

3. Aussprache und Schlußworte

Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart

Vorsitzender (Badura): Verehrte Kolleginnen und Kollegen! Ich eröffne die Nachmittagssitzung zum zweiten Beratungsgegenstand „Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart“. Meine Absicht von heute vormittag, das verfassungsrechtliche Stück unseres Themas erst an den Schluß zu setzen, ist auf Mißfallen gestoßen. Ich beuge mich gerne der höheren Einsicht und würde Ihnen nunmehr vorschlagen, daß wir die folgenden vier Punkte für die Diskussion auseinander halten, die als Schwerpunkte gedacht sind:

1. Der kommunale Wirkungskreis und die Verfassungsfragen der Selbstverwaltungsgarantie.

Das wäre zugleich eine Art Grundsatzpunkt. Dazu darf ich vielleicht in Erinnerung rufen, daß im Schlußbericht der Enquête-Kommission für Verfassungsreform von einem „zunehmenden Prozeß der Integration von kommunaler und staatlicher Verwaltung“ die Rede ist. Dort heißt es lapidar, kommunale Selbstverwaltung sei heute „nicht mehr eine primär genossenschaftlich oder gesellschaftlich verwurzelte, vorstaatliche Institution, sondern eine dezentralisierte Verwaltungsform zur eigenberechtigten Erledigung öffentlicher Angelegenheiten durch Organe, die von örtlichen Gemeinschaften konstituiert werden“.

2. Kommunale Gebietskörperschaften als Leistungsträger und als Subjekt und Objekt von Planung.

3. Fragen des Finanzwesens, der Finanzausstattung der kommunalen Gebietskörperschaften.

Das betrifft auch die Stellung der kommunalen Gebietskörperschaften in der Finanzverfassung des Grundgesetzes.

4. Die Kommunalverfassung und der Parteienstaat.

Eingeschlossen sind in diesem Punkt die Fragen der Fundamentaldemokratie, soweit sie sich auf die Kommunalverfassung auswirken.

Ich schlage Ihnen die Beratung in der Reihenfolge dieser vier Punkte vor. Dabei bitte ich, mir zu erlauben, die Zeit für

die Beratung der einzelnen Punkte zu begrenzen. Erlauben Sie mir, daß ich nach 50—60 Minuten vom ersten auf den zweiten Punkt übergehe. Vielleicht ist es möglich, daß sich die Voten auf drei Minuten beschränken. Das gilt im Sinne einer Richtschnur.

Bevor die allgemeine Diskussion beginnt, darf ich dem Kollegen *Fleiner* das Wort zu einem kurzen Bericht über das schweizerische Recht und anschließend dem Kollegen *Rill* für einen entsprechenden Bericht zur österreichischen Rechtslage geben.

Fleiner: Es ist für einen Schweizer außerordentlich schwierig, Sie in das Thema des Gemeinderechtes, der Gemeindeautonomie und der Gemeindeaufgaben einzuführen; denn alles, was heute morgen gesagt wurde, ist in einem gewissen Sinne anders und doch wieder ähnlich wie in der Bundesrepublik Deutschland. Nehmen Sie es mir also nicht übel, wenn ich mich auf einige wenige Streiflichter beschränke und Ihnen ganz kurz aufzeige, wie sich die Stellung und Aufgabe der Gemeinden in der Schweiz von jenen in der Bundesrepublik unterscheiden.

Der erste, entscheidende Unterschied zwischen der Bundesrepublik und der Schweiz scheint mir in der Vielfalt des Gemeindewesens zu liegen. Wir haben eine unabsehbare Vielfalt der verschiedenen Strukturen organisatorischer Natur, aber auch eine Vielfalt der Aufgaben, die sich letztlich auch auf die Autonomie und Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden auswirkt. Vielfältig sind bereits die territorialen Unterschiede der Gemeinden. Die kleinste Gemeinde, Ponte Tresa, weist 28 Hektaren, die größte Gemeinde, Bagnes im Kanton Wallis, 28.000 Hektaren auf. Sie ist größer als der Kanton Zug, der Kanton Nidwalden oder Basel-Stadt und erreicht fast die Größe des Kantons Schaffhausen.

Dann kennen wir aber auch unterschiedliche Einwohnerzahlen. Der Kanton Appenzell-Innerrhoden zählt weniger Einwohner als die Stadt Zürich öffentliche Angestellte. Auch da besteht eine ungeheure Vielfalt. Beispielsweise haben wir im Kanton Freiburg, wo wir im Verhältnis zur Zahl der Einwohner die größte Anzahl Gemeinden haben, noch Gemeinden mit 7—20 Einwohnern.

Dann haben wir eine Vielfalt in der Gemeindeautonomie. Der Kanton Graubünden hat kein zentrales Raumplanungsgesetz, sondern ein Rahmengesetz über die Raumplanung. Die Gemeinden haben ihre eigenen Baugesetze, während in Basel-Stadt die ganze Planung und das Bauwesen durch den Kanton

zentralisiert ist. Zwischen diesen beiden Extremen bewegt sich das Planungs- und Baurecht der Gemeinden.

Eine Vielfalt besteht auch in der Struktur. Wir haben Kantone, die sich aufgliedern in Kantonkreise oder Bezirke mit eigener Autonomie, wie etwa Graubünden oder Schwyz, und wir finden Gemeinden, die sich noch in die „Nachbarschaften“ aufgliedern. Der Kanton Thurgau kennt neben der kleinen Gemeinde die größere Dachgemeinde, die Munizipalgemeinde.

Vielfältig ist aber auch die Organisation der Gemeinden. Es gibt Gemeinden, in denen alle Aufgaben von der Einwohnergemeinde wahrgenommen werden. Gewisse Kantone kennen neben den Einwohnergemeinden die Ortsgemeinden, Bürgergemeinden, Kirchgemeinden, Schulgemeinden oder Armengemeinden. In diesen Kantonen werden die Aufgaben auf verschiedene Körperschaften aufgeteilt.

Schließlich unterscheidet sich die Aufteilung der Befugnisse zwischen Exekutive, Gemeindeparlament und Gemeindeversammlung (direkte Demokratie). Im Kanton Freiburg entscheidet beispielsweise die Exekutive über die Zonenpläne, während in den meisten Kantonen die Gemeindeversammlung, die direkte demokratische Organisation, über die Pläne der Gemeinde entscheidet. Auch hier zeigt sich eine Vielfalt in der inneren Gemeindestruktur.

Eine unabsehbare Vielfalt haben wir auch im Finanzwesen. Stellen Sie sich vor: Wer in Sitten Fr. 50.000.— verdient, bezahlt dort Fr. 9.000.— Steuern, während er in Zürich nur Fr. 5.000.— bezahlt. Das führt zu ungeheurer Ungleichheit. Ich werde auf den Zwiespalt zwischen Rechtsgleichheit und Autonomie noch zu sprechen kommen.

Wollen kleine finanzschwache Gemeinden Fr. 10.000.— mehr einnehmen, müssen sie den Steuerfuß bis zu 2173 % erhöhen, während eine große Gemeinde mit 0,3 % Erhöhung auskommt (vgl. *Fortunato Vinzenz*, Eingemeindungsfrage im Kanton Graubünden, FR 1974, S. 53). Auch da sehen wir die Schwierigkeiten finanzschwacher Gemeinden, neue Aufgaben zu übernehmen.

