zu den Vertretern des „funktionalen Selbstverwaltungsverständnisses“ gerechnet zu werden⁴⁰⁴). Das verwundert allerdings dann nicht, wenn man sieht,

⁴⁰⁰) Als Beispiel aus der Rechtsprechung sei auf das Urteil des BVerfG vom 24. 6. 1969, BVerfGE 26, 228 (239 f.) verwiesen, wonach sich in den Flächenstaaten der Bundesrepublik für die öffentlichen Volksschulen eine *gemeinschaftliche* Schulunterhaltung von Staat und Kommunen durchgesetzt habe. Die Errichtung der Volksschulen sei Staat und Kommunen anvertraut. — Vgl. im übrigen unten unter C V 4.

⁴⁰¹) Vgl. Blümel, DVBl. 1973, 440 f. Ebenso jetzt — wenn auch mit anderen Ergebnissen — Schmidt-Aßmann, AöR 101 (1976), 523 ff.; Ders., Gemeinden (Anm. 100), S. 464 (m. Anm. 14 ff.). Vgl. im übrigen oben in Anm. 385.

Zur Unterscheidung zwischen Fachplanung und Gesamtplanung vgl. (m. w. N.) Forsthoff/Blümel, Raumordnungsrecht und Fachplanungsrecht, 1970, S. 18 ff., 21; Blümel, „Demokratisierung“ (Anm. 275), S. 26 ff. (m. Anm. 105 ff.); Ders., Verw. 1974, 311 ff.; Ders., Art. Planung III (Planungsrecht), Evangelisches Staatslexikon, 2. Aufl. 1975, Sp. 1832 ff.

⁴⁰²) Ebenso erging es Grawert, DVBl. 1971, 485. Auch Scheuner, AfK 1973, 1 ff. kann, obwohl häufig zitiert (z. B. von Pappermann, DVBl. 1976, 767 Anm. 18), wohl kaum als Kronzeuge herangezogen werden, heißt es doch a. a. O. (S. 14): „Die Konsequenz dieser Einsicht ist, daß die Gemeinde nicht mehr in lokaler Absonderung gesehen werden kann, daß vor allem der Begriff der ‚örtlichen Angelegenheiten‘ flexibel ausgelegt werden muß. Das heißt endlich, daß auf manchen Gebieten an die Stelle einer eigenen Entscheidung oder Vorkehr durch die Gemeinde ein Recht zur Beteiligung an überörtlichen Einrichtungen und Planungen treten muß“ (Hervorhebung vom Verf.). Vgl. auch oben im Text (m. Anm. 397).

⁴⁰³) Vgl. z. B. die Zitate bei Pappermann, JuS 1973, 691 (Anm. 15, 16, 20); Borchmann/Vesper, Reformprobleme (Anm. 14), S. 170 f. (Anm. 46, 49 f.), 180 (Anm. 106). Vgl. auch Roters, Mitwirkung (Anm. 56), S. 34 f. (m. Anm. 173); Ders., Art. 28 GG (Anm. 56), Rdnr. 49. Zu den nicht immer zutreffenden Zitaten bei Pappermann (oben Anm. 368) vgl. auch oben in Anm. 402 sowie unten in Anm. 405.

Mit der Ablehnung des „funktionalen Selbstverwaltungsverständnisses“ ist es durchaus vereinbar, die hier vertretene Position als „dynamisches Selbstverwaltungsverständnis“ zu bezeichnen; vgl. Blümel, DVBl. 1973, 436 (m. Anm. 3), 440 f. (m. Anm. 57 ff.). Ungenau daher Brohm, JuS 1977, 504 f. (505), soweit er die Begriffe „dynamisch“ und „funktional“ gleichsetzt. Vgl. im übrigen aber unten in Anm. 404.

⁴⁰⁴) Vgl. dazu auch die Kritik von Brohm, JuS 1977, 505 (Anm. 31 a. E.). Brohm weist zutreffend darauf hin, daß neben dem Verfasser auch Schmidt-Aßmann (oben Anm. 52) nicht als Vertreter des „funktionalen Selbstverwaltungsverständnisses“ angesehen werden kann.

wie von den Verfechtern dieser Lehre⁴⁰⁵⁾ z. B. auch eine Rechtsprechung⁴⁰⁶⁾ als Stütze herangezogen wird, die den kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften unter Bezugnahme auf Art. 28 Abs. 2 GG⁴⁰⁷⁾ bei überörtlichen Fachplanungen — insoweit zutreffend — ein relativ schwaches Beteiligungsrecht (Anhörungsrecht)⁴⁰⁸⁾ zuerkannt hat. Mit einem funktionalen Selbstverwaltungsverständnis hat diese Rechtsprechung jedoch nichts zu tun.

*Brohm*⁴⁰⁹⁾ hat kürzlich zutreffend darauf hingewiesen, daß Art. 28 Abs. 2 GG allen Versuchen einen Riegel vorschiebt, das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht als solches auf ein bloßes Beteiligungsrecht zu reduzieren⁴¹⁰⁾. Ich stimme *Brohm*⁴¹¹⁾ auch darin zu, daß das Bemühen der Vertreter dieser neuen Lehre, „die Eigenständigkeit der Selbstverwaltung über den Terminus der ‚Funktionalisierung‘ in eine Mitwirkungsbefugnis umzu-deuten“, keineswegs zu einer Stärkung der Selbstverwaltungs-kompetenzen führt⁴¹²⁾.

⁴⁰⁵⁾ Vgl. von den Nachweisen oben in Anm. 368 z. B. *Pappermann*, JuS 1973, 691 (m. Anm. 19); *Ders.*, Verw. 1974, 173 (m. Anm. 44); *Ders.*, DVBl. 1976, 767 (Anm. 18 a. E.); *Roters*, Mitwirkung (Anm. 56), S. 34 (m. Anm. 172 f.); *Ders.*, Art. 28 GG (Anm. 56), Rdnr. 49; *Ernst/Suderow*, Zulässigkeit (Anm. 76), S. 33 (m. Anm. 79).

⁴⁰⁶⁾ Vgl. dazu auch die Nachweise bei *Blümel*, DVBl. 1973, 437 (m. Anm. 6 f.), 440 (m. Anm. 59), 441 (m. Anm. 81 f.); *Stern/Burmeister*, Die Verfassungsmäßigkeit eines landrechtlichen Planungsgebots für Gemeinden, 1975, S. 34 (m. Anm. 147 ff.), 38 f. (m. Anm. 175 ff.); *Badura*, BayVBl. 1976, 519 f. (m. Anm. 57 ff.); *Schmidt-Jortzig*, DVBl. 1977, 805 (Anm. 39); ferner jetzt das bereits oben in Anm. 360 (m. w. Fundstellen) zitierte Halteverbot-Urteil des BVerwG vom 19. 3. 1976, NJW 1976, 2175 (2176, unter 2 c) sowie das Schutzanlagen-Urteil des BVerwG vom 21. 5. 1976 (Fall Darmstadt), DVBl. 1976, 786 (787) = DÖV 1976, 788 = MDR 1976, 873 = BayVBl. 1976, 661 = JR 1976, 434.

⁴⁰⁷⁾ Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG wird in den zitierten Entscheidungen (vgl. Anm. 406) ausdrücklich genannt. Unrichtig bzw. widersprüchlich daher *Schmidt-Aßmann*, AöR 101 (1976), 524 (m. Anm. 13), 529 f. (m. Anm. 21), wenn er ausführt, die Rechtsprechung lasse unklar, ob die Basis der Beteiligungsrechte Art. 28 Abs. 2 GG oder das Rechtsstaatsprinzip sein soll.

⁴⁰⁸⁾ Vgl. dazu auch unten im Text (m. Anm. 417 ff., 482 ff.).

⁴⁰⁹⁾ Vgl. *Brohm*, JuS 1977, 505 (unter III 3).

⁴¹⁰⁾ Ebenso von den oben in Anm. 371 zitierten Kritikern des „funktionalen Selbstverwaltungsverständnisses“ z. B. *Knemeyer*, StGB 1976, 298; *Siedentopf*, (StGB 1977, 163, 167; *Ders.*, Selbstverwaltungsgarantie (Anm. 48), S. 16 f., 36 f., 49 f.; ferner *Maunz*, a. a. O. Anm. 10), Rdnr. 64, 65; *Ders.*, BayVBl. 1977, 223 (dazu auch oben in Anm. 398).

⁴¹¹⁾ Vgl. *Brohm*, JuS 1977, 504 f.

⁴¹²⁾ Vgl. dazu bereits oben im Text (m. Anm. 382 ff.).

3. Verplanung der Gemeinden

Wie gefährlich das „funktionale Selbstverwaltungsverständnis“, dem offenbar auch der Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsrecht zuneigt⁴¹³), für die gemeindliche Selbstverwaltung werden kann, hat der zuletzt von *Siedentopf*⁴¹⁴) kritisierte Versuch von *Ernst/Suderow*⁴¹⁵) deutlich gemacht, den Bestrebungen der niedersächsischen Landesplaner, konkrete räumliche Festlegungen für Gemeindeteile⁴¹⁶) zu treffen⁴¹⁷), über die Hürden des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG zu helfen. Zwar wollen auch *Ernst/Suderow*⁴¹⁸) den betroffenen Gemeinden als Kompensation ein gesetzliches Beteiligungsrecht einräumen. Da jedoch der Landesplanungsbehörde das letzte Entscheidungsrecht zukommen soll⁴¹⁹), reduziert sich die vorgeschlagene Einschaltung der Gemeinde im praktischen Ergebnis auf das bei überörtlichen Fachplanungen übliche⁴²⁰) und daher relativ schwache Anhörungsrecht⁴²¹).

⁴¹³) Vgl. oben im Text (m. Anm. 379 ff.).

⁴¹⁴) Vgl. ausführlich *Siedentopf*, Selbstverwaltungsgarantie (Anm. 48); *Ders.*, StGB 1977, 164 ff.; ferner die Kritik von *Ullrich*, StGB 1977, 102 ff.; *Hoffmann*, StGB 1977, 132 ff.; *Schleberger*, Städte (Anm. 110), S. 205; StGB 1977, 59 ff. (60); auch *Reiss*, Funktionalreform (Anm. 35), S. 93 f. Vgl. dazu auch *Groß*, Aktuelle kommunalpolitische Fragen, StGB 1977, 189 ff. (191); ferner oben in Anm. 39.

⁴¹⁵) Vgl. *Ernst/Suderow*, Zulässigkeit (Anm. 76).

⁴¹⁶) Regionalplanerische Festlegungen dieser Art („ortsteilscharfe Funktionszuweisungen“) hält jetzt auch *Schmidt-Aßmann*, AöR 101 (1976), 539 für zulässig, macht allerdings, ohne sich festzulegen (a. a. O., S. 539 ff., 541), die individuelle Mitentscheidung der Gemeinde von Art und Dichte der Planaussagen abhängig (dazu auch unten in Anm. 443). Abweichend — für die Kreisplanung (Landesplanung) — noch *Ders.*, DVBl. 1975, 11 (m. Anm. 54). Vgl. dazu *Siedentopf*, Selbstverwaltungsgarantie (Anm. 48), S. 46 f. Zur Regionalplanung in Niedersachsen vgl. oben in Anm. 356. — Zu den „Knotenpunkten“ der Planung vgl. unten in Anm. 437.

⁴¹⁷) Beispiele hierfür gibt *Hoffmann*, StGB 1977, 132 (m. Anm. 5 b f.), 135. Vgl. auch die Beispiele über Eingriffe des Landes in den kommunalen Planungsspielraum in der gemeinsamen Eingabe der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens, StGB 1977, 56 ff.; ferner StGB 1976, 157 f. (158); 1977, 60.

Zur Auswirkung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung (§ 5 Abs. 2 BROG) auf Ortsteile, die früher häufig selbständige Gemeinden waren, vgl. jetzt auch die Antwort der Bundesregierung vom 24. 10. 1977 auf eine Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU, betr. Anwendung der §§ 34 und 35 des Bundesbaugesetzes, BT-Drucks. 8/1072 (S. 2 ff.; zu Frage 2), 8/1003.

⁴¹⁸) Vgl. *Ernst/Suderow*, Zulässigkeit (Anm. 76), S. 32, 33 ff., 43 ff., 48, 49 f.

⁴¹⁹) A. a. O., S. 39 f., 43 f., 48, 50.

⁴²⁰) Vgl. dazu oben im Text (m. Anm. 406 ff.); ferner unten im Text (m. Anm. 482 ff.).

⁴²¹) Ebenso *Siedentopf*, StGB 1977, 165; *Ders.*, Selbstverwaltungsgarantie (Anm. 48), S. 37 f., 39, 41 f.

