

2. Mitbericht von Professor Dr. *Rolf Grawert*, Bochum

Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart

Inhalt

	Seite
I. Die verfassungsrechtliche Ordnung der Aufgaben	278
1. Vorbemerkung	278
2. Das normative Strukturprinzip der Aufgabentrennung	280
3. Staatlich-kommunale Aufgabenverflechtungen	281
4. Zur Tragfähigkeit der Selbstverwaltungsgarantie	286
a) „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“	286
b) Gesetzesvorbehalt und Wesensgehalt	288
5. Garantieverengungen, Umdeutungen, Kompensationen	289
6. Leitmaßstäbe einer „unbeschriebenen“ Substanzgarantie	292
II. Die finanziellen Grundlagen	295
1. Entwicklungen der finanziellen Leistungskraft	295
a) Ergebnisse der Finanzreform	296
b) Zur Situation der gemeindlichen Haushalte	297
2. Die Verfassungsgarantie einer angemessenen Finanzausstattung	299
3. Finanzverfassungsrechtliche Strukturprobleme	301
4. Finanzausgleich	303
5. Zweckzuweisungen	304
III. Konjunktursteuerung der Kommunen	307
1. Rechtsgrundlagen	307
2. Zur Realisierung kommunaler Stabilitätspolitik	309
3. Konjunkturaufsicht	311
4. Finanzplanung	311
IV. Die Organisation der kommunalen Wirksamkeit	312
1. Der organisatorische Anpassungsbedarf	312
2. Verwaltung und Bürger	314
3. Formen unmittelbarer Kommunaldemokratie	318
4. Bezirksverfassung	320
a) Organisationsstrukturen	320
b) Grenzen der Dezentralisation der Einheitsgemeinde	323
5. Rat und Verwaltung	325
6. „Parlamentarisierung“ der gemeindlichen Leitungsgane	330
Schlußbemerkung	333

I. Die verfassungsrechtliche Ordnung der Aufgaben

1. Vorbemerkung

Der Standort der Gemeinden und Kreise im gegliederten Staat ist unsicher geworden. Während die Aufgabenbeanspruchung steigt, wird die Zuständigkeitsordnung fragwürdig; während die Verwaltungsbeziehungen zum Bürger dichter werden, gerät die Verantwortung staatslastig. Die Gemeinden und Kreise stehen — um das heutige Thema beim Wort zu nehmen — nicht über, sondern vor den andrängenden Aufgaben. Trotz vielfältiger Betriebsamkeit, die in der Geschichte dieser Selbstverwaltungskörperschaften ohne Vorbild ist, hat ihre Funktionsbestimmung noch keinen rechten Nenner.

Zugleich ist aber augenscheinlich, daß ihnen eine erhebliche Bedeutung bei der Erledigung öffentlicher Aufgaben¹⁾ zukommt. Die Sachgegenstände der Tätigkeiten von Gemeinden und Kreisen erstrecken sich nahezu über alle Felder der Innenpolitik. Ein Drittel aller öffentlichen Ausgaben läuft bürger-nah durch die kommunalen Haushalte²⁾. Das Investitionsvolu-

¹⁾ „Öffentliche Aufgaben“ der Kommunen seien im Folgenden die gesellschaftlichen Anliegen von Gemeininteresse genannt, die in den Zuständigkeitsbereich kommunaler Verwaltungsträger fallen. In diesem Sinne hängt die Öffentlichkeit einer Aufgabe nicht von deren normativen Begründung oder der Anerkennung durch öffentlich-rechtliche Rechtssubjekte ab. Ähnlich E. Becker, Verwaltungsaufgaben, in: *Morstein-Marx* (Hg.) Verwaltung, 1965, S. 187. Der Begriff ist allerdings mehrdeutig und umstritten, auch ungeachtet der diffusen Verwendung in BVerfGE 20, S. 162 (175), E 12, S. 205 (246 f.), E 31, S. 314 (329, dazu 337 ff.). Zu „Aufgabe“ vgl. B. Becker, Aufgabentyp und Organisationsstruktur von Verwaltungsbehörden, in: Die Verwaltung 1976, S. 273 (278 ff.); Lorenz, Verwaltung in der Demokratie, 1972, S. 17 ff. Zu „öffentliche Aufgabe“ vgl. u. a. Ellwein, Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre, 1966, S. 13 f., 31 ff., 59; Martens, Öffentlich als Rechtsbegriff, 1969, S. 117 ff., 124; Bull, Die Staatsaufgaben nach dem GG, 1973, S. 48 ff.; Mäding, Aufgaben der öffentlichen Verwaltung, in: Die Verwaltung 1973, S. 257 (266) und Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt), System der öffentlichen Aufgaben — Pilotstudie-, 1974, S. 1 — beige mit Betonung der normativen Zuordnung. Ein „System der öffentlichen Aufgaben“ wird hier nicht entfaltet. Die bisherigen Systementwürfe beschränken sich auf die Ordnung der von öffentlich-rechtlichen Verwaltungsträgern wahrgenommenen Aufgaben, bieten aber keine normativen Ordnungsmaßstäbe.

Zum Stand der Gemeinde- und Kreisgliederung am 1. 1. 1976 vgl. *Deutscher Städtetag* (Hg.), Statistisches Jahrbuch deutscher Gemeinden 1976, S. 78 ff.

²⁾ *Statistisches Bundesamt* (Hg.), Statistisches Jahrbuch 1977 für die Bundesrepublik Deutschland, 1977, S. 389 (betr. kassenmäßige Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände); der erhebliche Anstieg des kommunalen Anteils wird im Vergleich mit 1968 bis

men und die Personalaufwendungen weisen Gemeinden und Kreise als maßgebende Konjunkturkraft aus³⁾, deren politisches Gewicht infolge der überörtlichen Auswirkungen der Kommunalwahlen in Eigenbewegungen bleibt. Dem entspricht es, daß die in den letzten Jahren vorgelegten kommunalpolitischen Programme der Parteien⁴⁾ eine gegenständlich breit gefächerte Kommunalpolitik als Grundstock einer umfassenden Gesellschaftspolitik entfalten⁵⁾.

Welche öffentlichen Aufgaben diesen Kommunen unter welchen gesamtstaatlichen Bedingungen zuzuordnen⁶⁾ und wie sie

1970 deutlich, auch wenn die diesbezüglichen Angaben z. T. abweichende Bezugsgrößen kennen: vgl. Statistisches Jahrbuch 1971, S. 396 f., und 1972, S. 400 f.

³⁾ *Statistisches Bundesamt* (Hg.), Statistisches Jahrbuch 1977, S. 390 ff.

Die Personalausgaben der öffentlichen Haushalte 1974 beliefen sich (nachfolgend ausschließlich der drei Stadtstaaten und der Sozialversicherungsträger) im Bereich/ auf Mill. DM: Bund/ 24 157 — Länder/ 46 422 Gem., GV/ 27 861; Gemeinden und Gemeindeverbände nehmen dabei ein knappes Drittel ein; dieses entspricht etwa auch den Verhältnissen 1968 und 1969. Die Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (einschließlich Erwerb von unbeweglichen und beweglichen Sachen, Beteiligungen, Darlehen, Zuschüssen, Vermögensübertragungen an andere Bereiche) beliefen sich 1974 im Bereich/ Mill. DM: Bund/ 17 538 — Länder/ 15 897 — Gem., GV/ 33 117; letztere nahmen hier die Hälfte ein; 1968 und 1969 lag ihr Anteil etwas niedriger.

Vgl. zudem die Übersichten über die Einnahmen und Ausgaben des Verwaltungs- und Vermögenshaushalts der Gemeinden über 20 000 E in: *Deutscher Städtetag* (Hg.), Statistisches Jahrbuch deutscher Gemeinden 1976, S. 426 f. (insgesamt), S. 450 f. (je Einwohner).

⁴⁾ Synopse der Parteidokumente zur Kommunalpolitik in: ZParl. 1976, S. 489 ff.

⁵⁾ Kommunalpolitisches Grundsatzprogramm der SPD v. 15. 11. 1975, zu 1. Präambel: „Sozialdemokratische Kommunalpolitik ist Gesellschaftspolitik“; Entwurf Kommunalpolitisches Grundsatzprogramm (Stuttgarter Programm), vorgelegt vom Bundesvorstand der Kommunalpolitischen Vereinigung der CDU und CSU Deutschlands, hg. Sept. 1975, zu I. 6.; Grundsatzprogramm zur Kommunalpolitik der FDP NW v. 8./9. 6. 1974, Präambel.

⁶⁾ Die durch Art. 28 Abs. 2 GG erfolgte Einführung der Gemeinden und Kreise in den (Bundes-)Staat steht einer Beurteilung unter dem Aspekt eines naturwüchsigen *droit municipal* und eines staatsgerichteten Abwehrrechtes von vornherein entgegen; dazu zuletzt die zutreffenden kritischen Bemerkungen von *Burmeister*, Verfassungstheoretische Neukonzeption der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, 1977, S. 3 f. m. w. Hinweisen. Die Lage der Kommunen ist daher nicht isoliert, sondern im (bundes-)staatlichen Funktions- und Organisationszusammenhang zu erörtern. Neuere Funktionsbeschreibungen der kommunalen Selbstverwaltung pflegen daher an die in Art. 20 I, 28 I GG genannten Maßstäbe anzuknüpfen; vgl. statt vieler die grundlegende Abhandlung von *Scheuner*, Zur Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung, AfK 1973, S. 1 ff.

zu erledigen sind, das ist infolgedessen ein Staat und Gesellschaft übergreifendes Strukturproblem⁷⁾. Absprachegemäß sollen im Folgenden die Gemeinden mit den Themen Haushalt, Konjunktur und Organisation im Vordergrund stehen.

2. Das normative Strukturprinzip der Aufgabentrennung

Die grundgesetzliche Ordnung der Aufgaben von Gemeinden und Kreisen ruht nach den Strukturbestimmungen des Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes auf den „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“. Diese bezeichnen dem herrschenden Verständnis⁸⁾ gemäß den eigenständigen Aufgabenbereich der Gemeinden, an den sich der gesetzlich zu konstituierende⁹⁾ Selbst-

(6 ff.); ferner *Klaus Lange*, Die Entwicklung des kommunalen Selbstverwaltungsgedankens und seine Bedeutung in der Gegenwart, in: Im Dienst am Recht und Staat, Festschrift für Werner Weber zum 70. Geburtstag, 1974, S. 851 (862 ff.).

⁷⁾ Selbst eingefügt in den Organisations- sowie Wirkzusammenhang des Staates und herausgelöst aus der das 19. Jh. kennzeichnenden Frontstellung der Gesellschaft, sind die Kommunen, vor allem die Gemeinden, dennoch auch heute Einrichtungen, in denen sich die Vermittlung von Staat und Gesellschaft am unmittelbarsten vollzieht.

Zur historischen Entwicklung vgl. *Bieback*, Die öffentliche Körperschaft, 1976, S. 83 ff., 185 ff., Art. 28 II 1 GG gibt dem durch Verknüpfung von (öffentlich-rechtlicher) „Gemeinde“ und (sozial-öffentlicher) „Gemeinschaft“ Ausdruck; dazu näherhin *Wolfgang Loschelder*, Kommunale Selbstverwaltungsgarantie und gemeindliche Gebietsgestaltung, 1976, S. 38 ff. Diese Verknüpfung konstituiert allerdings keinen besonderen, nichtstaatlichen öffentlich-rechtlichen Ordnungszusammenhang, wie *Bieback*, a. a. O. S. 348 ff., ihn für die Zeit der konstitutionellen Monarchie nach 1873 nachzeichnet. *Scheuner*, AfK 1973, S. 1 (6), weist zutreffend darauf hin, daß die demokratische Gemeinde keinen Gegensatz zum Staat des GG bildet.

⁸⁾ BVerfGE 23, S. 353 (365) m. w. Nachw.; ergänzend die umfangreichen Rechtsprechungsnachweise von *Burmeister*, Selbstverwaltungsgarantie (FN 6), S. 21 (FN 3), der selbst das herrschende Verständnis in Frage stellt, das sich präsentiert bei *Stern* in: Bonner Kommentar, Zweitbearbeitung (Stand 1964), Rdnrn. 86 ff. zu Art. 28 (S. 38 ff.); *Maunz* in: Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, GG, Kommentar (Stand 1977), Rdnrn. 60 ff. zu Art. 28 (S. 28 f.); *Gönnenwein*, Gemeinderecht, 1963, S. 34 ff.; *Wolff-Bachof*, Verwaltungsrecht II, 4. Aufl. 1976, § 86 VII (S. 203 ff.); *Pagenkopf*, Kommunalrecht Bd. 1, 1975, S. 48 ff.; v. *Unruh*, Gemeinderecht, in: v. *Münch*, Besonderes Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 1976, S. 77 (98 f.).

⁹⁾ BVerfGE 21, S. 117 (129); E 23, S. 353 (365): „Den Gemeindeverbänden wird die Eigenverantwortlichkeit im Rahmen des ihnen gesetzlich eingeräumten Aufgabenbereichs garantiert“. Art. 28 II 2 GG setzt eine Mindestausstattung mit gewissen, aber keineswegs mit bestimmten Aufgaben voraus (Effektivgarantie); ebenso *Stern* (FN 8), Rdnr. 168 zu Art. 28 (S. 63); v. *Mangoldt-Klein*, Das Bonner GG, Bd. I, 2. Aufl. 1966, Erl. IV 2 b zu Art. 28 (S. 712 — mißverständlich daher Erl. IV 2 c!); a. A. — Garantie von dem Herkom-

verwaltungsbereich der Kreise anschließt und der zugleich den Bereich der Staatsaufgaben ausgrenzt. Während die Kreisaufgaben demnach staatlichen Ordnungsvorstellungen zugänglich sind, bilden die Gemeindeaufgaben einen festen Block. Gesetzliche Einschränkungen sind nur in Grenzen zulässig, die die Besonderung prinzipiell unberührt lassen¹⁰⁾. Allzuständigkeit und Eigenverantwortlichkeit sichern die Gemeinde im Wesentlichen ab, so daß sich Staats- und Selbstverwaltung an der Grenze der ortsgemeinschaftlichen und überörtlichen Angelegenheiten unvermittelt gegenüberstehen. Die Unterscheidungen setzen sich im Institut der Auftragsverwaltung über die Modalitäten der Eigenverantwortung und Fremdverantwortung bis in die Organisation der kommunalen Willensbildung fort. Im ursprünglichen Konzept des Grundgesetzes führte Art. 30 die Aufgabentrennung konsequent dann zu den Ländern und zum Bund hin fort¹¹⁾.

3. Staatlich-kommunale Aufgabenverflechtungen

Die Konturen dieses — zugegeben: modellhaften — Aufgabenspiegels sind durch die Wirklichkeit der Industriegesellschaft und die raumgreifende Kraft des sozialen Verwaltungsstaates allerdings erheblich verwischt worden. Trotz aller Garantiegehalte hat Art. 28 Abs. 2 praktisch keine Hoheitsfunktion und kaum eine der sogenannten Kernaufgaben intakt halten können¹²⁾. Erfolg und Anspruch der Garantie stehen sich

angemessenen Aufgaben — BVerwGE 6, S. 19 (23), und Wolff-Bachof, Verwaltungsrecht II (FN 8), § 89 VII a) (S. 264).

¹⁰⁾ Übereinstimmend *Burmeister*, Selbstverwaltungsgarantie (FN 6), S. 11; *Wahl*, Rechtsfragen der Landesplanung und Landesentwicklung (erscheint 1978), § 12 A I, II; *Schmidt-Aßmann*, Grundfragen des Städtebaurechts 1972, S. 129.

¹¹⁾ Zu Art. 30 GG v. *Doemming-Füßlein-Matz*, Entstehungsgeschichte der Artikel des GG, JÖR NF Bd. 1, 1951, S. 296; *Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, (1. Aufl.), 1967, S. 97.

¹²⁾ Ähnlich *Burmeister*, Selbstverwaltungsgarantie (FN 6), S. 7 f. Zu den „Hoheiten“ insgesamt *Stern*, in: Bonner Kommentar (FN 8), Rdrrn. 57 ff. zu Art. 28 (S. 57 ff.). Speziell zur „Personalhoheit“ *Schmidt-Aßmann*, Gemeinden und Staat im Recht des öffentlichen Dienstes, in: König-Laubinger-Wagener (Hg.), Öffentlicher Dienst. Festschrift für Carl Hermann Ule, 1977, S. 461 (466); *Lecheler*, Die Personalgewalt öffentlicher Dienstherren, 1977, S. 212, möchte angesichts der mageren kommunalen Zuständigkeiten schon nicht mehr von einer „Personalgewalt“ der Gemeinden sprechen; zudem *Siedentopf*, Personalwesen der Kreise, in: Verein für die Geschichte der Deutschen Landkreise e. V., Der Kreis 2. Bd., 1976, S. 69 (74 ff.); zur „Planungshoheit“ *Badura*, Entwicklungsplanung und gemeindliche Selbstverwaltung, in: Festschrift für Werner Weber (FN 6), S. 911 (928 f.); *Stern-Burmeister*, Die Verfassungsmäßigkeit eines

entgegen, seitdem der Grundsatz der Aufgabentrennung überhaupt, das heißt: im Verhältnis aller Aufgabenträger zueinander, fragwürdig geworden ist. Tatsächliche und vor allem rechtlich initiierte Entwicklungen haben, wie oft beschrieben worden ist¹³), Aufgabenverflechtungen bewirkt, die alle Entscheidungsebenen durchdringen. In ihren Auswirkungen auf die Kommunen betreffen sie — dieses sei zur Kennzeichnung übereinstimmender Sachverhaltsannahmen der heutigen Berichte nochmals zusammengefaßt —

erstens: den kommunaleigenen Gestaltungsraum;

in Stichworten: Pflichtaufgaben¹⁴); Aufsichtsintensität¹⁵); Planverbindlichkeiten¹⁶); Haushaltssteuerung; Abstim-

landesrechtlichen Planungsgebots für Gemeinden, 1975, S. 25 ff.; zur „Finanzhoheit“ *Pagenkopf*, Kommunalrecht Bd. 1 (FN 8), S. 80 ff., dessen Erkenntnis: „Die Finanzhoheit der Gemeinden . . . ist keine absolute“, das Problem allseitig umgeht.

¹³) Vgl. statt vieler *Forsthoff*, Stadt und Bürger in der modernen Industriegesellschaft, 1965, S. 15 ff.; *Werner Weber*, Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, 2. Aufl. 1967, S. 51 ff.; *Laux*, Kommunale Aufgabenverbesserung, in: Entwicklung der Aufgaben und Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden, 1971, S. 115 ff.; *Scharpf-Reissert-Schnabel*, Politikverflechtung, 1976, S. 18 ff.; *Roters*, Kommunale Mitwirkung an höherstufigen Entscheidungsprozessen, 1975, S. 14 ff.; *v. Mutius*, Verfassungsrechtliche Vorgaben für eine Funktionalreform im kommunalen Bereich, in: Städte- und Gemeindebund 1977, S. 167 (170); vgl. auch die von *Seele* referierten Befunde: Positionen der kommunalen Selbstverwaltung bei der Neuformulierung von Grundsätzen des kooperativen Föderalismus in der Bundesverfassung, in: Festschrift für Werner Weber (FN 6), S. 873 (880 f.).

¹⁴) Die — zunehmende — Erklärung von Selbstverwaltungs- zu Pflichtaufgaben — vgl. z. B. für NW die Übersicht bei *Rauball*, GO für NW, 2. Aufl. 1974, Erl. 5 zu § 2 (S. 26 ff.), reduziert nicht nur die Möglichkeiten gemeindlicher Aufgabeninitiativen, so daß bereits das kommunale Kino als bemerkenswerte Leistung freiwilliger Selbstverwaltung erscheint (vgl. *Scheuner*, AfK 1973, S. 1, 24); sie bindet vor allem kommunale Personal- und Finanzmittel. Landesrechtliche Deckungsgarantien — ausdrücklich in BW § 2 II GO; HS Art. 137 V Verf., § 3 GO; NS § 4 I 2 GO; NW Art. 78 III Verf. — lassen das Problem der Personalkosten ungewiß, wenn im Finanzausgleich nur die Aufgabenfinanzierung thematisiert wird und überlasten auch diese dem Geschick der Gemeinden zur Selbstbescheidung, wenn sie nur als „finanzpolitische Richtlinie“ gelten: so *Kunze-Schmidt-Rehm*, GO für BW, 3. Aufl. (Stand 1977), Erl. 5 zu § 2 (S. 140); diese Auffassung ist revisionsbedürftig.

¹⁵) In Selbstverwaltungsangelegenheiten durch Verdichtung der maßgebenden Bundes- und Landesgesetzgebung, so daß Selbstverwaltung, vordem Prototyp der gesetzefreien Verwaltung, zur Gesetzesausführung wird; ebenso *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 1977, S. 319; ansonsten infolge des Ausbaus der Auftrags- und der Pflichtaufgaben nach Weisung; zu letzteren, die insbesondere in NW vermehrt werden,

mungsgebote¹⁷); staatlicher Datenkranz¹⁸). — Sie betreffen

Dehmel, Übertragener Wirkungskreis, Auftragsangelegenheiten und Pflichtaufgaben nach Weisung, 1970, S. 88 ff., dessen Charakterisierung jener Aufgaben als Selbstverwaltungsaufgaben (S. 117 ff.) zutreffend ist als die „Zwischending“-Theorie des *OVG Münster*, *OVGE* 13, S. 356 (359); dem staatlichen Weisungsrecht sind damit von vornherein Grenzen zugunsten gemeindlicher Staatsverantwortung gesetzt; ebenso *Schunck*, Die verfassungsrechtliche Sicherung der Selbstverwaltung der Gemeinde, in: Festschrift für Gebhard Müller, 1970, S. 475 (481 f.). Die gegenwärtige „Ausgestaltung der Kommunalaufsicht als Spiegel für den Standort der kommunalen Selbstverwaltung“ — so *Seele*, Die Aufsichtsfunktionen der Kreisverwaltung, in: *Der Kreis* 2. Bd. (FN 12), S. 215 (249) gibt die sozialstaatliche Einvernahme in den Verwaltungsstaat wieder.

¹⁶) *Schnur*, Kommunale Selbstverwaltung und Planung, in: Landkreistagung 1972, S. 47 (48, 51), hebt die „zentralisierenden Tendenzen“ der Planung hervor. Vgl. z. B. §§ 4 V, 5 IV Raumordnungsg v. 8. 4. 1965 (BGBl. I 306 m. Änd.) i. V. m. § 37 NW G. zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm) v. 19. 3. 1974 (GV 96). Dieses Landesgesetz definiert anschaulich die ausgreifenden landesplanerischen Festlegungen der Gemeindeentwicklung nach überörtlich orientierten Funktionen: zentralörtliche Gliederung, Entwicklungsschwerpunkte, -achsen usw. mit entsprechender Lokalisierung von Verkehrs-, Freizeit-, Kultureinrichtungen, die durch Finanzierung von Seiten des Landes gesteuert werden: unvorgreifliche Gemeindeschicksalgebung von hoher Hand. Die Ingreifnahme der kommunalen Ebene aus der Ebene der landesplanerischen Abstraktionen bedarf allerdings noch weiter konkretisierender Umsetzungsplanungen — mit deren Ausbleiben freilich sub specie Art. 28 II 1 GG nicht gerechnet werden sollte. Zu diesem Fragenkreis jetzt grundlegend *R. Wahl*, Rechtsfragen der Landesplanung und Landesentwicklung (erscheint 1978), §§ 30, 31, 36; zur Durchführung von Standortprogrammen vgl. die instruktive Anhörung vor den NW LT-Ausschüssen für Landesplanung usw. sowie für Kommunalpolitik usw. NW LT Ausschußprotokoll 8/460 und 461; *Becker*, Standortprogrammplanung in NW, in: *Der Städtetag* 1976, S. 128 ff.; im Zuge des NW Landesentwicklungsprogramms und aufgrund des NW Weiterbildungsg v. 31. 7. 1974 (GV 769) ist die sog. Weiterbildung — u. a. durch Volkshochschulen — inzwischen gesetzlich ausgeformt, auf die Kreisebene gehoben und einer eingehenden Kulturplanung einverleibt worden: vgl. näherhin NW VO über die Rahmenrichtlinien für die Aufstellung kommunaler Weiterbildungsentwicklungspläne v. 6. 12. 1976 (GV 409); vgl. dazu Art. 83 I BY Verf. mit Art. 2, 6, 7, 12 BY G. zur Förderung der Erwachsenenbildung v. 24. 7. 1974 (GVBl. 368; aus der Vielzahl der Fachplanungseinbindungen vgl. noch § 6 Abfallbeseitigungsg i. d. F. v. 5. 1. 1977 (BGBl. I 41) i. V. m. §§ 6, 8 NW Landesabfallg v. 18. 12. 1973 (GV 562) bzw. i. V. m. Art. 1, 7 BY Abfallg v. 25. 6. 1973 (GVBl. 324); § 3 HS Abfallg v. 12. 3. 1974 (GVBl. 198); zur Finanzplanung vgl. unten FN 139).

¹⁷) Vgl. § 2 V BundesbauG i. d. F. v. 18. 8. 1976 (BGBl. I 2257 m. Änd.); §§ 18, 19 I NW Landesplanungsg i. d. F. v. 3. 6. 1975 (GV 450).

¹⁸) Insonderheit wirtschafts-, struktur- und finanzpolitische Entscheidungen mit Auswirkungen auf die Kommunen; vgl. etwa § 2 I BW Mittelstandsförderungsg v. 16. 12. 1975 (GBl. 861): die Gemein-

zweitens: den Aufgabenumfang und den Funktionsgehalt;

in Stichworten: „Wanderung“ oder „Hochzonung“ sogenannter „entörtlichter“ Aufgaben¹⁹⁾; Zunahme der Auftragsaufgaben, gemeinhin bei der Kreisinstanz und häufig aus dem Fundus „hochgezonter“ Aufgaben²⁰⁾; ferner zweckgebundene Finanzhilfen. — Infolge der Vermehrung der Auftragsaufgaben verändert sich

drittens: die Aufgabenstruktur, so daß die staatlichen Maßnahmen als Verwaltungsanweisungen statt als Gesetze erge-

den und Gemeindeverbände werden „verpflichtet, bei allen Planungen, Programmen und Maßnahmen den Zweck dieses Gesetzes zu beachten“; ferner in Ausübung staatlicher Zuständigkeiten erfolgte, faktisch wirksame Vorgaben für gemeindliches Handeln, z. B. organisatorische Veränderungen der Deutschen Bundesbahn i. S. § 44 BundesbahnG v. 13. 12. 1951 (BGBl. I 955 m. Änd.); zur Auflösung und Sitzverlegung von Staatsbehörden vgl. *Ule*, Maßnahmen der Verwaltungsreform und ihre gerichtliche Überprüfung, in: Festschrift für Gebhard Müller, 1970, S. 529 (556 ff.), mit Darstellung der Rechtsprechung.