Welchen Stellenwert geben wir den Gemeinden in der Schweiz? Entgegen gewissen Ausführungen von heute morgen erfüllt die Gemeinde zwei Funktionen: Die Gemeinde ist die kleinste politische Einheit, der Ort genossenschaftlicher Demokratie. Aus der Gemeinde heraus entwickelt sich der schweizerische Politiker, der nachher im Kanton oder im Bund groß werden kann. In der Gemeinde spielt sich ein wesent-

licher Teil politischen Lebens ab, weil wir in vielen Gemeinden noch die Versammlungsdemokratie haben. Dabei geht es nicht so sehr um *Selbstverwaltung* als vielmehr um *Selbstbestimmung*. Darum hat die Autonomie der Gemeinde noch einen großen Stellenwert. Man nimmt in Kauf, daß dann nicht jede Aufgabe perfekt gelöst wird und daß nicht jedermann rechtsgleich behandelt wird, ja, daß der Rechtsstaat auch auf anderen Gebieten Defizite im Vollzug der Bundes- und Kantonsaufgaben hat. — Diese genossenschaftliche Demokratie hat den Vorteil der Flexibilität, der schnellen Anpassungsfähigkeit. Fehler können verhältnismäßig rasch behoben werden. Das erhöht letztlich in einem gewissen Sinne auch die Effizienz des Staates.

Es geht aber auch um die bürgernahe, menschliche Verwaltung. Der Vollzug durch die Gemeinde führt zur Vermenschlichung der Verwaltung. Warum? In vielen schweizerischen Gemeinden werden die Aufgaben der Gemeinden noch von Kommissionen wahrgenommen, die sich aus Einwohnern der Gemeinde zusammensetzen. Diese Kommissionen erfüllen ihre Aufgaben im Milizsystem. Dazu zählen zum Beispiel die Baukommissionen, die Armenkommissionen, die Vormundschaftskommissionen und die Schulpflege. Auf diese Weise kann zwischen Gemeindeverwaltung und Gemeindebürger ein sehr enges Verhältnis geschaffen werden. Das führt nicht nur zu einer ausgeprägten Integrationskraft der Gemeinde, die wahrscheinlich stärker ist als in der Bundesrepublik, sondern auch zu emotionalen Bindungen, die ihre politische Auswirkung haben.

Ich will aber nicht verhehlen, daß wir in unseren Gemeinden eine ganze Reihe von Problemen haben. Eines der großen Probleme ist die Entvölkerung der Gemeinden in den Berggebieten. Gewisse Berggemeinden müssen ihre Schulen plötzlich schließen, weil nicht mehr genügend Schüler vorhanden sind. Oft sind die Gemeinden personell und finanziell überfordert. Viele Gemeinden sind nicht mehr in der Lage, das notwendige Fachpersonal zu finden. Gewisse Gemeinden geraten in faktische Abhängigkeiten von großen Industriebetrieben, welche ihre rechtliche Autonomie faktisch wesentlich beschränken können. Die Entscheidungsfreiheit vieler Gemeinden wird aber auch durch die regionale Entwicklung beeinträchtigt. Dies ist vor allem bei Gemeinden großer Agglomerationen der Fall. Wir müssen schließlich auch mit dem Egoismus einiger Gemeinden fertig werden, die alles für sich haben wollen und nicht bereit sind, mit den andern zu koordinieren. Dies führt zu Problemen auf dem Gebiet des Lastenausgleichs. Schließ-

lich kennen wir in unseren großen Stadtgemeinden die bekannten Probleme der Verstädterung.

Welchen rechtlichen Stellenwert hat nun die Gemeindeautonomie auf der Ebene des Bundes? Da kommt ein entscheidender Unterschied: Während bei Ihnen im Grundgesetz doch wenigstens im Grundsatz die Struktur der Gemeinde festgehalten wird, indem gesagt wird, welche Aufgaben den Gemeinden zukommen, haben wir keinen solchen verfassungsrechtlichen Autonomieschutz der Gemeinden in der Bundesverfassung. Über die Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden befindet der Kanton ganz autonom, so daß beispielsweise der Kanton Appenzell-Innerrhoden praktisch ohne Gemeinden auskommt und den Bezirken gewisse Gemeindeaufgaben überträgt. Eine verfassungsrechtliche Auseinandersetzung kann also bei uns über die Frage, wie viele Aufgaben eine Gemeinde haben soll, nicht stattfinden. — Aber glauben Sie nicht, daß das zum Schaden der Autonomie der Gemeinden führe, im Gegenteil, die Gemeindepräsidenten sitzen ja alle in den kantonalen Parlamenten und wissen sich schon zu wehren und dafür zu sorgen, daß ihre Autonomie nicht beschränkt wird. Wir müssen also nicht den Verfassungsrichter holen. Die Politiker können ihre Gemeindeautonomie durchaus verteidigen.

Ein weiterer Unterschied zu Deutschland besteht in der Aufgabenübertragung. Während in Deutschland offenbar durch die Bundesgesetze den Gemeinden unmittelbar Aufgaben übertragen werden, scheut sich bei uns der Bundesgesetzgeber, den Gemeinden direkt Aufgaben zu übertragen. Er überläßt es vielmehr den Kantonen, ihren Gemeinden die Aufgaben zu übertragen. Das ist die Schwarzpeter-Politik vom Bund zu den Kantonen und von dort zu den Gemeinden. Der Bund scheut sich, in die kantonale Hoheit einzugreifen und bestimmt in den Gesetzen lediglich: „Der Kanton erfüllt die Aufgaben; er kann sie auf die Gemeinden übertragen.“ — Das sind stereotype Formeln, z. B. auf dem Gebiet des Gewässerschutzes.

Dann haben wir aber auch die Probleme bei der Übertragung neuer Aufgaben auf die Gemeinden, z. B. im Rahmen des Umweltschutzrechtes, der Energieversorgung, der Abfallbeseitigung usw. Diese Probleme kennen Sie ebenfalls.

Schließlich ein Wort zum Thema Gebietsreform: Das ist bei uns ein heißes, wichtiges Thema, das aber von den Kantonen allein wahrgenommen wird. Der Bund kann da nicht eingreifen. Wir haben für die Regelung dieser Probleme drei Möglichkeiten: Einmal besteht die Möglichkeit der Eingemeindung. Diese durchzuführen, ist sehr schwierig. Der Bestand der Ge-

meinden hat sich seit 1850 bis heute um lediglich 200 verringert. Das sind etwa 7 %. Die Gemeinden wollen eben unabhängig von ihren Schwierigkeiten bestehen und sich nur im schlimmsten Fall eingemeinden lassen. — Eine weitere Möglichkeit besteht in der Bildung eines Regionalverbandes. Dieser ist vorgesehen in einzelnen kantonalen Gesetzen: So etwa im zürcherischen Baugesetz oder im bernischen Gemeindegesetz. Der Regionalverband konnte sich bis heute nicht durchsetzen. Er ist am Willen der Gemeindepräsidenten, autonom zu bleiben, gescheitert. — Schließlich können sich die Gemeinden in Zweckverbänden zusammenschließen. Diese sind in der Schweiz sehr verbreitet. Die Gemeinden können Aufgaben über den Weg von Zweckverbänden, zum Beispiel Abfallbeseitigung, Gewässerschutz etc., lösen. Wir haben den berühmten Zweckverband der Gewässerschutzvereinigung für den Zugersee und den Aegerisee. Alle Gemeinden um diese beiden Seen sind in einem Zweckverband zusammengeschlossen und entscheiden über die Regelung der Abwässer in einem Parlament zusammen mit dem Kanton Zug, der diesem Zweckverband auch beigetreten ist. Dieser Zweckverband enthält organisatorische Elemente, die in die Zukunft weisen könnten.

Bill: Das Thema „Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart“ ist auf die deutsche, nicht auch auf die österreichische Rechtslage hin formuliert. Zwar gibt es in Österreich Gemeinden wie in der Bundesrepublik Deutschland. Es sind ihrer etwa 2300. Sie sehen sich im wesentlichen denselben aktuellen Aufgaben gegenüber wie die Gemeinden in Deutschland. Selbstverwaltungskörper von der Art der Kreise kennt die österreichische Rechtsordnung nur in einem seit 1920 bestehenden Verfassungsprogramm, das der hiezu zuständige Bundesverfassungsgesetzgeber aber bis heute nicht verwirklicht hat. Die Ebene, die bei Ihnen die Kreise einnehmen, ist bei uns mit den sogenannten Bezirksverwaltungsbehörden besetzt. Ihre Zahl beträgt etwas weniger als 100. Sie sind nach dem Territorialprinzip eingerichtet, monokratisch organisiert und besorgen als voll weisungsgebundene Behörden Aufgaben der Landes- wie auch der Bundesverwaltung.