Was hier an landesplanerischen Bestrebungen⁴²²⁾ angedeutet wurde, ist nur die Spitze eines Eisberges⁴²³⁾. Die in § 5 BROG vorgesehenen übergeordneten und zusammenfassenden Programme und Pläne⁴²⁴⁾, die räumlichen und sachlichen Teilprogramme und Teilpläne⁴²⁵⁾ und die Regionalplanung⁴²⁶⁾ haben

⁴²²⁾ Vgl. dazu bereits 1967 Scholz, Einrichtungen (Anm. 6), S. 13, 141 (Anm. 6 a. E.).

⁴²³⁾ Hierzu und zum Folgenden vgl. auch Scheffler, Forderungen (Anm. 76), S. 45 f., 48, 51; Püttner, Lkr. 1976, 284 (m. Anm. 32 f.); Rehn, StGB 1977, 100; Hoffmann, StGB 1977, 132, 134; Siedentopf, Selbstverwaltungsgarantie (Anm. 48), S. 14 ff.; ferner die Nachweise oben in Anm. 74 ff. sowie unten in Anm. 428 ff.

Dieser Aspekt der Verplanung insbesondere der Gemeinden (Städte) von oben kommt etwas zu kurz bei Schmidt-Jortzig, DVBl. 1977, 805 (m. Anm. 39).

⁴²⁴⁾ Vgl. dazu z. B. (jeweils m. w. N.) Evers, Das Recht der Raumordnung, 1973, S. 66 ff., 80 ff., 106 ff.; Wolff/Bachof, Verwaltungsrecht I, 9. Aufl. 1974, § 38 III b, c (S. 272 ff.); Erbguth, Probleme (Anm. 356), S. 23 ff., 45 ff., 89 ff., 128 ff. (ausführlich); Blümel, DVBl. 1977, 310 (Anm. 177).

⁴²⁵⁾ § 5 Abs. 1 Satz 2 BROG. Vgl. dazu — auch zur Beteiligung der Gemeinden und Kreise — ausführlich (m. w. N.) Blümel, DVBl. 1977, 310 ff. Für Bayern vgl. die Gem. Bek. mehrerer bayerischer Staatsministerien, betr. Ausarbeitung und Aufstellung fachlicher Programme und Pläne nach dem Bayerischen Landesplanungsgesetz, vom 25. 11. 1976 (MABl. 1977, S. 37). Für Nordrhein-Westfalen vgl. auch Depenbrock, Der Entwurf des Landesentwicklungsplans VI, StGR 1977, 55 ff.; Ders., Standortvorsorge für Kraftwerke und flächenintensive Großvorhaben in Nordrhein-Westfalen, DVBl. 1978, 17 ff.; Kostka/Tiggemann, Der Landesentwicklungsplan VI — Bedenken und Anregungen, StGR 1977, 312 ff. Vgl. ferner die Nachweise oben in Anm. 112 sowie unten in Anm. 478.

⁴²⁶⁾ Zur — in den einzelnen Bundesländern noch unterschiedlichen — Regionalplanung (§ 5 Abs. 3 BROG i. Verb. m. den Landesplanungsgesetzen) vgl. aus dem umfangreichen neueren Schrifttum z. B. folgende zusammenfassenden Darstellungen (jeweils m. w. N.): Macher, Grundsatz (Anm. 81), S. 219 ff.; Evers, Raumordnung (Anm. 424), S. 117 ff.; Ders., Regionalplanung als gemeinsame Aufgabe von Staat und Gemeinden, 1976 (ausführlich); Wolff/Bachof, Verwaltungsrecht I, 9. Aufl. 1974, § 38 III d (S. 274 ff.); Dies., Verwaltungsrecht II (Anm. 24), § 86 I a 3 (S. 196); Erbguth, Probleme (Anm. 356), S. 51 ff., 109 ff., 122 ff., 145 ff. (147 f.), 204 ff.; Buchsbaum, Organisation und Instrumente der Landes- und Regionalplanung, in: Informationen zur Raumentwicklung (hrsg. von der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung), Heft 6/1976, S. 261, 263 ff.; Franz Mayer, Bericht für die Bundesrepublik Deutschland, in: Franz Mayer (Hrsg.), Region und Mittelstufe der öffentlichen Verwaltung, 1976, S. 131 ff.; Schulz zur Wiesche, Regionalplanung in Hessen (Ein Beitrag zur empirischen Planungsforschung), 1977. Zum rechtlich vorgesehenen Mindestinhalt der Regionalpläne vgl. neben der Darstellung von Erbguth, a. a. O., S. 57 ff. auch den Raumordnungsbericht 1974, BT-Drucks. 7/3582, S. 110, 142 f. (Anh. 3). — Vgl. ferner: Götz, Staat (Anm. 386), S. 979 ff.; Schmidt-Aßmann, DVBl. 1975, 4 ff. (12); Ders., AÖR 96 (1976), 520 ff., 533 ff., 545 ff.; Roters,

in der Praxis vielfach schon längst den — von manchen Autoren⁴²⁷⁾ allein für zulässig erachteten — *Rahmencharakter* verloren⁴²⁸⁾. Die allen besseren Einsichten⁴²⁹⁾ und schlechten Erfahrungen zum Trotz noch immer zur *umfassenden Entwicklungsplanung*⁴³⁰⁾ tendierende Raumordnung und Landesplanung⁴³¹⁾ — Beispiel: Standortprogramme in Nordrhein-Westfalen⁴³²⁾ —, ist seit einigen Jahren dabei, die ihr vorgegebenen

Mitwirkung (Anm. 56), S. 128 ff.; *Ders.*, Art. 28 GG (Anm. 56), Rdnr. 50; *Wagener*, Anforderungen (Anm. 108), S. 45; *Ders.*, Lkr. 1977, 439 f.; *Siedentopf*, Funktionalreform (Anm. 35), S. 73; Lkr. 1977, 3 f. (Bericht); *Kistenmacher*, Der Beitrag der Regionalplanung zum Umweltschutz, Lkr. 1977, 20 ff.; *Lau*, Rechtsschutz bei der Planung von Flughäfen, Diss. Münster 1977, S. 31, 35 ff.; *Deckart*, Verpflichtung der Gemeinden zur Anpassung ihrer Bauleitpläne an die Regionalplanung, BayVBl. 1977, 238 ff.; *Viehbacher*, Das Stimmrecht des Verbandsvorsitzenden im regionalen Planungsverband, BayVBl. 1977, 595 ff.; *Schimanke*, AfK 1977, 217 f. (m. Anm. 8 ff.); oben in Anm. 416. Aus der Rechtsprechung vgl. VGH Baden-Württemberg vom 10. 12. 1976, NJW 1977, 1469 = BauR 1977, 182; zu den übrigen Massa-Markt-Entscheidungen des Gerichts vgl. unten im Text (m. Anm. 447).

Zu der am 1. 1. 1978 in Kraft getretenen Neuregelung der Regionalplanung in Niedersachsen vgl. bereits kritisch (m. w. N.) oben in Anm. 356. — Zur (auch verfassungsrechtlichen) Bewertung der neuen Bezirksplanung in Nordrhein-Westfalen (Einrichtung von Bezirksplanungsräten; seit 1. 1. 1976) vgl. vor allem *Roters*, SKV 1976, 226 ff. (oben Anm. 56); *Ders.*, DVBl. 1977, 533 f. (534 a. E.); ferner die Stellungnahme der politischen Parteien („Funktioniert die Bezirksplanung?“), Landtag intern, Nr. 23/1977, S. 1, 2. Vgl. im übrigen *Baldauf*, Verdrängung der Selbstverwaltung durch Bezirksplanungsräte?, StGR 1975, 54 ff.; *Berkenhoff*, Der Bezirksplanungsrat in seiner gemeindedemokratischen Bedeutung, StGB 1976, 173 ff.; *Köstering*, Konzept (Anm. 108), S. 151, 155, 166, 167. — Vgl. auch unten im Text (m. Anm. 456 ff.).

⁴²⁷⁾ Vgl. z. B. *Forsthoff*, Verwaltungsrecht (Anm. 28), S. 561 i. Verb. m. S. 312 f.; *Stern/Burmeister*, Verfassungsmäßigkeit (Anm. 406), S. 30, 31 f., 59; *Reuter*, StGB 1976, 99 f. (100); *Hoffmann*, StGB 1977, 135 f.; *Siedentopf*, StGB 1977, 167; *Ders.*, Selbstverwaltungsgarantie (Anm. 48), S. 47 f.; *Brohm*, JuS 1977, 505 f., 506; *Kostka/Tiggemann*, StGR 1977, 320; auch *Löwer*, JuS 1975, 782 (m. Anm. 32). Zur gleichen Auffassung der Enquete-Kommission Verfassungsreform vgl. bereits oben in Anm. 384.

⁴²⁸⁾ Vgl. dazu auch *Reiss*, Funktionalreform (Anm. 186), S. 93 f.

⁴²⁹⁾ Zu den faktischen Grenzen der Planungsintegration vgl. *Brohm*, JuS 77, 503 (unter II 3), 506 (m. Anm. 37).

⁴³⁰⁾ Vgl. dagegen bereits oben im Text (m. Anm. 372); ferner unten im Text (m. Anm. 485). — Zu den Vorstellungen der Enquete-Kommission Verfassungsreform vgl. oben in Anm. 44 sowie im Text (m. Anm. 379 ff.).

⁴³¹⁾ Vgl. dazu z. B. *Erbguth*, Probleme (Anm. 356), 197 ff.; *Roters*, Mitwirkung (Anm. 56), S. 19 ff.; ferner die Nachweise oben in Anm. 18.

⁴³²⁾ Vgl. dazu die Antwort der nordrhein-westfälischen Landesregierung auf eine Kleine Anfrage, betr. Standortprogramme, LT-

Grenzen völlig zu sprengen⁴³³). Sie usurpiert mit Hilfe eines weiten Planungsermessens⁴³⁴) in zunehmendem Maße, wiewohl in manchen Bundesländern ohne ausreichende gesetzliche Absicherung⁴³⁵), traditionelle Bereiche sowohl der Fachplanungen

Drucks. 8/1384; ferner (jeweils m. w. N.) J. Becker, Standortprogrammplanung in Nordrhein-Westfalen nach 1975, StT 1976, 128 ff.; Wegener, Standortprogramme in Nordrhein-Westfalen im Verhältnis zur Stadtentwicklungsplanung, StT 1976, 489 ff.; Baestlein/Hunnius/Jann/Konukiewitz, Standortprogramme — wo sind sie geblieben?, StGR 1977, S. 5 ff.; Schneider, Standortprogramme, StGR 1977, 99 ff.; Siedentopf, Selbstverwaltungsgarantie (Anm. 48), S. 20 f.

⁴³³) Zur zunehmenden Verdichtung landesplanerischer Zielsetzungen und der damit verbundenen Gefahr einer totalen Verplanung der Gemeinden vgl. neben den Nachweisen in Anm. 372, 423, 428 auch v. d. Heide, DÖV 1973, 522; Seele, Positionen (Anm. 21), S. 876, 883 f.; Rothe, Gibt es noch eine gemeindliche Planungshoheit? (Das Beispiel Nordrhein-Westfalen), in: Festschrift für W. Weber (Anm. 18), S. 893 ff. (895, 900, 904); David, Landesplanerisches Aufgabenverständnis und Partizipation, Lkr. 1975, 63 ff.; Stern/Burmeister, Verfassungsmäßigkeit (Anm. 406), S. 30, 39 f. (m. Anm. 182 f.); Brohm, JuS 1977, 505; Siedentopf, Selbstverwaltungsgarantie (Anm. 48), S. 5, 18 ff.; ferner unten im Text (m. Anm. 443, 505 f.).

⁴³⁴) Zum Planungsermessen im Bereich der Raumordnung und Landesplanung vgl. (m. w. N.) BayVGH vom 18. 11. 1974, VGHE 27, 108 (110 ff.) = BayVBl. 1975, 168 (169 ff.); dazu auch unten in Anm. 435, 446, 450. — Allgemein zum Planungsermessen vgl. z. B. (jeweils m. w. N.) Blümel, DVBl. 1975, 700 (m. Anm. 101), 707 (m. Anm. 265 ff.); Scholz, VVDStRL 34 (1976), 163 ff. (166 ff.), 174 ff.; Schmidt-Aßmann, ebenda, S. 251 ff.; Badura, BayVBl. 1976, 515 f.; Papier, Rechtliche Bindung und gerichtliche Kontrolle planender Verwaltung im Bereich des Bodenrechts, NJW 1977, 1714 ff.; Weyreuther, Rechtliche Bindung und gerichtliche Kontrolle planender Verwaltung im Bereich des Bodenrechts, BauR 1977, 293 ff. (294 ff.).