¹⁹⁾ Vgl. u. a. *Neuhoff*, Kommunale Selbstverwaltung und Bonner GG, DÖV 1952, S. 259 (263: „Wanderungsprozesse“); *Köttgen*, Die Gemeinde und der Bundesgesetzgeber, 1957, S. 96; *W. Weber*, Staats- und Selbstverwaltung (FN 13), S. 51; *Stern*, in: Bonner Kommentar (FN 8), Rdnrn. 87 f. zu Art. 28; *Stern-Burmeister*, Planungsgebot (FN 12), S. 26; *Friesenhahn*, Die verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland und im Lande NW in der Rechtsprechung der Verfassungsgerichte, in: Gedenkschrift für Max Imboden, 1972, S. 115 (122 f.); *Burmeister*, Selbstverwaltungsgarantie (FN 6), S. 21 f.; *Wagener*, Zur zukünftigen Aufgabenstellung und Bedeutung der Kreise, zit. in: Eildienst Landkreistag NW 1976, S. 65 (66 f.); die Bedeutung der von *v. Unruh*, Gemeinderecht (FN 8), S. 99, als Aufgabenbegrenzung angesprochene „Kraft des Faktischen“ ist dogmatisch nicht recht einsichtig; ferner *Forsthoff*, Lehrbuch des Verwaltungsrechts Bd. I, 10. Aufl. 1973, S. 560 f.

²⁰⁾ Zur Vermehrung der Auftragsaufgaben schon *Becker*, in: Peters (Hg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis (HKWP), 1. Bd., 1956, S. 113 (129). Die Vermehrung der Auftrags- bzw. Weisungsaufgaben geht vielfach auf Bundesgesetze zurück; *Niemeier*, Bund und Gemeinden, 1972, S. 18 ff.; *Burmeister*, Selbstverwaltungsgarantie (FN 8), S. 36 m. w. Nachw.; vgl. auch *Pappermann*, Zur Problematik der Kreisentwicklungsplanung, DÖV 1973, S. 505 (506). Erheblichen Bedenken begegnet die „Umwandlung“ von Selbstverwaltungs- in Auftragsaufgaben: *Gönnenwein*, Gemeinderecht (FN 8), S. 30; ein Beispiel dafür bietet Art. 2 I 2, Art. 21 BY AbfallG v. 25. 6. 1973 (GVBl. 324) i. V. m. Art. 57 II BY GO. Das HS G. zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften v. 15. 5. 1974 (GVBl. I 241) mißbraucht die Funktionalreform, um im Zuge der Aufgabenübertragung auf Gemeinden deren Zuständigkeiten und Organe staatlich einzubinden, u. a. durch Festlegung von Weisungsaufgaben und durch Erklärung kommunaler Verwaltungsorgane zu unteren staatlichen Verwaltungsbehörden.

hen²¹⁾ und die Zuständigkeitsgewichte der Gemeindeorgane verschoben werden²²⁾. — Dazu kommt

viertens: der Ausbau des staatlich-kommunalen Kooperationsbereichs

in Stichworten: Verwaltungskondominium²³⁾; Gemein-

²¹⁾ Dazu allgemein *Ossenbühl*, Verwaltungsvorschriften und GG, 1968, S. 390 ff.; *ders.*, in: *Erichsen-Martens*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 1977, S. 75. Zur streitigen Frage des Rechtsschutzes vgl. *Wolff-Bachof*, Verwaltungsrecht I (FN 8), § 77 II h 1) (S. 111 f.); *Dehmel*, Wirkungskreis (FN 15), S. 131 ff.

Daß auch im Selbstverwaltungsbereich „unverbindliche“ Handlungsregeln, Musterentwürfe die beabsichtigte Beachtung finden — nicht zuletzt im Zusammenhang mit Aufgabenfinanzierungen —, deutet auf den fortgeschrittenen Grad der Gleichschaltung der Kommunen.

Die neuere Rechtsentwicklung läßt die Tendenz erkennen, den gemeindlichen Aufgabenbereich auf gesetzliche Zuweisungen statt auf autonome Bestimmung zu gründen; insoweit ist eine Annäherung an Art. 28 II 2 GG zu beobachten. Die — u. a. — in NW ins Werk gesetzte und zum weiteren Ausbau anstehende sog. Funktionalreform bestätigt diesen Trend: vgl. z. B. NW Regierungserklärung zur Funktionalreform, abgedruckt in: *Eildienst Landkreistag NW 1976*, S. 25 ff.; dazu die Forderung der *Sozialdemokratischen Gemeinschaft für Kommunalpolitik in NW e. V.*, Funktionalreform in NW, Stellungnahme der SGK-Gutachterkommission, (maschinenschriftlich) 1976, S. 11, nach einem allgemeinen Organisationsgesetz, die vom *NW Landkreistag* in: *Eildienst 1976*, S. 30, nur für „Aufgabenzuweisungen“ bei den „gesetzlichen Selbstverwaltungsaufgaben“ (!) und im übertragenen, nicht jedoch im freiwilligen Wirkungskreis geteilt wird.

²²⁾ Vgl. näherhin *Dehmel*, Wirkungskreis (FN 15), S. 127 f. — Auf die Wandlung der Auftragsaufgaben vollziehenden Gemeindeverwaltung zur „Obrigkeit“ hat schon *W. Weber*, Staats- und Selbstverwaltung (FN 13), S. 67 f., aufmerksam gemacht. Das neuerdings zu hörende Argument, die Art der Aufgabenerledigung sei den — verwalteten — Bürgern gleichgültig, steht in auffälligem Gegensatz zu kommunaldemokratischen Anforderungen.

²³⁾ *Köttgen*, in: *HKWP 1. Bd.*, S. 185 (219); *Salzwedel*, Staatliche Genehmigungsvorbehalte gegenüber der Selbstverwaltung, *AfK 1962*, S. 203 ff.; *Korte*, Die Aufgabenverteilung zwischen Gemeinde und Staat unter besonderer Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips, *VerwArch.* 61 (1970), S. 141 (162 f.); ähnlich *W. Weber*, Staats- und Selbstverwaltung (FN 13), S. 45, 130, 135: „res mixtae“. *Schmidt-Aßmann*, Grundfragen (FN 10), S. 132. *Badura* in: *Festschrift für Werner Weber* (FN 12), S. 511 (529).

²⁴⁾ *Eissing*, Gemeinschaftsaufgaben von Staat und Gemeinden unter der Selbstverwaltungsgarantie in NW, 1968; *Junker*, Gemeinschaftsaufgaben zwischen Staat und Gemeinden (Gemeindeverbänden) unter der Selbstverwaltungsgarantie, in: *Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden*, 1961, S. 79 ff.; *Pagenkopf*, *Kommunalrecht Bd. 1*, 2. Aufl. 1975, S. 177 ff.; interessante Beispiele bei *Herbig*, *Die öffentlichen Einrichtungen im sozialen Rechtsstaat der Gegenwart*, 1970, S. 130.

schaftsaufgaben²⁴); Koordinationsgremien²⁵); Gegenstromverfahren²⁶).

4. Zur Tragfähigkeit der Selbstverwaltungsgarantie

Will man innerhalb dieser Vorgänge den Standort der Gemeinden bestimmen, dann versagen die Leitbilder der Allzuständigkeit und Eigenverantwortlichkeit ihren Dienst, solange sie als Ausgrenzungstatbestände formuliert sind²⁷).

a) Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts²⁸) ist die Gemeinde in ihren „örtlichen Angelegenheiten“ ebenso geschützt, wie sie auf diese beschränkt ist. Die Abgrenzung gilt dem konträren Bereich der überörtlichen Angelegenheiten, die, falls hochgezont, nicht nur die Zuständigkeit, sondern auch die Art gewechselt haben. Nach der bekannten Formel werden die „örtlichen Aufgaben“ auf die „örtliche Gemeinschaft“ bezogen, doch kann diese zur Zuständigkeitsabgrenzung wenig Erhellendes beitragen, soweit man sie auf den gleichen Begriff der Örtlichkeit festlegt; und nimmt man sie als Begriff, der auf das Sozialmodell der Ortsgemeinschaft zurückgeht²⁹), dann ist sie von dessen industriegesellschaftlichem Umfeld selbst nicht abtrennbar und teilt die sozialen Verflechtungsbeziehungen dem rechtlichen Tatbestand mit. Den Zweck, Eindeutigkeit der Zuständigkeitsabgrenzung zu erzielen, erreicht man damit also nicht³⁰). Andererseits werden die Kategorien von Aufgaben,

²⁵) Vgl. u. a. Art. 6 II, 18 f. BY G. zur Förderung der Erwachsenenbildung v. 24. 7. 1974 (GVBl. 368): „Landesbeirat für Erwachsenenbildung“; § 23 VII SH FinanzausgleichsG v. 6. 5. 1974 (GVBl. 117): Ausschuß des Kommunalen Investitionshilfefonds; § 9 Raumordnungsg v. 8. 4. 1965 (BGBl. I 306 m. Änd.).

²⁶) Schmidt-Aßmann, Grundfragen (FN 10), S. 133; Roters, Kommunale Mitwirkung (FN 13), bes. S. 52 ff.

²⁷) Ebenso Burmeister, Selbstverwaltungsgarantie (FN 6), S. 21 ff.

²⁸) BVerfGE 8, S. 122 (134): „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ = „Angelegenheiten des örtlichen Wirkungskreises“ = „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“, im Unterschied zu „überörtlichen“ Angelegenheiten.

²⁹) Ansätze in BVerfGE 11, S. 266 (275 f.); ausführlich Wolfgang Loschelder, Selbstverwaltungsgarantie (FN 7), S. 106 ff.; kritisch Richter, Verfassungsprobleme der kommunalen Funktionalreform, 1977, S. 132 f.

³⁰) Diese Einsicht wird, soweit ersichtlich, nicht mehr in Frage gestellt; vgl. statt vieler v. Unruh, Gemeinderecht (FN 8), S. 101; Maunz in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz (FN 8), Rdrrn. 64 ff. zu Art. 28 (S. 30 f.), der die Abgrenzung letztlich der „Interessenabwägung“ durch den Richter überantworten möchte! In BVerfGE 23, S. 353 (367 f.), wird — bezeichnenderweise bei der Beurteilung der Kreis-

die in mehreren Gemeinden gleichartig sind³¹⁾, die überörtlich verzahnt sind, die vergemeinschaftet sind oder die von zentralörtlichen Gemeinden wahrgenommen werden³²⁾, strenggenommen, aus der Zuständigkeit der Gemeinde ausgegrenzt. In letzter Konsequenz führt die Abgrenzung von örtlich/überörtlich zu einem ständigen Aufgabenverlust der Gemeinde³³⁾, die ihren „entörtlichten“ Aufgaben nicht nachsetzen kann.

Derselbe Effekt tritt ein, wenn die gemeindlichen Aufgaben an die Bedingung eigenverantwortlicher Bewältigung gebunden werden³⁴⁾. Es bedarf nur des Hinweises auf die Organisationslage der Energieversorgungsunternehmen, die durch oder unter Beteiligung von Gemeinden betrieben werden³⁵⁾,

umlage und nicht einer Aufgabenzuständigkeit — erkannt, daß sich die Zuständigkeiten von Kreis und kreisangehöriger Gemeinde „weitgehend nicht nach der Wesensart der Aufgaben, sondern nach organisatorischer oder wirtschaftlicher Zweckmäßigkeit und Leistungskraft“ bestimmten; die Grenzen seien „fließend“; die Gemeinden seien im Rahmen des Kreises nicht etwa in sich und gegen den Kreis abgeschlossen“.

³¹⁾ *Stern-Püttner*, Die Gemeindegewirtschaft. Recht und Realität 1965, S. 168, sprechen treffend von „mehr-örtlich“; v. *Unruh*, Gemeinderecht (FN 8), S. 101, rechnet Aufgaben, „die sich in mehreren Gemeinden stellen“, ohne weiteres zu den überörtlichen und übersieht, daß artgleiche Aufgaben verschiedener Gemeinden selbst nach der Rechtsprechung des BVerfG örtlich radizierbar sind. § 9 a BW ZweckverbandsG v. 24. 7. 1963 (GBl. 114) i. d. F. v. 9. 7. 1974 (GBl. 266) hat die Kategorie der „bedingten Pflichtaufgaben“ für „freiwillige Aufgaben“ eingeführt, die „durch mehrere kommunale Aufgabenträger nur gemeinsam in wirksamer Weise oder gemeinsam wesentlich wirtschaftlicher oder zweckmäßiger erfüllt werden“; diese Aufgaben sind nach Erklärung zur Pflichtaufgabe durch Rechtsverordnung in Formen kommunaler Zusammenarbeit „gemeinsam zu erfüllen“. In NW wird ein „Verkehrsverbund“ für den Rhein-Ruhr-Raum durch lenkende Investitionshilfegebarung angestrebt: NW LT-Drucks. 8/2250.

³²⁾ Zum zentralörtlichen Prinzip vgl. zusammenfassend *Wahl*, Landesplanung (FN 16), § 24; *Wagner*, Neubau der Verwaltung, 1969, S. 45, 178 f. Nach — z. B. — § 18 SH FinanzausgleichsG (FAG) v. 6. 5. 1974 (GVBl. 118), § 4 Nr. 3 RP FAG v. 10. 1. 1974 (GVBl. 23), erhalten zentrale Orte für ihre — überschießenden — „übergemeindlichen Aufgaben“ (§ 18 SH FAG) besondere Schlüsselzuweisungen; § 14 I Nr. 1 b) RP FAG sieht zudem Sonderzuweisungen für Investitionen mit „überörtlicher Bedeutung“ vor. Diese finanzrechtliche Sonderbehandlung entspricht der zutreffenden Auffassung, daß übergemeindliche Aufgaben eines zentralen Ortes schon mit Rücksicht auf die Stellung der im Verflechtungsbereich liegenden übrigen Gemeinden nicht in dessen Selbstverwaltungsbereich übergehen können; alternative Zuordnungsmodelle passen insoweit nicht.

³³⁾ Ebenso *Burmeister*, Selbstverwaltungsgarantie (FN 6), S. 23 f.

³⁴⁾ Vgl. FN 28.

³⁵⁾ Vgl. dazu *Stern-Püttner*, Die Gemeindegewirtschaft (FN 31), S. 19 ff., 169 ff., wo die Übergänge — und Abgrenzungsproblematik

um zu sehen, wie sich die Schutzrichtung der bundesverfassungsgerichtlichen Zuständigkeitsformel umkehren kann.

b) Die Labilität des gemeindlichen Aufgabenbestandes beruht jedoch in erster Linie auf dem Gesetzesvorbehalt, der nach herrschender Auffassung auch zur Abgrenzung von Aufgaben ermächtigt³⁶⁾. Seine Auswirkungen finden erst am Wesensgehalt der Selbstverwaltung ihre Schranke, der nach einer geläufigen Unterscheidung einen funktionellen Kernbereich von Aufgaben und institutionell ein Bündel von Hoheitsrechten einschließt, die ihrerseits Befugnisse und Verwaltungsmittel umfassen³⁷⁾.

Die Schwierigkeiten, diese für den Schutz der gemeindlichen Selbstverwaltung grundlegende Kernzone so zu bestimmen, daß der Gesetzgeber an einer Aushöhlung³⁸⁾ der kommunalen Aktionsradien wirklich gehindert wird, sind anerkanntermaßen groß, zumal das „Wesen“ verfahrensrechtlich regelmäßig nur punktuell und nie im Zusammenhang mit anderen Einschränkungen erfaßt werden kann. Für das Bundesverfassungsgericht ist jener Bereich vornehmlich traditionell bestimmt, gleichwohl nicht formulierbar und doch einer „vernünftigen Fortentwicklung des überkommenen Systems“ zu-

— von „örtlich“, „mehrörtlich“, „überörtlich“ i. S. kreislich, kommunalstaatlich und staatlich dargestellt werden; ferner *Püttner*, Das Recht der kommunalen Energieversorgung, 1967, S. 14, 16. *Scholz*, Gemeindliche Gebietsreform und regionale Energieversorgung, 1977, S. 39, rechnet die Energieversorgung zum Kernbereich der gemeindlichen Selbstverwaltung, „unabhängig davon, daß zwischen Energieerzeugung und Energieverteilung noch konkreter differenziert werden könnte“; ähnlich *ders.*, Neue Entwicklungen im Gemeindefachschaftsrecht — Strukturfragen und Verfassungskritik, DÖV 1976, S. 441 (448); diese Ansicht dürfte sich weder mit den tatsächlichen Gegebenheiten noch mit den auch von *Scholz* anerkannten Maßstäben ortsbezogener Kompetenzabgrenzung vertragen; zu Recht differenzierter daher *Stern-Püttner*, a. a. O., S. 170.

³⁶⁾ BVerfGE 1, S. 167 (175 ff.); E 7, S. 358 (365); E 8, S. 332 (359); BVerwGE 6, S. 19 (22 ff.); v. *Mangoldt-Klein*, GG (FN 9), Erl. IV 1 d) zu Art. 28 (S. 707); *Gönnenwein*, Gemeindefachrecht (FN 8), S. 49 ff.; *Lerche*, Verfassungsfragen um Sozialhilfe und Jugendwohlfahrt, 1963, S. 99 f.; *Stern*, in: Bonner Kommentar (FN 8), Rdnr. 114 zu Art. 28 (S. 47); *Maunz* in: *Maunz-Dürig-Herzog-Scholz*, GG (FN 8), Rdnr. 31 zu Art. 28; *Scholz*, Das Wesen und die Entwicklung der gemeindlichen öffentlichen Einrichtungen, 1967, S. 54 f.; v. *Mutius*, Grundfälle zum Kommunalrecht, JuS 1977, S. 455 (459); dagegen neuerdings wieder *Richter*, Funktionalreform (FN 29), S. 129.

³⁷⁾ Zusammenfassend *Stern*, Staatsrecht I (FN 15), S. 309 ff.; dazu *Scholz*, DÖV 1976, S. 441 (444).

³⁸⁾ StGH für das Deutsche Reich, E v. 10./11. 12. 1929, RGZ 126, Anhang S. 14 (22); die Aushöhlungsformel wurde aufgegriffen in BVerfGE 1, S. 167 (174 f.).

gänglich³⁹⁾. Im gleichen Sinne betont die herrschende Meinung das Typisch-Essentielle, das letztlich „absolut sicher“ sei und dennoch nicht den status-quo garantiere⁴⁰⁾. Obwohl alle Kernbereichsbestimmungen von dem Bestreben nach einer Substanzgarantie getragen sind, bleibt offen, wo das schlechthin Unaufgebbare Gestalt hat. Ein verfassungsrechtlich gesicherter Block von Aufgaben und Befugnissen der örtlichen Gemeinschaft läßt sich mit den geläufigen Formeln nicht feststellen. Der Gesetzgeber ist am Ende wohl vermahnt, aber nicht gehindert, den Zuständigkeitsbereich der Gemeinde in die Zweckzusammenhänge der Landesorganisation einzubeziehen.

Überschlägt man die bisherigen Bemühungen, so zeigt sich deutlich, daß eine genaue sachliche Grenzziehung zwischen den Bereichen der Selbstverwaltung und Staatsverwaltung nicht möglich ist. Es erscheint daher nur konsequent, die Suche nach vorgreiflichen Ausgrenzungsmarken aufzugeben.

5. Garantieverengungen, Umdeutungen, Kompensationen

Beobachtungen der intensiven Verflechtungen, Zuständigkeitsverschiebungen und Kooperationsformen im Planungsbereich haben dazu geführt, die Selbstverwaltung als „offenes Strukturprinzip“ zu verstehen⁴¹⁾. Dieser Begriff folgt einer Wirklichkeit, die allem Anschein nach nicht mehr überholt werden kann.

Dennoch kann solchen Überlegungen nicht gefolgt werden, die die Selbstverwaltung überhaupt „substanzlos“ stellen wollen. Denn schon der Ausgangsbefund der sogenannten funktionalen Selbstverwaltungstheorie⁴²⁾, daß sich die Konturen

³⁹⁾ Vgl. BVerfGE 23, S. 353 (367); ähnlich BVerfGE 1, S. 167 (178), mit einer unhaltbaren „Notstandsklausel“; BVerfGE 17, S. 172 (182), m. w. Rspr.-Nachw.

⁴⁰⁾ Zur „Typik“-Theorie *Lerche*, Übermaß und Verfassungsrecht, 1961, S. 236 ff.; *ders.*, Die Gemeinden in Staat und Gesellschaft, in: Buch deutscher Gemeinden, 1965, S. 99 (107); *Stern* in: Bonner Kommentar (FN 8), Rdnr. 123 zu Art. 28 (S. 49); *ders.*, Staatsrecht I (FN 15), S. 309; *Stern-Burmeister*, Planungsgebot (FN 12), S. 27; *Scholz*, Das Wesen (FN 36), S. 55; *Pagenkopf*, Kommunalrecht Bd. 1 (FN 8), S. 51.

⁴¹⁾ *Schmidt-Aßmann*, Gesetzliche Maßnahmen zur Regelung einer praktikablen Stadtentwicklungsplanung — Gesetzgebungskompetenzen und Regelungsintensität, in: Raumplanung — Entwicklungsplanung, 1972, S. 101 (139); zustimmend *Stern-Burmeister*, Planungsgebot (FN 12), S. 27; vgl. schon *Schmidt-Aßmann*, Grundfragen (FN 10), S. 129: „dynamisches“ statt „statisches“ Selbstverwaltungsverständnis — jeweils der Frage ausgesetzt, wessen Zugriffen geöffnet, bis zu welcher Grenze usw.

⁴²⁾ So vor allem *Pappermann*, DÖV 1973, S. 508; *ders.*, DVBl. 1976, S. 766 (767); *Roters*, Kommunale Mitwirkung an höherstufigen

der sozialen Gemeinschaft gänzlich im Staate aufgelöst hätten, trifft nicht zu, weil er bereichsweise Erscheinungen ohne Grund verallgemeinert. Wenn der Beitrag der Gemeinden lediglich in Funktionsleistungen zu einem umfassenden System politisch-administrativer Entscheidungsprozesse gerinnt, wenn die Selbstverwaltungsgarantie auf eine Mitwirkungs- oder Kooperationsgarantie reduziert wird und wenn die Eigenverantwortlichkeit überflüssig erscheint⁴³⁾, dann ist der Rahmen dessen verlassen, was Art. 28 Abs. 2 an Interpretationsmöglichkeiten bietet.

Trotz aller Verflechtungen agieren die Gemeinden als rechtlich verselbständigte, organisatorisch besondere Aufgabenträger. Vom Verlust der Eigenverantwortlichkeit kann auch im Zusammenhang umfassender Planungsverfahren nicht gesprochen werden, sofern sie in Teilbereichen selbst planungskompetent bleiben⁴⁴⁾. Das trifft auf den Flächennutzungsplan etwa ebenso zu wie auf den Bebauungsplan oder auf den Finanzplan. Insoweit tragen die Gemeinden für ihren Teil Verantwortung. Diese und ähnliche Befunde rechtfertigen es durchaus noch, die einzelne Gemeinde als „Mittelpunkt dezentraler Initiative und Entscheidung“⁴⁵⁾ zu beschreiben.

Gleichwohl ist nicht zu übersehen, daß die unbeschränkte Ausfüllung einer „offenen“ Selbstverwaltungsstruktur Abstriche an kommunaler Eigenverantwortlichkeit zur Folge haben kann, die über die staatliche Finanz- und Konjunktursteuerung nahezu alle Bereiche kommunalen Wirkens betreffen kann⁴⁶⁾. Die Gefahr liegt nahe, daß die Gemeinde in Pla-

Entscheidungsprozessen, 1975, S. 30 f.; *Pappermann-Roters-Vesper*, Maßstäbe für die Funktionalreform im Kreis, 1976, S. 18 f.; *Laux* in: Eildienst des Landkreistages NW 1975, S. 53 (54); *Ernst-Suderow*, Rechtsgutachten über die Zulässigkeit raumordnerischer Festlegungen für Gemeindeteile, 1976, S. 23 ff. Kritisch insbesondere *Siedentopf*, Entwicklungsperspektiven der gemeindlichen Selbstverwaltung, in: Städte- und Gemeindebund 1977, S. 161 (165); *Brohm*, Zur Einführung: Strukturprobleme der planenden Verwaltung, JuS 1977, S. 500 (505).

⁴³⁾ *Roters*, Mitwirkung (FN 42), S. 33 f.; *Pappermann-Roters-Vesper*, Funktionalreform (FN 42), S. 22, 24.

⁴⁴⁾ Daß das bislang ausgearbeitete Planungsinstrumentarium tatsächlich noch nicht gemeindespezifische Regelungen ausschließt, weist *Wahl*, Landesplanung (FN 16), § 36 III, nach (vgl. aber unten FN 46!). Es gilt, diesen Zustand auch normativ abzusichern; in diesem Sinne auch *Brohm*, JuS 1977, S. 505.

⁴⁵⁾ *Scheuner*, AfK 1973, S. 1 (15); zustimmend *Badura* in: Festschrift für Werner Weber (FN 12), S. 911 (929).

⁴⁶⁾ Die im Schrifttum vorherrschende Bewertung der Selbstverwaltung nach dem Maße der Aufgaben- und Funktionenverflechtung — vgl. dazu prägnant *Scharpf-Reissert-Schnabel*, Politikver-

nungszwänge gebracht wird, die eine eigene Willensbildung nicht mehr erlauben, oder daß sie gänzlich aus dem Entscheidungsverfahren gedrängt wird. Eine solche Verwirklichung einer „offenen“ Selbstverwaltungsstruktur stellte die Selbstverwaltung unter die Planungszwecke. Insoweit bleiben Grenzen auszuarbeiten.

Angesichts dessen ist es angebracht, Einbußen an eigener Entscheidungskompetenz zunächst durch Mitwirkung an überörtlichen Entscheidungen zu kompensieren, sofern diese Entscheidungen örtliche Belange betreffen⁴⁷⁾. Die Art der Mitwirkung hängt vom Maß der Betroffenheit ab; mindestens ist — diesem Vorschlag⁴⁸⁾ ist zuzustimmen — ein Anhörungsrecht zu gewähren, doch sollten auch intensivere kommunalstaatliche Kooperationen erwogen werden. Ein Ausbau der Mitwirkung kommunaler Spitzenverbände auf Bundesebene — die bislang etwas oberhalb der gewöhnlichen Lobby, aber unterhalb organschaftlicher Funktion angesiedelt ist — wäre hingegen kein angemessenes Äquivalent⁴⁹⁾. Anhörung wohl — da-

flechtung (FN 13), S. 19 f. — ist ohne die finanz- und konjunkturpolitischen Dimensionen unvollständig; erst im Finanzverteilungssystem werden Bindungen, Lenkungen usw. offenbar; vgl. als Beispiel NW LT-Drucks. 8/2250: Auszahlung von Investitionshilfen für Verkehrsmaßnahmen unter der Bedingung, daß — freiwillig — ein Verkehrsverbund gebildet wird — Begründung: aus „Verantwortung für den optimalen Einsatz von Steuergeldern“.