Gegenüber den Gemeinden bilden die nächstgrößere Organisationseinheit mit Rechtsträgerqualität die Länder, sehen wir von Gemeindeverbänden im Sinne von Zweckverbänden ab. Da nach der Kompetenzlage wie nach Art und Umfang der von den Ländern tatsächlich wahrgenommenen Aufgaben in erster Linie die Länder mit der Bewältigung regionaler Pro-

bleme befaßt sind, will ich aus österreichischer Sicht über „Länder, Bezirksverwaltungsbehörden und Gemeinden vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart“ sprechen. Das Sonderphänomen „Wien“, das Land und Gemeinde zugleich ist, soll in die Betrachtung nicht einbezogen sein.

Lassen Sie mich zuerst Organisationen und Aufgabenbereich der Rechtsträger „Gemeinde“ und „Land“ und der Organe, die wir Bezirksverwaltungsbehörden nennen, unter Akzentuierung der Daten kurz skizzieren, die für unsere Fragestellung von besonderer Bedeutung sind.

Den Gemeinden garantiert die Bundesverfassung das Recht der Selbstverwaltung — oder mit anderen, gleichfalls der Verfassung entnommenen Worten — einen eigenen Wirkungsbereich, in welchem sie frei von Weisungen des Landes bzw. des Bundes Verwaltung ausüben und nur der Rechtsaufsicht und einer teilweisen Fachaufsicht vom Land bzw. vom Bund unterworfen sind.

Ferner haben die Gemeinden einen übertragenen Wirkungsbereich, den der Bürgermeister unter voller Bindung an die Weisungen der staatlichen Behörden des Bundes und des Landes wahrzunehmen hat.

Zum eigenen Wirkungsbereich gehört einmal die Sphäre, in der die Gemeinde als Privatrechtssubjekt auftritt, sei es in rein fiskalischer Funktion, sei es in unmittelbarer Verfolgung öffentlicher Zwecke. Zu dieser Sphäre normiert die Verfassung — sehen wir von den Aufsichtsregeln und einer Regelung über die Schulerhaltungspflicht ab — nicht mehr als dieses: „Die Gemeinde ist selbständiger Wirtschaftskörper. Sie hat das Recht, innerhalb der Schranken der allgemeinen Bundes- und Landesgesetze Vermögen aller Art zu besitzen, zu erwerben und darüber zu verfügen (und) wirtschaftliche Unternehmen zu betreiben.“ Die Gemeinden dürfen danach ohne sachbereichmäßige Beschränkung Verwaltung in den Formen des Privatrechts betreiben. Ihre erwerbswirtschaftliche Betätigung ist — so der unzweifelhafte Wille des historischen Gesetzgebers — nicht einmal durch das Subsidiaritätsprinzip begrenzt. Die gesetzliche Statuierung eines Vorbehalts aufsichtsbehördlicher Genehmigung für einzelne Maßnahmen, aber nur zum Schutze überörtlicher Interessen, ist allerdings zulässig. Zu der wichtigen Frage, ob und inwieweit man den Gemeinden Pflichtaufgaben auferlegen kann, schweigt die Verfassung. Daraus ist nicht zu schließen, wie dies verständlicherweise manche Gemeindejuristen tun, daß die Auferlegung von Pflichtaufgaben durch den Gesetzgeber unzulässig sei. Bei der Auferlegung

dieser Pflichtaufgaben muß jedoch die individuelle Leistungskraft der einzelnen Gemeinde berücksichtigt werden.

Der für die aktuelle Aufgabenproblematik auf Gemeindeebene weniger bedeutsame hoheitliche Teil des eigenen Wirkungsbereiches umfaßt neben dem Recht, im Rahmen der Finanzverfassung Abgaben auszuschreiben und den Gemeindehaushalt selbständig zu führen, „alle Angelegenheiten, die im ausschließlichen oder überwiegenden Interesse der in der Gemeinde verkörperten örtlichen Gemeinschaft gelegen und geeignet sind, durch die Gemeinschaft innerhalb ihrer örtlichen Grenzen besorgt zu werden“. Diese Generalklausel ist auf die „Gemeinde in abstracto“, auf eine gedachte Einheitsgemeinde zu beziehen. Welches immer diese sonderbare Größe sein mag: Diese Orientierung an der abstrakten Einheitsgemeinde bedeutet, daß der Bereich der Selbstverwaltung in einer Gemeinde mit nicht mehr als 500 Einwohnern derselbe ist wie der in einer Gemeinde mit 20.000 oder mehr Einwohnern. Zur zitierten Generalklausel tritt dann noch eine demonstrative Aufzählung und die Ermächtigung zur Erlassung gesetzesvertretender ortspolizeilicher Verordnungen hinzu. Die beispielsweise Aufzählung, welche die Generalklausel illustrieren soll, nennt neben traditionellen schon im Reichsgemeindengesetz von 1862 bekannte Agenden wie „örtliche Sicherheitspolizei“ und „örtliche Straßenpolizei“ eine fraglos sehr bedeutsame Aufgabe der Gegenwart: die „örtliche Raumplanung“. Das ist die aus dem Baurecht erwachsene Befugnis zur Aufstellung eines hoheitlichen Bodennutzungsplanes.

Von nicht geringer praktischer Bedeutung — heute besonders im Blick auf den Umweltschutz — ist die erwähnte Verordnungsermächtigung. Die Gemeinden dürfen im eigenen Wirkungsbereich ortspolizeiliche Verordnungen zur Abwehr von das Gemeinschaftsleben störenden Mißständen erlassen und Verwaltungsübertretungen vorsehen. Die Verordnungen dürfen nicht gegen bestehende Gesetze und Verordnungen des Bundes und des Landes verstoßen. Die Gemeinden haben danach die Möglichkeit, auf auftretende Mißstände schnell zu reagieren. Sie sind nicht genötigt, auf die Reaktion des Gesetzgebers zu warten.

Die Länder interessieren uns angesichts der Prävalenz nicht hoheitlich zu erledigender Aufgaben vor allem als Vermögenträger. Auch für die Länder fehlt in Österreich eine sachbereichsmäßige Abgrenzung ihrer Aktivitäten als Privatrechtssubjekte. In der Frage der Inpflichtnahme der Länder für nichthoheitliche Aufgaben verschweigt sich die Bundesverfassung (gleich wie bei den Gemeinden). Die Statuierung solcher

Pflichten durch die Landesgesetzgebung ist ganz unproblematisch, z. B. bei der Sozialhilfe. Schwieriger und nur in Ansätzen diskutiert ist die Frage, ob auch der Bundesgesetzgeber den Ländern Pflichtaufgaben im Rahmen der nichthoheitlichen Verwaltung auferlegen darf. In der Praxis geschieht dies jedenfalls. Die Versorgungspflicht auf dem Krankenanstaltensektor und die Aufgaben der Länder in der Wohnbauförderung mögen als Beispiele hierfür genannt werden.