Die Frage, ob im Hinblick auf Art. 28 Abs. 2 GG die der Exekutive ein Planungsermessen einräumenden Ermächtigungen in den Landesplanungsgesetzen (in Verbindung mit dem Raumordnungsgesetz des Bundes) einer verfassungsrechtlichen Prüfung standhalten, wurde bisher nicht ausreichend diskutiert. Vgl. dazu z. B. die Ansätze bei Papier, NJW 1977, 1717 (unter I), 1716 (unter II 4 c, 5); ferner Blümel, DVBl. 1975, 703 (m. Anm. 183 ff.; für den Bereich der Fachplanungsgesetze); Bachof, DÖV 1977, 415 f. (zum vergleichbaren Fall des staatlichen Genehmigungsvorbehalts; oben Anm. 110). Auch insoweit dürften von der gegenwärtigen Diskussion um den Gesetzesvorbehalt (Parlamentsvorbehalt) bzw. zur „Wesentlichkeitstheorie“ (oben im Text m. Anm. 112 f.) neue Anstöße ausgehen. Vgl. z. B. OVG Münster vom 18. 8. 1977 (Kernkraftwerk Kalkar), ET 1977, 705 (707 f.). Vgl. auch unten in Anm. 435.

⁴³⁵) Vgl. dazu z. B. Reiss, Funktionalreform (Anm. 186), S. 93 f. (94).

Im Bereich der Raumordnung und Landesplanung ist im Hinblick auf Art. 28 Abs. 2 GG nicht nur die Frage nach der ausreichenden gesetzlichen Ermächtigung der Exekutive zu stellen. Nach wie vor offen ist vielmehr, ob die Ziele der Raumordnung und Landesplanung enthaltenden Raumordnungspläne (§ 5 BROG) — legt man die vorherrschende Auffassung über die Raumordnung und Landes-

als auch der gemeindlichen Selbstverwaltung, insbesondere der örtlichen Planung⁴³⁶). Auf diese Entwicklung haben *Forsthoff* und ich schon 1970 aufmerksam gemacht⁴³⁷). Weitere Ingerenzen stehen den Gemeinden, Städten und auch den Kreisen bereits mit dem *Bundesraumordnungsprogramm*⁴³⁸) ins Haus⁴³⁹),

planung als ausschließlich staatliche Aufgabe zugrunde (dazu unten im Text m. Anm. 456 ff.) — nicht der Gesetzesform bedürfen oder zumindest als Rechtsverordnung zu qualifizieren sind und nur als solche Verbindlichkeit erlangen. Vgl. dazu ausführlich (jeweils m. w. N.) *Erbguth*, Probleme (Anm. 356), S. 144 ff. (167), 167 ff. (171, 181), 181 ff. (194); *Stern/Burmeister*, Verfassungsmäßigkeit (Anm. 406), S. 35 f., 40, 59; *Niemeier/Dahlke/Lowinski*, Landesplanungsrecht Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 1977, S. 177 (§ 11 Anm. 4), 182 ff. (§ 12 Anm. 8—13), 193 ff. (§ 13 Anm. 18—25); ferner BayVGH vom 18. 11. 1974, VGHE 27, 108 (108) = BayVBl. 1975, 168 (168 f.); *Hosch/Höhnberg*, Programme und Pläne nach dem Bayerischen Landesplanungsgesetz, BayVBl. 1974, 657 ff.; *Mayer/Helbig*, Ziele der Raumordnung und Landesplanung, BayVBl. 1975, 163 ff.; *Blümel*, DVBl. 1975, 703 (m. Anm. 181 ff., 186 f.); *Ders.*, DVBl. 1977, 320 (m. Anm. 458, 460). Vgl. auch unten im Text (m. Anm. 446) sowie in Anm. 453.

⁴³⁶) Nicht nur in Niedersachsen (oben im Text m. Anm. 414 ff.). Vgl. etwa für Nordrhein-Westfalen *Fieseler*, Bauleitplanung — Siedlungsschwerpunkte und Berücksichtigung landesplanerischer Dichtangaben, StGR 1976, 370 ff.; *Lowinski*, Novellierung der Landesentwicklungspläne I und II, StGR 1977, 225 ff.; *Lossau*, Zentralörtliche Gliederung in Nordrhein-Westfalen, StGR 1977, 232 ff.; *Depenbrock*, DVBl. 1978, 20 (m. Anm. 29 ff., 33 ff.). Kleine Anfrage betr. Landesentwicklungsplan I/II; hier: Konzentrierung der Förderungsmaßnahmen auf Ober- und Mittelzentren, LT-Drucks. 8/2459. Im Hinblick auf die Praxis (auch der Förderung mit Landesmitteln; vgl. *Fieseler*, a. a. O., S. 371; zu den Standortprogrammen vgl. oben in Anm. 432) für Nordrhein-Westfalen zu optimistisch *Siedentopf*, Selbstverwaltungsgarantie (Anm. 48), S. 5, 48, 50 f. — Vgl. auch oben in Anm. 425.

⁴³⁷) Vgl. *Forsthoff/Blümel*, Raumordnungsrecht (Anm. 401), S. 27 f. u. pass.

Gegen die sogen. „Knotenpunkte“ der Planung (*Bielenberg*) schon damals *Forsthoff/Blümel*, a. a. O., S. 27 (Anm. 27). Vgl. dazu jetzt ausführlicher — wenn auch in der Frage der (ausnahmsweisen) Zulässigkeit einer derartigen Verdichtung landesplanerischer Zielsetzungen nicht gänzlich ablehnend — *Siedentopf*, Selbstverwaltungsgarantie (Anm. 48), S. 28, 29, 31, 39, 42, 52. — Zum landesplanerischen Planungsgebot vgl. unten im Text (m. Anm. 452 f.).

⁴³⁸) BT-Drucks. 7/3584 (30. 4. 1975). Vgl. dazu (m. w. N.) *Blümel*, DVBl. 1977, 307 (Anm. 102), 314 (m. Anm. 268); ferner *Niemeier/Dahlke/Lowinski*, Landesplanungsrecht NW (Anm. 435), S. 62.

Daß die bisherige Raumordnungspolitik ein Fehlschlag gewesen ist, wird heute weithin gesehen. Vgl. dazu etwa (m. w. N.) *Wagener*, Planungsräume — Verwaltungsräume, Bauwelt 1976/Heft 48, S. 242 ff. (Stadtbauwelt 52); v. d. *Heide*, Raumordnung 1977 in rechtlicher Sicht (Verbesserte Kooperation zwischen Bund und Ländern als eine letzte Chance?), Lkr. 1977, 242 ff.; *Stich*, Buchbesprechung, DVBl. 1977, 744 f. (744); auch Lkr. 1977, 446 f. Zu dem insoweit sehr

durch dessen 38 Gebietseinheiten der die kommunale Selbstverwaltung bedrohende *Wirrwar der Planungsräume*⁴⁴⁰) oberhalb der Kreisstufe⁴⁴¹) noch vergrößert wurde⁴⁴²).

Der Prozeß einer zunehmenden *Verdichtung landesplanerischer Zielsetzungen*⁴⁴³) kann nicht ohne Rückwirkungen auf die Position der nach dem Gesetz an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung gebundenen Gemeinden⁴⁴⁴) bleiben. Die

kritischen Gutachten „Wirtschaftlicher und Sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland“ vgl. die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU, betr. Überprüfung der Raumordnungspolitik, BT-Drucks. 8/204, sowie die ablehnende Antwort der Bundesregierung vom 12. 4. 1977, BT-Drucks. 8/275. Bundesminister *Ravens*, Bulletin, Nr. 115/1977, S. 1052. Danach hält die Bundesregierung noch immer an dem bisherigen Ziel der Raumordnungspolitik fest, gleichwertige Lebensbedingungen in allen Teilräumen der Bundesrepublik Deutschland zu sichern. Vgl. dazu bereits kritisch oben in Anm. 111; ferner Anm. 154.

⁴³⁹) Vgl. dazu etwa *Roters*, Mitwirkung (Anm. 56), S. 21 (m. Anm. 107); *Schmidt-Aßmann*, StGB 1976, 341; *Siedentopf*, Selbstverwaltungsgarantie (Anm. 48), S. 21. Für Nordrhein-Westfalen vgl. *Lowinski*, StGR 1977, 226, 227.

⁴⁴⁰) Vgl. dazu die Beiträge zum Thema „Flurbereinigung bei Planungsräumen“, in: Informationen zur Raumentwicklung (Anm. 426), Heft 1/1976, S. 1/80, Heft 6/1976, S. 293/306; *Wagener*, Bauwelt 1976/Heft 48, S. 242 ff.; *Ders.*, DÖV 1976, 262 f.; *Ders.*, Lkr. 1977, 19 f.; *Ders.*, Lkr. 1977, 439 f.; Lkr. 1977, 3 f. (Bericht); Neue Leitlinien zur Raumordnung, Lkr. 1977, 446 f. (447, unter III 3).

⁴⁴¹) Das gilt z. B. für Baden-Württemberg. Vgl. dazu auch *Wagener*, Lkr. 1977, 439 f.

⁴⁴²) Über die gegenwärtig diskutierten neuen Gebietsabgrenzungen vgl. von den Nachweisen in Anm. 438, 440 vor allem die kritischen Ausführungen von *Wagener*.

⁴⁴³) Auch nach der Auffassung von *Schmidt-Aßmann*, AöR 101 (1976), 541 — dem ich allerdings in den Einzelergebnissen nicht zu folgen vermag — sind für die Frage der Mitwirkung im Bereich des staatlich-kommunalen Kondominiums (Regionalplanung) „Art und Dichte der Planaussagen“ von ausschlaggebender Bedeutung. Vgl. dazu auch oben in Anm. 416, 433, 436.

⁴⁴⁴) § 5 Abs. 4 BROG, § 1 Abs. 4 BBauG (n. F.). Vgl. dazu (jeweils m. w. N.) *Forsthoff/Blümel*, Raumordnungsrecht (Anm. 401), S. 59 ff., 112 ff.; *Blümel*, DVBl. 1973, 436 ff. (439, 440 ff.); *Ders.*, DVBl. 1977, 317, (m. Anm. 378 f.), 320 (Anm. 460), 321 (m. Anm. 482 f.); *Erbguth*, Probleme (Anm. 356), S. 128 ff.; *Stern/Burmeister*, Verfassungsmäßigkeit (Anm. 406), S. 19 ff. u. pass. (wobei allerdings ständig die Grundsätze der Raumordnung — § 2 BROG — mit den Zielen der Raumordnung und Landesplanung verwechselt werden); *Schmidt-Aßmann*, Der Ausgleich landesplanerischer Planungsschäden, 1976, S. 9 u. pass.; *Niemeier/Dahlke/Lowinski*, Landesplanungsrecht NW (Anm. 435), S. 190 ff. (§ 13 Anm. 1—15), S. 214 f. (§ 16 Anm. 16), S. 222 ff. (zu § 18), 228 ff. (zu § 19 Abs. 1); *Papier*, NJW 1977, 1716 (unter II 4 c); *Kreft/Priester*, Die Begründung von Zielen der Raumordnung und Landesplanung in Raumordnungsplänen (Rechtsdogmatische und rechtstheoretische Anmerkungen), 1977, S. 35 ff., 38 ff.;

landesplanerischen Vorgaben zwingen die Gemeinden so sehr in ein Korsett, daß ihnen die Luft zum Atmen allmählich wegbleibt⁴⁴⁵). Schon heute ist abzusehen, daß die Prozesse der Zukunft von den Gemeinden nicht so sehr um die Rechtmäßigkeit und Gültigkeit sie einengender landesplanerischer Festsetzungen⁴⁴⁶), sondern — wie z. B. die ersten Massa-Markt-Entscheidungen des baden-württembergischen Verwaltungsgerichtshofs⁴⁴⁷) andeutungsweise erkennen lassen⁴⁴⁸) — um die Frage geführt werden, welche konkreten Ansprüche und Abwehrrechte sich hieraus für die jeweilige Gemeinde ergeben⁴⁴⁹). Dazu konnte es aber nur kommen, weil sich die Raumordnung und Landesplanung bis in die Einzelheiten, z. B. durch Zutei-

ferner oben in Anm. 435. Zum landesplanerischen Planungsgebot vgl. unten im Text (m. Anm. 452 f.).

⁴⁴⁵) Vetterlein, ZParl. 1976, 532 spricht anschaulich von einem „Planungskorsett“.

Abweichend — auf Grund des Ergebnisses einer empirischen Untersuchung — Löhr, Die kommunale Flächennutzungsplanung, 1977, S. 35 ff. (39 ff., 41).