⁴⁷⁾ Den Interessensgesichtspunkt hat *Schmidt-Aßmann*, Grundfragen (FN 10), S. 131 ff., im Anschluß an Werner Weber und BVerwG, Urt. v. 14. 2. 1969, DVBl. 1969, S. 362 ff., herausgearbeitet; vgl. ergänzend *ders.*, Verfassungsrechtliche und verwaltungspolitische Fragen einer kommunalen Beteiligung an der Landesplanung, AöR 101 (1976), S. 520 (522 ff.), zur differenzierten Abstufung der Beteiligung je nach Kompetenzlage. Mitwirkungsmodelle entwirft *Roters*, Mitwirkung (FN 42), S. 55 ff., 93 ff., der — S. 62 f. — zu Recht vor der Strapazierung des Kompensationsgedankens warnt. Anfänglichen Befürwortungen dieses Gedankens — vgl. etwa *Reschke*, Probleme der inneren Gemeindeverfassung, 1953, S. 6 f. — folgt jetzt zunehmende Kritik, vgl. etwa *Wahl*, Landesplanung (FN 16), § 12 B; *Brohm*, JuS 1977, S. 505; *Schmidt-Aßmann*, AöR 101 (1976), S. 529, 537. In der Tat ist die Kompensation kein zureichender Grund zur Verfassungsveränderung. Zwischen Art. 28 II 1 GG und der Mitwirkung an der Ausübung staatlicher Zuständigkeiten besteht keinerlei Austauschverhältnis. Mitwirkung kann zur Selbstverwaltungsgarantie somit nur als zusätzliches Mittel der Gewaltenverschränkung und -balance hinzutreten.

⁴⁸⁾ Differenzierend *Schmidt-Aßmann*, AöR 101 (1976), S. 526, 530 ff., 543.

⁴⁹⁾ Der Kompensationszweck greift hier nicht. Art. 28 II GG setzt eine Vielzahl selbständiger Verwaltungsträger voraus; dem laufen die (privat-)verbandliche Zusammenfassung und die Verformung von Zuständigkeiten in Interessenbündelungen entgegen. Das Organisationsprinzip der Dezentralisation der Verwaltungsführung

mit nicht nur die größten Städte das Ohr der „Machthaber“ finden⁵⁰⁾; doch Weiteres erscheint bedenklich. Die ständische Struktur dieser Verbände, ihre Distanz zur einzelnen Kommune — jenem wirklichen Schutzobjekt des Art. 28 Abs. 2 — und die drohende Deformation des Bundesstaates wirken als Einwände⁵¹⁾, dem Bund wüchse geradezu ein Quasi-Mandat zu, das kommunalgesetzliche Geschäft bundeseinheitlich zu betreiben.

Der Gedanke, Verengungen des kommunalen Entscheidungsspielraumes durch Einwirkungen höherstufiger Verfahren im Wege der Mitwirkung oder Anhörung auszugleichen, entspringt den komplexen Zusammenhängen raum- und landesplanerischer Entscheidungsprozesse und hat dort seinen spezifischen Sinn. Ob die Kompensation jedoch zum allgemeinen Prinzip des Art. 28 Abs. 2 gemacht werden kann⁵²⁾, erscheint im Hinblick auf den verfassungsrechtlichen Status der Gemeinde zweifelhaft.

6. Leitmaßstäbe einer „unbeschriebenen“ Substanzgarantie

Denn das Grundgesetz hat die Gemeinden aus früheren grundrechtlichen Positionen als demokratisch legitimierte, sozialstaatlich verpflichtete, eigenständige Verwaltungseinheiten in den Staat integriert.

Die demokratischen Wahlen und die staatsstrukturelle Einbindung heben sie als örtliche Zentren politischer Willensbildung hervor, die einerseits ortsbürgerschaftlich, andererseits parteienstaatlich fundiert sind. Die daran anschließende Organisation weist sie als politische Verwaltungskörper aus. Ein dementsprechender Aufgabenzuschnitt setzt voraus, daß gewichtige Entscheidungen über die Auswahl von (Teil-)Zielen

verträgt sich nicht mit „zentralem Machtstreben“: so schon Popitz, Gesetzgeberische Zukunftsaufgaben, DJZ 1931, Sp. 385 (387). Das GG hat die Kommunen nicht als kommunale Interessenebene eingerichtet.

⁵⁰⁾ Vgl. Popitz, DJZ 1931, Sp. 388.

⁵¹⁾ Zur Verbandsstruktur Geißelmann, Die kommunalen Spitzenverbände, 1975; Pagenkopf, Kommunalrecht Bd. 1 (FN 8), S. 345 ff.

Für die — im Vorfeld der Gesetzgebung inzwischen ausgebaute — Verbandsmitwirkung u. a. *Enquete-Kommission Verfassungsreform*, Schlußbericht, BT-Drucks. 7/5924, S. 223 ff.; Roters, Mitwirkung (FN 42), S. 168 ff., 179 ff., 200 ff., zusammenfassend S. 212.

⁵²⁾ Vgl. FN 47). — Die Kompensation von Kompetenzverlusten des Parlamentes durch Rückbindungen des Verordnungsgebers an das Parlament hält Brohm, Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung, VVDStRL 30 (1972); S. 245 (269), für zulässig. — Die „Kompensationstheorie“ bedarf wohl noch gründlicher Überlegungen.

und über Durchführungsprogramme im Ortsmaßstab möglich sind, erfordert also einen Bereich gewisser eigenständiger Gestaltung, der von bloßen Mitverwaltungsrechten zu unterscheiden ist⁵³). Für die zweckmäßige Bestimmung des Eigenbereiches kann der präsenste Aufgabenbestand Relationsmaßstäbe einer „guten Ordnung“ anzeigen⁵⁴), die allerdings nach den Notwendigkeiten des Bedarfs, der Technik, der Finanzierung usw. gestaltungsoffen ist — Beispiel: Krankenhausbau⁵⁵).

Die Gemeinden sind zugleich in den Zusammenhang des gegliederten Verwaltungsorganismus einbezogen und insoweit als Entscheidungsträger der Ortsstufe eingerichtet. Ihre diesbezüglichen Funktionen sind nicht isoliert zu sehen, sondern beziehen sich auf den Gesamtzusammenhang der öffentlichen Verwaltung. Hier wirken sie als Umsetzungsinstanzen höherstufiger Entscheidungen, als Träger sozialstaatlicher bürger-

⁵³) „Materiale“ Selbstverwaltungsgarantie, vgl. in diesem Sinne insbesondere *Becker* in: HKWP 1. Bd. (FN 20), S. 120; *Gönnenwein*, Gemeinderecht (FN 8), S. 43; *Scholz*, Das Wesen (FN 36), S. 54; *Burmeister*, Selbstverwaltungsgarantie (FN 6), S. 113.

⁵⁴) Das in der Literatur zuweilen hervorgehobene Substanz-Charakteristikum des „Präsent-Typischen“ vermag auch nicht mit Hilfe des Verhältnismäßigkeitsprinzips einen festen Kernbestand zu begründen. *Püttner*s Feststellung — DÖV 1977, S. 472 (473) —, daß die Gemeinde- und Kreisaufgaben „in ihrem wesentlichen Bestand als feststehend“ betrachtet werden können, ist wohl eher als Sachverhaltschilderung zu verstehen.

⁵⁵) Die betriebswirtschaftlich bedingte „Entörtlichung“ veranschaulicht *S. Eichhorn*, Zielkonflikte zwischen Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit gemeinwirtschaftlicher Krankenhäuser, in: *Haeseler* (Hg.), Gemeinwirtschaftliche Betriebe und öffentliche Verwaltungen (*Schmalenbachs Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung*, Sonderheft 5), 1976, S. 59 (65). Dazu G. zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze v. 29. 6. 1972 (BGBl. I 1009) i. V. m. NW KrankenhausG v. 25. 2. 1975 (GV 210): die Leistungsanforderungen führen zur Verantwortung des Landes für die Sicherstellung der Krankenhausversorgung (§ 2 II NW KHG), und zwar in Form von Bedarfsplänen, Sonderaufsicht und zweckgebundener Finanzierung; Krankenhauserrichtung und -betrieb, die als traditionelle Selbstverwaltungsaufgaben angesehen werden (*Maunz*, Krankenhausreform durch Ländergesetze, Rechtsgutachten, 1974, S. 59), hängen nicht zuletzt von den staatlichen Betriebsmaßgaben und der staatlichen Finanzierung ab (vgl. §§ 2, 9, 11, 27 NW KHG); damit drängen sich Bedenken gegen diesbezügliche Verwaltungsvorschriften auf (vgl. u. a. *Bachof-Scheuning*, Krankenhausfinanzierung und GG. Rechtsgutachten, 1971, S. 86; zu Förderungsrichtlinien unten Anm. 121); die Regelung der kommunalen Mitfinanzierung (§ 12 NW KHG) wirkt zwar im Einzelfall entlastend, zieht jedoch die Verantwortung von der Sitzkommune auf die abstrakte „kommunale Ebene“: vgl. die — ansonsten dürftigen — Hinweise bei *Friedrich*, KHG NW. Kommentar, 1975, S. 101 f.

naher Leistungen und zugleich als Informatoren und Initiatoren im Rahmen der Verwaltungsorganisation. Manche Landesverfassungen betonen diese Rolle dadurch, daß sie die Gemeinden schlechthin zu Verwaltungsträgern der Ortsstufe erklären⁵⁶⁾. Dieser Regel gebührt durchgehende Anerkennung.

Die Bindung an das Sozialstaatsprinzip bestätigt den Gemeinden einerseits das „historische Mandat zur Daseinsvorsorge“⁵⁷⁾, im Versorgungsnahbereich⁵⁸⁾ für die sozialkulturellen Grundausrüstungen der Bürger zu sorgen, bindet sie andererseits aber in die sozialstaatlichen Agenden des Landes und des Bundes ein. Die Entscheidung über daseinsvorsorgende Unternehmungen ist jedoch keineswegs zentralstaatlicher Leitung vorbehalten. Denn es gibt im gegliederten Staat auch insoweit kein Monopol des Richtigen, auch nicht mit Hilfe jenes Begriffs der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“, der sich jeder Politik anschmiegen kann und wohl deshalb aus dem Hintergrund des Kompetenzrechts in die Front der Staatsziele vorgerückt ist⁵⁹⁾. Deshalb können die Gemeinden im Rahmen all-

⁵⁶⁾ Vgl. BW Art. 71 II Verf.; HS Art. 137 I Verf.; NS Art. 44 III Verf.; RP Art. 49 I Verf.

Ebenso schon § 3 II Entwurf einer Reichsstädteordnung des *Deutschen Städtetages* (Schriftenreihe H. 11), 1930, und *Peters*, Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen, 1926, S. 54; die Neukonzeption von *Burmeister*, Selbstverwaltungsgarantie (FN 6), S. 74, gründet auf diesem „Allzuständigkeitsprinzip“, bleibt allerdings ähnlich unscharf wie die h. L., wenn sie auf Angelegenheiten abstellt, „die unmittelbar die Rechts- und Interessensphäre der Bürgerschaft berühren“ (Hervorhebung vom Referenten), und überzeugt nicht, wenn sie mit der verfassungsrechtlichen Verwerfung der Auftragsangelegenheiten der vorgrundgesetzlichen Landesverfassungen und den Verständnishorizont im Parlamentarischen Rat — vgl. JöR NF 1 (FN 11), S. 253, 256 — als Mittel historischer Auslegung übergeht.

⁵⁷⁾ *Köttgen*, Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden. (Sonderdruck), 1960, S. 595. Das vielzitierte „Mandat“ wird allerdings zunehmend zur Last.

Oettle, Finanzierungsprobleme und rationale Finanzpolitik öffentlicher Betriebe, in: Haeseler (Hg.), Gemeinwirtschaftliche Betriebe und öffentliche Verwaltungen (*Schmalenbachs Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung*, Sonderheft 5), 1976, S. 17 (20), rügt in diesem Zusammenhang die Bemühungen um stärkere Ver selbständigungen öffentlicher Unternehmungen, weil sich die Trägerkörperschaften dadurch aus der „finanziellen Verantwortung . . . davonschleichen“ wollten.

⁵⁸⁾ Vgl. § 20 NW Landesentwicklungsprogramm v. 19. 3. 1974 (GV 96); dazu *Köstering*, Zentralgemeinden im kreisangehörigen Raum?, in: *Städte- und Gemeinderat* 1975, S. 357 ff.

⁵⁹⁾ Vgl. Art. 72 II Nr. 3, Art. 106 III Nr. 2 GG: „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“, § 4 S. 2 NW Landesentwicklungsprogramm v. 19. 3. 1974 (GV 96), strebt „gleichwertige Lebensbedingungen“ an.

gemeiner Zielvorgaben des staatlichen Gesetzgebers durchaus eigene Vorstellungen entwickeln und eigene Initiativen verfolgen. Die Finanzverfassung bestätigt ihnen zudem und dazu einen finanziellen Entscheidungsspielraum.

Insgesamt gesehen, reicht das Aktionsfeld der Gemeinden vom Verwaltungsvollzug über Mitverwaltungsrechte bis zu eigenverantwortlichen Entscheidungen. Sie sind dabei nicht völlig auf „örtliche Angelegenheiten“ beschränkt — wie sich bereits aus dem dynamischen Begriff der „örtlichen Gemeinschaft“ und zudem aus Art. 104 a Abs. 4 des Grundgesetzes ergibt⁶⁰⁾. So gesehen, garantiert Art. 28 Abs. 2 S. 1 eine „unbeschriebene“ Substanzgarantie, die die Möglichkeit eigener Entscheidungen sicherstellt. Dem Gesetzgeber kommt dabei nicht nur die Kompetenz zu, den Bereich eigenverantwortlicher Entscheidung zu beschränken, sondern auch der Auftrag, für die Ausgrenzung ortsspezifischer Gestaltungsbereiche zu sorgen und Planmitwirkungsrechte zu normieren⁶¹⁾. Das Gesetz tritt damit aus der bisherigen Schrankenfunktion hinaus.

II. Die finanziellen Grundlagen

1. Die Entwicklungen der finanziellen Leistungskraft

Die Verengung des Spielraumes für eigenverantwortliche Verwaltungsgängen äußert sich meßbar in der chronischen Finanznot der Kommunen. Chancen und Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung sind mit den finanziellen Möglichkeiten der Selbstverwaltungsträger vorgegeben. Mit weitem Blick

Zur Auslegungsvielfalt vgl. von der Heide, Albert, Schmidt-Aßmann, Ossenbühl, Püttner, Knemeyer, Wagener, im Bericht von Pappermann, DVBl. 1975, S. 26 f. sowie Ernst, zitiert in: Eildienst Landkreistag NW 1976, S. 96 f.; kritisch wohl auch Püttner, DÖV 1977, S. 474.

⁶⁰⁾ Ähnlich *Burmeister*, Selbstverwaltungsgarantie (FN 6), S. 70 ff. — Art. 104 a IV GG rechnet mit der überregionalen Bedeutung auch einzelner gemeindlicher Vorhaben; ebenso BVerfGE 41, 291 (312 f.).

⁶¹⁾ Anerkennt man den funktionalen Verwaltungszusammenhang von Gemeinden und Ländern, so kommt es sub specie Art. 28 II 1 GG darauf an, den Gemeinden über Räume eigener Gestaltung hinaus, die bislang vornehmlich noch im Bereich wirtschaftlicher Betätigung bestehen, Initiativrechte auch im Hinblick auf überörtliche fortzusetzende und zu koordinierende Entscheidungs-(Planungs-) Prozesse einzuräumen, statt sie nur in Maßgaben „von oben“ einzupassen. Das für die Raumordnung eingerichtete System ist keineswegs beispielhaft für andere Aufgabenbereiche wie etwa die Erwachsenenbildung u. ä. m. In der Sache ähnlich *Laux*, Kommunale Selbstverwaltung im Staat der siebziger Jahre, AfK 1970, S. 217 (224); *Scheuner*, AfK 1973, S. 40.

in die Zukunft nannte schon die Rheinische Gemeindeordnung von 1845 „Gemeinden“ nur solche Orte, die für „ihre Kommunalbedürfnisse“ einen „eigenen Haushalt“ haben⁶²). Seither sind die „Kommunalbedürfnisse“ daseinsvorsorgend angestiegen und die Versuche klassisch geworden, finanzielles Leistungsvermögen und Aufgabenanforderungen in der Waage zu halten. Verfolgt man die Entwicklung der Gemeindehaushalte der letzten Jahrzehnte, dann zeigt sich, daß die Finanzrahmen immer weiter unter der Grenze des Erforderlichen bleiben und daß die Gemeinden immer stärker in die Einnahme- und Ausgabenwirtschaft des Staates verstrickt werden.

Für die Kreise gilt Entsprechendes. Sie sind über das bandsspezifische Deckungsmittel der Kreisumlage eng mit den Gemeindehaushalten verbunden. Insoweit sie mit Auftragsaufgaben betraut sind, können sie allerdings vom Staat spezielle Deckungsvorsorge fordern⁶³).

a) Ergebnisse der Finanzreform

Bekanntlich war die Finanzreform von 1969 auch mit dem Ziel angetreten, die abschüssige Finanzbewegung der Gemeindehaushalte anzuhalten und „den Gemeinden eine dauerhafte Grundlage für die Erfüllung ihrer Aufgaben zu schaffen“⁶⁴). Sie hatte deshalb mehr als zuvor eigene Einnahmequellen der Gemeinden normiert, deren Ausmaß allerdings weithin dem Bundes- und dem Landesgesetzgeber überantwortet wurde. Seither sind die Gemeinden direkt an der wachstumsstarken Einkommenssteuer beteiligt; ihnen stehen die Erträge der örtlichen Verbrauchs- und Aufwandssteuern zu; die Realsteuergarantie ist mit Modifikationen geblieben. Der Optimismus der Finanzreformer stützte sich vor allem auf das Gemeindefinanzreformgesetz von 1969, das den Anteil der Gemeinden an der Lohn- und veranlagten Einkommenssteuer auf 14 % festgesetzt hat⁶⁵). Zu diesen eigenen Einnahmen kommt der Landesfinanzausgleich. Er läßt die Gemeinden und Gemeindeverbände nach Maßgabe der Landesgesetzgebung mittelbar auch an den Verbundsteuern teilhaben. Insgesamt gesehen also

⁶²) § 1, abgedr. in: *Engeli-Hans*, Quellen zum modernen Gemeindeverfassungsrecht in Deutschland, 1975, S. 280 (284 ff.).

⁶³) Vgl. u. a. BW Art. 71 III 2 Verf.; BY Art. 83 III Verf.; ebenso betr. Pflichtaufgaben NW Art. 78 III Verf.; RP Art. 49 IV Verf.

⁶⁴) *Kommission für die Finanzreform*, Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, 1966, Tz. 316 (S. 83).

⁶⁵) § 1 G. z. Neuordnung der Gemeindefinanzen v. 8. 9. 1969 (BGBl. I 1587).

eine beachtliche Bestandssicherung. Sie hat gleichwohl der Aufgabenentwicklung nicht standhalten können⁶⁶⁾.

b) Faßt man die statistischen Zahlenwerke zur gemeindlichen Haushaltslage sowie zu den bundesstaatlichen Finanzbeziehungen⁶⁷⁾ in einer aktuellen Trendberichterstattung zusammen, so zeigt sich ein Bild, das wie folgt charakterisiert werden kann:

(1) Die Einnahmen aus Gebühren und Beiträgen halten sich vergleichsweise konstant. Ihrer Steigerung stehen abgabenrechtliche Gründe entgegen, so daß diese Einnahmequelle zur Deckung des zunehmenden Bedarfs nichts Entscheidendes beitragen kann⁶⁸⁾.

⁶⁶⁾ Vgl. dazu u. a. *Krumsiek*, Zwischenbilanz zur Gemeindefinanzreform, AfK 1971, S. 54 ff.; *Klein*, Gemeindefinanzbericht 1976, in: Der Städtetag 1976, S. 2 ff.; *Rommel* in: Die Zeit Nr. 31 v. 22. 7. 1977, S. 5; *Esser*, Der kommunale Finanzausgleich 1977 in NW, in: Städte- und Gemeinderat 1976, S. 311 (312); *NW Innenminister Dr. Hirsch*, in: Städte- und Gemeinderat 1976, S. 395 (396 f.). Die zwischen Gemeinden und Ministerien diskutierte Alternative: Einnahmeverbesserung/Aufgabenkonsolidierung zeigt deutlich das Spannungsverhältnis von Aufgaben und Ausgaben, und zwar angesichts zunehmender Pflicht- und Auftragsaufgaben. Auf kommunaler Seite spielen die Themen „Aufgabenkritik“ und „Privatisierung“ eine maßgebende Rolle. Recht instruktiv dazu der Überblick von *Beinke-Frey*, Kommunale Finanz- und Wirtschaftspolitik, in: Frey (Hg.), Kommunale Demokratie, 1976, S. 219 ff. Die Funktionalreformen werden das Problem der Finanzreform dringlicher werden lassen: *Bückmann*, Probleme der Reform der öffentlichen Verwaltung, in: Städte- und Gemeinderat 1976, S. 123 (127). Zu den Forderungen der Kreise vgl. zusammenfassend *Rehm*, Finanzverfassung und Finanzhoheit der Kreise, in: Der Kreis 2. Bd. (FN 12), S. 269 (296 ff.).

⁶⁷⁾ Zusammenfassungen: *Kommission für die Finanzreform*, Gutachten (FN 64), S. 209 ff.: Anlage 7 (Übersichten zur Finanzwirtschaft), S. 243 ff.: Anlage 14 (Prognosen zur Finanzreform); *Klein*, Gemeindefinanzbericht 1976, in: Der Städtetag 1976, S. 2 ff. (zum Vergleich: *Elsner*, Haushaltsanalyse 1967, in: Der Städtetag 1967, S. 4 ff.); *Esser*, Der kommunale Finanzausgleich 1976 bzw. 1977, in: Städte- und Gemeinderat 1976, S. 99 ff. bzw. S. 311 ff.; Antwort der Bundesregierung v. 15. 9. 1977, BT-Drucks. 8/906. Grundsätzlich anzumerken ist, daß die Finanzlagen der Gemeinden nach Landeszugehörigkeit, Infrastruktur und Gemeindegrößenklassen erheblich schwankten.

⁶⁸⁾ Verhältnis der Steigerungsraten — dazu die Übersicht in BT-Drucks. 8/906, S. 10, — zur Kostenentwicklung. Vgl. näherhin *Statistisches Bundesamt*, Statistisches Jahrbuch 1977, S. 390 f. (für 1973 und 1974); zudem *Deutscher Städtetag* (Hg.), Statistisches Jahrbuch deutscher Gemeinden 1976, S. 426 ff. (für 1975), *Klein* in: Der Städtetag 1976, S. 12. Die Kostengrenze der Gebührenbemessung ist durch die kommunalabgabenrechtlichen Neufassungen des Kostenbegriffs — vgl. z. B. § 6 II NW KommunalabgabenG v. 21. 10. 1969 (GV 712 m. Änd.): betriebswirtschaftlicher Kostenbegriff — zwar stärker angehoben worden, wird sich danach aber relativ stabilisieren; die

(2) Die Steuereinnahmen der Gemeinden decken deren Aufwendungen zu weniger als einem Drittel ab: ihr Anteil am Gemeindehaushalt und am Gesamtsteueraufkommen geht vergleichsweise zurück⁶⁹).

(3) Dagegen nehmen die besonderen Finanzzuweisungen des Bundes und der Länder an die Kommunen beträchtlich zu; bei konjunkturellen Schwankungen übertreffen sie deren Steuereinnahmen⁷⁰).

Diesen Entwicklungen stehen auf seiten der Gemeinden steigende Personalkosten⁷¹) und ein erhöhter Investitionsbedarf gegenüber, der ihrem Auftrag, öffentliche Einrichtungen zur Verfügung zu stellen, entspringt⁷²). Dabei ist hervorzuheben, daß die Gemeinden die öffentlichen Sachinvestitionen zum überwiegenden Teil tragen⁷³), der in keinem Verhältnis mehr zu ihren Steuereinnahmen steht.

Erhebung ist zudem sozialstaats-, die Einnahmen sind zweckgebunden.

⁶⁹) Haushaltsübersicht 1970/1976 in BT-Drucks. 8/906, S. 2 f. (Einnahmen/Ausgaben), S. 9 (Verschuldung). Der in BT-Drucks. 8/906, S. 2 f., hervorgehobene Anstieg des kommunalen Anteils am Gesamtsteueraufkommen 1970 auf 1976 von 10,8 % auf 12,8 % (Bund: 54,2 % / 48,8 %; Länder 33,9 % / 35,5 %) gibt ein schiefes Bild, da die verstärkte Verlagerung investitionsträchtiger Aufgaben auf die Kommunen nicht berücksichtigt ist. Die geringere Verschuldung der Kommunen liegt zum einen an ihren Kreditlimitierungen, zum anderen an dem seitens der Länder vorangetriebenen „Zwang zur Konsolidierung“ (so NW LT-Drucks. 8/2214, S. 15), dank dessen eine erhebliche Investitionsreduzierung stattgefunden hat. Vgl. daher ergänzend zur Antwort der Bundesregierung *Klein* in: Der Städtetag 1976, S. 2: Steuerdeckungsquote 1975 für Bund/Länder/Gemeinden: 69,5 % / 62,5 % / 26,4 %; Kreditdeckungsquote: 26,6 % / 10,6 % / 10,9 %; Schuldendienstquote: 7,8 % / 5,4 % / 8,8 %. Zu den Auswirkungen des sogen. „Steuerpakets 1977“ vgl. NW LT-Drucks. 8/2296. Speziell zur öffentlichen/kommunalen Verschuldung *Klein* in: Der Städtetag 1976, S. 198 ff.; Eildienst Landkreistag NW 1976, S. 176.

⁷⁰) Das Verhältnis der Zweckzuweisungen zu den Steuereinnahmen stellt sich allerdings von Land zu Land und je nach Gemeindegröße verschieden dar: vgl. dazu *Schmidt-Jortzig*, Zur Verfassungsmäßigkeit von Kreisumlagesätzen, 1977, S. 47; *Petri*, Die staatlichen Zweckzuweisungen im kommunalen Finanzsystem, 1977, S. 63, 73 ff. — betr. NS —, S. 89 f. — betr. Bundesdurchschnitt 1962 bis 1971, dazu Anhang S. A III 27 f. (Anteil der durch Zweckzuweisungen gedeckten Bruttoausgaben bei den einzelnen NS Kommunen), A III 37 (die entsprechenden Angaben für alle Länder); vgl. ferner die Angaben bei *Junker*, Gemeinschaftsaufgaben (FN 24), S. 82.