Hinsichtlich der hoheitlichen Kompetenzen sei darauf verwiesen, daß die Raumordnung, eine der aktuellsten Aufgaben, wohl prinzipiell in die Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenz der Länder fällt. Der Bund ist nur auf einzelnen Sektoren zur Festlegung der Bodennutzung befugt, insbesondere was die Bundesstraßen, die Eisenbahnen und Anlagen der Schifffahrt und der Luftfahrt betrifft. Die Länder erlassen also in Österreich die Raumordnungsgesetze. Diese ermächtigen die Landesregierungen, Entwicklungsprogramme zu erlassen, die die Gemeinden und die Investitions- und Subventionstätigkeit der Länder binden. Von der Ermächtigung wird in unterschiedlichem Maße Gebrauch gemacht. Sieht man von Niederösterreich und Kärnten ab, gibt es zur Zeit kaum Entwicklungsprogramme, und wenn sie bestehen, sind sie so grobmaschig, daß sie die örtliche Raumplanung nicht erheblich einengen.

Die Bezirksverwaltungsbehörden sind, wie gesagt, in Österreich monokratische Behörden dezentrierter staatlicher Verwaltung. Außerhalb der Städte mit eigenem Statut heißen sie Bezirkshauptmannschaften. Ihr Leiter ist ein Berufsbeamter, der vom Land ernannt wird, der Bezirkshauptmann. In Städten mit eigenem Statut fungiert der Bürgermeister als Bezirkshauptmann. Sein Amtsapparat ist der Magistrat. Die Bezirksverwaltungsbehörden sind vor allem zum hoheitlichen, in der Regel relativ dicht determinierten Gesetzesvollzug berufen. Aufgaben der Verwaltung in den Formen des Privatrechtes treten demgegenüber zurück, denn das Land nimmt zumeist die Aufgaben der Verwaltung in den Formen des Privatrechtes zentral wahr.

Die Ausrichtung auf relativ stark determinierten Gesetzesvollzug prägt aber nur die rechtliche Konzeption der Bezirksverwaltungsbehörden. Der Realbefund sieht anders aus. Die Bezirkshauptmänner verstehen sich nicht nur als für den Gesetzesvollzug verpflichtete Beamte, sondern sie sehen sich vielfach, sogar in erster Linie, als Bezirkspolitiker. Als solche treten sie als überaus wichtige Mittler zwischen der Bezirksbevölkerung und der Gemeinde einerseits und dem Land, allen-

falls auch dem Bund, andererseits auf. Sie beeinflussen weit über ihren Zuständigkeitsbereich hinaus die Entwicklung in ihrem Bezirk, insbesondere auch auf dem Sektor der Infrastruktur durch eine Vielzahl informeller Kontakte mit Gemeinden, Interessenvertretungen, politischen Parteien usw. Der Aufgabenbereich und das Ziel des Bezirkshauptmanns als Bezirkspolitiker entsprechen also durchaus dem, was für die Selbstverwaltung typisch ist.

Die Hauptprobleme, die sich angesichts der von mir grob skizzierten, im wesentlichen bundesverfassungsrechtlich fixierten organisationsrechtlichen und kompetenzrechtlichen Rahmenbedingungen bei der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben der Gegenwart stellen, betreffen aus meiner Sicht die Gemeindegroße samt ihrer Verwaltungskraft, die Aufgabenzuordnung, die Frage der Koordination zwischen Gemeinden und Land und das Pro und Kontra der als Verfassungsprogramm seit 1920 vorgesehenen Einrichtung von Selbstverwaltungskörpern auf Bezirksebene. Hinzu tritt last not least die Finanzierungsfrage.

Zu den Gemeindegroßen ist zu sagen: Gebietsreformen sind erfolgt. Dennoch ist die Gemeindestruktur in Österreich angesichts des Einheitsgemeindepinzips und des Anliegens grosso modo gleicher kommunaler Versorgungsstandards nicht optimal. Viele Gemeinden sind bei weitem überfordert durch die Aufgabe, die ihnen überantworteten Funktionen in echter, freier Selbstverwaltung auszuüben. Daher ist auch ihre Verwaltungskraft in der Regel nicht günstig zu beurteilen. Kommunale Gebietsreformen sind indes ein heißes politisches Eisen, bei Ihnen wie bei uns. In Österreich wird dies vom Gesetzgeber berücksichtigt. Er verlangt für Gebietsänderungen fast durchwegs ein Landesgesetz.

Was die Aufgabenzuweisung anbelangt, ist m. E. jedenfalls anzustreben, daß man zu einer ebenenspezifischen Aufgabenzuweisung in der Verwaltung in den Formen des Privatrechtes gelangt. Auch wäre ins Auge zu fassen, die Zuständigkeit der Bezirkshauptmannschaften der Realität besser anzupassen. Im übrigen wäre zu sehen, inwieweit sich kommunale Strukturen durch interkommunale Zusammenarbeit verbessern lassen, ehe weitere Überlegungen in Sachen einer Funktionalreform angestellt werden.

Zur Koordinationsproblematik ist folgendes zu sagen: Soweit das Privatrecht angewendet werden kann, ist das Koordinationsinstrumentarium gewiß ausreichend. Es entspricht jenem Instrumentarium, das auch dem Privaten zur Verfügung steht.

Was hingegen die Möglichkeit der Koordination durch öffentlich-rechtliche Instrumente anbelangt, ist die Auswahl, die den Gemeinden und den Ländern gegeben ist, bescheiden. Die Gesetzgeber kennen zwar mehr und mehr die Interdependenz der Maßnahmen verschiedener Entscheidungsträger, ziehen aber vor allem Koordinationsinstrumente von schwächerem Wirkungsgrad vor, wie Information, Anhörung, Bedachtnahme, Benehmensherstellung. Die österreichischen Raumordnungsgesetze sind ein gutes Beispiel dafür.

Wirksamer, der kommunalen Freiheit aber gefährlich, ist das Instrument des Genehmigungsvorbehalts, das auch in den Dienst der Koordination gestellt werden kann. Es spielt unter diesem Aspekt insbesondere im Raumordnungsrecht eine große Rolle, denn alle Flächenbesiedlungspläne bedürfen der Genehmigung der Landesregierung.

Allgemeine oder wenigstens größere Bereiche umfassende Ermächtigungen zum Abschluß von öffentlich-rechtlichen Verträgen zwischen den Gemeinden oder zwischen Gemeinden und Land gibt es nicht.

Was die Zusammenarbeit in organisationsrechtlicher Weise anbelangt, ist zu sagen, daß Verwaltungsgemeinschaften fast nach allen Gemeindeordnungen gegründet werden können. Das sind aber nur Geschäftseinrichtungen zur gemeinsamen Besorgung von Verwaltungsaufgaben; es sind keine eigenen Entscheidungsträger.

Die Möglichkeit, Gemeindeverbände als Zweckverbände zu bilden, ist weitgehend beschränkt. Die meisten Länder sehen Gemeindeverbände nur für einzelne Sektoren vor, zum Beispiel Sozialhilfeverbände, Krankenanstaltenverbände, Schulgemeinden. Eine allgemeine Ermächtigung, für einzelne Zwecke der im Landesvollzugsbereich liegenden Kommunalaufgaben Gemeindeverbände zu gründen, gibt es nur in drei Ländern, in Niederösterreich, in Tirol und in Vorarlberg. Die Neigung, von dieser Ermächtigung Gebrauch zu machen, ist materienweise unterschiedlich. Gemeindeverbände zur Besorgung der Abwasser- und Müllbeseitigung sind häufig. Raumplanungsverbände hingegen gibt es in Österreich nicht. Hier werden Vereine, die Entscheidungsgrundlagen oder -empfehlungen erarbeiten, vorgezogen.