⁴⁴⁶) Aus der bisherigen Rechtsprechung vgl. etwa OVG Lüneburg vom 23. 11. 1972, DVBl. 1973, 151, 457 (Anm. v. Körtling) = BauR 1973, 94 = SchlHAnz. 1973, 51 = VerwRspr. 25, 9 = JuS 1973, 788, und vom 28. 11. 1975 — IV OVG A 79/75 (n. v.; nicht rechtskräftig, vgl. unten Anm. 497), S. 25 f. (Feststellungsklagen); BayVGh vom 18. 11. 1974, VGHE 27, 108 = BayVBl. 1975, 168. Vgl. dazu Löwer, JuS 1975, 779 ff.; Mayer/Helbig, BayVBl. 1975, 163 ff.; Blümel, DVBl. 1975, 703 (m. Anm. 186); Ders., DVBl. 1977, 317 (m. Anm. 378 f.), 320 (Anm. 460); Niemeier/Dahlke/Lowinski, Landesplanungsrecht NW (Anm. 435), S. 195 (§ 13 Anm. 25); oben in Anm. 434, 435 sowie unten in Anm. 486.

⁴⁴⁷) VGh Baden-Württemberg vom 18. 6. 1976, BauR 1976, 341 (342 f.) und vom 21. 12. 1976, NJW 1977, 1465 (1466, 1466 f.) = BauR 1977, 184 (185, 185 f.). Vgl. dazu Blümel, Die Auflösung der Behörde des Regierungspräsidenten in Hildesheim, Rechtsgutachten für die Stadt Hildesheim vom 25. 3./1. 10. 1976, S. 48 f. (hektographiert); ferner Brohm, JuS 1977, 504 (m. Anm. 29). Zum Beschluß des VGh Baden-Württemberg vom 10. 12. 1976 (Regionalverband) vgl. oben in Anm. 426.

⁴⁴⁸) Vgl. auch VerfGH NW vom 13. 2. 1976 (Wattenscheid), DVBl. 1977, 43; Roters, DVBl. 1977, 533 f. (Anmerkung zu den beiden Beschlüssen des VerfGH NW vom 9. 4. 1976; dazu unten in Anm. 456).

⁴⁴⁹) Zu insoweit drittschützenden Zielen der Raumordnung und Landesplanung vgl. ausführlicher Blümel, Auflösung (Anm. 447), S. 38 ff., 49 ff., 53 ff.; ferner die vom Verf. vertretene Verfassungsbeschwerde der Stadt Hildesheim vom 7. 11. 1977 gegen verschiedene Vorschriften des Art. II des niedersächsischen Achten Gesetzes zur Verwaltungs- und Gebietsreform vom 28. 6. 1977 (GVBl. S. 233) — 2 BvR 1044/77 —, S. 17 ff., 20 f., 22 (Bezirksreform). Vgl. auch unten in Anm. 484.

lung und Vorenthaltung von Entwicklungschancen⁴⁵⁰), mit örtlichen Angelegenheiten im Sinne des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG beschäftigt⁴⁵¹). Auch das problematische *landesplanerische Planungsgebot* für Gemeinden nach nordrhein-westfälischem Recht⁴⁵²) gehört in diesen Zusammenhang⁴⁵³).

⁴⁵⁰) Vgl. dazu z. B. den bemerkenswerten, oben in Anm. 434, 435, 446 zitierten Beschluß des BayVGh vom 18. 11. 1974: Versagung des Status eines Unterzentrums; ferner für Nordrhein-Westfalen z. B. LT-Drucks. 8/2459 (oben Anm. 436): Verlust der Qualifikation als Entwicklungsschwerpunkt. Vgl. auch *Schmidt-Aßmann*, Ausgleich (Anm. 444), S. 7 f. (8), 10, 22 ff. (27 ff., 41 ff.); *Löhr*, Flächennutzungsplanung (Anm. 445), S. 36 f., ferner unten im Text (m. Anm. 469 f., 489 ff.). — Zum „goldenen Zügel“ vgl. oben im Text (m. Anm. 138 ff.) sowie in Anm. 436.

⁴⁵¹) Ebenso *Roters*, DVBl. 1977, 533.

⁴⁵²) Zu den durch dieses landesplanerische Planungsgebot aufgewerteten Rechtsfragen vgl. ausführlich (jeweils m. w. N.) *Stern/Burmeister*, Verfassungsmäßigkeit (Anm. 406); *Niemeier/Dahlke/Lowinski*, Landesparlamentsrecht NW (Anm. 435), S. 228 ff. (231 ff.; Anm. 12 ff.); ferner: *Buchsbaum*, a. a. O. (Anm. 426), S. 274, 277 (Anm. 24); *Schmidt-Aßmann*, Ausgleich (Anm. 444), S. 9 (m. Anm. 7); *Ders.*, in: *Ernst/Zinkahn/Bielenberg*, Bundesbaugesetz, Kommentar, Stand: Januar 1977, § 1 Rdnr. 38, Rdnr. 21 b a. F. (*Bielenberg*); *Blümel*, DVBl. 1977, 319 (m. Anm. 422 ff.); *Siedentopf*, StGB 1977, 164; *Ders.*, Selbstverwaltungsgarantie (Anm. 48), S. 17 f., 38, 51 ff.; *Kostka/Tiggemann*, StGR 1977, 320 ff.; *Papier*, NJW 1977, 1714 (unter I), 1716 (m. Anm. 31); *Deppenbrock*, DVBl. 1978, 21 (m. Anm. 42 ff.); auch oben in Anm. 437.

⁴⁵³) Dieses neue landesplanerische Planungsgebot nach § 19 Abs. 2 LPlG NW begegnet, sieht man es auf dem Hintergrund der Vielzahl und des Inhalts der auf die Gemeinden zukommenden, nicht in Form des Gesetzes oder der Rechtsverordnung (dazu oben in Anm. 435) ergehenden Landesentwicklungspläne (Gebietsentwicklungspläne), erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken, auf die im vorliegenden Zusammenhang nicht näher eingegangen werden kann. Vgl. dazu neben den Nachweisen in Anm. 452 vor allem die gegensätzlichen, bei der Novellierung des Bundesbaugesetzes (dazu *Blümel*, DVBl. 1977, 319 Anm. 425) offenbar gewordenen Standpunkte des Deutschen Bundestages und des Bundesrates (Zitate auch bei *Buchsbaum*, a. a. O. — Anm. 426, 452, —, S. 277 Anm. 24). So heißt es zu der vom Bundesrat vorgeschlagenen Fassung des § 1 a Abs. 3 des Entwurfs (BT-Drucks. 7/2496, S. 65, 83) im Bericht des zuständigen BT-Ausschusses (BT-Drucks. 7/4793, S. 8 f., 25) u. a.: „Nach Auffassung des Ausschusses wäre diese Regelung, die in der Praxis einem Planungsgebot gleichgekommen wäre, geeignet, auf Dauer die gemeindliche Planungshoheit und ihr Selbstverwaltungsrecht auszuhöheln.“ Demgegenüber führte der Berichtstatter des zuständigen Bundesrats-Ausschusses in der 433. Sitzung des Bundesrates am 9. 4. 1976 (StenB, S. 146) aus: „§ 1 Abs. 3 der bisherigen Gesetzesfassung besagt, daß die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung und Landesplanung anzupassen sind. Diese Aussage soll künftig unverändert weitergelten. Der Ausschuß legt Wert auf die Feststellung, daß diese in einem Bundesgesetz getroffene Aussage nicht etwa landesrechtlichen Bestimmungen entgegensteht, wonach

4. Raumordnung und Landesplanung als Gemeinschaftsaufgabe von Staat und Gemeinden

Dieser anhaltende Trend zur *Verplanung der Gemeinden* von oben kann, da alle bisher konstruierten Bremsen⁴⁵⁴) nicht greifen⁴⁵⁵), nur dadurch gestoppt werden, daß Raumordnung und Landesplanung — vor allem⁴⁵⁶) auch die „hochstufige Landes-

die Gemeinden zu städtebaulichen Planungen verpflichtet werden können, um landesplanerische Zielsetzungen zu verwirklichen.“

⁴⁵⁴) Das gilt z. B. sowohl für den „Grundsatz des Übermaßverbots“ (vgl. dazu m. w. N. oben in Anm. 198, 395) als auch für den „Grundsatz des gemeindefreundlichen Verhaltens“. Vgl. zu diesem letzteren Grundsatz vor allem (m. w. N.) *Macher*, Grundsatz (Anm. 81), S. 21 ff., 29 ff., 132 f., 151 ff., 180 ff., 208 ff., 219 ff., 229 ff.; ferner z. B. *Stern/Burmeister*, Verfassungsmäßigkeit (Anm. 406), S. 39 (m. Anm. 175). *Schmidt-Aßmann*, Gemeinden (Anm. 100), S. 464 (m. Anm. 13 ff.) rechnet die besonderen Rücksichtnahmepflichten zu dem von ihm formulierten „Verfassungsgebot kommunal-adäquater Entscheidung“. Vgl. auch *Scholz*, DÖV 1976, 444 (m. Anm. 18); ferner unten in Anm. 455.

Zur Begründungspflicht für Ziele der Raumordnung und Landesplanung vgl. *Kreft/Priester*, Begründung (Anm. 444), insbes. S. 50 ff. (75 f.), 76 ff. (80), 80 ff., 82 ff.

⁴⁵⁵) Ähnlich *Knemeyer/Motyl*, BayBgm. 1977, 267 ff. (268 ff.). — Zu optimistisch insoweit dagegen *Brohm*, JuS 1977, 505 f. Unklar bleibt bei *Brohm* (a. a. O., S. 506), in welchem Verhältnis der angeblich in Literatur und Rechtsprechung bisher wenig behandelte planungsrechtliche „Grundsatz der Rücksichtnahme“ zu dem „Grundsatz des gemeindefreundlichen Verhaltens“ (oben in Anm. 454) bzw. zu dem „Grundsatz des staatsfreundlichen Verhaltens“ — dazu *Macher*, Grundsatz (Anm. 81), S. 139 ff. — steht. Im übrigen ist darauf zu verweisen, daß das „Gebot der Rücksichtnahme“ z. B. im Bereich des öffentlich-rechtlichen Nachbarschutzes schon lange anerkannt ist. Vgl. dazu z. B. (jeweils m. w. N.) *Weyreuther*, Das bebauungsrechtliche Gebot der Rücksichtnahme und seine Bedeutung für den Nachbarschutz, BauR 1975, 1 ff.; BVerwG vom 25. 2. 1977, DVBl. 1977, 722 (724 ff.; m. Anm. v. H. Schrödter) = BayVBl. 1977, 639. — Vgl. auch oben in Anm. 429.

⁴⁵⁶) Zur Qualifizierung der Regionalplanung (dazu bereits oben in Anm. 356, 416, 426) als gemeinschaftliche Aufgabe von Staat und Gemeinden (Gemeindeverbänden) vgl. vor allem (m. w. N.) *Evers*, Regionalplanung (Anm. 426), S. 15 ff. u. pass.; *Erbguth*, Probleme (Anm. 356), S. 89, 109 ff., 122 ff.; *Schmidt-Aßmann*, AÖR 101 (1976), 533 ff., 545 ff. Im Ergebnis ebenso *Badura*, Entwicklungsplanung (Anm. 18), S. 918 (m. Anm. 29 ff.); *Götz*, Staat (Anm. 456), S. 991 f., 992 ff. (996); *Roters*, Mitwirkung (Anm. 56), S. 129 ff.; *Ders.*, SKV 1976, 226 ff. Abweichend z. B. *Niemeier/Dahlke/Lowinski*, Landesplanungsrecht NW (Anm. 435), S. 185 f. (§ 12 Anm. 17); *Lau*, Rechtsschutz (Anm. 426), S. 31. Vgl. auch unten im Text (m. Anm. 474 ff.).

Unzutreffend VerfGH NW vom 9. 4. 1976, NJW 1976 = DVBl. 1977, 45 (46): „Die Mitwirkungsmöglichkeiten im Rahmen der Regionalplanung stellen nicht gemeindliche Selbstverwaltung, sondern

planung“ (*Schmidt-Aßmann*)⁴⁵⁷⁾ — nicht länger als eine abschließliche Angelegenheit des Staates⁴⁵⁸⁾, sondern wie in Nordrhein-Westfalen⁴⁵⁹⁾ als typische *Gemeinschaftsaufgabe* von Staat und Gemeinden⁴⁶⁰⁾ begriffen wird. Einer solchen Interpretation ist, wie bereits gezeigt wurde⁴⁶¹⁾, die Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG durchaus zugänglich⁴⁶²⁾. Zu der vergleichbaren institutionellen Garantie des Art. 33 Abs. 5 GG hat das Bundesverfassungsgericht kürzlich in der Fürsorgepflicht-Entscheidung vom 15. 12. 1976⁴⁶³⁾ an seine Rechtsprechung erinnert, wonach bei der Erschließung der verschiedenen Funktionen einer Verfassungsnorm derjenigen Auslegung der Vorzug zu geben ist, „die die juristische Wirkungskraft der betreffenden Norm am stärksten entfaltet (*Thoma*)“. Gerade die Auslegung eines hergebrachten

Beteiligung an einer regionalen Gemeinschaft dar, die weder vom Verfassungs- noch vom Gesetzgeber mit dem Recht der Selbstverwaltung ausgestattet worden ist.“ Vgl. dazu die zutreffende Kritik von *Roters*, DVBl. 1977, 533 f. (534 a. E.); ferner unten in Anm. 459.