⁷¹) Vgl. FN 3); *Klein* in: Der Städtetag 1976, S. 8 f. 11 f.

⁷²) Vgl. z. B. BW § 10 II 1 GO; HS § 19 I GO; NW Art. 8 III Verf. (Schulen), § 18 I GO. Zur Veranschaulichung *Raske*, Die kommunalen Investitionen in der Bundesrepublik, 1971, S. 26 ff., 114 ff.

⁷³) Vgl. oben FN 3); dazu BT-Drucks. 8/906, S. 17 ff. instruktiv besonders NW LT-Drucks. 8/2402, S. 17 (Investitionsquoten von

Die Kluft zwischen Bedarf und eigenen Einnahmen wird außer im Kreditwege vornehmlich durch staatliche Finanzzuweisungen ausgefüllt, die ungleichmäßig und mit wechselnden Zweckvorgaben erfolgen. Angesichts dieser Lage sind die Finanzausstattung der Gemeinden und ihr Verhältnis zur Aufgabenlast weiterhin offene Fragen.

Sie lassen sich allerdings nicht ohne weiteres und allein mit mehr Geld erledigen. Denn die Probleme der Gemeinden haben nicht nur mit dem Haushaltsumfang zu tun, sondern betreffen zugleich den Aufgabenumfang sowie die Möglichkeiten eigenverantwortlicher Haushaltsgebarung und Verwaltungsführung. So gesehen, sind Aufgabenreduzierungen, Finanzhilfen und Vergrößerung des Entscheidungsspielraums äquivalente Lösungen, die sich gegenseitig nicht ausschließen und zusammen bedacht werden müssen.

2. Die Verfassungsgarantie einer angemessenen Finanzausstattung

Die Notwendigkeit, den Gemeinden eine angemessene Finanzausstattung zu gewähren, gründet in Art. 28 Abs. 2 S. 1 des Grundgesetzes⁷⁴). Als Selbstverwaltungsgarantie meint diese Norm nicht Möglichkeit, sondern Effektivität und setzt als Staatsorganisationsnorm Verwaltungsträger im Gemeindestatus voraus, die der „Gleichrangigkeit der Aufgaben“⁷⁵) von Bund, Ländern und Gemeinden gewachsen sind.

Die Einhaltung dieser Pflicht kann durch landesrechtliche Ermächtigungen zur Abgabenerhebung und sonstigen Einnahmeerzielung ebenso wie durch Zuordnung staatlicher Steuereinnahmen und durch Finanzhilfen erfolgen⁷⁶). Eine über die

Bund, Ländern, Gemeinden 1961 bis 1976). *Deutscher Städtetag*, Statistisches Jahrbuch 1976, S. 534 f.

⁷⁴) *Sattler*, Gemeindliche Finanzverfassung, in: HBKWP 3. Bd., 1959, S. 1 (5, 9); *Stern* in: Bonner Kommentar (FN 8), Rdnrn.: 99, 157 zu Art. 28 (S. 42, 60) *Hans Meyer*, Die Finanzverfassung der Gemeinden, 1969, S. 45 ff. (mit eigener Terminologie); *F. Klein*, Die verfassungsrechtliche Gewährleistung der gemeindlichen Finanzhoheit im Spiegel der Rechtsprechung, *FinArch* 1968, S. 271 ff. (Rechtsprechungsübersicht); *Schmidt-Jortzig*, Kreisumlagesätze (FN 70), S. 31 f. m. w. Nachw. BVerfGE 26, S. 172 (181 f.), läßt es hingegen offen, ob zum Kernbestand eine finanzielle Mindestausstattung gehört, läßt sich aber immerhin auf die Feststellung ein, daß ein solches Recht ggf. — nur — gegenüber den Ländern bestehen könnte.

⁷⁵) § 24 I G. z. Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft — Stabilitätsg — v. 8. 6. 1967 (BGBl. I 582 m. Änd.).

⁷⁶) In der Sache ähnlich *Hans Meyer*, Finanzverfassung (FN 74), S. 48 f., 67. Ungeachtet der im einzelnen nicht mitgarantierten Ein-

Gewährleistung hinausgehende Unterhaltungspflicht des Bundes kann nicht angenommen werden. Die bundesunmittelbare Finanzausstattung der Gemeinden ist zwar kommunalfreundlich, verdrängt aber die Verantwortung der Länder. Erkennt man in der zur Selbstverwaltung gehörenden Finanzhoheit die Befugnis zu eigenverantwortlicher Einnahmegebarung, dann sind die Möglichkeiten zur eigenen Einnahmeerzielung der Kommunen zweifellos selbstverwaltungsfreundlicher; doch steht dem Landesgesetzgeber letztlich ein weitgehender Gestaltungsspielraum dafür offen, wie er die Finanzausstattung sichert. Grenzen können nur sehr vage formuliert werden, weil neben den Interessen der Selbstverwaltungskörperschaft auch die konjunktur-, wirtschafts- und finanzpolitischen Mandate des Landes zu berücksichtigen sind, die deren Stellung im Bundesstaat stützen.

Orientiert man den Finanzbedarf an den institutionellen und funktionellen Gehalten der Selbstverwaltungsgarantie, dann sind Ausmaß und Modus der Finanzausstattung so anzulegen, daß Selbstverwaltungsaufgaben überhaupt und zudem in eigenverantwortlicher Weise wahrgenommen werden können⁷⁷⁾. Die untere Grenze kann demnach nicht erst bei den Pflichtaufgaben liegen, da dann jeglicher Spielraum der Gemeinde, über das für die örtliche Gemeinschaft Notwendige selbst zu bestimmen, ausgeschaltet wäre. Problematisch sind daher auch Zweckvorgaben staatlicher Stellen⁷⁸⁾, denen sich die Gemeinde nicht entziehen kann. Die Gemeinden sind in diesen Grenzen jedoch weder vor Kürzungen gefeit, noch können sie von dieser Plattform aus Anpassungen nach oben verlangen. Die Selbstverwaltungsgarantie bietet insoweit keinen Ansatz, um die Gemeinden mit Bund und Ländern in Vergleich zu setzen.

Orientiert man sich hingegen an den staatsorganisatorischen Aussagen des Art. 28 Abs. 2 S. 1, dann läßt sich die „Gleichrangigkeit der Aufgaben“ ins Spiel bringen. Sie rechtfertigt es, den Bedarf von Bund, Ländern und Gemeinden ins Verhältnis zu setzen und danach die Grenzen der Ausgaben im „Rahmen der laufenden Einnahmen“⁷⁹⁾ abzustecken und anzupassen. Auf diese Weise werden die Gemeinden zwar nicht mit einer festen Quote bedacht — die es angesichts ständiger Lage-

nahmeart setzt Art. 28 II 1 GG aufgrund des Tatbestandsmerkmals der Eigenverantwortlichkeit im Prinzip globale und aufgabenneutrale Einnahmequellen voraus, so daß eine durchgängige finanzwirtschaftliche Aufgabensteuerung durch den Staat ausgeschaltet ist.

⁷⁷⁾ Ebenso *Hans Meyer*, Finanzverfassung (FN 74), S. 66 f.

⁷⁸⁾ Vgl. näherhin unten zu II. 5.

⁷⁹⁾ Art. 106 III Nr. 1 GG.

veränderungen gar nicht geben kann —; aber sie sind in der kontinuierlichen Verteilung zu berücksichtigen, indem ihre finanzplanerisch ausgewiesenen Investitionsvorhaben⁸⁰⁾ in den Landesbedarf einbezogen werden. Dem Land fällt dabei legitimerweise die Entscheidung über den kommunalen Gesamtbedarf zu.

Es wäre bundesstaatsrechtlich unzulässig, wollte man die Kommunen auch an den Bund-Länder-Gesprächen nach Art. 106 Abs. 3 des Grundgesetzes teilnehmen lassen. Dem organisatorischen Aufbau des Bundesstaates gemäß sind die Länder „geborene“ Repräsentanten ihrer Gemeinden⁸¹⁾. Sie müssen gegebenenfalls den Bedarf, der aus dem bundesstaatlichen Steuererwerb nicht abgedeckt werden kann, aus eigenen Mitteln befriedigen oder die Gemeinden von verzichtbaren Aufgabenpflichten entbinden.

3. Finanzverfassungsrechtliche Strukturprobleme

Die darüber hinausführende Reform der Finanzreform, die jüngst auch von der Enquête-Kommission Verfassungsreform beraten worden ist⁸²⁾, soll hier nicht weiter verfolgt werden, da sie das gesamte Steuersystem zur Diskussion stellen müßte. Inwieweit sie die Gemeinden zu Lasten von Bund und Ländern begünstigen sollte, kann ohne eingehende Bedarfsanalysen⁸³⁾, die die Ergebnisse der Funktionalreformen zu berücksichtigen haben, nicht entschieden werden. Gleichwohl seien drei punktuelle Anmerkungen gestattet:

Erstens scheint es unzulässig, die Gemeinden noch breiter als bisher in den Steuererwerb einzubeziehen und aus dem Zu-

⁸⁰⁾ Vgl. dazu Text zu FN 139).

⁸¹⁾ Arg. Art. 106 IX GG i. V. m. Art. 28 II GG. Von der prinzipiellen Einfügung der Gemeinden in die Länder ist finanzverfassungsrechtlich trotz der verfassungsunmittelbaren Kommunalfinanzverbürgungen auszugehen; ebenso Maunz in: Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, GG (FN 8), Rdnr. 43 zu Art. 106 (S. 28 f.); *Enquete-Kommission Verfassungsreform*, BT-Drucks. 7/5924, S. 204 (vgl. aber S. 203). Dies ist die Konsequenz auch aus BVerfGE 26, S. 172 (181 ff.): vgl. FN 74).

⁸²⁾ BT-Drucks. 7/5924, S. 200 ff.

⁸³⁾ Bei dem fälligen Vergleich der staatlich-kommunalen Aufgabenentwicklung wären auch die Möglichkeiten der Aufgabenentlastung der Kommunen einzubeziehen und die einzelnen Steuerarten mit ihren spezifischen Aufkommen sowie strukturpolitischen Auswirkungen zu berücksichtigen. Vgl. zur derzeitigen Ausgangslage *Pagenkopf*, Kommunalsteuersystem und GG, in: Wilke-Weber (Hg.), Gedächtnisschrift für Friedrich Klein, 1977, S. 355 ff.

sammenhang der Länder zu lösen⁸⁴). Die Organisationsstruktur des Bundesstaates über die Finanzverfassung zu unterlaufen, hieße, das Bundesstaatsprinzip unter die Selbstverwaltungsgarantie stellen. Steuerunterschiede der Länder, die zugleich die jeweiligen Gemeinden betreffen, sind eher im bundesstaatlichen Rechtskreis als immediat zwischen Bund und Kommunen zu beheben. In diesem Zusammenhang sind Bedenken auch gegen die Forderung anzumelden, Bundesgesetze, die den Gemeinden weitere Aufgaben überantworten, unmittelbar mit Deckungsvorschriften zu versehen. Art. 106 Abs. 8 des Grundgesetzes läßt solche Sonderzuweisungen für den Fall zu, daß der Bund besondere „Einrichtungen“ veranlaßt. Systemgerechter ist es dagegen, Aufgabenbelastungen im allgemeinen Bund-Länder-Finanzausgleich zu berücksichtigen⁸⁵).

Die zweite Bemerkung betrifft die steuerpolitische Autonomie der Gemeinden, deren Ausweitung bereits das Gutachten der Troeger-Kommission gefordert hatte⁸⁶). Gewiß würde jede Anhebung der gemeindlichen Finanzhoheit zur Stärkung der Selbstverwaltungskraft beitragen — ob die Besteuerten dadurch in ein innigeres Verhältnis zur Gemeinde gebracht würden, wie manche meinen⁸⁷), erscheint allerdings fraglich. Maßgebend ist jedoch, daß gemeindliche Personalsteuern — die vom Ertrag her eigentlich interessant sind — zu Ertragsunterschieden führen können, die strukturpolitisch unerwünscht erscheinen und durch korrespondierende Lenkungsmaßnahmen des Staates wieder ausgeglichen werden müßten⁸⁸).

Drittens stößt der Vorschlag der Enquête-Kommission Verfassungsreform, die Kreise von Verfassungen wegen am Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer zu beteiligen, auf Bedenken. Finanzverfassungsrechtlich würde damit das in Art. 28

⁸⁴) Übereinstimmend insoweit *Enquete-Kommission Verfassungsreform*, BT-Drucks. 7/5924, S. 204 betr. Beteiligung der Kommunen am Umsatzsteuerverbund.

⁸⁵) Zur Mittelbarkeit der Gemeinden vgl. BVerfGE 39, S. 96 (122); E 41, S. 291 (313) — betr. Art. 104 a IV GG —.

⁸⁶) Gutachten über die Finanzreform (FN 64), Tzn. 336 ff., 350 ff. (S. 88 f., 91 ff.); ebenso *Enquete-Kommission Verfassungsreform*, BT-Drucks. 7/5924, S. 205 ff.

⁸⁷) In diesem Sinne *Enquete-Kommission Verfassungsreform*, BT-Drucks. 7/5924, S. 206.

⁸⁸) Ob gemeindespezifische Besteuerungsunterschiede vor Art. 3 I GG bestehen können, wenn die genossenschaftliche Gemeindestruktur vor der Mobilität der Bevölkerung ins Wanken gerät und wenn die Gemeinden in die übergreifenden sozialstaatlich legitimierte Bestrebungen nach „Einheitlichkeit“ oder „Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen“ eingebunden werden, bedürfte eingehender Überlegungen als in BT-Drucks. 7/5924, S. 206 f.

Abs. 2 zugrundegelegte Verhältnis der Kreise zu den kreisangehörigen Gemeinden aufgebrochen werden. Im interpretatorischen Rückschluß würde Art. 28 Abs. 2 S. 2 dann selbst uminterpretiert werden müssen⁸⁹⁾.

4. *Finanzausgleich*

Richtet man sich darauf ein, daß die eigenen Einnahmen der Kommunen nicht bedarfsdeckend angehoben und daß die Grenzen kommunaler Verschuldung aus konjunkturpolitischen Gründen nicht hinausgeschoben werden, dann lastet der kommunale Finanzbedarf auf dem landesinternen Finanzausgleich. Damit sind die Kommunen an die Entscheidungszuständigkeit der Länder verwiesen und von landespolitischen Programmvorstellungen abhängig gemacht. Denn der Finanzausgleich ist nicht nur der landesverfassungsrechtlich abgesicherte Weg, um die Kommunen überhaupt zur Erledigung ihrer Aufgaben instandzusetzen, sondern vor allem das klassische Mittel, um staatliche Aufgaben- als Ausgabenpolitik zu betreiben⁹⁰⁾. Der Staat, der über die Verteilung von Finanzmassen entscheidet, entscheidet zugleich über Richtung und Ausmaß der öffentlichen Tätigkeit. Für die Kommunen ist damit eine spürbare, aber an sich nicht zu beanstandende Einbuße an Finanzhoheit und Gestaltungsvermögen verbunden. Daß sie insoweit den Ländern überantwortet sind, entspricht ihrer staatsorganisatorischen Stellung als Teile der Landesverwaltung. Diese bundesstaatlich notwendige Einbindung⁹¹⁾ schließt den Auftrag an die Länder ein, den Kommunen Entscheidungsspielräume für eigene Initiativen zu eröffnen. Ihre Zuständigkeit zur Verteilung von Finanzmitteln steht daher unter dem Vorbehalt kommunaler Eigenverantwortlichkeit. Demgemäß sind die mit der Finanzverteilung verbundenen Steuerungseffekte zu begrenzen⁹²⁾. Es braucht nicht eigens betont zu werden, daß die er-

⁸⁹⁾ Vgl. *Enquete-Kommission Verfassungsreform*, BT-Drucks. 7/5924, S. 203; ebenso *Rehm*, in: *Der Kreis* 2. Bd. (FN 12), S. 296 ff.

⁹⁰⁾ Ebenso *Pagenkopf*, *Kommunalrecht* Bd. 2, 1976, S. 23.

⁹¹⁾ Art. 28 II 2 GG schließt an die bundesstaatliche Gliederung i. S. Art. 20 I GG an. Das Bundesstaatsprinzip geht dem Prinzip kommunaler Selbstverwaltung dank Art. 79 III GG vor. Die Gemeinden machen einen erheblichen Teil der Landesverwaltung aus. Ihre finanzverfassungsrechtliche Separierung unterliefe die zweigliedrige Struktur des Bundesstaates und höhle die Position der Länder aus.

⁹²⁾ D. h. Vorrang allgemeiner Schlüsselzuweisungen, bei denen nur dem Betrag nach gesteuert werden kann. Zum gegenwärtigen Finanzausgleichssystem *Pagenkopf*, *Kommunalrecht* 2. Bd. (FN 90), S. 22 ff., 99 ff.; *Patzig*, *Die Kreise im kommunalen Finanzausgleich*, in: *Der Kreis* 2. Bd. (FN 12), S. 329 ff. Zu den Steuerzwecken von

forderliche Eingrenzung nur wertend-abwägend erfolgen und deshalb von hier aus nicht abschließend erledigt werden kann.

Indikatoren für das Verhältnis von Landessteuerung und Kommunalfreiheit sind die einerseits für die allgemeinen Schlüsselzuweisungen, andererseits für die Zweckzuweisungen angesetzten Beträge. Würde man sie jedoch allein nach den Maßstäben des Landeshaushaltes gewichten, so wären die schwergewichtigen Beiträge des Bundes übersehen. Es obliegt den für die — wenn man so sagen darf — „Kommunalfürsorge“ verantwortlichen Ländern, diese Steuerungsmittel in der Gesamtbilanz mit zu berücksichtigen.

5. Zweckzuweisungen

Zweckzuweisungen, das sind: Geldleistungen, deren Verwendung auf bestimmte Aufgaben fixiert ist⁹³), erfolgen in teils rechtssatzmäßig geregelten, teils freien Verfahren, und zwar ebenso aufgrund von Sondergesetzen wie schlicht aufgrund von Haushaltsansätzen. Die Vergabe setzt regelmäßig Eigenbeteiligungen der Gemeinden voraus — Art. 104 a Abs. 4 des Grundgesetzes bringt dieses ausdrücklich auf den Begriff der „Finanzhilfe“. Die Praxis derartiger Zuschüsse ist alt und oft genug gerügt worden⁹⁴). Die besonderen Bedenken gegen Zuwendungen des Bundes an die Gemeinden sind durch die Art. 91 a, 91 b und 104 a Abs. 4 des Grundgesetzes zwar positivrechtlich erledigt worden — darauf soll hier nicht nochmals eingegangen werden⁹⁵) —. Gleichwohl wirken sie verfassungs-

Sonderzuweisungen *Petri*, Zweckzuweisungen (FN 70), S. 44 ff.; kritisch dazu u. a. *Voigtländer*, Die speziellen Finanzzuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs als Instrument zur Finanzierung der Gemeinschaftsaufgaben von Land und Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden, in: Informationen des Instituts für Raumordnung 1969, S. 345 (361 ff.); *Laux*, Kommunale Aufgabenverbesserung, in: Entwicklung der Aufgaben und Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden, 1971, S. 115 (123) *Gröttrup*, Die kommunale Leistungsverwaltung, 1973, S. 212.

⁹³) Zum Begriff *Petri*, Zweckzuweisungen (FN 70), S. 37 ff., 44.

⁹⁴) Die Kritik hat unterschiedliche Akzente, je nachdem Zweckzuweisungen frei und kurzfristig oder nach objektivierten Maßstäben beständig oder für Antragsaufgaben gewährt werden — letzterenfalls sind sie sogar geboten: vgl. FN 63). Näherhin dazu insbesondere *Köttgen*, Fondsverwaltung in der Bundesrepublik, 1965, S. 34 ff.; *Gröttrup*, Leistungsverwaltung (FN 92), S. 206 ff., und *Petri*, Zweckzuweisungen (FN 70), S. 50 ff., beide m. w. Nachw.; *Pagenkopf*, Kommunalrecht 2. Bd. (FN 90), S. 101 f.; *Schmidt-Jortzky*, Kreisumlagesätze (FN 70), S. 47 f. m. w. Nachw.

⁹⁵) Vgl. dazu *Frowein* und *v. Münch*, Gemeinschaftsaufgaben im Bundesstaat, VVDStRL 31 (1973), S. 13 ff., S. 51 ff.; *Müller-Vollbehr*, Fonds- und Investitionshilfekompetenzen, 1975; BVerfGE (FN 85).

politisch fort und verbinden sich mit jenen Bedenken, die sich gegen die zahlreichen Sonderprogramme der Länder⁹⁶⁾ richten. Deren Zahl und Zielrichtung entzieht sich einer systematischen Erfassung; die Auswirkungen auf die Gemeinde lassen sich jedoch deutlich ausmachen:

Als staatliche Lenkungsmittel sind Zweckzuweisungen darauf angelegt, die Gemeinden zu Investitionen zu verleiten, die sich nach dem Angebot und nicht nach Bedarfslagen sowie Investitionsprogrammen richten. Entsprechen sie nicht — zufällig insoweit — auch kommunaleigenen Vorstellungen, so kann ihre Annahme dazu führen, daß Vorhaben umgeschichtet, Zeitplanungen verändert und Prioritätenlisten angepaßt werden⁹⁷⁾. Setzen derartige Zuweisungen hohe Beteiligungsquoten voraus, so binden sich eigene Haushaltsmittel der Kommunen; niedrige Beteiligungsquoten verleiten zu Vorhaben, die nicht oder nicht so erforderlich sind. Dazu kommen unter Umständen Folgekosten und — sollen Vorhaben über den Zuwendungszeitpunkt hinaus fortgeführt werden⁹⁸⁾ — Verschuldungen, die den zukünftigen Gestaltungsspielraum der Gemeinde einengen. Allerdings treffen diese Einwände immer nur punktuell zu.

Zahlreiche Sonderprogramme sind in den Finanzausgleichsgesetzen normiert und werden längerfristig eingehalten⁹⁹⁾. Dann entfallen spontane Anpassungszwänge. Jedoch ist dieses nicht die Regel.

Da Zweckzuweisungen die Entscheidung über die Annahme formaliter freistellen, können sie nicht von vornherein als Eingriff in die kommunale Willensbildung eingestuft werden¹⁰⁰⁾. Ihre Rechtmäßigkeit hängt jedoch davon ab, ob sie zulässige Ziele verfolgen und ob die Intensität der Vergabe-

⁹⁶⁾ Petri, Zweckzuweisungen (FN 70), S. 32, S. 34 f., 98 ff., 138 ff.; ferner Voigtländer, Finanzzuweisungen (FN 92), S. 352 ff. Eine Übersicht über die Bundesfinanzhilfen enthält BT-Drucks. 7/5924, S. 154 ff.

⁹⁷⁾ Schmidt-Jortzig, Kreisumlagesätze (FN 70), S. 49, m. w. Nachw. Die Schwerfälligkeit zentralgesteuerter Zweckzuweisungen bemängelte bereits der *Bericht der Sachverständigenkommission nach dem Gesetz über eine Untersuchung von Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden* von 1964 in: BT-Drucks. IV/2661, S. 41 ff. Zu entsprechenden Konsequenzen in den USA vgl. Pressman in: Inman u. a. (Hg.), *Financing the New Federalism*, 1975, S. 13 (25, 36 f.).

⁹⁸⁾ Petri, Zweckzuweisungen (FN 70), S. 135.

⁹⁹⁾ Petri, Zweckzuweisungen (FN 70), S. 127 f. m. Nachw.

¹⁰⁰⁾ ¹⁰¹⁾ Vgl. dazu näherhin Tettinger, *Ingerenzprobleme staatlicher Konjunktursteuerung auf kommunaler Ebene*, 1973, S. 244 ff., 255 ff., m. w. Nachw.

lenkung — durch Richtlinien etwa — das angemessene Maß einhält oder ob sie die Gemeinde zu stark einschnüren¹⁰¹⁾.

Generell gesagt, dienen sie, als Mittel der Konjunktur- oder Infrastrukturpolitik eingesetzt, Zwecken, für deren Beobachtung der Staat legitime Verantwortung trägt. Die Bewertung muß demnach unter dem Gesichtspunkt erfolgen, ob jene Zwecke Steuerungen dieser Art erfordern und ob sie durch andere Lenkungsmittel ersetzt werden können¹⁰²⁾. Schon nach haushaltsrechtlichen Regeln¹⁰³⁾ ist zu bedenken, ob das Landesinteresse an gemeindlicher Aufgabenerledigung „ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann“.

Werden etwa Zweckzuweisungen relativ stetig vergeben — so eine landesrechtliche Untersuchung¹⁰⁴⁾ — und erfolgen sie unter Bedingungen, die anspruchs- oder vertrauensbegründend sind und der kurzfristigen Beendigung entgegenstehen¹⁰⁵⁾, dann scheiden sie als Mittel antizyklischer Konjunkturpolitik aus. Dazu eignen sich allgemeine Schlüsselzuweisungen eher¹⁰⁶⁾; ihre Kürzung beläßt den Gemeinden zumindest die Möglichkeit der Zweckdispositionen. Als Mittel der Infrastrukturpolitik sind sie jedoch prinzipiell nicht zu beanstanden, ungeachtet dessen, ob man ihr Leitbild „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ mit einem Sinn versehen und als Verfassungsauftrag einstufen kann oder nicht¹⁰⁷⁾. Gleichwohl muß dann bei der Formulierung der Vergabebedingungen der kom-

¹⁰²⁾ Da Art. 28 II 1 GG selbstverwaltungsbeschränkende Regelungen dem Gesetzgeber vorbehalten, sind Förderungsrichtlinien in Form von Verwaltungsvorschriften fragwürdig — so *Bachof-Scheuing*, *Krankenhausfinanzierung* (FN 55), S. 86 —, jedoch nur, wenn sie rechtlich binden oder faktisch unumgänglich sind, um Pflichtaufgaben zu finanzieren.

¹⁰³⁾ § 23 i. V. m. § 44 NW Landeshaushaltsordnung v. 14. 12. 1971 (GV 397).

¹⁰⁴⁾ *Petri*, Zweckzuweisungen (FN 70), S. 127 ff.

¹⁰⁵⁾ *Petri*, Zweckzuweisungen (FN 70), S. 154 ff.