Blicken wir nun auf die Bezirksebene und auf das Pro und Kontra einer Selbstverwaltungsorganisation in diesem Bereich! Soweit der Vollzug relativ dicht determinierter Gesetze in Frage steht, halte ich, *Kelsen* und *Merkl* folgend, monokratisch organisierte, mit Berufsbeamten ausgestattete Behörden aus der Sicht der Demokratie und des Rechtsstaates noch im-

mer für die vergleichsweise beste Lösung. Dort wo Gestaltungsfreiheit gegeben ist, also dort, wo sich der Bezirkshauptmann als Bezirkspolitiker betätigt, scheint mir viel eher ein Raum für Selbstverwaltung zu sein. Damit möchte ich aber einer Demokratisierung der Bezirksverwaltung — unter diesem Schlagwort firmiert das Problem in Österreich — nicht unbedingt das Wort reden. Man sollte zunächst einmal sehen, wie die interkommunale Zusammenarbeit verbessert werden kann, die den Vorteil hat, größere Differenzierungsmöglichkeiten zu bieten als ein Selbstverwaltungskörper auf Bezirksebene. Ergänzend dazu wäre eine der Realität besser entsprechende Zuständigkeitszuweisung an die Bezirksverwaltungsbehörden vorzusehen und ferner auch die Binnenstruktur der Bezirksverwaltungsbehörden besser auf die Aufgaben, die nicht im Gesetzesvollzug liegen, auszurichten. Ich denke hier sowohl an die Veränderung hinsichtlich der personellen Ausstattung als auch an die Einrichtung von Beiräten.

Schließlich, d. h. erst dann, wenn all diese Dinge vollzogen und Erfahrungen gesammelt sind, könnte man sich der Frage der Bildung von Selbstverwaltungskörpern auf Bezirksebene zuwenden. Doch sollte man, wie *Miehsler* mit Recht betont hat, zuvor prüfen, ob die bestehenden Bezirke den relevanten soziologischen und ökonomischen Zusammenhängen entsprechen. Das ist eine noch offene Frage.

Zur Finanzierungsproblematik schlagwortartig drei Feststellungen!

1. Die Verteilung der Besteuerungsrechte und der Ertragsanteile hat in Österreich nach dem sogenannten Kostenträgungsgrundsatz zu erfolgen. Danach trägt jede Gebietskörperschaft die Kosten der Erfüllung ihrer Aufgaben selbst, soweit nicht der Gesetzgeber etwas anderes bestimmt, was die Umverteilung der Kosten nach unten, nicht aber nach oben ermöglicht. Dieser Kostenträgungsgrundsatz erweist sich als Kriterium für den Finanzausgleich als relativ schwach; einmal deshalb, weil es mit der Feststellung des Bedarfes noch ziemlich schlecht bestellt ist und sodann, weil freiwillig übernommene Aufgaben eine große Rolle spielen und solcherart eine Basis für die Berechnung der von den Gebietskörperschaften zu tragenden Lasten fehlt.

2. Zweckgebundene Zuschüsse spielen in der Kommunalfinanzierung bei Ihnen wie bei uns eine erhebliche Rolle. Das gleiche gilt für die Kreditaufnahme. Auch sie ist ein wichtiges Instrument für die Finanzierung der Gemeindeaufgaben.

3. Der nun schon mehrfach erwähnte, weitgehende Mangel einer ebenenspezifischen Zuordnung der Aufgaben auf dem

Gebiete der Verwaltung in den Formen des Privatrechts führt dazu, daß die Gemeinden einen Ausgabenverbund herstellen können, daß sie sich also an Gemeinschaftsfinanzierungen beteiligen können, und zwar auch in jenen Fällen, in denen ausnahmsweise eine Gebietskörperschaft mit der Aufgabenerfüllung betraut ist. So beteiligen sich Gemeinden und Länder am Bundesstraßenbau, am Bundesbahnausbau oder am Bundesschulbau. Das führt mitunter dazu, daß die Bemühungen des Bundes um Finanzbeteiligungen zum Schaden der leistungsschwachen Gebietskörperschaften, wie der Innsbrucker Finanzwissenschaftler *Smekal* richtig festgestellt hat, mitunter den Charakter von Versteigerungen an den Meistbietenden annehmen.

Statt einer Zusammenfassung lassen Sie mich zuletzt noch folgendes sagen: Organisationsreformen, neue Aufgabenzuweisungen, Verbesserungen der Finanzierungsregeln und andere rechtliche Reformen allein reichen nicht aus, um die Erfüllung öffentlicher Aufgaben der Gegenwart zu verbessern. Ich sage das ganz bewußt trotz meiner Affinität zur Reinen Rechtslehre und so schwer es einem in seinen Gegenstand verliebten Juristen fallen mag: Das Funktionieren der Verwaltung hängt von einer Vielzahl weiterer Faktoren ab, die man bei einer *de lege ferenda*-Erörterung der Problematik mit ins Spiel bringen müßte. Unter diesen Faktoren scheint aus meiner Sicht der Stil der Verwaltung und der Stil der Politik von ganz besonderer Bedeutung. Diesen zu reformieren, ihn auf erhöhte Rationalität auszurichten, erscheint mir besonders wichtig. Allerdings, wenn ich die menschliche Natur richtig einschätze, ist das das schwierigste der Reformprobleme, die wir haben.

Vorsitzender: Zum ersten Punkt, kommunale Wirkungskreise und Verfassungsfragen der Selbstverwaltungsgarantie, darf ich Herrn *Zacher* das Wort geben.

Zacher: Ich fürchte, mich nicht ganz im Rahmen von Ziffer 1) zu halten. Ich spreche wahrscheinlich mehr vom kommunalen Wirkungskreis als von der Verfassungsgarantie.

Ich habe bei den beiden Referaten von heute vormittag den Eindruck bekommen, daß wir einen sehr ausführlichen Überblick über das gewonnen haben, was man über die Gemeinden vom Standpunkt und vom Erfahrungshorizont des gemeindlichen Management aus sagen kann. Daher das Bewußtsein, daß gemeindliche Aufgaben abwandern, daß damit ein Kompetenzverlust eintritt, wobei, weil die Kompetenz als Selbstzweck bewertet wird, dieser Verlust entsprechend bedauert

wird. Der Gedanke, daß die Mitwirkung in höheren Gremien eine Kompensation darstellen könnte, ist ebenfalls ein Gedanke, der aus der Sicht des kommunalen Management kommt. Das Wehklagen über die mangelnde Finanzausstattung gehört ganz in diesen Zusammenhang, die Abhängigkeit von Dotationen ebenfalls. Die Betonung der Schwierigkeiten mit dem Rat und mit den Parteien erwächst ebenfalls aus dieser Sicht. Was ich dagegen vermißt habe, und was ich bei dem Thema ganz zentral erwartet hätte, ist ein objektives Bild, eine *Vision einer richtigen Ordnung* der Gemeinde. Welches sind die Aufgaben der Gemeinde? Welche Bedeutung hat sie in unserer Gesellschaft, und welche *Bedeutung* hat sie *in unserem Staat*?

Was etwa ist der Dienst, den die Gemeinde an der Demokratie zu leisten hat? Das Problem ist bekannt. Ich möchte ein anderes, weniger artikuliertes Problem deshalb näher ansprechen: den Dienst, den die Gemeinde in unserem Rechtsstaat zu leisten hat. Der Rechtsstaat in seiner normalen Gesetzlichkeit gerät in der Gemeinde in eine prekäre Situation. Wir kennen alle das Problem, daß es in der Gemeinde keine genaue Gewaltenteilung gibt, sondern nur eine solche rudimentärer Art. Aber von nicht weniger unterschiedlicher Tragweite ist das Gesetzmäßigkeitsprinzip. Rechtlichkeit, wie sie bei großen Verwaltungen schon institutionell notwendig ist, wird in den kleinen Gemeinden weitgehend ersetzt durch soziale Normen. Der Kampf des Bürgers ums Recht in einer kleinen Gemeinde kann zu seiner sozialen Ächtung führen; er kann ihn gar nicht austragen. Das führt zu einem Defizit an institutioneller Rechtsstaatlichkeit. Auf der anderen Seite steckt darin auch ein freiheitliches Element, wie wir es gerade bei den Schweizer Gemeinden beobachten können, indem freiwillig akzeptierte Normen den sozialen Zwang ersetzen. Dabei ist die Gemeinde je nach der Größe in einer ganz unterschiedlichen Stellung zum Rechtsstaat; sie ist in einer komplementären Funktion gegenüber dem Rechtsstaat.