⁴⁵⁷⁾ AöR 101 (1976), 527 ff., 545.

⁴⁵⁸⁾ *Schmidt-Aßmann*, AöR 101 (1976), 528 (m. Anm. 17) bezeichnet im Anschluß an die vorherrschende Auffassung und zwei ausdrückliche landesgesetzliche Regelungen (Art. 1 Abs. 2 BayLPiG, § 1 Abs. 2 SchlHLPiG) die hochstufige Landesplanung — im Unterschied zur Regionalplanung (oben Anm. 456) — als eine „originär staatliche Angelegenheit“. Im Ergebnis ebenso *Erbguth*, Probleme (Anm. 356), S. 89; *Götz*, Staat (Anm. 456), S. 994 f. Dagegen bereits — auch mit Hinweisen auf die unbefriedigende Rechtsprechung — *Blümel*, DVBl. 1973, 440 (m. Anm. 52 ff.), 440 f. (m. Anm. 66 ff.). Mit seiner Auffassung wird *Schmidt-Aßmann* allerdings dem von ihm (a. a. O.) unzutreffend interpretierten Wortlaut des § 1 Abs. 3 LPiG NW (dazu unten in Anm. 459) nicht gerecht.

⁴⁵⁹⁾ Vgl. § 1 Abs. 3 LPiG NW: „Die Landesplanung im Lande und im Regierungsbezirk ist nach näherer Bestimmung dieses Gesetzes eine gemeinschaftliche Aufgabe von Staat und Selbstverwaltung.“ Zur Interpretation dieser Vorschrift (und ihrer früheren Fassung) vgl. vor allem die widersprüchlichen Ausführungen von *Niemeier/Dahlke/Lowinski*, Landesplanungsrecht NW (Anm. 435), S. 109 ff. (§ 1 Anm. 18–28), 185 f. (§ 12 Anm. 17); ferner *Blümel*, DVBl. 1973, 440 f. (m. Anm. 67); *David*, Lkr. 1975, 64; *Stern/Burmeister*, Verfassungsmäßigkeit (Anm. 406), S. 30 f. (31); *Ernst/Suderow*, Zulässigkeit (Anm. 76), S. 31; *Depenbrock*, DVBl. 1978, 21 (m. Anm. 44 f.). Zur abweichenden Auffassung von *Schmidt-Aßmann* vgl. oben in Anm. 458.

⁴⁶⁰⁾ Vgl. dazu oben im Text (m. Anm. 397 ff.).

⁴⁶¹⁾ Vgl. oben im Text (m. Anm. 392 ff.), ferner in Anm. 399 (Abs. 2), 400.

⁴⁶²⁾ Hierzu und zum Folgenden vgl. auch bereits oben im Text (m. Anm. 390).

⁴⁶³⁾ BVerfGE 43, 154 (167).

Grundsatzes im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG gestatte es⁴⁶⁴), „den Grundsatz in gewissem Umfang elastisch zu halten und veränderten Verhältnissen in beschränktem Umfang anzupassen“.

Die von mir angedeutete und nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wohl allein mögliche Fortentwicklung der Selbstverwaltungsgarantie⁴⁶⁵) erscheint mir sinnvoller und realistischer als der mit den bisherigen Vorstellungen radikal brechende, wenn auch in manchen Punkten zu ähnlichen Ergebnissen führende Versuch von *Burmeister*⁴⁶⁶), den Art. 28 Abs. 2 GG nur noch als (institutionelle) Garantie eines bestimmten *Verwaltungstypus* auf der untersten Ebene des staatlichen Verwaltungsaufbaus zu begreifen⁴⁶⁷). Und ganz ebenso verspreche ich mir nach Gebiets- und Verwaltungsreform⁴⁶⁸), von verfassungsrechtlichen Vorbehalten ganz abgesehen⁴⁶⁹), nicht allzuviel von den von *Schmidt-Aßmann*⁴⁷⁰) vermißten „eigenständigen kommunalen Alternativen, in denen das zentralörtliche Gliederungsprinzip der Raumplanung organisatorisch verarbeitet ist“.

Aus meiner Interpretation des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG ergeben sich Folgerungen für den vorhandenen *Normenbestand*

⁴⁶⁴) BVerfGE 43, 154 (168). Dazu W. Wiese, Entscheidungsanmerkung, DVBl. 1977, 814 ff. (815 a. E.).

⁴⁶⁵) Die Bezugnahme auf die geschichtliche Entwicklung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hindert nach dessen heutiger Auffassung eine solche Fortentwicklung nicht. Vgl. dazu BVerfGE 23, 353 (367); 38, 258 (278 f.); ferner *Roters*, Art. 28 GG (Anm. 56), Rdnr. 42; *Maunz*, a. a. O. (Anm. 10), Art. 28 Rdnr. 44 (a. E.), 53; W. Weber, Selbstverwaltungskörperschaften (Anm. 84), S. 334; auch oben in Anm. 350.

Zu eng daher z. B. das oben in Anm. 360 (m. w. Fundstellen) zitierte Halteverbot-Urteil des BVerwG vom 19. 3. 1976, NJW 1976, 2175 (2176, unter 2 a, d). Vgl. dazu auch unten in Anm. 484, 489.

⁴⁶⁶) Vgl. *Burmeister*, Neukonzeption (Anm. 1), S. 95 ff., 187 f. Zur Auffassung von *Burmeister* vgl. auch bereits oben im Text (m. Anm. 168 ff., 369).

⁴⁶⁷) Ähnliche Formulierungen wie bei *Burmeister* (a. a. O.) finden sich auch im Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform. Vgl. das Zitat oben in Anm. 203; ferner oben im Text (m. Anm. 379 ff.).

⁴⁶⁸) Vgl. dazu oben im Text (m. Anm. 33 ff., 313 ff.).

⁴⁶⁹) Zu diesen Vorbehalten gegen das zentralörtliche Gliederungsprinzip vgl. auch W. Loschelder, Selbstverwaltungsgarantie (Anm. 34), S. 285 ff. (286); ferner oben im Text (m. Anm. 432, 436, 446, 448, 450). Zur zentralörtlichen Gliederung in Nordrhein-Westfalen vgl. von den Nachweisen oben in Anm. 436 vor allem *Lossau*, StGR 1977, 232 ff. Vgl. ferner *Ludwig/Schefer*, Rede und Gegenrede zur zentralörtlichen Bedeutung von Städten, StGB 1977, 140 ff., 144 ff.

⁴⁷⁰) *Schmidt-Aßmann*, StGB 1976, 341. Vgl. auch *Ders.*, Ausgleich (Anm. 444), S. 7 f., 10.

der *Raumordnung und Landesplanung* in verschiedenen Richtungen⁴⁷¹⁾. Sie können hier nur angedeutet werden⁴⁷²⁾. Wo eine extensive Auslegung vorhandener gesetzlicher Vorschriften über kommunale Mitwirkungs- und Beteiligungsrechte in der *Raumordnung und Landesplanung*⁴⁷³⁾ nicht ausreicht, müssen diese Vorschriften entsprechend, d. h. durch Ausgestaltung als *Mitbestimmungsrechte* geändert werden. Das gilt, um dies anzudeuten, z. B. für die Bestimmungen des § 5 Abs. 2 Satz 2, Abs. 3 Satz 2 BROG⁴⁷⁴⁾, und zwar auch, soweit dort anstelle der Mitwirkung der anpassungspflichtigen Gemeinden und Gemeindeverbände die Beteiligung von deren Zusammenschlüssen für ausreichend erachtet wird⁴⁷⁵⁾. *Kommunalen Spitzenverbänden*⁴⁷⁶⁾ fehlt nach meiner Auffassung ebenso wie den *Krei-*

⁴⁷¹⁾ Zum Anspruch einer Gemeinde auf Durchführung eines Raumordnungsverfahrens vgl. (m. w. N.) *Blümel*, DVBl. 1973, 436 ff. (437 ff.). Abweichend *Lau*, Rechtsschutz (Anm. 426), S. 68 ff. (84 ff.); *Erbguth*, Probleme (Anm. 356), S. 67 ff. (71).

⁴⁷²⁾ Hierzu und zum Folgenden vgl. bereits *Blümel*, DVBl. 1973, 441 (m. Anm. 69, 83); ferner *Knemeyer/Motyl*, BayBgm. 1974, 468 ff.; *Knemeyer*, StGB 1966, 298.

Das Gewicht der kommunalen Mitwirkungs- und Beteiligungsrechte in der *Raumordnung und Landesplanung* wird verkannt in dem Urteil des OVG Lüneburg vom 9. 6. 1976, DVBl. 1977, 212 (213 f.) = Die Gemeinde 1977, 48.

⁴⁷³⁾ Vgl. dazu z. B. (jeweils m. w. N.) *Macher*, Grundsatz (Anm. 81), S. 208 ff. (210 ff., 213 ff., 215 ff., 219 ff., 226 ff.); *David*, Lkr. 1975, 64 f.; *Erbguth*, Probleme (Anm. 356), S. 98 ff.; *Roters*, Mitwirkung (Anm. 56), S. 128 ff.; *Stern/Burmeister*, Verfassungsmäßigkeit (Anm. 406), S. 38 f.; *Niemeier/Dahlke/Lowinski*, Landesplanungsrecht NW (Anm. 435), S. 184 ff. (§ 12 Anm. 14–18), 188, 193 f. (§ 13 Anm. 4, 21), 236 (§ 19 Anm. 24); auch die etwas unübersichtliche Darstellung bei *Voigt*, Partizipation (Anm. 298), S. 112 u. pass., 151; ferner oben im Text (m. Anm. 384 f., 396, 401).

⁴⁷⁴⁾ Vgl. dazu auch *Erbguth*, Probleme (Anm. 356), S. 108 f., 112 (Anm. 1), 114 f.; ferner für die Regionalplanung (oben Anm. 456) z. B. *Badura*, Entwicklungsplanung (Anm. 18), S. 918 (m. Anm. 30); *Götz*, Staat (Anm. 386), S. 995 f. (996); *Schmidt-Aßmann*, AöR 101 (1976), 533 ff.

⁴⁷⁵⁾ Insoweit völlig abweichend, und zwar sowohl für die hochstufige Landesplanung als auch für die Regionalplanung, *Schmidt-Aßmann*, AöR 101 (1976), 527 ff. (531 ff.), 533 ff. (539 ff., 541 ff.); *Niemeier/Dahlke/Lowinski*, Landesplanungsrecht NW (Anm. 435), S. 184 f. (§ 12 Anm. 16).

⁴⁷⁶⁾ Deren Beteiligung *Schmidt-Aßmann*, a. a. O. (Anm. 475), S. 531 ff., 541 f., bei der hochstufigen Landesplanung, regelmäßig jedoch nicht bei der Regionalplanung für ausreichend erachtet. Keine Bedenken gegen die Beteiligung kommunaler Spitzenverbände auf Landesebene erheben *Niemeier/Dahlke/Lowinski*, Landesplanungsrecht NW (Anm. 435), S. 185 (§ 12 Anm. 16).

Zu den sich aus der Verbandsstruktur ergebenden Problemen einer Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände (u. a.) an der Landesplanung und Regionalplanung vgl. (jeweils m. w. N.)

sen⁴⁷⁷) die Legitimation, auf den Ebenen der Landesplanung und der Regionalplanung das Mitwirkungsrecht einer konkret in ihrem Selbstverwaltungsrecht betroffenen Gemeinde wahrzunehmen⁴⁷⁸). Insofern liegen die Dinge anders als bei der Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände an der (allgemeinen) Bundes- und Landesgesetzgebung⁴⁷⁹) oder an einer gemeinsamen Rahmenplanung nach dem von der Enquete-Kommission Verfassungsreform vorgeschlagenen neuen Art. 28 a GG⁴⁸⁰).