¹⁰⁶⁾ Ebenso *Timm*, Gemeindefinanzpolitik in Wachstumszyklen, *FinArch* 1969, S. 441 (458); *Voigtländer*, *AfK* 1970, S. 307 f. *Dickertmann-Siedenberg*, Konjunkturpolitische Instrumente für Länder und Gemeinden. Zu einem niedersächsischen Gesetzentwurf, *AfK* 1971, S. 274 (290). Die Kürzung von Schlüsselzuweisungen wäre wirkungsvoller als die von Zweckzuweisungen — *Stern-Münch-Hansmeyer*, Kommentar (FN 112), S. 314 f. —, erforderte aber Ausgleichsmaßnahmen für finanzschwache Gemeinden und besondere Organisationen der Kürzungsmasse. Vgl. dazu z. B. SH FAG v. 6. 5. 1974 (GVBl. 118) sieht einen besonderen „Kommunalen Investitionsfond“ vor (§ 23), der zur Konjunktursteuerung eingesetzt wird (§ 36); ähnlich BW § 3 b i. V. m. § 3 a FAG v. 10. 3. 1976 (GBl. 311).

¹⁰⁷⁾ vgl. oben FN 59).

munalen Eigenverantwortlichkeit für die örtliche Programmdurchführung Rechnung getragen werden.

Die entscheidenden Einwände gegen Zweckzuschüsse ergeben sich allerdings weniger im konkreten Fall als vielmehr in der Gesamtbetrachtung¹⁰⁸⁾. Auszugehen ist davon, daß eigenverantwortliche Selbstverwaltung nur im Rahmen zweckfreier Haushaltsmittel stattfinden kann. Stehen den Gemeinden allgemeine Schlüsselzuweisungen in einem Umfang zu, der den Investitionsbedarf nur ungenügend deckt, so daß sie nicht umhinkommen, auf zweckgebundene Mittel zurückzugreifen, dann wirkt deren Einstellung in den Landeshaushalt als Begründung einer Pflicht- oder Auftragsaufgabe¹⁰⁹⁾. Insoweit stellt sich die Frage des Formenmißbrauchs¹¹⁰⁾. Vor allem aber drängt die Garantie des Art. 28 Abs. 2 auf Erhöhung der frei verfügbaren Mittel. Zweckbindungen erscheinen gerechtfertigt, wenn sie punktuelle Sonderbedürfnisse — etwa zentraler Orte — zu befriedigen haben¹¹¹⁾.

III. Konjunktursteuerung der Kommunen

1. Rechtsgrundlagen

Die Erwägungen zur kommunalen Haushaltslage finden im Thema Konjunktursteuerung ihre Ergänzung. Es belegt — um dieses vorwegzunehmen — die Erkenntnis, daß die Haushaltsgebarung der Gemeinden zur „Normalzeit“ tunlichst unbeeinflusst zu lassen ist.

Die Notwendigkeit einer Konjunktursteuerung an sich wird heute ebensowenig prinzipiellen Einwänden begegnen, wie die Notwendigkeit, sie auch auf die kommunalen Haushalte zu erstrecken¹¹²⁾. Deren Investitionstätigkeit regt dazu an, so daß

¹⁰⁸⁾ Insoweit gilt dasselbe wie im Verhältnis von Bund und Ländern: daß sich Zuständigkeitsverschiebungen nicht punktuell, sondern nur als Prozeß bewerten lassen.

¹⁰⁹⁾ Bei faktischer Abhängigkeit plus Dotationsauflagen. Zur Frage des Gesetzesvorbehalts *Tettinger*, Ingerenzprobleme (FN 100), S. 243 ff.

¹¹⁰⁾ Dazu *Pestalozza*, Formenmißbrauch des Staates, 1973, S. 143 ff.

¹¹¹⁾ Zur „überschießenden“ Funktion zentraler Orte vgl. oben FN 32); *Vogt*, Die autonome und heterogene Finanzierung zentraler Orte, oek. Diss. Köln 1973, S. 160 f.

¹¹²⁾ *Kommission für die Finanzreform*, Gutachten (FN 64) Tz 587 (S. 168) *Stern-Münch-Hansmeyer*, Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft. Kommentar, 2. Aufl. 1972, S. 57 f., 64 und Erl. II 1 zu § 16 (S. 300); *Stern*, Konjunktursteuerung und kommunale Selbstverwaltung — Spielraum und Grenzen, Gutachten zum 47. Deutschen Juristentag, 1968, S. E 47 ff.; *Patzig*, Konjunktursteuerung und kommunale Selbstverwaltung — Spielraum und Grenzen, Referat zum 47. Deutschen Juristentag, 1968, S. N 8 (10 ff.); *Matzerath*, Konjunkturrat und Finanzplanungsrat,

die Bedenken gegen zentrale Einbindungen dieser Art nicht überzeugen¹¹³). Es geht auch hierbei um das rechte Maß.

Inwieweit Gemeinden und Kreise bereits von Verfassungen wegen gehalten sind, sich konjunkturgerecht zu verhalten, inwieweit — mit anderen Worten — das Selbstverwaltungsrecht um die Komponente einer konjunkturgerechten Selbststeuerungspflicht angereichert ist, ist allerdings dank der verschlungenen Wege von Verfassungsänderungen nach wie vor nicht eindeutig. Der einschlägige Art. 109 Abs. 2 des Grundgesetzes verpflichtet nur Bund und Länder, bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen¹¹⁴).

Da Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes zugleich die Selbständigkeit kommunaler Haushaltsgebarung von der der Länder garantiert, kann sich die Bindung der Kommunen nur auf das Stabilitätsgesetz¹¹⁵) stützen; die Klammer zu den Stabilitätszielen des § 1 bildet § 16 Abs. 1 des Gesetzes; die Ziele sind

AfK 1972, S. 243 (248 f.); *Maunz* in: *Maunz-Dürig-Herzog-Scholz*, GG (FN 8), Rdnr. 38 zu Art. 109 (S. 25 f.); *Vogel-Wiebel* in: *Bonner Kommentar*. Zweitbearbeitung, Rdnr. 66 zu Art. 109 (S. 28); *Giere*, Die Haushaltsreform des Bundes und ihre Auswirkungen auf die Gemeinden, in: *Staats- und Kommunalverwaltung 1969*, S. 191 (194), 218 ff.; *Haller*, Wandlungen in den Problemen föderativer Staatswirtschaften, *Fin Arch* 1968, S. 249 (250 f.) mit zentralstaatlicher Orientierung; *Elsner*, Die Rücklagen der Gemeinden in konjunkturpolitischer Sicht, *AfK* 1969, S. 25 ff.; *Timm*, *FinArch*. 1969, S. 441 ff.

¹¹³) Zu den in Einzelheiten differenzierten Bedenken vgl. *Zuck*, Verfassungsrechtliche Probleme des Stabilitätsgesetzes, *JZ* 1968, S. 694 (696); *Giere*, zit. bei *Matzerath* (FN 112), S. 249. Kritisch *Wimmer* in: *Sitzungsbericht N zum 47. Deutschen Juristentag, 1968*, S. N 70 f.; *Kommission für die Finanzreform*, *Gutachten* (FN 64), Tz. 590 (S. 168) sowie von *Weinberger*, *Konjunktursteuerung und kommunale Selbstverwaltung — Spielraum und Grenzen*, Referat zum 47. Deutschen Juristentag, 1968, S. N 34 (36 ff.).

¹¹⁴) *Möller* (Hg.), *Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft* und Art. 109 GG. *Kommentar*, 2. Aufl. 1969, Rdnr. 9 zu Art. 109 (S. 63 f.); a. A. *Piduch*, *Bundeshaushaltsrecht* (Stand 1977), Bd. 1, Rdnr. 25 zu Art. 109 (S. 16 f.); vermittelnd *Vogel-Wiebel* in: *Bonner Kommentar* (FN 112), Rdnrn. 127 ff. zu Art. 109 (S. 49 f.); *Stern-Münch-Hansmeyer*, *Kommentar* (FN 112), Erl. I 2 b) zu § 16 (S. 299): vgl. FN 115).

¹¹⁵) *Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft v. 8. 6. 1967* (BGBl. I 582); zu dessen Verfassungsgrundlage in Art. 109 III GG *Stern-Münch-Hansmeyer*, *Kommentar* (FN 112), Erl. I 2 b) zu § 16 (S. 299); *Schmidt-Aßmann*, *Stadtentwicklungsplanung* (FN 41), S. 128 ff. m. w. Nachw.; beide zutreffend gegen *Christoph Böckenförde*, *Verfassungswidrig durch Verfassungsänderung!*, *DÖV* 1969, S. 744 f., sowie *Dickertmann-Siedenberg*, *AfK* 1971, S. 276.

inzwischen auch in das kommunale Haushaltsrecht eingegangen¹¹⁶⁾).

2. Zur Realisierung kommunaler Stabilitätspolitik

Wenn demnach die Haushaltswirtschaft der Kommunen angesprochen ist, so wird vorausgesetzt, daß auch deren Haushaltsinstrumente nicht mehr nur bedarfsdeckend, sondern auch als Mittel wirtschaftspolitischer Gestaltung einsetzbar sind¹¹⁷⁾. Die kürzlich durchgeführten Haushaltsreformen¹¹⁸⁾ tragen dem insbesondere mit der Einführung der Finanzplanung Rechnung.

Fraglich ist allerdings, wie die materielle Bindung der Kommunen an die Ziele des § 1 inhaltlich wirken und sich mit deren Pflicht, die „stetige Erfüllung ihrer Aufgaben“ zu sichern, vertragen kann. Antizyklisches Verhalten zur Stabilisierung des „wirtschaftlichen Gleichgewichts“ läßt sich aus der Ortsperspektive kaum beobachten. Wenn die Auslegung für die Gemeinden inzwischen den Begriff „örtlicher Ungleichgewichte“ erschlossen hat¹¹⁹⁾, so ist den regional oder zentral steuernden Instanzen damit unter Umständen ein Stein in den Weg gelegt. Die Einsicht, daß die Kommunen je einzeln und insgesamt als „kommunale Ebene“ konjunkturerheblich wirken, bleibt ohne Kenntnis der nach Lage erforderlichen Konjunkturrichtung beziehungslos¹²⁰⁾. Dieses ist nur dann anders, wenn

¹¹⁶⁾ Nach Absprachen der Länder — vgl. *Depiereux*, Das neue Gemeindehaushaltsrecht der Gemeinden, 1972; *Matzerath*, AfK 1972, S. 260, — gelten: BW § 77 I 2 GO; BY Art. 61 I 2 GO; HS § 92 I 2 GO; NS § 82 I 2 GO; NW § 62 I 2 GO; RP § 93 I 2 GO; SL § 80 I 2 KSVG; SH § 75 I 2 GO. Die Frage — vgl. *Hettlage* in: Sitzungsbericht N zum 47. Deutschen Juristentag, 1968, S. N 61, —, ob § 16 I StabG nach besonderer Ausführungsverordnungen bedürfe, stellt sich insoweit nicht mehr.

¹¹⁷⁾ Dazu BVerfGE 32, S. 333 (342); *Friauf*, Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft, VVDStRL 27, (1969), S. 1 (10, 12 ff.) m. w. Nachw.; *Stern-Münch-Hansmeyer*, Kommentar (FN 112), S. 35 ff., 64; *Elsner*, (FN 112), AfK 1969, S. 25 ff.; *Eichhorn*, Grundriß eines Systems der kommunalen Finanz-, Haushalts- und Kassenplanung, AfK 1972, S. 104 ff.; *Maunz* in: *Maunz-Dürig-Herzog-Scholz GG* (FN 8), Rdnr. 23 zu Art. 109 (S. 12 f.). Die neue Funktion des Haushalts normiert § 2 S. 3 Haushaltsgrundsätze v. 19. 8. 1969 (BGBl. I 1273 m. Änd.).

¹¹⁸⁾ Vgl. z. B. NW § 62 I GO (stabilitätskonforme Haushaltswirtschaft); GemeindehaushaltsVO v. 6. 12. 1972 (GV 418) § 10 (Investitionen), § 20 (Rücklagen), § 24 (Finanzplanung); zusammenfassend *Giere*, in: *Staats- und Kommunalverwaltung* 1969, S. 191 ff., 218 ff., 279 ff.; ferner *Dickertmann-Siedenberg*, AfK 1971, S. 274 ff.

¹¹⁹⁾ Dazu krit. *Dickertmann-Siedenberg*, AfK 1971, S. 278 f.

¹²⁰⁾ Dazu insbesondere *Patzig*, Referat (FN 112), S. N 16 ff.; *Zeitel*, Kommunale Finanzstruktur und gemeindliche Selbstverwaltung,

auf Landesebene dem Konjunkturrat entsprechende Koordinierungsgremien eingerichtet sind¹²¹). Ansonsten realisiert sich die Bindung der Kommunen erst im Erdulden der Maßnahmen und Verfahren, mit denen der Staat auf sie einwirkt und dadurch seine Vorstellungen durchsetzen kann. Diese Lage enthebt die Kommunen der Mühen eigener Gleichgewichtsfor-

schung. Ob die zur Verfügung stehenden Mittel — Ingerenzrechte, Finanzhilfen¹²²) — allerdings geeignet sind, die Kommunen in das Auf und Ab einer antizyklischen Konjunkturpolitik einzuspannen, ist unter den Vertretern sachverständiger Wissenschaftsgebiete und Praktikern allerdings sehr streitig¹²³). Die Antwort hängt davon ab, wie man die von den Kommunen intensiv betriebenen Aufgaben einschätzt und wie man die ortspolitischen Entscheidungsrücksichten und die Verwaltungsmöglichkeiten der Kommunen ins Kalkül zieht¹²⁴).

Was von den Kommunen — insonderheit den Gemeinden — jeweils als konjunkturgerechte Leistung erwartet wird, läßt sich an der Terminierung der bereits erwähnten Investitionsprogramme des Bundes und der Länder ablesen¹²⁵). Dagegen liegen aber ca. 90 % der gemeindlichen Haushaltsansätze rechtlich fest¹²⁶). Beobachtungen deuten zudem darauf hin, daß die Kommunen bestrebt sind, ihre Sachinvestitionen prozyklisch und möglichst beständig zu tätigen, etwa indem sie Vorhaben auslaufender Programme über Kreditnahmen fortsetzen¹²⁷). So wird den Kommunen denn auch gerade die Aufgabe der Ver-

AfK 1970, S. 1 (5). *Dickertmann-Siedenber*, AfK 1971, S. 277 ff., 288 f.

¹²¹) Notfalls: Beirat bei der Aufsichtsbehörde (Innenminister). Eine Mitteilung von Orientierungsdaten erfolgt im Hinblick auf die mittelfristige Finanzplanung: vgl. unten zu FN 138).

¹²²) Vgl. §§ 3, 16, 19 bis 24 StabG; §§ 5 III, 6 II, III StabG.

¹²³) Vgl. statt vieler *Stern-Münch-Hansmeyer*, Kommentar (FN 112), Erl. V bis VIII zu § 16 (S. 308 ff.) m. w. Nachw.; ferner — abgewogen — *Petri*, Zweckzuweisungen (FN 70), S. 129 ff.; *Giery*, (FN 112) in: Staats- und Kommunalverwaltung 1969, S. 219 f.; *Voigtländer* AfK 1970, S. 303 ff. (mit Vorschlägen zur Einbeziehung der Gemeinden in die Konjunkturpolitik); gründlich *Raske*, Investitionen (FN 72), S. 164 ff.

¹²⁴) *Friedrich*, Cost-Benefit Analyse und Koordinierung kommunaler Ausgaben, AfK 1970, S. 64 (74 f., 79 f., 85 f.); *Zeitler*, AfK 1970, S. 5; *Beinke-Frey*, in: Kommunale Demokratie (FN 66), S. 234 ff.

¹²⁵) Vgl. FN 96).

¹²⁶) Vgl. *Weinberger* in: Städtetag NW 1976, Die Städte nach der Gebietsreform, S. 31 (36).

¹²⁷) Vgl. *Petri*, Zweckzuweisungen (FN 70), S. 129 ff.

stetigung der Wirtschaftsentwicklung zugeschrieben¹²⁸). Gleichwohl sind sie den konjunkturpolitischen Anpassungsmechanismen nicht entrückt; sie werden zumindest durch Einkommensverknappungen — etwa infolge von Steuersenkungen¹²⁹) — und durch Kreditlimitierungen betroffen.

3. Konjunkturaufsicht

Wenn § 16 Abs. 2 des Stabilitätsgesetzes die Länder verpflichtet, auf eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft „hinzuwirken“, so kann darin — wie zutreffend kommentiert worden ist¹³⁰) — nur ein Verweis auf die landesrechtlich bestehenden Einwirkungsmöglichkeiten gesehen werden. Fraglich ist allerdings, ob die im Begriff „wirtschaftliches Gleichgewicht“ gegebene Maßstabsbreite der Rechtsaufsicht anheim gegeben werden kann¹³¹). Das ist zugleich ein landesrechtliches Problem, insoweit die Stabilitätsziele in das Gemeindehaushaltsrecht übernommen worden sind. Mit einem konjunkturpolitischen Gestaltungsauftrag wäre die Rechtsaufsichtsbehörde überfordert; ein Kondominium ist ausgeschlossen, da es hier nur um die Konjunkturverantwortung der Kommune geht. Letztlich bleibt zu kontrollieren und von den Gerichten zu prüfen — die hier zur Zurückhaltung aufgerufen sind¹³²) — ob die Kommune die im „magischen Viereck“ eingefassten Abwägungsfaktoren eines komplexen Wertungsvorganges überhaupt bedacht und gewichtet hat¹³³). Bei der Beobachtung zeitlich und summenmäßig bestimmter Kreditlimitierungen nach den §§ 19 ff. StabG stellt sich dieses Problem nicht.

4. Finanzplanung

Die längerfristige und damit nachhaltige Einpassung der Kommunen in die staatliche Konjunkturpolitik erfolgt über

¹²⁸) Vgl. statt vieler *Raske*, Investitionen (FN 72), S. 164 ff.; *Stern-MüncH-Hansmeyer*, Kommentar (FN 112), S. 312 f.

¹²⁹) Vgl. dazu NW LT-Drucks. 8/2296. *Schmidt-Jortzig*, Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, DVBl. 1977, S. 801 (803).

¹³⁰) *Stern*, Konjunktursteuerung (FN 112), S. e 61 ff.; *Stern-MüncH-Hansmeyer*, Kommentar (FN 112) Erl. III 2 b) zu § 16 (S. 303); *Dickertmann-SiedenberG*, AfK 1971, S. 284 f.

¹³¹) Zu Recht in Frage gestellt auch von *Gröttrup*, Leistungsverwaltung (FN 92), S. 215; *Dickertmann-SiedenberG*, AfK 1971, S. 285.

¹³²) Gleichwohl statuiert das StabilitätsG hier keine „gerichts-freien“ Gestaltungskompetenzen.

¹³³) Zum Rechtsgehalt der Stabilitätsziele *Vogel-Wiebel* in: *Bonner Kommentar* (FN 112), Rdnrn. 107 ff. zu Art. 109 (S. 42 ff.).

die kommunale Finanzplanung¹³⁴). Sie ist den Kommunen zwar weder im Stabilitätsgesetz noch im Haushaltsgrundsätze-gesetz¹³⁵) vorgeschrieben; doch hat das neuere Gemeindehaus-haltsrecht hier bereichsweise nachgezogen¹³⁶). Dem Finanzplan ist ein Investitionsprogramm¹³⁷) zugrunde zu legen. Bei seiner Aufstellung und Fortschreibung sollen — so jedenfalls in Nord-rhein-Westfalen¹³⁸) — die vom Innenminister auf der Grund-lage der Empfehlungen des Finanzplanungsrates bekanntgege-benen Orientierungsdaten berücksichtigt werden. Da die Ge-meinde den Finanzplan ihrer Haushaltswirtschaft zugrunde zu legen hat, schließt sich hier der Kreis zum „magischen Vier-eck“. Notwendig wird es sein, diese gemeindlichen Programm-ansätze wieder in die Haushalts- und Strukturplanungen der Länder zurückzugeben¹³⁹).

IV. Die Organisation der kommunalen Wirksamkeit

1. Der organisatorische Anpassungsbedarf

Die Selbstverwaltungsfähigkeit der Kommunen vollzieht sich letztlich in den organisatorischen Gegebenheiten ihres Wirkungs-bereiches. Denn die Gemeinde und Kreise begegnen den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart als organisierte Gefüge von Funktionen, Institutionen und Personen. Wenn die Ver-fassung mit der Überantwortung von Aufgaben die Erwartung ihrer Erledigung verbindet, dann lastet die Erwartung auch auf den institutionellen und verfahrensmäßigen Grundbedingun-gen des Aufgabenträgers. Die Kommunen sind daher so ein-zurichten, daß sie Art und Umfang ihrer Aufgaben sowie ihren Funktionen im gegliederten Staat gerecht werden können. Die

¹³⁴) Grundsätzlich *Fischer-Menshausen*, Mittelfristige Finanzplanning im Bundesstaat, in: Kaiser (Hg.) Planung III, 1968, S. 73 ff.; *Tettinger*, Ingerenzprobleme (FN 100), S. 294 ff.

¹³⁵) Vgl. oben FN 117).

¹³⁶) BW § 85 GO; BY Art. 70 GO; HS § 101 GO; NS § 90 GO; NW § 70 GO; RP § 101 GO; SL § 88 KSVG; SH § 83 GO.

¹³⁷) Vgl. u. a. *Hesmert*, Verfahrensmäßige Verknüpfung von Investitions-, Finanz- und Haushaltsplanung, in: Mäding-Knöpfle (Hg.), Organisation und Effizienz der öffentlichen Verwaltung, 1974, S. 214 ff.; die Nürnberger Organisation der Entwicklungsplanung beschränkt sich auf die Ausgabenschätzung: *Trutzel*, Die „Nürnberg-Planung“, a. a. O., S. 185 ff., 192 ff.

¹³⁸) § 24 III GemeindehaushaltsVO v. 6. 12. 1972 (GV 418).

¹³⁹) Ein solches Zwei-Wege-Modell — analog dem raumplanerischen Gegenstromverfahren — entspricht dem polyzentrischen Entscheidungssystem des GG; es schließt zentrale Steuerungen nicht aus, gibt aber den kommunalen Investitionsplanungen hinreichende Bedeutung; vgl. auch *Gröttrup*, Leistungsverwaltung (FN 92), S. 217; *Tettinger*, Ingerenzprobleme (FN 100), S. 302.

derzeit unternommenen Organisationsreformen haben hier ihren verfassungsrechtlichen Grund¹⁴⁰⁾. Was sie zweckgerecht macht, findet in den Geboten demokratischer Ordnung, rechtsstaatlicher Verantwortung und sozialstaatlicher Eignung leitende¹⁴¹⁾, aber konkretisierungsbedürftige Maßstäbe.

Die Notwendigkeit, Organisationsstrukturen und Organisationszwecke anzupassen, hat heterogene Anlässe. In der Hauptsache ist an die Aufgabenvermehrung insgesamt, insonderheit an die Zunahme der Planungs- und Verflechtungsaufgaben zu erinnern. Die Gebietsreform hat dazu ein Übriges getan. Sie hat das Problem verschärft, den Anspruch bürgerschaftlicher Mitsprache mit dem Ausbau der bürokratischen Verwaltungsorganisation in Schritt zu halten. Vor allem aber meldet die parteipolitische Wirklichkeit einen erheblichen Legalisierungsbedarf an; Gemeinden und Kreise stehen als „dritte“ politische Ebene zur politikgerechten Organisationsreform an¹⁴²⁾. Das In-

¹⁴⁰⁾ Der aus Art. 28 I 2 und II GG resultierende Verfassungsauftrag zur Herstellung einer funktionsgerechten Kommunalorganisation richtet sich derzeit in erster Linie an die (Landes-)Gesetzgeber und nur sekundär an die kommunalen Willensbildungsorgane selbst. Er lautet weder auf eine bestimmte noch auf eine einheitliche Organisationsstruktur. Das entspricht dem polyzentrischen Staatsaufbau. Zu Recht skeptisch gegenüber Vereinheitlichungsbestrebungen daher *Püttner*, Empfiehlt es sich, durch Einführung einer Ziffer 6 in den Art. 75 des Grundgesetzes dem Bund die Befugnis zum Erlaß von Rahmenvorschriften in Gemeindewesen zu verleihen?, in: Verhandlungen des 49. Deutschen Juristentages, 1972, S. F 41 ff., sowie *Vesper*, Zur Vereinheitlichung im Kommunalrecht der Bundesländer, iur. Diss. Bochum 1975, zusammenfassend S. 358 f. Die in jüngster Zeit überbetonten verwaltungspraktischen und sozialpsychologischen Organisationsmaßstäbe — dazu *Wagener*, Neubau der Verwaltung, 1969, S. 312 ff.; *Ellwein*, Entstaatlichung und Dezentrale als Mittel zur besseren Konfliktlösung im politischen Prozeß, in: *Wagener* (Hg.), Regierbarkeit? Dezentralisation? Entstaatlichung?, 1976, S. 217 ff. — sind erheblich nur innerhalb der einschlägigen verfassungsrechtlichen Grundsätze, so daß „Demokratie“ nicht schlichtweg mit „Wirtschaftlichkeit“ abgewogen werden kann; vgl. hingegen *Wagener*, Neubau, S. 545 ff.

¹⁴¹⁾ *Scheuner*, AfK 1973, S. 1 (29 ff. betr. Demokratie); *Bückmann*, Verfassungsfragen bei den Reformen im örtlichen Bereich, 1972, S. 49 ff.; *Wolfgang Loschelder*, Selbstverwaltungsgarantie (FN 7), S. 115 ff., 201 ff.

¹⁴²⁾ Zum Drei-Ebenen-Schema BVerfGE 6, 367 (372 f.). Dort wird zutreffend die hervorragende Rolle der Parteien bei der Formulierung der Kommunalpolitik betont; näherhin dazu *Ziebill*, Politische Parteien und kommunale Selbstverwaltung, 2. Aufl. 1972, bes. S. 62 ff., *Peters* in HBKWP I, S. 5 f., *Trachternach*, Parteien in der kommunalen Selbstverwaltung, iur. Diss. Bochum 1973 (Schriften zur öffentlichen Verwaltung Bd. 8, Würzburg), S. 43 ff., 55 ff., 157 ff. BVerfGE 11, 266 (273, 276), treibt jene Rolle ohne Grund in die „äußerste Konsequenz des Parteienstaates“, damit zu einem kon-

teresse richtet sich dabei schwergewichtig auf Großstädte und Großraumgemeinden. Dort sieht sich die kommunale Selbstverwaltung wieder einmal vor die Frage gestellt, ob ihre Träger eher als dezentrale Verwaltungseinheit oder eher als demokratische Korporation zu entwickeln sind¹⁴³). Das bedeutet: ob die Organisation der kommunalen Willensbildung und Entscheidung eher auf den Verwaltungsfachmann oder eher auf die kommunalpolitischen Kräfte der Parteien und Wählerverbände sowie auf die Gemeindebürger unmittelbar zuzuschneiden ist. Daraus ergibt sich keine Alternative. Denn selbstverständlich sind die gemeindlichen Aufgaben ihrer Statur und dem verfassungsrechtlichen Leistungsauftrag entsprechend auf sachverständige, datensichere und planmäßige Erledigung angewiesen. Es geht jedoch um die institutionell-organisatorische Gewichtung der in der Gemeinde zusammengespannten Gestaltungskräfte.