Auf der anderen Seite habe ich Ausführungen darüber vermißt, was die Gemeinde *für den Bürger* sein kann, was sie für seine Entfaltung sein kann, was sie gegen ihn sein kann und was sie in Gefährdung seiner Grundrechte sein kann.

Was die öffentlichen Aufgaben der Gegenwart sind, hätte man m. E. noch deutlicher sagen müssen. Und ebenso hätte man deutlicher sagen müssen, daß Gemeinden und Kreise sehr unterschiedliche Dinge sind.

Verzeihen Sie, wenn ich die Verlustliste fortführe. Die Unterschiede in der politischen Potenz der Gemeinden halte ich

für einen sehr wichtigen Punkt; denn man kann von der Selbstverwaltungsgarantie, kann von all den Schwierigkeiten nicht in der gleichen Weise über eine Landgemeinde wie über eine Großstadt reden. Herr *Fleiner* hat das für die schweizerischen Verhältnisse sehr eindrucksvoll aufgezeichnet. Man denke etwa an das komplementäre Verhältnis Gemeinde — Kreis — Staat. Und man denke an die Funktion der Aufsicht. Diese läuft gegenüber einer Großstadt weitgehend leer, weil die politische Funktion der Großstadt viel zu nachhaltig ist, als daß eine Aufsichtsbehörde sich leichthin einmischen würde. Die Aufsicht feiert ihre Urständ gegenüber den kleinen, schwachen Gemeinden (womit ich nichts gegen die Aufsicht gesagt haben möchte).

Wenn man eine Verlustliste aufzeigt, ist man in der Verlegenheit, etwas darüber zu sagen, wie man sich vorgestellt hätte, daß sie ausgefüllt würde. Da möchte ich die Frage nach den Gegenwartsaufgaben der Gemeinden nennen. Ich glaube, man müßte hier vor allem die Gestaltung der Lebensbedingungen der Menschen sehen. Wir haben von der Daseinsvorsorge gehört. Aber dies trifft komplex zusammen mit der Gestaltung der Lebensbedingungen im Bildungssektor, im Erholungs- und Freizeitsektor. In einer modernen Gemeinde wird das ganze Bild der Umwelt (diese nicht bloß im Sinne von Grünzonen) von ihr getragen. Von hier aus müßten wir fragen: welche Ziele sind der Gemeinde von der Verfassung vorgegeben? Wo sind die Konflikte? Es geht da auch um ein Pluralismusproblem: in der gemeindlichen Kulturpolitik, in der kommunalen Sozialpolitik; um die Abgrenzung zu den gesellschaftlichen Verbänden, andererseits zu den Faktoren der Wirtschaft. Was kann die Gemeinde selber machen? Wir reden heute von der Privatisierung. Was ist daran politisch und rechtlich richtig?

Diese Problematik verdichtet sich in zwei Bereichen, nämlich zunächst einmal im Bereich der Verteilungsordnung. Wir haben ein klassisches Verteilungs- und Umverteilungsinstrumentarium. Das sind die Steuern; und das ist die Enteignung, wenn es um Grundbesitz geht. Das ist vertraut. Da geht es um Vermögen. Heute hat die Gemeinde aber permanent unmittelbare Lebenschancen zuzuteilen und umzuverteilen. Damit erwächst ein ganz neuer Ordnungsbedarf. Der gemeindlichen Kompetenz, Lebensbedingungen zu gestalten und zuzuteilen, entspricht eine rechtliche Sensibilisierung dieser Lebenschancen, die sich in Grundrechtskonflikten gerade im Nichtvermögens-Bereich ausdrücken.

Der zweite Bereich, in dem sich die Problematik der kommunalen Verantwortung für die Lebenschancen verdichtet,

sind die gemeindlichen Dienstleistungen im ganzen Feld der Betreuungs-, Unterbringungs- und Pflegedienste, wo die Gemeinden eine große Pflicht haben, auf der anderen Seite eine große Verantwortung gegenüber den Menschen tragen, die ihnen anvertraut sind. Da leben die Gemeinden in einem großen Erfüllungsdefizit, in einer großen Schizophrenie. Das Recht des Sozialstaats geht in bezug auf die Betreuung der Menschen Zusagen ein, welche der Sozialstaat und seine Gemeinden und Kreise nicht voll einlösen können. Sie könnten es nicht, wenn sie versuchen würden, die Dienste selbst zu erbringen. Und sie können es nicht, wenn sie die Erfüllung ihrer Aufgaben auf freie (karitative und privatwirtschaftliche) Träger übertragen, deren Eigenständigkeit eine zu weitgehende Kontrolle verbietet und deren Möglichkeiten hinter dem gebotenen rechts- und sozialstaatlichen Optimum institutionalisierter Pflege zurückbleiben. Das Pflegedefizit ist ein solches der Gesellschaft. Und die Skala von Ordnungs- und Erfüllungsträgern (Bund, Länder, Kreise, Bezirke, Gemeinden, Verbände und privatwirtschaftliche Träger) vermag es so wenig zu überwinden, so gut sie es verdeckt.

Erlauben Sie mir, ein letztes Problem zu erwähnen, das überhaupt nicht zur Sprache gekommen ist, nämlich die Personalverwaltung. Die Personalverwaltung ist in allen Bereichen von Selbstverwaltung eine Zuflucht im Rückzug der Autonomie. Wenn man die Sache nicht mehr verwalten kann, verwaltet man wenigstens die Leute. Das ist in vielen Bereichen der Selbstverwaltung zu einem Selbstzweckspiel geworden, das aber große politische Wirkung hat. Hier verzeichnen wir wesentliche Veränderungen durch die Personalvertretung, durch die Einwirkungen der Gewerkschaften und Beamtenverbände, durch die Beschränkungen der Kommunen im Rahmen der Tarifgemeinschaft, durch welche die kommunale Autonomie in einer ganz anderen Weise abwandert als auf den Staat hin. Wir beobachten aber auch Ausweitungen dieser Spielräume durch Personalpolitik bei den „Gemeindetöchtern“. Wir haben hier große Probleme angesichts der unterschiedlichen Gemeindegrößen. Wir haben sehr unterschiedliche Laufbahnprobleme, Ausleseprobleme, Möglichkeiten des Personalaustausches. Vor allem aber haben wir das kommunale Ausbildungsproblem, denn bei den meisten Dingen, mit denen die Gemeinde zu tun hat, können die Fehler nicht wie bei eingreifenden Verwaltungsakten (Steuerbescheiden usw.) durch Korrektur gutgemacht werden, sondern vieles von dem, was die Gemeinden zu tun haben, kann nur von vornherein richtig gemacht werden. Persönliche Dienste zum Beispiel können nur

von Anfang an richtig erbracht werden. Ein Gerichtsurteil darüber, daß ein Kind schlecht erzogen worden ist, ist kein Remedium gegen dessen falsche Erziehung. Richtiges Handeln aber setzt richtige Ausbildung voraus. Die Ausbildung des Personals muß von vornherein der Verwaltung den richtigen Weg weisen. Hier stellt sich den Gemeinden ein ganz zentrales sachliches Problem und ein Autonomieproblem.