Eine weitere Konsequenz meiner gemeindefreundlichen Interpretation der Selbstverwaltungsgarantie — für die es, soweit ich sehe, hier in der Schweiz noch keine Parallele gibt⁴⁸¹)—,

Scheffler, Forderungen (Anm. 76), S. 59, 60, 62; *Geißelmann*, Die kommunalen Spitzenverbände, 1975; *Seele*, Lkr. 1975, 45 ff.; *Roters*, Mitwirkung (Anm. 56), S. 177 ff., 190 ff. (199 ff.); *Ders.*, DVBl. 1976, 359 ff.; *Pagenkopf*, Kommunalrecht 1 (Anm. 28), S. 201, 345 ff.; *Wolff/Bachof*, Verwaltungsrecht II (Anm. 24), § 86 XI (S. 226); *Voigt*, Partizipation (Anm. 298), S. 19 ff.; *Ders.*, StGB 1977, 138 (m. Anm. 27 f.), 139 f.; *Borchmann/Vesper*, Reformprobleme (Anm. 14), S. 128 (Anm. 38).

⁴⁷⁷) Wie hier (m. w. N.) *Erbguth*, Probleme (Anm. 356), S. 108 f., 112 (Anm. 1), 114 f. Abweichend (m. w. N.) *Schmidt-Aßmann*, AöR 101 (1976), S. 531 (m. Anm. 25), 542 f. Unentschieden *Niemeier/Dahlke/Lowinski*, Landesplanungsrecht NW (Anm. 435), S. 185 (§ 12 Anm. 16).

⁴⁷⁸) Gegenüber dem möglichen Hinweis, daß diese Mitwirkung jeder einzelnen anpassungspflichtigen Gemeinde an der Landesplanung und Regionalplanung wegen deren großer Zahl scheitert, ist auf die bisherige Praxis der Beteiligung, etwa in Baden-Württemberg (Landesentwicklungsplan) und Bayern (Landesentwicklungsprogramm) zu verweisen. Für Nordrhein-Westfalen vgl. jetzt die durch die Novelle 1975 eingefügten Vorschriften des § 12 Satz 3, § 13 Abs. 2 Satz 1, 2 Halbsatz LPiG NW. Wegen dieser Beteiligungsvorschriften wurde der Entwurf des novellierten Landesentwicklungsplanes I/II in einer Auflagenhöhe von 24 000 (bei einer Gesamtauflage von zur Zeit 30 000) gedruckt. Vgl. dazu *Lowinski*, StGR 1977, 225 f.; *KPolBl.* 1977, 732. Zum besonders aufwendigen Beteiligungsverfahren beim Entwurf des Landesentwicklungsplans VI (oben in Anm. 425) vgl. *Blümel*, DVBl. 1977, 312 f. (m. Anm. 244 ff., 249), 319 (m. Anm. 438); *Ders.*, DVBl. 1978, 21 f. (22); *Depenbrock*, StGR 1977, 56 ff., *Ders.*, DVBl. 1978, 17 ff. (m. Anm. 9 ff., 18 ff.); *Kostka/Tiggemann*, StGR 1977, 313 (m. Anm. 16 ff.).

⁴⁷⁹) Vgl. dazu ausführlich oben unter C II. Zur Beteiligung von Vertretern der kommunalen Spitzenverbände in Planungsgremien des Bundes und der Länder vgl. oben in Anm. 312.

⁴⁸⁰) Vgl. dazu oben in Anm. 381, 384.

⁴⁸¹) Zur Gemeindeautonomie in der Schweiz und ihrem Schutz vor staatlichen Eingriffen vgl. z. B. (jeweils m. w. N.) *Matter*, Die Legitimation der Gemeinde zur staatsrechtlichen Beschwerde, Bern 1965; *Friesenhahn*, Garantie (Anm. 227), S. 123 f. (Anm. 19); *Meylan/Goltraux/Dahinden*, Schweizer Gemeinden und Gemeindeautonomie, o. O. 1972; *Hangartner*, Vor- und Nachteile dezentralisierter

eine weitere Konsequenz also wäre, daß die graduell unterschiedliche Mitwirkung der Gemeinden an überörtlichen Fachplanungen und Gesamtplanungen⁴⁸²⁾ nicht mehr — wie dies bisher fast durchgängig angenommen wird — nur dem Schutz der gemeindlichen *Planungshoheit*⁴⁸³⁾, sondern des Selbstverwaltungsrechts insgesamt dient. Eine Gemeinde muß gegenüber überörtlichen Planungen⁴⁸⁴⁾, vor allem wenn sie wie die

Aufgabenerfüllung in der Staatsverwaltung aus schweizerischer Sicht, in: *Wagner* (Hrsg.), *Regierbarkeit?* (Anm. 65), S. 73 ff. (75 f. u. pass.); *Hans Huber*, Die staatsrechtliche Rechtsprechung des Bundesgerichts im Jahre 1975, ZBJV 1977, 1 ff. (53 ff.); *Burmeister*, Neukonzeption (Anm. 1), S. 195 f.; *Gygi*, Die rechtlichen Probleme des Baus von Kernkraftwerken in der Schweiz, SJZ 1976, 269 ff. (275 m. Anm. 41); *Rengeling*, Aktuelle verwaltungsrechtliche und verwaltungsgerichtliche Fragen bei der Errichtung von Kernkraftwerken, JZ 1977, 542 ff. (548 m. Anm. 94, 99, 549 m. Anm. 105 f.). — Vgl. auch oben im Text (m. Anm. 378) sowie unten in Anm. 504.

⁴⁸²⁾ Vgl. oben im Text (m. Anm. 384 f., 396, 401).

⁴⁸³⁾ Zur gemeindlichen Planungshoheit als Bestandteil des Selbstverwaltungsrechts vgl. aus dem kaum mehr übersehbaren Schrifttum z. B. (jeweils m. w. N.) *Forsthoff*, Verwaltungsrecht (Anm. 28), S. 313, 586; *Wolff/Bachof*, Verwaltungsrecht II (Anm. 24), § 96 VII b 3 (S. 203); *Pagenkopf*, Kommunalrecht 1 (Anm. 28), S. 77 ff.; *Blümel*, Entscheidungsanmerkung, DVBl. 1972, 796 ff. (798 f.); *Ders.*, DVBl. 1973, 437 (m. Anm. 5 ff.) u. pass.; *Ders.*, DVBl. 1975, 703 (m. Anm. 186 ff., 199), 704 ff. (m. Anm. 209 ff.), 707 ff.; *Pappermann*, JuS 1973, 689 ff.; *Zeller*, Mitwirkung und Rechtsschutz der Gemeinden im Bereich der Planung (mit Ausnahme der Bauleitplanung), DVBl. 1973, 599 ff.; *Badura*, Entwicklungsplanung (Anm. 18), S. 914 ff.; *Ders.*, BayVBl. 1976, 519 f.; *Rothe*, Planungshoheit (Anm. 433), S. 893 ff.; *L. Schmitt*, Vorbeugender Rechtsschutz gegen Planungen, BayVBl. 1974, 253 ff. (259, 260 f., 261 f.); *Roters*, Mitwirkung (Anm. 56); *Ders.*, Art. 28 GG (Anm. 56), Rdnr. 47, 48 ff.; *Löwer*, JuS 1975, 779 ff. (782); *Stern/Burmeister*, Verfassungsmäßigkeit (Anm. 406), S. 28 ff. (ausführlich); *Ernst/Suderow*, Zulässigkeit (Anm. 76), S. 21 ff.; *Fingerhut*, Die planungsrechtliche Gemeindenachbarklage, 1976, S. 10 ff.; *Reissig*, Gemeindliche Bauleitplanung, 1976, S. 19 ff., 27 ff.; *Lau*, Rechtsschutz (Anm. 426), S. 32, 160 ff.; *Siedentopf*, Selbstverwaltungsgarantie (Anm. 48), S. 43 ff.

Aus der umfangreichen, im obigen Schrifttum zum Teil nachgewiesenen Rechtsprechung vgl. aus neuester Zeit vor allem das bereits mehrfach (Anm. 360 m. w. Fundstellen) zitierte Halteverbot-Urteil des BVerwG vom 19. 3. 1976, NJW 1976, 2175 (2176 f.), das Schutzanlagen-Urteil des BVerwG vom 21. 5. 1976 (Fall Darmstadt, DVBl. 1976, 786 (787 f.; weitere Fundstellen oben in Anm. 406) sowie das bereits in Anm. 198 zitierte Urteil des VG Würzburg vom 25. 3. 1977 (Kernkraftwerk Grafenrheinfeld), ET 1977, 444 (445; insoweit in NJW 1977, 1649 nicht abgedruckt). Im übrigen wird auf die sonstigen in den nachfolgenden Anmerkungen (insbes. Anm. 487, 488, 492, 497, 501 f., 504) zitierten Entscheidungen verwiesen.

⁴⁸⁴⁾ Gleiches gilt für andere staatliche Maßnahmen, etwa die Anordnung eines Halteverbots — dazu das Halteverbot-Urteil des BVerwG vom 19. 3. 1976, NJW 1976, 2175 (oben Anm. 360, 483) —

Raumordnung und Landesplanung zur umfassenden Entwicklungsplanung tendieren⁴⁸⁵), im jeweiligen Planungsverfahren und im anschließenden Verwaltungsstreitverfahren geltend machen können⁴⁸⁶), daß ihr viel weitergreifendes *Selbstverwaltungsrecht*⁴⁸⁷) als solches beeinträchtigt wird⁴⁸⁸). Mir leuchtet es jedenfalls bis heute nicht ein, warum eine Gemeinde sich deshalb z. B. nicht auch auf die Gefährdung ihres *Selbstgestaltungsrechts*⁴⁸⁹) bzw. ihrer *Lebens- und Entwicklungsfähig-*

oder (in Ausnahmefällen) für staatliche Organisationsakte; vgl. oben in Anm. 447, 449 sowie unten im Text (m. Anm. 490 f.; Auflösung der Behörde des Regierungspräsidenten in Hildesheim). Vgl. auch die Beispiele unten im Text (m. Anm. 493 ff.).

⁴⁸⁵) Vgl. dazu oben im Text (m. Anm. 372, 429 ff.).

⁴⁸⁶) Das gilt für die Verfahrensbeteiligung und für Rechtsbehelfe gegen Raumordnungspläne (oben im Text m. Anm. 446) jedenfalls solange und insoweit, als den Gemeinden entsprechend den hier entwickelten Vorstellungen echte Mitbestimmungsrechte nicht eingeräumt sind oder werden.

Zu dem relativ schwachen Beteiligungsrecht (Anhörungsrecht) der Gemeinden bei überörtlichen Fachplanungen vgl. oben im Text (m. Anm. 406 ff., 420 f.).

⁴⁸⁷) Hierzu und zum Folgenden vgl. auch *Badura*, BayVBl. 1976, 520 (m. Anm. 62, 64 sowie a. E.). Nach Auffassung von *Badura* können sich unter Umständen Rechte der Gemeinden neben der Planungshoheit „im Hinblick auf ihre sonstige Aufgabenerfüllung im eigenen Wirkungskreis ergeben.“ *Badura* beruft sich insoweit auf den Beschluß des BayVGh vom 22. 11. 1974 (Kernkraftwerk Grafenrheinfeld; Stadt Schweinfurth), VGHE 27 I, 115 (120 ff.) = DVBl. 1975, 199 (203 f.) = BayVBl. 1975, 273 = GewArch. 1975, 61 (m. Anm. v. *Heinrich*) = ET 75, 51. Vgl. dazu auch das bereits oben in Anm. 198, 483 zitierte Urteil des VG Würzburg vom 25. 3. 1977 (Kernkraftwerk Grafenrheinfeld), ET 1977, 444 (444 ff.; insoweit in NJW 1977, 1649 nicht abgedruckt); ferner *Blümel*, Auflösung (Anm. 447), S. 56.

⁴⁸⁸) Im Ergebnis ähnlich das OVG Rheinland-Pfalz in mehreren Entscheidungen. Zwar wird dort die Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO verbal noch auf die Planungshoheit gestützt. Durch die Zuerkennung der Planungshoheit seien die Gemeinden allerdings nicht nur mit den Aufgaben der Bauleitplanung für ihr Gebiet betraut worden. Die Planungshoheit umfasse vielmehr auch das Recht der Gemeinden, dafür zu sorgen, „daß die vorhandene Struktur des Gemeindegebiets erhalten bleibt und Beeinträchtigungen abgewehrt werden“. Vgl. OVG Rheinland-Pfalz vom 31. 5. 1976 (Deponie) — 1 B 2/76 —, S. 14 (insoweit in NJW 1977, 595 nicht abgedruckt), und vom 20. 7. 1976 (Kernkraftwerk Mülheim-Kärlich; Neuwied) — 1 B 70/75 —, S. 14 (n. v.; vgl. ET 1976, S. 539, 550).