2. Verwaltung und Bürger

Der Bürger selbst wird dabei zunächst nur mittelbar angesprochen. In der Hauptsache sieht er sich repräsentiert: durch die kommunalen Vertretungs- und Verwaltungsorgane, durch

struierten Gegensatz von Art. 28 II und Art. 21 I GG. Weder steht den Parteien ein Monopol an der politischen Willensbildung zu — so auch BVerfGE 41, 399 (416 ff.) —, noch definiert die Selbstverwaltungsgarantie Räume politikentrückter Sachverwaltung — in diesem Sinne aber W. Weber, Staats- und Selbstverwaltung (FN 23), S. 51, 83. Die gesetzlich nicht vorgeprägte und nicht auf Vollziehung beschränkte Erledigung von Selbstverwaltungsaufgaben läßt sich aus dem Begriff des Politischen bei Zuordnung der Kommunen zu einem Bereich unpolitischer Gesellschaft oder um den Preis einer Begriffsverengung auf die Staatsleitung ausgrenzen. „Kommunalpolitik“ lediglich als Feld staatlicher Entscheidungen zu betrachten — so Carl Schmitt, Der Begriff des Politischen, 1932/1963, S. 30, —, ist wegen der in Art. 21 I 1 GG verwendeten Begriffsprägung unzweckmäßig. Die durch Art. 17 II 1 WRV eröffnete, durch Art. 28 I 2 i. V. m. Art. 20 I, II, 21 I 1 GG ausgebaute politische, nur u. a. parteipolitisch beeinflusste Willensbildung auch in den Kommunen setzt entsprechende Organisationsstrukturen voraus.

¹⁴³) Zur Parallelentwicklung von Parteipolitisierung und Bürokratisierung Ziebill, (FN 142), S. 19, 29 (Bürokratisierung „als Schutzschild gegen übermäßigen Parteieinfluß“); ähnlich die Sicht bei W. Weber, Staats- und Selbstverwaltung (FN 23), S. 58 f.; vgl. andererseits Scheuner, AfK 1973, S. 1 ff. („Selbstverwaltung im demokratischen Staat“). Die historische Entwicklung der im Text angedeuteten Alternative zeichnet materialreich Bieback, Die öffentliche Körperschaft (FN 7), S. 185 ff., 415 ff., nach; ergänzend Heffter, Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jh., 2. Aufl. 1969, S. 283 ff. (Märzrevolution), S. 525 ff. (v. Gierke), 637 ff. und 729 f. (Gneist, Bismarck), S. 739 ff. (Gneist, Preuß).

die Parteien, die das Geschäft inhaltlicher Rückbindung der Repräsentation an sich gezogen haben. Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung dieser Lage kann jedoch das allseits empfundene Unbehagen nicht verdecken, das die Lockerung der Repräsentationsbeziehungen begleitet. Während die Wahlbeteiligung knapp bleibt¹⁴⁴), während die Bürgervertreter Unbekannte werden und an Kontaktschwäche leiden, während sich die soziale Gemeindezugehörigkeit in Funktionsbeziehungen auflöst¹⁴⁵), greift die Verwaltung immer nachhaltiger auf den Lebenskreis des Bürgers zu: der verwaltete Bürger als Substrat der öffentlichen Gemeinschaft?

Wenn demgegenüber heute der in der Gebietsreformphase mit Vorrang betriebenen Verwaltungseffizienz¹⁴⁶) die Forderungen nach „Bürgernähe“ der Verwaltung und nach Bürgermitwirkung am Entscheidungsprozeß mit dem Ziel bürgerschaftlicher Integration entgegengesetzt werden¹⁴⁷), so ist diese

¹⁴⁴) Die Wahlbeteiligung lag z. B. in NW und RP von 1948 bis 1975 im Durchschnitt von 8 durchgeführten Kommunalwahlen bei ca. 76 % bzw. 78 %; die Wahlbeteiligung bei den Landtagswahlen war ähnlich hoch; sie lag bei Bundestagswahlen mit ca. 87 % — dabei ansteigend — deutlich höher; vgl. näherhin die Angaben in: Statistisches Jahrbuch NW 1976, S. 197 und S. 188; Statistisches Jahrbuch RP 1976, S. 147 und S. 146; Statistisches Jahrbuch 1977 für die Bundesrepublik Deutschland, S. 83.

¹⁴⁵) Die Umbildung der Gemeinde vom umfassenden Daseinszentrum zum besonderen Funktionsschwerpunkt — Wohn-, Schlaf-, Betriebs-, Einkaufsgemeinde usw. — ist, obwohl häufig übertrieben geschildert, ein Tatbestand, der die Gegenwartslage prägt und den Raumordnungs- und Regionalplanungsmaßnahmen in die Zukunft erstrecken; vgl. dazu u. a. Niemeier, Referat, in: Verhandlungen des 45. Deutschen Juristentages Bd. II, 1965, S. I 21 (I 23 ff.); Reschke, Regierbarkeit von Staat und Gemeinden und ihre Gefährdung, in: Wagener, Regierbarkeit? (FN 140), S. 27 (35 f.); Sachverständigenkommission für die staatliche und regionale Neugliederung des Landes NW, Die kommunale und staatliche Neugliederung des Landes NW. Gutachten. Abschnitt B: Die Neugliederung der Städte und Gemeinden in den Ballungszonen und die Reform der Kreise, 1968, S. 18 ff., 35 ff.; Wagener, Neubau (FN 140), S. 21 ff.; Wolfgang Loschelder, Kommunale Selbstverwaltungsgarantie (FN 7), S. 139 ff. m. w. Nachw.

¹⁴⁶) verstanden in erster Linie als Planungsfähigkeit der Kommunen; daß die maßgebende Orientierung an § 2 I BundesbauG v. 23. 6. 1960 (BGBl. I 341) und an dem Ziel der Einheit von Verwaltungs- und Planungsräumen zu einseitig und für das kommunale Leben unangemessen ist, wird heute zunehmend registriert; vgl. die Nachweise bei Schmidt-Jorzig, DVBl. 1977, S. 801 (801 FN 5); ferner jedoch NW LT-Drucks. 8/1962 (Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage „Gebietsreform — Betrug am Bürger“?).

¹⁴⁷) Zur Verbreitung der Forderung nach „Bürgernähe“ vgl. u. a. Kommunalpolitisches Grundsatzprogramm der SPD v. 15. 11. 1975, zu 2.3 („Mehr Mitwirkung“) und zu 3.1 („Bürgerinitiativen“ usw.);

Wertung des Bürgerstatus nicht nur modische Attention oder Gebot politischer Klugheit. Sie entspricht vielmehr dem Sinn der kommunalen Selbstverwaltung, die Regelung der gemeindlichen Verwaltungsangelegenheiten einerseits auf die Gemeindebürger zuzurichten und andererseits von ihnen herzuleiten.

Die patriarchalische Hinwendung der Verwaltung zum Bürger durch Außenstellen der Gemeindeverwaltung¹⁴⁸⁾, durch Informationen und Verwaltungsvorgänge¹⁴⁹⁾, durch Anhörungen vor Ort, durch Beiräte und dergleichen mehr, ist sicher geeignet, Distanz zu verringern und Verständnis zu erwecken. Nimmt man die Rechtsformen hinzu, durch die das Städtebauförderungs- und das Bundesbaugesetz Betroffenen und Interessierten auch die aktiv — mitgestaltende Teilnahme an Pla-

Bundesausschuß der Arbeitsgemeinschaft Sozialdemokratischer Juristen, ASJ-Thesen zur Verwaltungspolitik (1975), in: *Recht und Politik 1975*, S. 165 (169), sowie ASJ-Leitsätze zur Verwaltungspolitik (1976), in: *Recht und Politik 1976*, S. 241 (245 f.); *Kommunalepolitische Vereinigung der CDU und CSU Deutschlands*, Entwurf Kommunalpolitisches Grundsatzprogramm (Stuttgarter Programm), hg. Sept. 1975, zu I.6 und V 1.4 („Bürgernahe Verwaltung durch umfassende örtliche Zuständigkeit“); Grundsatzprogramm zur Kommunalpolitik der F.D.P. NW v. 8./9. 6. 1974, Thesen 8 ff.); Fraktion der F.D.P. in: SH LT-Drucks. 8/160, S. 2.

Der rechtsdogmatisch höchst unklare Begriff der „Bürgernähe der Verwaltung“ — zu möglichen Deutungen vgl. *Wagener*, *Neubau* (FN 140), S. 312 f. — läßt sich für die Kommunalisierung von Verwaltungsfunktionen ebenso wie für staatliche Sonderbehörden verwenden: vgl. einerseits *Die Städte nach der Gebietsreform*, Bericht über die Mitgliederversammlung des Städtetages NW 1976, S. 39 ff.; *Berkenhoff*, *Gemeindepolitischer Aufbruch zur Funktionalreform*, in: *Städte- und Gemeinderat 1976*, 400 (404 f.); vgl. andererseits HS EingliederungsG v. 16. 7. 1977 (GVBl. I 391), das die Aufgabenverlagerung in die kommunale Verwaltungsebene im Wege der Umwidmung von Kommunalorganen zu „Behörden der Landesverwaltung“ vornimmt: so bei der Übertragung der Aufgaben des Staatlichen Veterinärarnates auf den Oberbürgermeister (Art. 1 Nr. 3), der „im Interesse des Bürgers“ bei sich eine entsprechende „staatliche Abteilung“ einzurichten hat: HS LT-Drucks. 8/3500, S. 1, 45, 47.

Die verschiedenartigen Ausformungen von „Bürgernähe“ wird man nach ihrem Fürsorgezweck (Entfernung, Überschaubarkeit u. ä.) und nach ihrem Partizipationszweck systematisieren können.

¹⁴⁸⁾ BW § 64 III, § 68 IV GO; HS § 81 IV GO (hier der Begriff „Außenstellen der Gemeindeverwaltung“); NW § 13 c, § 13 d II 2 GO; RP § 77 GO; SL § 75 IV KSVG.

¹⁴⁹⁾ Vgl. bes. § 20 BW GO, § 15 RP GO. Auf Unterrichtung sind i. d. R. auch die Bürgerversammlungen ausgerichtet: § 20 a BW GO, § 8 a HS GO, § 16 RP GO. Information zur Vertrauenspflege und Erleichterung des Geschäftsgangs: *Hämmerlein*, Gestaltung der behördlichen Informationstätigkeit in NW, in: *Morstein Marx* (Hg.), *Gegenwartsaufgaben der öffentlichen Verwaltung*, 1968, S. 381 (385 ff.).

nungsverfahren einräumen¹⁵⁰), so wird der Stilwandel der Gemeindeobrigkeit deutlich. Sein Nutzen ist mit der Vorwegnahme von Rechtsschutz¹⁵¹) nur unzureichend beschrieben, da die Mitgestaltung zusätzlichen Einfluß in der Sache gibt und den Kenntnisstand sowie die Legitimation der Verwaltung gegenüber dem Rat erhöht¹⁵²). Die planungsrechtliche Berücksichtigung der Betroffenen und Interessierten gilt allerdings nicht dem Bürger als Träger demokratischer Rechte¹⁵³). Obwohl diese Beteiligungsformen auch dem — in sich diffusen — Ziel der Integration¹⁵⁴) zuträglich sein können, haben sie nichts gemein mit den Verfahren bürgerschaftlicher Willensbildung und Entscheidungsteilhabe, die dem Repräsentativsystem beigegeben werden.

¹⁵⁰) § 2 a BundesbauG, jetzt i. d. F. v. 18. 8. 1976 (BGBl. I 2257); §§ 4 I, II, 8 II, 9, 13 IV, 14, 57 I Nr. 1, 60 Städtebauförderungsg i. d. F. v. 18. 8. 1976 (BGBl. I 2318).

¹⁵¹) Vgl. dazu bes. *Blümel*, Raumplanung, vollendete Tatsachen und Rechtsschutz, in: Festgabe für Ernst Forsthoff zum 65. Geburtstag, 1967, S. 133 ff.; *Schmitt Glaeser*, Partizipation und Verwaltungsentscheidungen, VVDStRL 31 (1973), S. 179 (204 ff.).

¹⁵²) Zu den einschlägigen Vorstellungen des Bundesgesetzgebers über die Mitgestaltung Betroffener vgl. BT-Drucks. VI/510, S. 30 (zu § 8) und VI/1497, S. 52. Die Besprechungen und Datenerhebungen erfolgen durch Verwaltungskräfte; vgl. den Ablaufplan der *Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung*, Organisation der kommunalen Entwicklungsplanung, 1972, S. 26.

¹⁵³) Zwiespältig *Schmitt Glaeser*, VVDStRL 31 (1973), S. 179 (220, 237 ff.), wenn er der Partizipation einerseits jegliche Legitimationsfunktion i. S. Art. 20 III, 28 I GG abspricht, ihr andererseits aber eine eigenartige Demokratiedimension i. S. Art. 20 I GG erschließt; teils kritisch, teils wie *Schmitt Glaeser*, *Ossenbühl*, Welche normativen Anforderungen stellt der Verfassungsgrundsatz des demokratischen Rechtsstaates an die planende staatliche Tätigkeit, dargestellt am Beispiel der Entwicklungsplanung? Gutachten zum 50. Deutschen Juristentag, 1974, S. B 122 ff., 127 ff.; abwägend *Breuer*, Selbstverwaltung und Mitverwaltung Beteiligter im Widerstreit verfassungsrechtlicher Postulate, in: Die Verwaltung 1977, S. 1 (9 ff., 28 f.); durchweg kritisch *Blümel*, „Demokratisierung der Planung“ oder rechtsstaatliche Planung?, in: Festschrift für Ernst Forsthoff zum 70. Geburtstag, 1972, S. 9 (16 ff.). Die neueste Arbeit zum Thema: *Knoepfel*, Demokratisierung der Raumplanung, 1977, verwendet (S. 162 ff.) eigene politikwissenschaftlich inspirierte Demokratie- und Legitimationsvorstellungen.

¹⁵⁴) Vgl. u. a. *Wagener*, Neubau (FN 140), S. 6 ff. m. w. Nachw.; *Wolfgang Loschelder*, Kommunale Selbstverwaltungsgarantie (FN 7), S. 210 f., 246 ff. („passive“, „aktive Integration“!). Die vielfältig sich überschneidenden Verwendungen des Integrationsbegriffs im Zusammenhang der kommunalen Organisation zeigen die Schwächen der Integrationslehre überhaupt, Anlaß, Umfang, Ziel und Mittel der Integration zur Wahl zu lassen.

3. Formen unmittelbarer Kommunaldemokratie

Derartige Verfahren haben breite Konjunktur. Etliche Gemeindeordnungen erfahren radikaldemokratische Anreicherungen, die den kommunalen Repräsentationsorganen die Rückbindung zum Legitimationsgeber auch zwischen den Wahlen anheimgeben oder aufdrängen: Bürgerversammlung, Bürgerantrag, Bürgerbegehren, Bürgerentscheid, und dies jeweils in landesbesonderen Visionen; Baden-Württemberg hat seine entsprechenden Einrichtungen ausgebaut, nachdem sie bislang selten benutzt worden waren¹⁵⁵). Die normativen Angebote lassen sich dogmatisch als Öffnung repräsentativer Zurechnungssysteme zur Vielfalt pluraler Bürgerinitiativen und politisch als „ehrliche“ Lösungen erläutern¹⁵⁶). Sie werden gleichwohl die Frage nach dem praktischen Nutzen über sich ergehen lassen müssen. Sieht man von den rechtlichen Verfahrensbedingungen¹⁵⁷) und den faktischen Beschränkungen bürgerschaft-

¹⁵⁵) BW GO: § 20 a (Bürgerversammlung), § 20 b (Bürgerantrag), § 21 (Bürgerentscheid, -begehren); dazu *Gerstner*, in: Kommunalpolitische Blätter 1975, S. 1127 f.; zum bisherigen Recht *Gönnenwein*, Gemeinderecht (FN 8), S. 304 ff. — BY GO: Art. 18 (Bürgerversammlung, -begehren) — HS GO: § 8 a (Bürgerversammlung), § 8 b (Bürgerbegehren mit der Einrichtung besonderer „Vertrauensleute“) — RP GO: § 16 (Bürgerversammlung), § 17 (Bürgerinitiative) — SL KSVG: § 20 (Einwohnerversammlung). Vgl. zudem *Frey* in: *Frey* (Hg.), *Kommunale Demokratie*, 1976, S. 97 (130 ff.); *NW Innenminister*, Maschinenschriftliche Überlegungen v. 25. 3. 1977, S. 19; *ders.* in: Eildienst Landkreistag NW 1976, S. 16 (17); Kommissionsbericht der *Kommunalpolitischen Vereinigung Hessen* (CDU) in: *Kommunalpolitische Blätter* 1975, S. 598; eine knappe Übersicht über die derzeitige Rechtslage bei *Wehling*, *ZParl.* 1976, S. 460 (466 f.). Von den Kreisen ist in diesem Zusammenhang merkwürdigerweise nicht die Rede, obwohl gerade sie mit einer Fülle planungsbedürftiger Aufgaben bedacht sind. Die einschlägigen Vorstellungen im Arbeitsprogramm der *Jungsozialisten*, hg. *Roth*, *Kommunalpolitik für wen?* 1971, S. 34, landen bei Stadtteil- und Fahrkräten.

¹⁵⁶) Vgl. dazu *Frey-Naßmacher*, *Parlamentarisierung der Kommunalpolitik?*, AfK 1975, S. 195 ff. (bes. 204 ff.), Die Absicherung der „demokratischen Repräsentation ... über formal-organisatorische Zurechnung hinaus als realer politischer Prozeß der Rückbindung und Identifikation“ bewegte auch die *Enquete-Kommission Verfassungsreform*, BT-Drucks. 7/5924, S. 11 f., ohne sie jedoch zum Ausbau der plebiszitären Verfassungselemente zu veranlassen. Für „ehrliche“ — soll heißen, den realpolitischen Verhältnissen angemessene — Lösungen vgl. *Innenminister Dr. Hirsch* in: Eildienst Landkreistag NW 1976, S. 16 (17), und *ders.*, in: Städte- und Gemeinderat 1976, S. 113 f.; zur „Stärkung der Bürgerrechte“ in NW näherhin *ders.*, Überlegungen zur Reform der Gemeindeverfassung in NW, maschinenschriftl. unveröff. Manuskript v. 25. 3. 1977, S. 19 ff.

¹⁵⁷) Die Bürgerschaft wird bei Bürgeranträgen oder -begehren z. B. i. S. §§ 20 b, 21 III BW GO als Organ behandelt und demgemäß an Verbands- und Organkompetenzen, an Formvorschriften, Fristbe-

lichen Sachverstands vor komplexen Verwaltungsangelegenheiten ab, so bleibt doch Skepsis angebracht, ob sich Verwaltungen hier ihren Bürgern wirklich stellen werden und ob sich Bürgerinitiativen in Verfahrensangelegenheiten einpassen wollen, selbst wenn sie ihnen — wie in Rheinland-Pfalz — als „Bürgerinitiativen“ angedient werden¹⁵⁸). Organisierbare Massenangelegenheiten können eher auf die Kraft ihrer Bewegung vertrauen und richten sich häufig — dies eine Folge der Aufgabenverflechtungen — an überörtliche Verwaltungsträger; die Anliegen der Wenigen aber werden sich an den Quoren¹⁵⁹) stoßen.

Verfassungsrechtliche Erheblichkeit haben derartige Bedenken allerdings erst, wenn die Entscheidungsfähigkeit der repräsentativen Gemeindeorgane in Frage gestellt wird. Das ist, soweit ersichtlich, noch nicht der Fall, obwohl das Motiv radikal-demokratischer Organisationsprogramme im Mißtrauen gegenüber dem Repräsentationsvermögen der Organe und Parteien zu suchen ist. Nichtsdestoweniger läßt sich feststellen, daß die unmittelbare Einschaltung der Bürgerschaft in den Prozeß politischer Willens- und Entscheidungsbildung kein tragendes Moment der Selbstverwaltung sein kann, die gerade in Großstädten auf repräsentative Leitungsstrukturen angewiesen ist¹⁶⁰). Ist das so, dann liegt es nahe, Schwächen der Repräsentation systemkonform zu beheben. In diesem Zusammenhang sei nur auf die weitere Verbreitung begrenzt offener Listen im Kommunalwahlverfahren hingewiesen¹⁶¹).

stimmungen usw. gebunden. Spontaneität ist dadurch von vornherein verfahrensrechtlich kanalisiert: vgl. näherhin *Kunze-Schmid-Rehn*, GO für BW, 3. Aufl. (Stand Februar 1977), Erl. I, III zu § 20 b sowie Erl. III zu § 21.

¹⁵⁸) § 17 RP GO — eine modische Bezeichnung für das traditionelle „Bürgerbegehren“; die Regelung zeichnet sich entgegen umgangssprachlichen Assoziationen durch besonders detaillierte Verfahrensvorschriften aus.

¹⁵⁹) Bei Bürgerbegehren hängen die Antragsquoten von der Einwohnerzahl ab: BW i. d. R. 15 %, HS 20 bis 10 % (über 100 000 E), RP 5 bis 2 % (über 100 000 E).

¹⁶⁰) Insoweit gelten auch hier die von der *Enquete-Kommission Verfassungsreform*, BT-Drucks. 7/5924, S. 12, angestellten Überlegungen; zur kommunaldemokratischen „Lage“ vgl. ferner *Scheuner*, AfK 1973, S. 1 (34 f.).

¹⁶¹) Vgl. die das Wahlverfahren zum Bundestag betreffenden Erwägungen der *Enquete-Kommission Verfassungsreform*, BT-Drucks. 7/5924, S. 17 ff. — BW § 26 II 4 GO erweitert den Wählereinfluß durch die Möglichkeiten des Panaschierens und Kumulierens; letzteres kennt auch BY Art. 23 GemeindegewahlG i. d. F. v. 3. 8. 1965 (GVBl. 221).

4. Bezirksverfassung

a) Von größerer praktischer Bedeutung dürften infolgedessen die korporativen Organisationsmaßnahmen sein, die die Einheitsgemeinde bei unterschiedlich ausgerichteter bürgerschaftlicher Legitimation in Glied- und Verbandskomplexe aufzählen: Verbandsgemeindebildungen¹⁶²⁾ sowie vergleichbare kommunale Kooperationsinstitutionen¹⁶³⁾ und insbesondere die in allen Ländern vorgesehenen Bezirksorganisationen¹⁶⁴⁾. Diese umfassen in der Regel — auch hier feiert der landesherrliche

¹⁶²⁾ NS §§ 71 ff.: Samtgemeinde, RP §§ 64 ff. GO: Verbandsgemeinde, jeweils mit besonderen, von den Bürgern der Mitgliedsgemeinden unmittelbar gewählten Vertretungsorganen. Zur Neuordnung der NS Samtgemeindeverfassung vgl. *Gunlicks*, ZParl. 1976, 472 (481 ff.).

¹⁶³⁾ Föderierend wirken insoweit Mehrzweck-(aufgaben-)verbände, die gemeindliche Aufgaben anstelle von oder bindend für Gemeinden erledigen bzw. erfüllen: BW Verwaltungsgemeinschaft (Gemeindeverwaltungsverband) § 59 GO; BY Besondere Arbeitsgemeinschaft Art. 5 G. ü. die kommunale Zusammenarbeit v. 12. 7. 1966 (GVBl. 218; m. Änd.); HS Gemeindeverwaltungsverband § 30 G. ü. kommunale Gemeinschaftsarbeit v. 16. 12. 1969 (GVBl. I 307; m. Änd.); RP und SL Mehrzweckverband § 1 I RP ZweckverbandsG v. 3. 12. 1954 (GVBl. 156; m. Änd.), § 2 I SL G. ü. kommunale Zusammenarbeit v. 20. 3. 1974 (GOVBl. 89). Die Verwaltungsorgane dieser Verbände können sich im Gegensatz zu den bei Anm. 162 genannten nur auf ein mittelbares Mandat der Bürger stützen; krit. zu dieser Konstruktion *Schmidt-Aßmann*, Der Städteverband als Modell kommunaler Neugliederung in Ballungsräumen, DÖV 1973, S. 109 (113 f.).

¹⁶⁴⁾ BW §§ 64 bis 73 GO (fakultative Bezirks- und Ortschaftsverfassung für Gemeinden mit mehr als 100 000 E bzw. räumlich getrennten Ortsteilen; die Ortschaftsverfassung wurde am 28. 7. 1970 eingeführt); BY Art. 60 GO (zwingende Bezirksorganisation für Städte mit mehr als 100 000 E; die Einrichtung von Ortssprechern für untergegangene Ortschaften beruht auf dem 1. G. zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung v. 27. 7. 1971, GVBl. 247, jetzt § 78 GO i. d. F. v. 8. 10. 1974); BR G. ü. Ortsämter und Außenstellen der brem. Verwaltung v. 22. 6. 1971 (GBl. 170) sowie OrtsG ü. die Beiratstätigkeit im ortsamtsfreien Gebiet der Stadtgemeinde Bremen v. 22. 6. 1971 (GBl. 167); HS §§ 81, 82 GO (fakultative Ortsbezirksorganisation für alle Gemeinden); NS §§ 55 bis 55 c GO (fakultative Ortschaftsverfassung für samtgemeindefreie Gemeinden über 400 E) sowie, Hannover betreffend, Art. III § 4 GroßraumG Hannover i. d. F. v. 11. 2. 1974 (GVBl. 57; m. Änd.); NW §§ 13 bis 13 d GO (zwingende Bezirksorganisation für kreisfreie Städte, fakultative für kreisangehörige Gemeinden; die geltende Bezirksverfassung datiert von der Novelle der GO v. 29. 10. 1974); RP §§ 74 bis 77 GO (fakultative Ortsbezirksorganisation für alle Gemeinden); SL §§ 69 bis 75 KSVG (fakultative Gemeindebezirksorganisation für alle Gemeinden); für SH vgl. Entwurf eines § 47 a GO, LT-Drucks. 8/160 (fakultative Ortsbezirke und -beiräte in allen Gemeinden). Einen synoptischen Überblick bietet *R. Lange*, Kommunale Selbstverwaltung in großen Städten, ZParl. 1976, S. 501 (506 f.).

Einfallsreichtum Triumphe — eine Art Bezirksvertretung¹⁶⁵), häufig einen Bezirksvorsteher und zudem örtliche Verwaltungsstellen¹⁶⁶) — so insbesondere in Nordrhein-Westfalen, das im Ausbau der Stadtbezirke einen besonderen Neuliederungsausgleich leistet¹⁶⁷).