Scheuner: Nur einige wenige Bemerkungen. Ein erster Punkt: Konzeption der Gemeinde. Unser Aufenthalt in der Stadt Basel läßt uns deutlich erkennen, wie unterschiedlich die schweizerische und die bundesdeutsche Auffassung der Gemeinde sind. Hier selbständige Gemeinden, deren Unabhängigkeit Bestandteil der staatlichen Konstitution ist. In Deutschland dagegen war die Gemeinde immer eine Schöpfung des Staates, zuzeiten in Aufgabe und Gebiet vom Staat weitgehend umgeformt. Die Gemeinde ist praktisch ein mit einer Selbständigkeit ausgestatteter Teil der gesamten Verwaltung des Staates. Die Problematik der Gemeindeaufgaben würde ich vielleicht etwas anders betrachten als die beiden Referenten, die uns die übliche Klage über das Schwinden der eigenen Aufgaben der Gemeinde vor Augen geführt haben. Die Finanzmasse der Gemeinden dürfte heute kaum geringer in der Relation sein als vor dreißig Jahren. Im Investitionsprogramm der Bundesregierung nehmen ihre Anlagen sogar einen großen Platz ein. Auch bewahren sie eine erhebliche Entscheidungsfähigkeit in Sach- und Personalfragen, auch im Bereich der ihnen gesetzlich übertragenen Aufgaben. Der Unterschied von Selbstverwaltungs- und Pflichtaufgaben ist in der Praxis nicht so groß, wie er hier erschien. Die Klage über das Schwinden der Selbständigkeit scheint mir daher nicht voll berechtigt. Die Gemeinden können — Herr *Zacher* hat das ausgeführt — selbständige Verfügungen in der Personalverwaltung, im Dienstleistungsbereich, im ästhetischen Raum und in der Kulturpflege treffen.

Ich komme zum dritten Punkt: Wohl des Bürgers. Auch hier stimme ich Herrn *Zacher* bei: Ein entscheidender Gesichtspunkt der Gemeindeverwaltungen ist der, daß sie dem Bürger nah sind und für ihn Aufgaben erfüllen. Daher soll auch die Verwaltung der Gemeinden wirklich Ausdruck der Selbstbestimmung der Bürger sein. Dabei ist aber die kommunale Verwaltung — und zu ihr zählt auch die Gemeindevertretung, die an ihr teilnimmt — allen Bürgern verpflichtet. Wenn sich Auffassungen geltend machen, eine Gemeindeverwaltung sei nur ihren Wählern gegenüber verantwortlich, so steht das mit dieser

gesetzlichen Verpflichtung nicht im Einklang. Denn die Gemeindeverwaltung führt Gesetze aus, auch die Gemeindevertretung, die nicht nur Legislative ist. Das hätte vielleicht wie andere organisatorische Fragen näher ausgeführt sein können.

Erlauben Sie einen vierten Punkt auszuführen, der die Aufgabenstellung der Gemeinde betrifft. Gegenüber den schweizerischen Verhältnissen zeigt sich hier wieder eine Differenz in der Bundesrepublik darin, daß wir bei uns vom Gedanken der Einheitlichkeit der Aufgaben und der Uniformität ihrer Erledigung ausgehen. Eine Situation, daß in einer Gemeinde oder einem Lande die Steuerlast wesentlich verschieden wäre, würde in der Bundesrepublik als Verstoß gegen die Rechtsgleichheit empfunden werden. Wir erwarten eine sehr gleichförmige Verwaltungsleistung, zahlen aber dafür den Preis einer geringeren Selbständigkeit in den regionalen und kommunalen Verhältnissen.

Einen Punkt darf ich noch erwähnen. War es eine gute Entwicklung der deutschen Gemeindeordnungen, daß man den Unterschied zwischen Städten und Landgemeinden aufhob? Man schloß sich damit der westeuropäischen Entwicklung, etwa in Frankreich oder den Niederlanden, an. Aber hätte man nicht besser diesen Unterschied festgehalten, weil damit auch Unterschiede des Aufgabenkreises sich verbinden können? Endlich die Bemerkung, daß die beklagte Ausdehnung der gesetzlichen Bindungen der Gemeinden zum Teil auch auf die Abschwächung der Staatsaufsicht zurückzuführen ist, die den Staat nötigt, das, was er nicht beaufsichtigen kann, durch gesetzliche Vorschriften abzusichern.

Hans Meyer: Im Gegensatz zu Herrn *Zacher* möchte ich nicht über das sprechen, was die Referenten nicht gesagt haben, sondern über das, was sie gesagt haben. Ich beschränke mich auf Herrn *Blümel*, weil ich mit seinen Grundsätzen im Gegensatz zu einigen Einzelausführungen nicht übereinstimme. Mir scheint, daß er zu sehr dem *genius loci* geopfert hat. Er hat nämlich ein Bild à la *Böcklin* gemalt: sehr viel Schwarz und selbst dort, wo Licht einfällt, ist es fahl oder tödlich. Mir scheint, daß dieses Bild — wir haben es ja nicht mit Kunst, sondern mit Wissenschaft zu tun — durch eine einseitige Analyse entstanden ist. Ich will das an drei Beispielen klarmachen, die zeigen, daß wir am „Totenbett der Selbstverwaltung“ falsche Tränen weinen. Wenn z. B. von der Vergesetzlichung gesprochen wird, die die Gemeinden so furchtbar treffe, so weinen wir darüber und weinen gleichzeitig, daß der Rechtsstaat etwa in Bereiche der Leistungsverwaltung so schwach entwickelt

ist, oder aber wir beklagen einerseits die starke Vergesetzlichung und andererseits, daß die Gesetze so schludrig sind, den ausführenden Organen so weiten Spielraum lassen, viele Generalklauseln und unbestimmte Rechtsbegriffe für Ermessensentscheidungen enthalten. Ich möchte da an Herrn *Scheuner* anknüpfen: Der Spielraum der Gemeinden in der Ausführung der Gesetze geht erstaunlich weit. Wir stehen keineswegs am Totenbett der Selbstverwaltung, diese ist vielmehr außerordentlich lebendig. M. E. geht Herr *Blümel* von einer Selbstverwaltung aus, von der ich bezweifle, daß es sie selbst im Jahr 1895 oder wann je gegeben hat.

Zweites Beispiel von den falschen Tränen: Wir sprechen von den goldenen Zügeln — das ist ja ein bekanntes Bild — und vergessen dabei, daß die Zügel zwei Enden haben und die Gemeinden durchaus die Technik beherrschen, an dem einen Zügelende zu ziehen. Es ist keineswegs so, daß nur sie die Trense im Maul haben.

Das Dritte: Wir beweinen etwa die Nachteile der Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund und Ländern und Herr *Blümel* schlägt uns vor, neue Gemeinschaftsaufgaben zwischen den Gemeinden und den Ländern zu schaffen. Das Letztere brächte natürlich noch viel mehr Unzuträglichkeiten. Stellen Sie sich die Massen von Beteiligten vor!

Dies alles sind Einseitigkeiten, die m. E. darauf beruhen, daß die verfassungsrechtliche Stellung der Gemeinden falsch gesehen wird. Sie wird so gesehen, wie Herr *Scheuner* sie skizziert hat und wie es traditionell überkommen ist. Die Schwierigkeit liegt darin, daß das Bundesverfassungsgericht in seiner ersten Entscheidung zur Selbstverwaltungsgarantie, die höchst unglücklich gewesen ist, mit einer in der damaligen Zeit verständlichen Phantasiearmut geurteilt und die Theorie der Weimarer Zeit zum Teil wörtlich übernommen hat, ohne zu überlegen, daß erstens der Text und zweitens die Stellung des betreffenden Artikels anders ist. Der Artikel 127 der Weimarer Verfassung stand im Grundrechtsteil, der Artikel 28 steht im Organisationsteil. Es hätte klar werden müssen, daß im Grundgesetz den Gemeinden eine andere Funktion zugesprochen wird.