⁴⁸⁹) Wonach jede Gemeinde das Gepräge ihres Ortes selbst zu bestimmen hat. Die Frage, ob und inwieweit ein solches über die Planungshoheit hinausgehendes Recht besteht, ließ das BVerwG in dem bereits mehrfach (Anm. 360 m. w. Fundstellen) zitierten Halteverbot-Urteil vom 19. 3. 1976, NJW 1976, 2175 (2176) offen. Zur Kritik an diesem Urteil vgl. auch oben in Anm. 465.

keit⁴⁹⁰), ihrer *Verwaltungs- und Leistungskraft*⁴⁹¹) oder überhaupt ihrer *existentiellen Grundlagen*⁴⁹²) soll berufen können, wenn etwa der gesamte Kern einer Großstadt nach dem Denkmalschutzgesetz unter Ensembleschutz gestellt wird⁴⁹³) oder wenn Gemeinden und Städte⁴⁹⁴) aus militärischen Rücksichten⁴⁹⁵) in einer Weise im Verordnungswege mit Lärmschutzbereichen nach dem Fluglärmgesetz⁴⁹⁶) überzogen werden, die jede gemeindliche Weiterentwicklung und Aktivität lähmen⁴⁹⁷).

⁴⁹⁰) Vgl. dazu auch oben im Text (m. Anm. 450). Zum „Verlust an Zentralität“ und dem angemessenen Ausgleich für den Zentralitätsverlust vgl. BVerfGE 38, 231 (Coburg-Beschluß); 42, 345 (Pyrmont-Urteil); dazu Verfassungsbeschwerde der Stadt Hildesheim (Anm. 449), S. 17 ff., 22.

⁴⁹¹) In Ausnahmefällen sogar durch staatliche Organisationsakte. Vgl. dazu (m. w. N.) Blümel, Auflösung (Anm. 447), S. 33 ff., 35 ff., 61. Zur Verfassungsbeschwerde der Stadt Hildesheim vgl. oben in Anm. 449.

⁴⁹²) Vgl. dazu ausführlicher das Sasbach-Urteil des VG Freiburg vom 8. 4. 1976 (Kernkraftwerk Wyhl), DVBl. 1976, 807 (808). A. M. VGH Baden-Württemberg vom 19. 1. 1977, DVBl. 1977, 345 (345 f.) = ET 1977, 163 (164 f.; m. Anm. v. Fischerhof) = JuS 1977, 480 f. (481), und vom 24. 3. 1977, GewArch. 1977, 240 (241 f.). Zum Urteil des VG Würzburg vom 25. 3. 1977 vgl. oben in Anm. 198, 483, 487 sowie unten in Anm. 502.

⁴⁹³) Das Beispiel stammt von Knemeyer, StGB 1976, 298. Zum Ensembleschutz nach dem bayerischen Denkmalschutzgesetz vom 25. 6. 1973 (GVBl. S. 328) vgl. z. B. (m. w. N.) G. Schmitt, Die Entwicklung des Denkmalschutzes, BayVBl. 1975, 433 ff. (438 f. m. Anm. 83 ff., 87).

Zum Problem der „Alten Städte“ vgl. auch die Antwort der Bundesregierung vom 15. 4. 1976 auf eine Kleine Anfrage der Fraktionen der SPD, FDP, betr. Europäisches Denkmalschutzjahr 1975 und „Lage der alten Städte“ in der Bundesrepublik Deutschland, BT-Drucks. 7/5071; ferner das steuerliche Anreize enthaltende Gesetz zur Erhaltung und Modernisierung kulturhistorisch und städtebaulich wertvoller Gebäude vom 22. 12. 1977 (BGBl. I S. 3107).

⁴⁹⁴) Z. B. die Stadt Memmingen. Zu der beim Bundesverfassungsgericht anhängigen Verfassungsbeschwerde der Stadt Memmingen wegen Festsetzung des Lärmschutzbereichs für den militärischen Flugplatz Memmingen (2 BvR 584, 598, 599 und 604/76) vgl. die Antwort der Bundesregierung vom 7. 7. 1977 auf eine Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU, betr. Regelungen des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm, BT-Drucks. 8/732 (S. 2 f., zu Fragen 3, 4), 8/609; ferner StGB 1977, 250 f.

⁴⁹⁵) Zur Zurückstellung der Beratung der Verordnung über die Festsetzung des Lärmschutzbereichs für den militärischen Flugplatz Ingolstadt (BR-Drucks. 256/76) durch den Bundesrat am 3. 6. 1977 vgl. BR-Drucks. 233/77 (Beschluß).

⁴⁹⁶) Vgl. § 4 des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm vom 30. 3. 1971 (BGBl. I S. 282).

⁴⁹⁷) Dieselben Probleme stellen sich auch bei den geplanten Großflughäfen Hamburg-Kaltenkirchen und München II. Vgl. dazu

Und lassen Sie mich, da wir gerade bei der Beteiligungs- und Rechtsschutzproblematik sind, noch anfügen: Wir werden zwar demnächst im Atomgesetz als Ergebnis des jahrelangen Demokratisierungsgeredes und der breiten Partizipationsdiskussion⁴⁹⁸) die *Verbandsklage* vorfinden⁴⁹⁹). Den nach dem Grundgesetz demokratisch verfaßten Gemeinden und Kreisen⁵⁰⁰), die das gemeinsame Wohl ihrer Einwohner zu fördern haben, wird es von den Verwaltungsgerichten⁵⁰¹) dagegen nach wie vor verwehrt, als Sachwalter ihrer Einwohner gegen überörtliche Planungen im Klagewege vorzugehen⁵⁰²). Ganz offenbar ist un-

(m. w. N.) Blümel, DVBl. 1977, 303 (m. Anm. 25, 28), 309 (Anm. 142), 318 (m. Anm. 404).

Während im Falle des Großflughafens Hamburg-Kaltenkirchen über die Revision (BVerwG IV C 11.76) gegen das Urteil des OVG Lüneburg vom 28. 11. 1975 (oben Anm. 446) noch nicht entschieden ist, liegen dem Verwaltungsgericht Schleswig bereits etwa 300 Klagen von privaten Flughafennachbarn sowie der betroffenen kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften gegen den im September 1977 erlassenen Planfeststellungsbeschluß vor. Gegen das die Anfechtungsklage gegen den luftrechtlichen Genehmigungsbescheid als unzulässig abweisende Urteil des VG München vom 7. 12. 1976 — dazu Blümel, DVBl. 1977, 303 (Anm. 28) — hat ein Teil der klagenden Gemeinden inzwischen die zugelassene Sprungrevision eingelegt (BVerwG IV C 66.77). In beiden Revisionsverfahren — ebenso wie in den den Flughafen Frankfurt/Main betreffenden Revisionsverfahren — dazu Blümel, DVBl. 1977, 303 (Anm. 25 a. E.); ferner unten in Anm. 502 — können daher vom Bundesverwaltungsgericht die hier und im folgenden aufgeworfenen Rechtsfragen entschieden werden.

⁴⁹⁸) Vgl. dazu bereits oben im Text (m. Anm. 282).

⁴⁹⁹) Vgl. dazu (m. w. N.) Blümel, Funktion (Anm. 285), S. 224 f. (m. Anm. 14 ff.); ferner die bereits oben in Anm. 112 zitierte Antwort der Bundesregierung, BT-Drucks. 8/1073. — Zur Verbandsklage vgl. auch die Nachweise bei Kopp, Entwicklungstendenzen in der Verwaltungsgerichtsbarkeit, BayVBl. 1977, 513 ff. (519 m. Anm. 50).

⁵⁰⁰) Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG. Vgl. dazu auch oben im Text (m. Anm. 250 ff.).

⁵⁰¹) Abweichend — und zutreffend — bisher nur das VG Freiburg im Beschluß vom 14. 3. 1975 (Kernkraftwerk Wyhl), DVBl. 1975, 343 (344) = DÖV 1975, 611 = ET 1975, 173 = GewArch. 1975, 166, sowie im bereits oben in Anm. 492 zitierten Sasbach-Urteil vom 8. 4. 1976, DVBl. 1976, 807 (808 f.). Zur abweichenden Rechtsprechung des VGH Baden-Württemberg vgl. unten in Anm. 502.

⁵⁰²) Vgl. z. B. VGH Baden-Württemberg vom 8. 10. 1975 (Kernkraftwerk Wyhl), ET 1975, 541 (543) = GewArch. 76, 33 (33) = DVBl. 1976, 538 (540; m. Anm. v. Fischerhof) — insoweit in DÖV 1975, 744 nicht abgedruckt —, vom 19. 1. 1977, DVBl. 1977, 345 (345 f.) = ET 1977, 163 (164 f.) = JuS 1977, 480 f. (481), und vom 24. 3. 1977, GewArch. 1977, 240 (241 f.; dazu bereits oben in Anm. 492); HessVGH, Urteile vom 31. 3. 1976 (Flughafen Frankfurt/Main) — IV OE 43/74 —, S. 20 f. (n. v.) und — IV OE 45/74 —, S. 21 ff. (n. v.; vgl. oben Anm. 497); ferner ausführlich (m. w. N.) das bereits oben in Anm. 198, 487 zitierte Urteil des VG Brandenburg vom

sere Diskussion über diese wirkungsvollere, keiner Gesetzesänderung bedürftigen Art der Verbandsklage („kommunale Verbandsklage“) — ich erinnere Sie insbesondere an unsere Augsburger Tagung 1975⁵⁰³) — bei den Verwaltungsgerichten noch kaum angekommen⁵⁰⁴).

D. Schlußbemerkung

Hier beende ich meinen Rundgang. Er führte zuletzt — wie könnte es beim Referenten auch anders sein — zur Position der Gemeinden, Städte und Kreise im komplexen Planungssystem. Angesichts der von den überörtlichen Planungen ausgehenden, insoweit noch nicht überall realisierten Gefährdung der kommunalen Selbstverwaltung und im Hinblick auf den Wunsch des Vorstandes nach einem praxisbezogenen, nicht allzu theoretischen Referat, erschien mir diese Schwerpunktbildung unausweichlich. Herr *Badura*, unser verehrter Vorsitzender, hat zwar 1974 noch von plakativen Einwänden gesprochen⁵⁰⁵), als ich vor der sich abzeichnenden *totalen Verplanung der Gemeinden* warnte⁵⁰⁶). Ich wünschte, er hätte recht. Recht

25. 3. 1977, ET 1977, 444 (448 f.; insoweit in NJW 1977, 1649 nicht abgedruckt). Ebenso *Badura*, BayVBl. 1976, 520 (m. Anm. 63).

⁵⁰³) Vgl. *Scholz*, VVDStRL 34 (1976), 210 f. (Anm. 257); *Schmidt-Aßmann*, ebenda, S. 251 (m. Anm. 102 f.); ferner: *Ders.*, Planung unter dem Grundgesetz, DVBl. 1974, DÖV 1974, 541 ff. (547); *Wahl*, Der Regelungsgehalt von Teilentscheidungen in mehrstufigen Planungsverfahren, DÖV 1975, 373 ff. (379 m. Anm. 36); *Blümel*, DVBl. 1975, 707 ff. (708 m. Anm. 285, 708 f. m. Anm. 300 f.); *Lau*, Rechtsschutz (Anm. 426), S. 32 f.; *Kopp*, WiVerw. 1977, 129 ff. (146).

⁵⁰⁴) Mit Ausnahme des VG Freiburg im Sasbach-Urteil vom 8. 4. 1976, DVBl. 1976, 807 (809; oben Anm. 501) und des VG Würzburg im Urteil vom 25. 3. 1977, ET 1977, 444 (448 a. E.; oben Anm. 502). Im Urteil des VG Würzburg werden allerdings die Ausführungen von *Schmidt-Aßmann*, a. a. O. (oben Anm. 503) unzutreffend als rechtspolitische Erwägungen wiedergegeben, obwohl *Schmidt-Aßmann* ausdrücklich darauf verweist, daß sich Klagen von Gemeinden und Gemeindeverbänden „ohne Gesetzesänderung, allein durch eine präzisere Fassung der Selbstverwaltungsaufgaben“ begründen lassen.

In dieser Hinsicht ist uns das geschriebene schweizerische Recht insofern voraus, als das Beschwerderecht nach Art. 12 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 1. 7. 1976 nicht nur den Natur- und Heimatschutzverbänden, sondern auch den Gemeinden zusteht. Vgl. *Hans Huber*, Das Beschwerderecht der Natur- und Heimatschutzverbände in der schweizerischen Verwaltungsgerichtsbarkeit, DÖV 1976, 157 ff. (158); ferner oben in Anm. 481.