In der Regel verdichtet die Einrichtung von Bezirksvertretungen das Zahlenverhältnis von Bürgervertretern zu Einwohnern¹⁶⁸) und erweitert den Kreis bürgerschaftlicher Mitwirkungsrechte jedenfalls dann, wenn unmittelbare Bezirkswahlen stattfinden können — was nicht regelmäßig vorgesehen ist¹⁶⁹). Ungeachtet dessen wird aber auf eine gewisse parteipolitische Homogenität von Rat und Bezirksvertretungen Wert gelegt¹⁷⁰). Die Dezentralisierung organschaftlicher Willensbil-

¹⁶⁵) Die Ausführungen schwanken zwischen einem Repräsentations- und einem Ausschußmodell.

¹⁶⁶) BW § 64 III GO (örtliche Verwaltung im Gemeindebezirk), §§ 68 III, IV, 71 GO (Ortsvorsteher, örtliche Verwaltung in Ortschaften); BY Art. 60 II 1 GO (Bezirksverwaltungsstellen); BR vgl. Anm. 199); HS § 81 IV GO (Außenstellen der Verwaltung); HS § 55 I 1, § 55 b GO (Ortsvorsteher); NS § 4 II HannoverG (Stadtbezirksdirektoren); NW §§ 13 c, 13 d (Bezirksverwaltungsstellen bzw. Ortsvorsteher); RP §§ 74, 76, 77 (Ortsvorsteher, Außenstelle der Gemeindeverwaltung); SL §§ 74, 75 IV (Ortsvorsteher, Bezirksverwaltung).

¹⁶⁷) Vgl. die „nicht nur“-Formel des ehemaligen NW Innenministers Weyer, zit. und betont bei v. Loebell-Henrichs, Die neue Bezirksverfassung, 2. Aufl. 1975, S. 1 f.

¹⁶⁸) Vgl. u. a. v. Loebell-Henrichs, Bezirksverfassung (FN 167), S. 2 ff. In NW wurde die Zahl der Ratsvertreter erhöht: § 3 II NW KommunalwahlG i. d. F. v. 22. 7. 1974 (GV 665); sie bewegt sich zwischen 21 und 73 bei Gemeinden von 5000 bis über 500 000 E, so daß ein Vertreter auf ca. 238 bis 6849 Einwohner kommt.

¹⁶⁹) BW § 69 I 1 GO betr. Ortschaftsrat im Gegensatz zu § 65 I 1 betr. Bezirksbeirat; BR § 20 I G. ü. Ortsämter usw., § 14 I G. ü. Beiratstätigkeit usw.; HS § 82 I 1 GO; NS § 55 a II GO; SH Entwurf § 47 a III GO. — NW § 13 a IV GO sieht für kreisfreie Städte ein besonderes Verfahren gebundener Parallelwahl, für kreisangehörige Gemeinden gem. § 13 d IV GO das auch in den übrigen Ländern normierte Verfahren vor, die Bezirks- durch die Gemeindevertretungen wie Ausschüsse zu besetzen. Art. 28 I 2 GG gilt insoweit nicht; die Bezirke sind keine den dort genannten Körperschaften entsprechenden Demokratieeinheiten.

¹⁷⁰) Darauf wirken zunächst die Vorschriften hin, die die Einrichtungen von Wahlvorschlägen für die Bezirksvertretungen nur den auch an den Wahlen zur Gemeindevertretung beteiligten Parteien und Wählervereinigungen zugestehen. I. d. R. werden dann auch die Sitze in den Bezirksvertretungen nur auf diese Gruppen verteilt, allerdings nach dem Verhältnis der im Bezirk errungenen Stimmen. Dadurch können in einzelnen Bezirken Verschiebungen entstehen, die sich allerdings im Durchschnitt der Bezirke ausbalancieren. Vgl. im einzelnen BW § 65 I 3 GO, BY Art. 60 III GO, BR § 20 I G. ü. Ortsämter usw. und § 14 I G. ü. Beiratstätigkeit usw., NW § 13 a IV GO — dazu v. Loebell, GO. Kommentar, Erl. 8 zu

dung wird dadurch im parteipolitischen Integrationszusammenhang aufgehoben.

Inwieweit die Bezirksvertretung dennoch zum bürgerschaftlichen Kristallisationspunkt im Stadtteil werden kann, hängt — außer von praktisch sozialbildenden Bemühungen — von ihren Zuständigkeiten ab. Die den Bezirksvertretungen nur in einigen Ländern zgedachten Entscheidungszuständigkeiten sind daher zurückhaltend formuliert¹⁷¹⁾ — Straßennamen, Ortsbildpflege, Heimatpflege usw. — und zudem an die Richtliniengebung sowie an die Haushaltshoheit des Rates gebunden¹⁷²⁾. In der Hauptsache stehen den Bezirksvertretungen Anhörungs-, Vorschlags- und Benehmensrechte zu¹⁷³⁾, deren Erheblichkeit im Rat wesentlich von personellen Verklammerungen — durch Doppelmandate etwa — abhängt¹⁷⁴⁾. Entlastend könnten die Bezirksvertretungen hier dadurch wirken, daß sie die Anregungen usw. aus der Bürgerschaft bereits vor Ort filtern.

Wo es außer bezirklichen Repräsentationsorganen noch Ortsverwaltungsstellen gibt, bilden sie mit jenen keine geschlossene Beschluß- und Vollzugseinheit, sondern sind in die hier-

§ 13 a (S. 61), RP § 75 IV GO, SL § 70 II KSVG. Demgegenüber beobachten BW § 69 I 1 GO (betr. Ortschaftsrat), HS § 82 I GO, NS § 55 a II GO — wo unmittelbare Bezirksratswahlen stattfinden — keine vergleichbaren Homogenisierungsregeln.

¹⁷¹⁾ Einen Mindestzuständigkeitskatalog kennt nur NW § 13 b I GO (mit einer Aufgabenbegrenzungskompetenz des Rates). Dagegen ermächtigen BW § 70 II GO, HS § 82 III GO, NS § 55 a I a) GO, RP § 75 II i. V. m. § 44 I 1 GO, SL § 72 II, III KSVG die Gemeindevertretung zur Übertragung von Entscheidungszuständigkeiten — die zitierten Beispiele stammen aus den Enumerationen in NW § 13 b I GO, SL § 72 II KSVG. Die Bezirksvertretungen bleiben insoweit im Zustand von Ratsausschüssen.

¹⁷²⁾ Vgl. z. B. HS § 82 III 2 GO, NS § 55 a I 4 GO, NW § 13 b I 1, III GO.

¹⁷³⁾ Vgl. z. B. BW § 65 II GO, NW § 13 b IV GO und dazu die zurückhaltenden Erläuterungen bei v. Loebell, GO. Kommentar, Erl. 12 ff. (S. 72 f.). Einen vorläufigen Überblick über praktische Auswirkungen bietet die empirische Untersuchung von Altrogge, Zwei Jahre Bezirksverfassung NW (SGK-Schriftenreihe Bd. 4, 1977, S. 57 ff.

¹⁷⁴⁾ Das Problem der Kompatibilität von Gemeinde- und Bezirksvertretungsamt wirkt sich auf die Eigenständigkeit der bezirklichen Willensbildung und auf das Durchsetzungsvermögen der Bezirke im Rat wahrscheinlich verschieden aus. Stärkere Verklammerung wird die Zurückhaltung bei der Übertragung von Entscheidungszuständigkeiten abbauen, schmälert andererseits aber die bürgerschaftliche Mitwirkung. Einige GOen gehen ausdrücklich von der Kompatibilität aus: HS § 82 I 5, NW § 13 a III 2, diese Lösung liegt der Ausformung der Bezirksvertretung als Ausschuß nahe. Für NW vgl. die interessanten Erhebungen von Altrogge, Bezirksverfassung (FN 173), S. 35 ff.

archische Verwaltungsorganisation der Gemeinde eingebaut¹⁷⁵). Für alle Bezirksinstanzen bleibt das Problem, wie die Koordination der Aufgabenerledigung bewirkt werden kann, wenn in diesen Instanzen Aufgaben ortsnah gebündelt werden, die in den übergeordneten Fachausschüssen, Dezernaten, Ämtern usw. dezentriert sind.

Insgesamt muß das Urteil über die Bezirksorganisation deshalb zwiespältig ausfallen¹⁷⁶). Was sie an Demokratisierungs- oder Integrationswirkung erbringt, erbringt sie auf Kosten der Verwaltungsökonomie. Die Ziele der Neugliederung stoßen hier hart aufeinander.

b) Das Strukturprinzip der Dezentralisation der Gemeinde in selbstverwaltungskomponente Ortsteile gewinnt demgegenüber eine Eigenbewegung, wenn nach neueren Bestrebungen erheblichere ratsunabhängige Entscheidungsgegenstände, eigene Haushaltsmittel, stärkere Mitwirkungsrechte an der Formulierung der Ratspolitik und Anweisungsrechte an die gemeindlichen Verwaltungsorgane für die Bezirksinstanzen eingeführt werden¹⁷⁷). Denn Maßnahmen, die diesem Prinzip konsequent folgen, wirken nicht für die gemeindliche Integration, sondern verlängern den externen Verflechtungsprozeß, dem die örtlichen Gemeinschaften ausgesetzt sind, nach innen hin zur internen Ausdifferenzierung sozialörtlicher Untereinheiten. Wenn die Gemeindeordnungen die Ortsteile als Gebiete „engerer örtlicher Gemeinschaften“ definieren, die nach Herkommen, Be-

¹⁷⁵) Vgl. Anm. 148; zur Einordnung v. *Loebell*, GO. Kommentar, Erl. 6 zu § 13 c (S. 77). Die Funktionen der Orts- oder Bezirksverwaltungs- bzw. Außenstellen der Verwaltung sind dreifacher Art: Stärkung der Gemeindeverwaltung durch Ortsnähe, Information und Beratung der Bezirksvertretung, Service (Anlaufstelle) für die Bürger. Zu dem beispielhaften „Duisburger Modell“ vgl. *Städtetag NW*, Die Städte nach der Gebietsreform“, 1976, S. 84 f.

¹⁷⁶) Vgl. etwa die dem Städtetag NW 1976 erstatteten kritischen Erfahrungsberichte in: Die Städte nach der Gebietsreform, S. 69 ff.; *Altrogge*, Bezirksverfassung (FN 173), pass. Die allenthalben vorgesehene Bezirksverfassung nur als für eine Übergangszeit zweckmäßige Einrichtung anzusehen, dürfte weder den Intentionen der Landesgesetzgeber noch den zu erwartenden Verfestigungstendenzen eingerichteter Bezirke entsprechen.

¹⁷⁷) Die Forderungen tauchen differenziert auf. Für HH vgl. den Bericht über den Landesparteitag der SPD in FAZ Nr. 89 v. 18. 4. 1977; *R. Lange*, Kommunale Selbstverwaltung in großen Städten, ZParl. 1976, S. 501 (508 ff.); für HS vgl. den Bericht in FAZ Nr. 208 v. 8. 9. 1977; allgemein *Roth* (Hg.), Kommunalpolitik für wen? (FN 155), S. 35. Es wird u. a. vorgeschlagen — Ironie der Neugliederungsbewegung —, den „Organen“ der Bezirke die Beschlußfassung für die Bebauungspläne und Baugenehmigungen zu überantworten: *Röper*, ZParl. 1976, S. 514 (516).

völkerungsstruktur, Siedlungsort und Wirtschaftsverflechtung in besonderer Weise zusammenhängen¹⁷⁸⁾, so projizieren sie das Vorbild „Gemeinde“ deutlich nach innen. Folgte man dem, so läge es nahe, den Ortsteilen auch die rechtlichen Eigenschaften der Gemeinde zuzuschreiben, nämlich Ortsgemeinschaft und demokratische Basiseinheit, ortsverwurzelte und bürgernahe Verwaltungsstelle zu sein. Der Zuschnitt findet dann in Vereinen, Parteiorganisationen und dergleichen mehr sein sozialmächtiges Substrat. So ergibt sich die Lage einer Föderation: dort die Ebene der eigentlichen Angelegenheiten der — engeren — örtlichen Gemeinschaft, der ortsnahen Anlauf- und Verwaltungsstellen; hier die Ebene der in die überörtlichen Bereiche verflochtenen Angelegenheiten der Großstadt oder Großraumgemeinde, der hochstufigen Kommunalpolitik und der anonymen Verwaltungsorganisation.

Eine solche Entwicklung liefe jedoch den der Einheitsgemeinde geltenden Bemühungen der Neugliederungsgesetzgebung zuwider. Dieser Organisationstyp setzt die Verwaltungsführung der gemeindlichen Organe voraus, die sich auf ein Mandat der Gesamtbürgerschaft stützen können. Das Demokratiegebot des Art. 28 Abs. 1 S. 2 macht bei der Gemeinde halt¹⁷⁹⁾. In ihr, die von Verfassungen wegen die institutionell begründete demokratisch legitimierte Integrations- und Verwaltungseinheit ist, kann der Bezirk nur unselbständige Teilorganisation, nicht eine — nach Berliner Vorbild — „Selbstverwaltungseinheit“¹⁸⁰⁾ sein. Infolgedessen dürfen die Bezirksinstanzen nur als „Funktionäre“¹⁸¹⁾ der Gemeindeorgane wirken. Das setzt erhebliche Zuständigkeitsbeschränkungen, Ingegnzrechte und einen Gebiets- wie Bevölkerungsumfang der Gemeinde voraus, der örtliche Sonderbewegungen und Belastungen der Verwaltungsökonomie ertragen kann¹⁸²⁾.

¹⁷⁸⁾ HS § 81 I 2 GO; NS § 55 I 1 GO; NW § 13 II 2 GO; RP § 74 I GO; SL § 69 I 2 KSVG. Bei R. Lange, ZParl. 1976, S. 501 (504), wird der „kommunalen“ gar eine „unterkommunale Selbstverwaltung“ gegenübergestellt.

¹⁷⁹⁾ In diesem Sinne auch v. Loebell-Henrichs (FN 167), S. 3. Den an den Gesetzgeber gerichteten Andeutungen des NW VerfGH, DVBl. 1974, S. 515 (516) — Sennestadt-Urteil —, die Bezirksverfassung u. U. auszubauen, kann daher nicht gefolgt werden. Das allgemeine Demokratieprinzip läßt sich nicht gegen die Selbstverwaltungsstruktur von Art. 28 II 1, I 2 GG ausspielen; zutreffend v. Unruh, Diskussionsbeitrag, VVDStRL 31 (1973), S. 269 f.

¹⁸⁰⁾ § 2 I BezirksverwaltungsG i. d. F. v. 5. 7. 1971 (GVBl. 1170; m. Änd.).

¹⁸¹⁾ Zu der Unterscheidung von „Funktionen“ und „Selbständiger“ vgl. Kisker, Kooperation im Bundesstaat, 1971, S. 86 ff.

¹⁸²⁾ Der Mindestpflichtaufgabenkatalog wird in NW bei Städten

Die gebotene Zurückhaltung gegenüber den genannten rechtsförmlichen Ausgestaltungen der gemeindlichen Binnenstruktur findet, um es zusammenfassend zu sagen, ihren Grund darin, daß Integrationsbemühungen ihren Zweck nur in der rechtlichen ungliederten Selbstverwaltungskörperschaft „Gemeinde“ erfüllen können. In der Hauptsache sollte daher die Selbstverwaltungsfähigkeit der Gemeinde in ihren zentralen repräsentativen Organen gestärkt werden.

5. Rat und Verwaltung

Zum einen geht es dabei um die Rechtsstellung des Rates und um die Gewichtung seiner Funktionen zu denen der kommunalen Verwaltungsorgane. Zum anderen wollen die parteipolitischen Gestaltungskräfte im institutionellen Gefüge zur Kenntnis genommen werden. Hier wie dort steht das Funktionsverständnis der kommunalen Selbstverwaltung zur Diskussion.

Das gemeindeutsche Gemeinderecht gesteht dem Rat in jeweils landeseigenen Schattierungen die Rolle der Verwaltungsführung und Verwaltungskontrolle zu¹⁸³). Der Rat erscheint als Hauptorgan der Gemeinde, als maßgebende Entscheidungsinstanz sowohl für Sachentscheidungen — Satzungs-, Richtlinien- und Haushaltsbeschlüsse — als auch für Personalentscheidungen — Besetzung der leitenden Verwaltungsstellen —. Diese Normvorstellungen geben die Verfassungswirklichkeit nicht mehr richtig wieder. Zwar sind die personellen Entscheidungsbefugnisse infolge ihrer Parteipolitisierung¹⁸⁴) eher noch durch-

unter 200 000 E für problematisch gehalten: *Städtetag NW*, Die Städte nach der Gebietsreform, S. 71.

¹⁸³) *Gönnenwein*, Gemeinderecht (FN 8), S. 275 ff.; *Pagenkopf*, Kommunalrecht I (FN 8), S. 213, 226 ff.

¹⁸⁴) Die Notwendigkeit einer wenn nicht unmittelbaren (BW, BY), so doch mittelbaren demokratischen Legitimation der Verwaltungsspitze wird zu Recht angenommen: BVerfGE 38, S. 258 (270 f.); *Forsthoff*, Lehrbuch (FN 19), S. 551; *Frowein*, Parteienproporz in der Gemeindegemeinschaft und Verfassung, 1976, S. 18 f. Sie ist die Grundlage des Zusammenwirkens von Art. 28 I 1, 20 I GG mit Art. 21 I GG im kommunalen Bereich und zugleich der Bemühungen, die einer einseitigen „Gleichschaltung“ von Rat und Verwaltungsspitze i. S. des sog. Regierungs-Opposition-Modells die Forderung nach der Magistratsverfassung mit proportioneller Besetzung entgegensetzen: vgl. für SH *Frowein*, a. a. O., pass., m. w. Nachw.; für HS *Siegloch*, Kritik und Alternativen zum parlamentarischen Regierungssystem, ZParl. 1972, S. 365 (380 ff.), für NW — hier geht es zudem um das dualistische System überhaupt — *Ziebill*, Die „Zweigleisigkeit“ in NW, in: *Der Städtetag 1959*, S. 3 ff.; *NW Innenminister*, Überlegungen zur Reform der Gemeindeverfassung in NW, ma-

schlagender geworden — soweit die Gesetze Raum lassen. Aber das Schwergewicht der sachlichen Verwaltungstätigkeit hat sich auf die Verwaltungsorgane und auf den ihnen unterstellten Verwaltungsapparat verlagert, und zwar über deren normative Zuständigkeiten — für die Vorbereitung der Ratsentscheidung, den Vollzug, die laufenden Verwaltungsangelegenheiten — hinaus¹⁸⁵⁾. Hier ressortieren Fachverstand, Datenkenntnis und die Erfahrungen geübter Praxis. Das Gefälle der Funktionen zur Verwaltung hin nimmt zu, je mehr die Kommunen mit planungsabhängigen und überörtlich abstimmungsbedürftigen Infrastruktur- und Sozialgestaltungsaufgaben, ferner mit Auftrags- bzw. Weisungsangelegenheiten beschäftigt sind. Wenn die Bürgervertretungen deutlich in die Stellung von Parlamenten einrücken^{185a)}, so im Hinblick auf deren Ge-

schinenschriftl. unveröff. Manuskript v. 25. 3. 1977, pass.; *Schmitz* in: *Kommunalpolitische Blätter* 1975, S. 751 ff.

¹⁸⁵⁾ Zur sog. „Entmachtung“ der Gemeindevertretung vgl. *Fürst*, *Kommunale Entscheidungsprozesse*, 1975, S. 74 ff.; *Holler-Naßmacher*, *Rat und Verwaltung im Prozeß kommunalpolitischer Willensbildung*, in: *Frey* (Hg.), *Kommunale Demokratie* (FN 155), S. 141 (155 ff.); *Vetterlein*, *Parlamentarische Willensbildung auf Kommunalebene: Krise und Reform eines Verfassungsorgans*, *ZParl.* 1976, S. 531 ff.; *Berkemeier*, *Das kommunale Schein-Parlament: Ausschaltet aus dem Planungsprozeß*, *ZParl.* 1972, S. 202 ff. Die in *BVerfGE* 38, S. 258 (270), ausgedrückte Ansicht, daß der Bedeutungszuwachs bei der Verwaltungsspitze „die notwendige Konsequenz“ der verwaltungsstaatlichen Entwicklung sei, trifft in der Sache zu, empfiehlt sich jedoch nicht als normatives Programm; vgl. auch unten Anm. 203 f.).

^{185a)} Die neuerdings ausgeweitete Frage, ob Gemeindevertretungen „Parlamente“ sind, wird insbesondere von *Forsthoff*, *Lehrbuch* (FN 19), S. 551; *Wolff-Bachof*, *Verwaltungsrecht* II, 4. Aufl. 1976, § 86 VII e) 1) (S. 216); *Wurzel*, *Gemeinderat als Parlament?* (Schriften zur öffentlichen Verwaltung Bd. 11), 1975, zusammenfassend S. 170 ff., verneint; hingegen von *Frotscher*, *Stadtparlament und Stadtregierung*, *ZParl.* 1976, S. 494 (499); *Trachternach*, *Parteien* (FN 142), S. 78 f., u. a. m. bejaht; in der politikwissenschaftlichen Literatur wird sogar von „Stadtteilparlamenten“ — so Bezirksvertretungen — gesprochen: *Röper*, *ZParl.* 1976, S. 514 ff. Obwohl Gemeindevertretungen mancherlei Züge aufweisen, die verfassungshistorisch und -dogmatisch Parlamenten zukommen, ist die Übertragung dieses Begriffs auf die kommunale Ebene unzweckmäßig, da sie von erheblichen Unterschieden zu staatlichen Volksvertretungen und deren Funktionen abstrahieren muß, und unzutreffend, insofern sie das Kommunalrecht um parlamentstypische Regeln anreichern soll. Beispielsweise ist das freie Mandat der Gemeindevertreter kommunalrechtlich wie in Art. 38 I GG ausgeformt — vgl. z. B. § 30 NW GO —, in der Ausübung durch detaillierte Befangenhheitsvorschriften begrenzt — vgl. z. B. §§ 30 II 2, 23 NW GO —. Ob die Gemeindevertreter Indemnitätsschutz genießen, läßt sich mit Hilfe des Begriffs „Parlament“ ebensowenig bestimmen wie die Kompetenz der Vertretung, einen Untersuchungsausschuß einzu-

staltungsdefizite. Dieses wiegt in den Kommunen doppelt schwer, da deren Vertretungsorgane keineswegs nur Normgeber, sondern gerade auch Verwaltungsinstanzen und insofern zur repräsentativen Formulierung von Bürgerwillen geeignet sein sollen.

Gegen die Ausdünnung der Ratsfunktionen wäre nun verfassungsrechtlich nichts einzuwenden, wenn es stimmte, daß Art. 28 Abs. 1 S. 2 in Verbindung mit Abs. 2 S. 1 nur die Errichtung gemeindlicher Vertretungsorgane, nicht aber deren Grundsatzgewalt, das heißt: die Zuständigkeit zu richtungsweisenden, grundlegenden und besonders wichtigen Entscheidungen, geböte¹⁸⁶⁾. Das läßt sich jedoch wegen der ausdrücklich in der Kommunalebene verlängerten Demokratiegebote¹⁸⁷⁾ nicht annehmen. Sie erschöpfen sich nicht in Organbestellungsverfahren, sondern betreffen den Vorgang repräsentativer, der politischen Bewegung geöffneter Willensbildung. Daß den Gemeinden weitreichende Entscheidungsbereiche überantwortet sind, läßt sich nur aufgrund ihrer auf Repräsentation ausgerichteten demokratischen Legitimation und nicht durch Fachverstand rechtfertigen. Infolgedessen ist die Grundsatzgewalt dem Vertretungsorgan auch dann vorbehalten und effektiv zu erhalten, wenn andere Verwaltungsorgane im Wege der Volkswahl bestellt werden¹⁸⁸⁾. Das bedeutet allerdings nicht, daß die Gemeinde monokratisch organisiert werden müßte und dem institutionalisierten Fachverstand nur eine untergeordnete Rolle zugemessen werden dürfte. Es nötigt aber jedenfalls dazu, die Sachentscheidungskompetenzen des Rates zu regenerieren. Dafür spricht letztlich die Erwägung, daß die Gemein-

setzen: maßgebend bleibt allemal das gesetzlich ausgeformte Selbstverwaltungsrecht. In dessen Grenzen läßt sich allerdings die Parlamentarisierung des Gemeinderats als kommunalrechtspolitisches Programm verfolgen; dazu unten.

Zu den „überparlamentarischen“ Kontaktverhältnissen im Gemeindebereich vgl. *Fürst*, Kommunale Entscheidungsprozesse (FN 185), S. 76 ff.

¹⁸⁶⁾ In diesem Sinne *Köttgen* in HBKWP Bd. 1, S. 196 v. *Mangoldt-Klein*, Das Bonner GG, 2. Aufl. 1966, Bd. I, S. 703. Die Feststellung von *Wolff*, Verwaltungsrecht II, 1962, § 86 VII e (S. 159), der Gemeindevertretung müsse „ein dem Herkommen entsprechender angemessener Zuständigkeitsbereich zugewiesen sein“, ist inzwischen revidiert worden: *Wolff-Bachof*, Verwaltungsrecht II, 4. Aufl. 1976, § 86 VII e 1 (S. 215 f.).

¹⁸⁷⁾ Art. 20 I i. V. m. Art. 28 I 1, 2 GG; Art. 11 IV BY Verf. drückt kein allgemein geltendes Prinzip aus: dazu *Nawiasky-Leusser-Schweiger-Zacher*, Die Verfassung des Freistaates Bayern; Stand: 1976; Art. 11 Rdnr. 12.

¹⁸⁸⁾ Volkswahl des Bürgermeisters BW § 45 I GO — dennoch Gemeinderat als Hauptorgan § 24 I 1 GO —, BY Art. 17 GO.

den ihren Platz im Parteienstaat vornehmlich über jenes Organ finden können, daß der Wirksamkeit der maßgebenden politischen Kräfte geöffnet ist. Auch der Parteienstaat lebt im Gegenstromprinzip.

Die Verbesserung der Lage der kommunalen Vertretungsorgane könnte durch Entlastung von Detailaufgaben, ferner durch den — auch für die Landesparlamente versuchten — Ausbau ihrer Informationsrechte beziehungsweise der entsprechenden Pflichten der Verwaltung erfolgen, die allerdings in der Verwaltungsspitze konzentriert werden sollten¹⁸⁹⁾.

Um eine gewisse Verwaltungserfahrung und Kontrollkontinuität im Rat zu erreichen, eignen sich ebensowohl die durchgängige Verlängerung der Ratsperiode auf fünf oder sechs Jahre¹⁹⁰⁾ wie das rollierende Mandatsbesetzungsverfahren¹⁹¹⁾.

¹⁸⁹⁾ Es wäre ein kommunalverfassungsrechtlich nützlichem Bemühen, würde man die dem Vertretungsorgan zugeschriebenen Aufgabenkataloge „entrümpeln“ und insbesondere das sog. Rückholrecht aufheben. — BVerfGE 38, S. 258 (271) überantwortet der Gemeindevertretung die Legitimation der Verwaltungsspitze, soweit diese nicht unmittelbar gewählt wird. Das allein gleicht die Kräfteverschiebungen jedoch nicht aus. Vgl. im übrigen Wittkämper, Kommunalverwaltung und Informationsverarbeitung, in: Die Verwaltung 1976, S. 296 (318 ff.); ferner Rehn, Grundgedanken einer Neuordnung der Gemeindeverfassung NW, in: Städte- und Gemeinderat 1976, S. 115 (117). Die Vorschläge von Holler-Naßmacher in: Frey (Hg.), Kommunale Demokratie (FN 155), S. 141 (171 ff.); Vetterlein, ZParl. 1976, S. 531 (541 ff.), der auf § 3 I des NW G. ü. die Organisation der automatisierten Datenverarbeitung v. 12. 2. 1974 (GV 68) hinweist: „... die kommunalen Vertretungsorgane und ihre Fraktionen (können) von dem Hauptverwaltungsbeamten im Rahmen ihrer Aufgaben Auskünfte aufgrund der von diesen oder in deren Auftrag insbesondere im Landesinformationssystem gespeicherten Daten verlangen“. Einige GOen haben die Informationsbeziehungen bereits verbessert: vgl. etwa BW § 24 III GO i. d. F. v. 25. 7. 1955 (GBl. 129) mit § 24 III, IV GO i. d. F. v. 22. 12. 1975 (GBl. 1976, S. 1); SL § 35 I 2 KSVG v. 15. 1. 1964 (ABl. 123) mit § 37 I 2 KSVG v. 26. 2. 1975 (ABl. 490). In RP wurden hingegen frühere einschlägige Zuständigkeiten der Vertretung begrenzt, vgl. RP § 34 II SelbstverwaltungsG i. d. F. v. 25. 9. 1964 (GVBl. 145) mit § 33 III GO i. d. F. v. 14. 12. 1973 (GVBl. 491).

¹⁹⁰⁾ Vierjährige Amtszeit der Gemeindevertreter (in Klammern die erste/weitere Amtszeit des hauptamtlich leitenden Verwaltungsorgans): BR Art. 75 Verf.; HS § 36 GO (6/6); SH § 1 Gemeinde- und KommunalwahlG (6-12/6-12).

Fünffährige Amtszeit der Gemeindevertreter: BW § 30 I GO (8/8); NS § 33 GO (12/12 — anders in kleineren Gemeinden); NW § 29 I GO (12/12); RP § 29 I 2 GO (10/10); SL § 31 I KSVG (10/10).

Sechsjährige Amtszeit der Gemeindevertreter: BY Art. 31 II 1 GO (6/6).

Dabei sind die geltenden Amtszeiten der Gemeindevertreter in BW und HS 1 Jahr kürzer, in NS und SL 1 Jahr länger als zuvor. Die Verlängerung entspricht den gestiegenen Verwaltungsaufgaben

Es scheint auch angebracht, den Rat durch seine Ratsfraktionen zu stärken¹⁹²). Tatsächlich spielen die Fraktionen im großstädtischen Kommunalbetrieb heute eine erhebliche Rolle, indem sie Vorschaltfunktionen zwischen Ratsplenum, Ausschüssen und Verwaltung ausüben; leitende Verwaltungsbeamte gleicher Gruppenzugehörigkeit sollen¹⁹³) an den Fraktionsberatungen teilnehmen. Es ist daher angemessen, die Fraktionen materiell auszustatten und ihre Befugnisse im kommunalen Willensbildungsverfahren durch eigene Antrags- und Informationsrechte gegenüber der Verwaltungsspitze schärfer zu profilieren¹⁹⁴). Die Grenze des Zulässigen liegt aber, wie das Bundesverfassungsgericht¹⁹⁵) zutreffend erkannt hat, sicherlich dort, wo die Fraktionen das Ratsplenum ausschalten könnten.

der Vertretung; Art. 28 I 2 GG verpflichtet nicht zum vierjährigen Turnus, steht aber einer den demokratischen Repräsentationswechsel übermäßig erschwerenden Verlängerung entgegen: dazu noch *Gönnenwein*, Gemeinderecht (FN 8), S. 264; BY VfGH 11, S. 1.

¹⁹¹) Vgl. das aus Württemberg und Baden bekannte, zuletzt in BW § 30 GO i. d. F. v. 25. 7. 1955 (GBl. 129; m. Änd.) normierte Wahlverfahren, das bei seinerzeit sechsjähriger Amtszeit der Gemeindevertreter durch Neuwahl der Hälfte von ihnen alle drei Jahre auch den Mitwirkungsrechten der Bürger hinreichend Rechnung trug: *Kunze-Schmidt*, GO für BW, (1. Aufl.) 1956, Erl. I zu § 30 (S. 219).

Vorbilder in § 14 Bad. GemeindeG 1831 und § 17 Rhein. Städteordnung 1850 (abgedruckt in: *Engeli-Hans*, Quellen (FN 62), S. 205 bzw. S. 396).

¹⁹²) Zur Bedeutung der kommunalen Fraktionen vgl. *Gönnenwein*, Gemeinderecht (FN 8), S. 253; *Trachternach*, Parteien (FN 142), S. 137 ff.; *Holler-Naßmacher* in: Frey (Hg.), Kommunale Demokratie (FN 155), S. 141 (163 ff.) m. w. Nachw.; *Vetterlein*, ZParl. 1978, S. 531 (546 ff.), der auf die Kölner Praxis verweist.

¹⁹³) So berichtet *Vetterlein*, ZParl. 1976, S. 531 (546); vgl. auch *Fürst*, Kommunale Entscheidungsprozesse (FN 185), S. 75.

¹⁹⁴) In fast allen — in diesem Punkt häufig neugefaßten — GOen sind Fraktionen als kommunalverfassungsrechtliche Einrichtungen anerkannt: BY Art. 33 I 2 GO; Brhv. § 21 II Verf.; HS § 36 a GO; NS §§ 39 VI, VII, 43 I, 51 II, V, 56 III GO; NW § 30 VII GO und oben zu Anm. 189). — Zurückhaltender RP § 45 GO; SL § 49 II KSVG; SH §§ 46 I, 65 I GO.

Die Mitwirkung der Fraktionen wird i. d. R. nur bei Ausschußbesetzungen erwähnt; im übrigen geben die Geschäftsordnungen der Gemeindevertretungen Auskunft. *Frey*, Kommunale Demokratie und Ratsfraktionen, in: Die demokratische Gemeinde 1975, S. 357 (361 f.); für eine Stärkung der Fraktionen, nicht unbedingt der einzelnen Ratsmitglieder *Rehn*, in: Städte- und Gemeinderat 1976, S. 115 (117).

¹⁹⁵) BVerfGE 38, S. 258 (273 f., 277 f.) — betr. SH Magistratsmitgliederwahl —, unter Berufung u. a. auf BVerfGE 27, S. 44 (51 f.) — betr. SH Ministerpräsidentenwahl —. In den durch BVerfGE 38, S. 258 entschiedenen Fall vgl. insbesondere *Frowein*, Parteienproporz (FN 184), S. 7 ff., — Die Stärkung der Fraktionen findet eine

Wie die bisherige Praxis zeigt¹⁹⁶⁾, bedeutet der Schritt zur Anerkennung parteipolitischer Gruppierungen nicht unbedingt den Abschied von jeglicher parteiübergreifenden Zusammenarbeit im Rat. Daß sie heute dennoch immer mehr in Frage gestellt wird, ist eine Folge von konsequenter Parteipolitik, deren Gegenstände zunehmend gesamtgesellschaftliche Bedeutung gewinnen. Aufgrund der umfassenden gemeindlichen Aufgabenstellung realisiert sich Parteipolitik heute zu einem hohen Anteil in den Gemeinden. Das bewirkt neue Anforderungen an die Rechtsstellung des Rates, die mit dem Programm seiner Parlamentarisierung umrissen werden¹⁹⁷⁾.

6. „Parlamentarisierung“ der gemeindlichen Leitungsorgane

Insoweit „Parlamentarisierung“ die parteipolitische Fraktionierung des Rates mit dem Balanceinstitut des freien Mandats der Gemeindevertreter verbinden soll, ist das eine durch Art. 21 Abs. 1 S. 1 des Grundgesetzes legitimiert und das andere durch Art. 21 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 38 Abs. 1 S. 2 des Grundgesetzes und in Übereinstimmung mit geltendem Gesetzesrecht geboten¹⁹⁸⁾.

Insoweit „Parlamentarisierung“ zur Funktionenaufteilung auf Rat und Verwaltungsorgane derart führen soll, daß beim Rat die Satzungsgebung und die Verwaltungskontrolle verbleiben¹⁹⁹⁾, wird verkannt, daß auf diese Weise die gestaltende Beteiligung des Rates an der Erledigung der gemeindlichen Verwaltungsaufgaben entscheidend gekürzt würde.

Von strategischem Interesse können daher erst besondere Ausformungen eines Kommunalparlamentarismus sein, die einerseits dem Rat die Zuständigkeit für Verwaltungsricht-

weitere Grenze im freien Mandat der Gemeindevertreter: *Frowein*, DÖV 1976, S. 44 (45 f.).

¹⁹⁶⁾ Vgl. u. a. *Ziebill*, Politische Parteien (FN 142), S. 62 ff.; *Fürst*, Kommunale Entscheidungsprozesse (FN 185), S. 78 f.; *Grauhan*, Der politische Willensbildungsprozeß in der Großstadt, in: *Grauhan* (Hg.), Großstadt-Politik, 1972, S. 152; *ders.*, Politische Verwaltung, 1970, S. 199 f.

¹⁹⁷⁾ Zur Ausgangslage *Köttgen* in HBKWP Bd. 1, S. 199 ff.

¹⁹⁸⁾ Zum freien Mandat der Gemeindevertreter *Frowein*, DÖV 1976, S. 44; *Frotscher*, ZParl. 1976, S. 494 (496 f.).

¹⁹⁹⁾ In dieser Richtung argumentiert etwa *Frey*, Kommunale Demokratie und Ratsfraktion, in: Die demokratische Gemeinde 1975, S. 357 (358). Kritisch auch *NW Innenminister*, Überlegungen zur Reform der Gemeindeverfassung in NW, unveröff. maschinenschriftl. Manuskript v. 25. 3. 1977, S. 8, mit der zutreffenden Bemerkung, daß die staatsrechtliche Konstruktion Legislative/Exekutive mit den Verwaltungsaufgaben der Gemeinde nicht in Einklang zu bringen sei.

linien sowie Grundsatzentscheidungen belassen und andererseits durch Ratswahl, Angleichung von Ratsperiode und Amtszeit, Bindung der Amtsführung an das Vertrauen des Rates — ein Thema, das auf die Kontrapunktion von Regierungsfraktion(en) und Oppositionsfraktion(en) zugeschnitten ist²⁰⁰).

Nach dem derzeit geltenden Recht ist ein solches Regierungs/Oppositions-Modell nicht kommunales Gemeingut. Die Amtsperioden der leitenden Verwaltungsbeamten sind bislang durchweg länger als die Ratsperiode; Abwahlen sind nur unter erschwerten Bedingungen möglich²⁰¹). Zwar sind Spannungen

²⁰⁰) Höchststrichterlich wurde es erstmals — SH betreffend — in BVerfGE 7, S. 155 (167, 169) angestimmt: Die „Verstärkung des demokratisch-parlamentarischen Momentes in der Selbstverwaltung bringt es mit sich, daß die Gleichgestimmtheit zwischen der Gemeindevertretung und dem leitenden Kommunalbeamten an Bedeutung gewinnt“; ebenso BVerwG, DÖV 1965, S. 672. Die „Gleichgestimmtheit“ ist demnach zulässig, nicht geboten; ob sie sinnvoll ist, bleibt hier offen; vgl. dazu Anm. 203). — *Frowein*, Parteienproporz (FN 184), S. 8, 13 f., weist zutreffend darauf hin, daß die proportionale Besetzung von Vertretung und Magistrat regelmäßig nur Ausschüsse auszeichnet.

²⁰¹) Die Amtszeiten der hauptamtlichen Verwaltungsorganwalter sind i. d. R. länger als die der Gemeindevertreter: BW § 42 III GO (Bürgermeister), § 50 I GO (Beigeordneter); Brhv. § 39 I Verf. (Magistratsmitglieder); HS § 39 II GO (Bürgermeister, Beigeordnete); NS § 61 I 1 GO (Gemeindedirektor); NW § 49 II 1 GO (Gemeindedirektor, Beigeordnete); RP § 52 I GO (Bürgermeister, Beigeordnete); SL § 31 II KSVG (Bürgermeister, Beigeordnete); SH § 51 I, § 64 I GO (Bürgermeister, Stadträte). In BY Art. 34 VI GO beträgt die Amtszeit des hauptamtlichen Bürgermeisters zwar ebenso wie die des Gemeinderates 6 Jahre, ist aber nicht an deren Ablauf gebunden. Dagegen beobachten die GOen bei ehrenamtlichen Verwaltungsorganwaltern eine solche Übereinstimmung: BY Art. 34 VI GO; Brhv. § 39 II Verf.; HS § 39 III GO; NS § 70 I i. V. m. § 43 I 1 GO; NW § 49 II 1 GO; RP § 52 II GO; SL § 31 III KSVG; SH § 55 I, § 65 II GO. v. Gneist setzte seinerzeit auf Ehrenbeamte in der Erwartung, daß diese nicht parteipolitisiert sind: vgl. *Bieback*, Die öffentliche Körperschaft (FN 7), S. 276.

Die Möglichkeit der Abwahl hauptamtlicher Verwaltungsorganwalter kennt man in Brhv. § 41 Verf., HS § 76 GO, RP § 55 GO, SL § 58 KSVG, SH § 54 GO; die Abwahl ist allerdings von so hohen Quoren abhängig, daß sie als äußerst seltener Fall gelten kann.

Nach der Rechtslage in Frankfurt steht dem Vertretungsorgan außer dem „unpolitischen“ Gemeindedirektor ein kollegialer Magistrat gegenüber, dessen Vorsitzender der Oberbürgermeister ist, der im Wahlkampf zwar als „Gallionsfigur“ — so *Reinhardt* in: FAZ Nr. 64 v. 17. 3. 1977 — dient, dem Rat jedoch nicht angehört; der von diesem zwar gewählt wird, aber i. d. R. nicht mit dessen Neuwahl sein Amt antreten kann; der auf die Zusammenarbeit mit den vom alten Rat gewählten Beigeordneten (Dezernenten) angewiesen ist. Die möglichen parteipolitischen Divergenzen zwischen Vertretungs-(Beschluß-) und Verwaltungs-(Durchführungs-)Organ sind offenkundig; sie sind jedoch auch andernorts nicht unbekannt

damit eingeschlossen²⁰²). Man sollte aber, bevor man situationsbedingten Änderungswünschen der Parteien folgt, bedenken, daß stärkere Abhängigkeiten der Verwaltungsleitung deren Verwaltungskraft in Frage stellen, während der Rat zugleich aus der sachlichen Verwaltungsführung in die (politische) Kontrolle zurücktritt²⁰³). Dieses Ergebnis würde den Auftrag der Gemeinde verkehren: zwar demokratische Entscheidungseinheit, aber auch Verwaltungsinstanz zu sein, die sachorientierte Leistungen zu erbringen hat²⁰⁴). Selbstregierung — nach dem Freiherrn von Stein — und Selbstverwaltung — nach v. Gneist — sind keine Alternativen mehr²⁰⁵).

und weithin durch entsprechende verfahrensrechtliche Maßnahmen steuerbar: vgl. etwa HS §§ 50 II, 66 I 2 b), 74, 75 I GO.

²⁰²) Das Thema interessierte insbesondere die Frankfurter Allgemeine Zeitung: vgl. *Reinhardt*, Stadtparlament gegen Stadtregierung, FAZ Nr. 176 v. 2. 8. 1977; *Fröhder*, Wenn der SPD-Magistrat CDU-Politik machen soll, FAZ Nr. 71 v. 25. 3. 1977; *Mick*, Schwere Zeiten für Wallmann, FAZ Nr. 151 v. 4. 7. 1977; *ders.*, Die Verlierer können im Amt überleben, FAZ Nr. 68 v. 22. 3. 1977; *ders.*, „Jetzt bin ich in Frankfurt“, FAZ Nr. 136 v. 15. 6. 1977; ferner FAZ Nr. 166 v. 21. 7. 1977, Nr. 167 v. 22. 7. 1977.

²⁰³) BVerfGE 38, S. 258 (271) interpretiert die längere Amtszeit des SH Magistrats zutreffend i. S. der „Kontinuität in der Gemeindeverwaltung“; E 7, S. 155 (167, 169 — vgl. oben FN 200) steht nicht entgegen. Es gibt keinen verfassungsrechtlichen Grund, politischen Handlungsprogrammen, die sich als „Sturm auf Rathäuser“ definieren, den Sturm auf die Amtssessel freizugeben. Verwaltungspolitisch spricht dagegen, daß dann das zur Verwaltung hinreichend qualifizierte Personal rar werden oder außerkommunalen „Ratgebern“ zugänglich sein wird. Die bislang noch zu beobachtende institutionelle Balance zwischen Politik und fachlichen Verwaltungszwecken, die den (Selbst-)Verwaltungsfunktionen der Kommune angemessen ist, würde andernfalls in Frage gestellt werden. Beschränkte sich die Gemeindevertretung aber auf die Einsetzung parteipolitisch loyalen Verwaltungspersonals, so riskierte sie ihre öffentlich-rechtliche Verantwortung. *Frowein*, Parteienproporz (FN 184), S. 15, hält bei proportionaler Besetzung von Vertretung und Magistrat kongruente Amtszeiten für erforderlich; er betont dabei m. E. das Demokratieprinzip.

²⁰⁴) Die Tendenz zur Parteipolitisierung findet im neueren Gemeinderecht mehrfache Widerstände: in der Verstärkung radikal-demokratischer Verfahren, in der Anhebung der Verwaltungskraft durch Organisations- und Entscheidungshilfen sowie in der stärkeren Betonung der ehrenamtlichen — sachverständigen — Mitwirkung von Bürgern (dazu besonders §§ 15 bis 19 BW GO, Art. 19 bis 20 a BY GO, §§ 21 bis 27 HS GO, §§ 20 bis 25 NW GO, §§ 18 bis 22 RP GO), die durch detaillierte Befangenheitsvorschriften von der Interessenvertretung abgegrenzt ist.

²⁰⁵) Vgl. u. a. *Becker* in: HKWP Bd. 1, S. 82 ff. Speziell zu Stein *Heffter*, Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert, 2. Aufl. 1969, S. 84 ff. Der Begriff „Selbstregierung“ ist auf Steins Konzept erst zur Unterscheidung von den Gneist'schen Vorstellungen ver-

Abschließend:

Dünkte Tocqueville²⁰⁶) die Gemeinde „unmittelbar von Gott gegeben“, so ist sie heute mehr denn je ein Werk bewußter Gestaltung. (Die Kreise, auf die hier wegen ihrer besonderen Probleme nur punktuell hingewiesen werden konnte, erfahren dabei ihre eigenen Gefährdungen zwischen Gemeinden und Region²⁰⁷)). Denjenigen die für die „gute Ordnung“ verantwortlich sind, kann kein Patentrezept gegeben werden, weder hinsichtlich der Aufgaben der Gegenwart, noch hinsichtlich der Zukunftsaufgaben, auf die man 1920²⁰⁸) das Auge warf. Was jedoch unter den Beteiligten angestrebt werden kann, ist, was hier zu zeigen versucht wurde: Abwägung und Maß. Die kommunale Selbstverwaltung ist nicht der Mittelpunkt des Gesamtstaates; sie darf aber auch nicht sein Nebenschauplatz werden.

wendet worden; zu diesen *Heffter*, a. a. O., S. 372 ff.; *Bieback*, Die öffentliche Körperschaft (FN 7), S. 276 ff.

²⁰⁶) *Tocqueville*, De la démocratie en Amérique (ed. Génin, Paris 1951), part I chap. V: „La commune est la seule association qui soit si bien dans la nature, que partout où il y a des hommes réunis, il se forme de soi-même une commune. . . c'est l'homme qui fait les royaumes et crée les républiques; la commune paraît sortir directement des mains de Dieu.“

²⁰⁷) Der Streit um die Kreisentwicklungsplanung zeigt diese Vorstellungen deutlicher als das Problem der Kreisumlage. Vgl. statt vieler die Beiträge von *Göb*, *Niemeier* und *Hacker* in: Verein für die Geschichte der Deutschen Landkreise e. V. (Hg.), *Der Kreis*, 2. Bd., 1976, S. 95 ff., S. 128 ff. und S. 357 ff.; *Halstenberg*, Aktuelle Probleme der Landesplanung, in: NW Landkreisversammlung 1974, S. 7 ff.; *Siedentopf*, Der Leistungs- und Gestaltungsauftrag der Kreise unter dem GG, a. a. O., S. 27 ff.; *ders.*, DVBl. 1975, S. 13 ff.

²⁰⁸) Vgl. *Mitzlaff-Stein* (Hg.), Die Zukunftsaufgaben der deutschen Städte, 1922, mit dem auf die Zukunftsbewältigung eingestellten Tenor — ganz im Gegensatz zur „Krisenliteratur“ Anfang der dreißiger Jahre, die in der gegenwartsbezogenen Aufforderung: „Rettet die Städte jetzt!“ eine Alternative gefunden hat: vgl. die unter diesem Schlagwortitel veröffentlichten Verträge, Aussprachen und Ergebnisse der 16. Hauptversammlung des *Deutschen Städtetages* 1971 (Neue Schriften des Deutschen Städtetages H. 28).

Leitsätze des Mitberichterstatters über:

Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart

I. Die verfassungsrechtliche Ordnung der Aufgaben

1. Art. 28 Abs. 2 GG formuliert die kommunale Aufgabenordnung nach dem Grundsatz der Aufgabentrennung. Staats- und Selbstverwaltung der Gemeinden stehen sich unvermittelt gegenüber.

2. Aufgabenverflechtungen betreffen den Bereich kommunaler Eigenverantwortung, den Aufgabenumfang, den Funktionsgehalt, die Aufgabenstruktur und den staatlich-kommunalen Kooperationsbereich.

3. Die Abgrenzung der örtlichen von den überörtlichen Aufgaben ist nicht möglich. Sie kehrt die Schutzrichtung des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG um.

4. Die Kompensation von Entscheidungseinbußen durch Mitwirkung an höherstufigen Entscheidungsverfahren ist erforderlich, kann aber nicht zum Strukturprinzip des Art. 28 Abs. 2 GG gemacht werden.

5. Die Gemeinden sind als demokratisch legitimierte, sozialstaatlich verpflichtete Verwaltungseinheiten und als örtliche Zentren politischer Willensbildung in den Staat integriert. Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG garantiert ihnen eine „unbeschriebene“ Substanzgarantie.

II. Die finanziellen Grundlagen

1. Chancen und Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung sind mit den finanziellen Möglichkeiten der Selbstverwaltungsträger vorgegeben. Tatsächlich sind die Finanzrahmen zu eng; die Gemeinden werden immer stärker in die Einnahme- und Ausgabenwirtschaft des Staates einbezogen.

2. Die Finanzreform von 1969 hat die finanzielle Sicherung der Gemeinden nicht erreicht.

3. Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG gewährleistet den Gemeinden eine angemessene Finanzausstattung. Ausmaß und Modus der Finanzausstattung sind so anzulegen, daß Selbstverwaltungsaufgaben überhaupt und zudem in eigenverantwortlicher Wei-

se wahrgenommen werden können. Dabei ist die „Gleichrangigkeit“ der Aufgaben von Bund, Ländern und Gemeinden zugrunde zu legen.

4. Eine weitere Einbeziehung der Gemeinden in den bundesstaatlichen Steuerverbund läuft dem Bundesstaatsprinzip zuwider. Die Ausweitung der steuerpolitischen Autonomie der Gemeinden erscheint unzweckmäßig. Eine Beteiligung der Kreise am Gemeindeanteil der Einkommensteuer wäre systemwidrig.

5. Die Länder sind für die finanzielle „Kommunalfürsorge“ verantwortlich.

6. Zweckzuweisungen der Länder sind gerechtfertigt, wenn sie punktuell Sonderbedürfnisse befriedigen. Ansonsten sollen sie abgebaut werden.

III. Konjunktursteuerung der Kommunen

1. Die kommunalen Haushalte sind gem. § 16 Abs. 1 StabG auf das „gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht“ verpflichtet.

2. Die Bindung der Gemeinden und Kreise realisiert sich durch staatliche Ingerenzen. Gemeinden und Kreisen wird die Aufgabe der Verstetigung der Wirtschaftsentwicklung zugeschrieben.

3. § 16 Abs. 2 StabG kann rechtsaufsichtlich nur daraufhin überprüft werden, ob die Gemeinde bzw. der Kreis die im „magischen Viereck“ eingefassten Abwägungsfaktoren bedacht und gewichtet hat.

4. Gemeinden und Kreise sind von Landesrecht wegen zur Finanzplanung verpflichtet.

IV. Die Organisation der kommunalen Wirksamkeit

1. Die Stärkung der bürgerschaftlichen Integration entspricht dem Sinn der kommunalen Selbstverwaltung.

2. Verfahren unmittelbarer Demokratie (Bürgerversammlung, Bürgerantrag, Bürgerbegehren, Bürgerentscheid) sind verfassungsrechtlich erst bedenklich, wenn sie die Entscheidungsfähigkeit des Rates beeinträchtigen.

3. Bezirksorganisationen gliedern die Einheitsgemeinde. Sie verbessern das Zahlenverhältnis von Bürgervertretern zu Einwohnern. Die parteipolitische Homogenität von Rat und Bezirksvertretung relativiert den Effekt der Dezentralisation.

4. Der Ausbau der Bezirksorganisation ist durch das Prinzip der Einheit der Gemeinde begrenzt. Bezirke sind unselbständige Teilorganisationen der Gemeinde.

5. Das Verhältnis von Rat und Verwaltung hat sich zu ungunsten des Rates entwickelt. Nach Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG ist dem Rat die Grundsatzgewalt vorbehalten. Es wird vorgeschlagen: die Stellung des Rates zu stärken, die Ratsperiode zu verlängern, die Rechte der Fraktionen zu verbessern.

6. Eine Parlamentarisierung des Rates — etwa nach dem Regierungs-Oppositions-Modell — erscheint unzweckmäßig.