⁵⁰⁵) Vgl. *Badura*, Entwicklungsplanung (Anm. 18), 921 (Anm. 35).

⁵⁰⁶) Vgl. *Blümel*, DVBl. 1973, 441 (m. Anm. 76 ff.); *Ders.*, Verw. 1974, 323 (m. Anm. 118 f.); *Ders.*, Diskussionsbeitrag, 50. DJT (Anm. 44), S. I 57; ferner die Nachweise oben in Anm. 433.

haben wird er aber nur, wenn es gelingt, den aufgezeigten Erosionsprozeß auch und vor allem im Bereich der ausufernden Planung zu stoppen. Die behutsame Neubestimmung der Selbstverwaltungsgarantie in der angedeuteten Richtung könnte der kommunalen, insbesondere der gemeindlichen Selbstverwaltung auch in Zukunft noch *eine Chance* bieten⁵⁰⁷).

Am Schluß meiner Ausführungen möchte ich Herrn *Grawert*, mit dem ich seit gemeinsamen Heidelberger und Bielefelder Jahren verbunden bin, für die enge und freundschaftliche Zusammenarbeit bei der Vorbereitung und gegenseitigen Abstimmung der Referate herzlich danken. Ihnen allen danke ich für Ihre Aufmerksamkeit.

⁵⁰⁷) Ähnlich *Knemeyer*, StGB 1976, 299.

Leitsätze des Berichterstatters über:

Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart

I. Einleitung

1. Trotz des Wandels in den Beziehungen zwischen Staat und kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften und trotz vieler bedrückender Fragen hat die Vereinigung seit der Leipziger Tagung 1925 das Thema der kommunalen Selbstverwaltung nicht wieder aufgegriffen.

2. Die Bilanz der kommunalen Gebietsreform, die Funktionalreform, das Stadt-Umland-Problem, die Vorlage des Schlußberichts der Enquete-Kommission Verfassungsreform sowie die Diskussion um die Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung deuten auf die Aktualität des Themas hin.

II. Die Lage der Gemeinden, Städte und Kreise (Bestandsaufnahme)

3. Schlagworte wie „Rettet unsere Städte jetzt“, „Wege zur menschlichen Stadt“, „Schrumpfen sich unsere Städte krank?“ oder „Unregierbarkeit der Städte“ signalisieren vor allem die Probleme der Großstädte in der Bundesrepublik. Insgesamt gesehen bieten die Städte und Gemeinden auch nach der kommunalen Gebietsreform kein einheitliches Bild.

4. Die äußeren und inneren Randbedingungen, welche für die Lage der kommunalen, insbesondere der gemeindlichen Selbstverwaltung kennzeichnend sind, haben zu einer Diskrepanz zwischen Verfassungstext (Art. 28 Abs. 2 GG) und Wirklichkeit geführt.

5. Nach dem zutreffenden Befund der meisten Real- oder Problemanalysen leidet die kommunale Selbstverwaltung an einer „schleichenden Aushöhlung“, an „fortschreitender Auszehrung“. Gründe hierfür sind vor allem die Vergesetzlichung und die Verplanung, das Fehlen einer aufgabengerechten Finanzausstattung und der Wanderungsprozeß der Aufgaben von unten nach oben.

6. Der mit der Entwicklung zum Versorgungs- und Leistungsstaat einhergehende Trend zur Vergesetzlichung bzw. Reglementierung und zur Verplanung ist ungebrochen. Die Hoffnung auf eine Eindämmung der besonders die Gemeinden

und Kreise treffenden Gesetzesflut dürfte angesichts der gegenwärtigen Diskussion über die „Wesentlichkeitstheorie“ unbegründet sein.

7. Die kommunale Selbstverwaltung wird auch dadurch beeinträchtigt, daß den Gemeinden, Städten und Kreisen durch die Gesetzgebung erhebliche finanzwirtschaftliche Belastungen ohne entsprechenden Ausgleich zugemutet werden. Die Finanzlage, die Verschuldung und die Investitionsquote sind allerdings bei den einzelnen Gemeinden, Städten und Kreisen unterschiedlich. An einer aufgabengerechten Finanzausstattung fehlt es bis heute.

8. Zweckzuweisungen — der „goldene Zügel“ — schränken den kommunalen Handlungsspielraum ganz erheblich ein. Sie sind nicht nur Instrumente des Finanzausgleichs. Gravierender (und damit verfassungsrechtlich bedenklich) ist ihre Funktion als Lenkungsmittel kommunaler Aufgabenerfüllung sowie als konjunktur- und strukturpolitisches Steuerungsinstrument.

9. Der Trend zur Verstaatlichung, d. h. zur Überführung kommunaler Aufgaben auf den Staat, hat dazu geführt, daß sich die Kommunen inzwischen zum großen Teil mit der Wahrnehmung übertragener Aufgaben befassen.

10. Eine aktuelle Variante des Wanderungsprozesses von unten nach oben stellt die Aufgabenverlagerung innerhalb des kommunalen Bereichs selbst dar. Problematisch ist dabei insbesondere die fortwährende gesetzliche Übertragung ureigenster gemeindlicher Aufgaben — Beispiel: Abfallbeseitigung — auf die Kreise. Die diese Aufgabenverlagerung bisher rechtfertigende und dabei die Gedanken der Bürgernähe und Überschaubarkeit vernachlässigende Rechtsprechung mußte — konsequent zu Ende gedacht — zu dem Ergebnis kommen, daß kommunale Selbstverwaltung trotz Gebiets- und Verwaltungsreform nur noch auf der Kreisebene stattfinden kann.

11. Angesichts der Trends zur Vergesetzlichung und zur Verplanung sowie zur Verstaatlichung bzw. Höherzonung kommunaler Aufgaben ist es fraglich geworden, ob die kommunale Selbstverwaltung auch heute noch die unentbehrliche Klammer darstellt, welche die öffentliche Verwaltung mit dem Staatsbürger verbindet. Für die Gegenwart wird man zu dem resignierenden Ergebnis kommen müssen, daß nur noch selten, etwa in kleineren (zumal von der Gebietsreform verschonten) Gemeinden und Städten, die kommunale Selbstverwaltung diese Integrationsfunktion erfüllt.

12. Im innerorganisatorischen Bereich hat die Entwicklung zu einer Diskrepanz zwischen dem überkommenen Kommunalverfassungsrecht und der kommunalen Verfassungswirklichkeit

geführt. Das weitere Vordringen der politischen Parteien hat eine Politisierung der kommunalen Ebene bewirkt. Zu diesem Fragenkomplex gehören z. B. das Verhältnis der politischen Parteien zur jeweiligen kommunalen Verwaltung, die Probleme des Machtmißbrauchs bzw. der Verfälschung, die Bewertung der Volkswahl von Bürgermeistern und Landräten, die Ablösung der „Zweigleisigkeit“, vor allem aber das Regierungs-Oppositions- bzw. Stadtregierungsmodell, dem das schleswig-holsteinische Proporzmodell (mit unterschiedlichen Wahlzeiten) völlig kontrastiert.

13. Abgesehen von dem zunehmenden Einfluß der politischen Parteien haben die Trends zur Vergesetzlichung und Verplanung sowie zur Verstaatlichung zu einer weitgehenden Entmachtung der kommunalen Vertretungen und zu einem erheblichen Übergewicht der Verwaltung geführt.

III. Vorschläge zur Belebung und Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung

14. Von den zahlreichen Therapievorschlügen zur Stärkung der kommunalen (insbesondere der gemeindlichen) Ebene dürften, von der politischen Aktivierung des Bürgers abgesehen, nur zwei geeignet sein:

a) Die Änderung der Finanzverfassung mit dem Ziel einer Verbesserung der Finanzausstattung der Gemeinden, Städte und Kreise.

b) Die verstärkte Mitwirkung der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften bei einem Teil der bisher so bezeichneten staatlichen Planungen.

15. Ob die als Antwort auf den Ruf nach stärkerer Bürgerbeteiligung in einige Gemeindeordnungen — dagegen nicht in die Kreisordnungen — eingefügten plebiszitären Elemente viel bewirken werden, erscheint nach den bisherigen Erfahrungen zweifelhaft. Auch der Einführung oder Modifizierung der Ortschafts- bzw. Bezirksverfassung haftet nach der kommunalen Gebietsreform allzusehr ein gewisser Trostpflastercharakter an.

16. Dem Verlangen der kommunalen Spitzenverbände nach Beteiligung an der Gesetzgebung des Bundes ist bereits ausreichend Rechnung getragen. Was noch bleibt, ist die Verankerung des Anhörungsrechts in der Geschäftsordnung des Bundesrates sowie ein Nachziehen einzelner Länder für den Bereich der Landesgesetzgebung.

17. Der Wanderungsprozeß kommunaler Aufgaben von unten nach oben kann durch die früher als Fortsetzung der Ge-

bietsreform gepriesene, aber weit überschätzte Funktionalreform weder umgekehrt noch gestoppt werden.

18. Das ausgiebig diskutierte Modell eines Leistungs- und Verwaltungsverbundes im kreisangehörigen Raum dürfte trotz einiger Nachhutgefechte vom Tisch sein. Art. 28 Abs. 2 GG nötigt immer noch zu einer Abgrenzung der Selbstverwaltungsaufgaben zwischen kreisangehörigen Gemeinden (Städten) und Kreisen.

19. Nicht außer Betracht bleiben können allerdings die tatsächlichen Entwicklungen und die daran anknüpfenden Überlegungen, welche zu der Idee des Verwaltungsverbundes und zu dem dahinter stehenden „funktionalen Selbstverwaltungsverständnis“ geführt haben. Das funktionale Selbstverwaltungsverständnis selbst ist jedoch als verfassungswidrig abzulehnen, weil es das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht auf ein bloßes Beteiligungsrecht reduziert.

20. Die Neubestimmung der gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG) kann nur nach Maßgabe des Kompensationsmodells erfolgen. Dieses die Gemeinden schützende Modell besagt, daß die auf bestimmten Gebieten unvermeidlichen Beschränkungen der Selbstverwaltung durch entsprechende, nach Art und Intensität unterschiedliche Mitwirkungsrechte der Gemeinden wieder ausgeglichen werden müssen. Das kann für einen bestimmten Bereich sogar bis zur Annahme einer Gemeinschaftsaufgabe, also einer echten kondominalen Verwaltung zwischen Staat und Gemeinden führen. Daneben muß den Gemeinden aber weiterhin ein unantastbarer Kernbestand an Aufgaben zu eigenverantwortlicher Entscheidung erhalten bleiben.

21. Der Prozeß zunehmender Verdichtung landesplanerischer Zielsetzungen, die trotz aller bisher konstruierten Bremsen den Rahmencharakter bereits verloren haben, kann nur dadurch gestoppt — und damit eine totale Verplanung der Gemeinden vermieden — werden, daß Raumordnung und Landesplanung, also auch die hochstufige Landesplanung, als eine solche Gemeinschaftsaufgabe von Staat und Gemeinden begriffen werden.

22. Hieraus ergeben sich Folgerungen für den vorhandenen Normenbestand der Raumordnung und Landesplanung in verschiedenen Richtungen. Vorschriften über kommunale Mitwirkungs- und Beteiligungsrechte müssen als Mitbestimmungsrechte interpretiert oder entsprechend umgestaltet werden. Kommunalen Spitzenverbänden und Kreisen fehlt die Legitimation, auf den Ebenen der Landesplanung und der Regional-

planung das Mitwirkungsrecht der konkret in ihrem Selbstverwaltungsrecht betroffenen Gemeinden wahrzunehmen.

23. Die graduell unterschiedliche Mitwirkung der Gemeinden an überörtlichen Fachplanungen und Gesamtplanungen dient nicht nur dem Schutz der gemeindlichen Planungshoheit, sondern des Selbstverwaltungsrechts insgesamt. Eine Gemeinde kann sich daher gegenüber überörtlichen Planungen auch auf die Gefährdung ihres Selbstgestaltungsrechts bzw. ihrer Lebens- und Entwicklungsfähigkeit, ihrer Verwaltungs- und Leistungskraft oder überhaupt ihrer existentiellen Grundlagen berufen.

24. Während demnächst in das Atomgesetz als Ergebnis der Demokratisierungs- und Partizipationsdiskussion Vorschriften über eine Verbandsklage eingefügt werden sollen, wird es den demokratisch verfaßten Gemeinden und Kreisen, die das gemeinsame Wohl ihrer Einwohner zu fördern haben, von den Verwaltungsgerichten noch immer verwehrt, als Sachwalter ihrer Einwohner gegen überörtliche Planungen mit der keiner Gesetzesänderung bedürftigen „kommunalen Verbandsklage“ vorzugehen.