Ich würde die Funktion dreifach kennzeichnen: Einmal ist die Gemeinde eine Selbstbestimmungs-Institution, also ein politischer Körper. Das ist das Wesentliche der Gemeinde, und darum sind auch die Worte, die Herr *Blümel* zur Bürgernähe gesagt hat, verräterisch. Wenn wir von Bürgernähe der Verwaltung sprechen, sprechen wir von einer Verwaltung, die eigentlich mit dem Bürger nichts zu tun hat, die ihm sozusagen

erst nahe gebracht werden muß. Die Verwaltung der Gemeinde ist aber die Verwaltung der Bürger, sie hat es zu sein. Ich habe den Eindruck, daß diese allgemeine Vorstellung sich in diesem Punkte ändert. Der zweite Punkt: Die Gemeinden sind die Rekrutierungsbasis für das politische Personal — eine ungewein wichtige Funktion, die sie erfüllen und die ihnen einen nicht zu unterschätzenden Einfluß auf die staatliche Willensbildung gibt. Das dritte Element: Die Gemeinden sind eine Form der Gewaltenteilung — und nicht die unwichtigste.

Die ersten zwei Punkte ergeben sich aus Art. 28 Abs. 1, den Herr *Blümel* überhaupt nicht erwähnt hat. Dort steht nämlich, daß das Volk in den Ländern, Kreisen und Gemeinden eine Vertretung haben muß. Es ist also eine völlige Homogenität der politischen Struktur vorgeschrieben. Wir gehen immer noch von einer Verwaltung aus, die eine Sachverwaltung ist, welche mit der politischen Verwaltung eigentlich nichts zu tun hat. Gemeindliche Verwaltung ist Sachverwaltung durch Politik. Dies muß man anerkennen, mit all den Schwierigkeiten, die sich daraus ergeben und die Herr *Zacher* genannt hat. Die Gewaltenteilungsfunktion ergibt sich aus Art. 28 Abs. 2.

In Konsequenz dieser Analyse würde ich z. B. die kommunale Neuordnung anders bewerten, als es hier geschehen ist. Die Vergrößerung der Systeme hat zu einem besseren Einfluß der neugeschaffenen großen Gemeinden geführt oder wird über kurz oder lang nach der Neubesetzung der Spitzenpositionen dazu führen.

Häberle: Mein Votum ist ein Plädoyer für die hohe *staats-educatorische* bzw. -integrierende, *bürgerdemokratische* und vor allem *kulturstaatliche* Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltung. Dies um so lieber, als die Herren *Zacher* und *Scheuner* eben parallele Tendenzen verfolgten. Die umfassende Sicht der „Gegenwartsaufgaben der Gemeinden“ ist unter drei Perspektiven zu sehen: 1. von einer *soziologischen* und 2. von einer *anthropologischen* Dimension aus, was 3. zu bestimmten verfassungsjuristischen Folgerungen führt.

Zum *ersten* Punkt zwei Fakten: Rund 50 % der deutschen Bundesbürger wohnen in Gemeinden mit *weniger* als 20 000 Einwohnern, und: Die Durchführung der kommunalen Gebietsreform hat den Bestand an Gemeinden in Westdeutschland bis August 1977 um 54 % verringert — Zahlen, die ich unter Vorbehalt nenne (es handelt sich um Zeitungsmeldungen unter Bezugnahme auf das Statistische Bundesamt). Sie zwingen zu Folgerungen in Richtung auf eine differenzierende Betrachtung

der Gemeinden und die Betonung der Wichtigkeit der verbliebenen Dörfer und Städte.

Zum zweiten Stichwort: „anthropologische Voraussetzung“. Was heißt Selbstverwaltung? Ich unterstreiche den Wortbestandteil „Selbst-“ als Verweisung auf die Selbstverständnisproblematik. Der Bürger möchte sich mit seiner Gemeinde und damit indirekt auch mit dem — demokratischen — Staat identifizieren können, die Gemeindestruktur wird konstitutiv für die Staatsform. Wir sollten an den Bürger in „seiner“ „Gemeinde“ denken, an das ursprünglich Menschliche, an die kommunale Selbstverwaltung als Verwaltung „vor Ort“. Der Bürger braucht diese Möglichkeit des Sich-selbst-Findens in seiner Umwelt. Hier wird die kulturstaatliche, die kulturverfassungsrechtliche Seite relevant, zugleich im Sinne des zweiten Gliederungsgesichtspunktes: „Kommunale Gebietskörperschaften als Leistungsträger“. Ich meine die kulturelle Daseinsvorsorge und die Schaffung von bürgerschaftlichen Identifizierungsmöglichkeiten, die *kommunal-kulturverfassungsrechtlichen* Perspektiven. Hierzu ein Schlüsselerlebnis in bezug auf mögliche Kulturpolitik in kommunalem Rahmen und Raum: Als ich heute in der Mittagspause durch Basel wanderte, entdeckte ich einen herrlichen Platz und ein Denkmal mit folgender Inschrift: „*Johann Peter Hebel* von seinen Verehrern in Basel 1899“. Hiermit können sich neben den Baslern auch Bürger, die von auswärts kommen, im überschaubaren Kreis identifizieren. Hier zeigt sich ein reiches Spektrum kultureller Vielfalt dessen, was in Gemeinden bzw. Stadtbezirken geschehen kann und konkret erlebbar ist. Ich denke an kulturelle kommunale Bildungseinrichtungen wie Orchester, Theater, auch Kinos u. ä., ebenso an kommunale Altenheime. In der phantasievollen Sorge für das „kulturelle Wohl“ ihrer Einwohner können und sollen die Gemeinden viel leisten. Hier wird Art. 1 ff. GG sehr konkret einschlägig: die Menschenwürde „vor Ort“, wie Herr *Zacher* dies andeutete, das Personal-Spontane, „kommunale Grundrechtsaufgaben“, „Bürgerfreiheit“ in dem Sinne, daß der Bürger sich eigeninitiativ entfalten kann und die Gemeinde als Individualität und örtliche Bürgergemeinschaft dem dient: als kulturelles Gegengewicht im oft grauen Einerlei der egalitären Sozialstaatlichkeit bzw. der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“. Hier ist grundrechtspolitisch, kulturstaatlich zu wirken — z. B. im Städtebauförderungsgesetz.

Ein Wort zu Punkt drei, zu den *verfassungsjuristischen Konsequenzen*, wegen der Uhr des Vorsitzenden nur in aller Kürze: Herr *Grawert*, ich begrüße sehr Ihre glückliche Formulierung von Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG als „unbeschriebener Sub-

stanzgarantie“ (Leitsatz I 5), ebenso Ihren Leitsatz IV 2 als Folgerung meiner beiden ersten Punkte. Denn dieser Begriff läßt die Entwicklungsoffenheit der Selbstverwaltungsgarantie bzw. -struktur zwischen „Anpassung und Widerstand“ erkennen. Der Erstreferent, Herr *Blümel*, sprach mit großem Recht von der erforderlichen — verfassungstheoretisch ja auch sonst geläufigen — behutsamen „Fortentwicklung“. Freilich bleibt ein kritischer Punkt: Ich bin mir nicht sicher, ob man rechtstheoretisch korrekt der sogenannten „substantiellen“ Sicht die „funktionelle“ gegenüberstellen kann. Denn auch das herkömmlich substantielle Verständnis der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie schützt ja — mit Recht — bestimmte traditionelle Funktionen der Gemeinden mit.

Scholz: Ich möchte an einige Punkte anknüpfen, die Herr *Zacher* und Herr *Scheuner* schon erwähnt haben, aber unter einem weiteren Aspekt, der mir in den bisherigen Beratungen etwas zu kurz gekommen zu sein scheint. Ich knüpfe an das Wort „Substanzgarantie“ an, das auch Herr *Häberle* verwendet hat. Ich glaube, daß dieser Begriff die gesamte Diskussion über die kommunale Selbstverwaltung allzu lange belastet hat; jene klassische Vorstellung einer immer wieder zurückschauenden, „substantiell“ messenden „Subtraktionsmethode“ und ihre Kontrollfrage, was ist an kompetenzieller Funktionssubstanz noch vorhanden und was nicht, führt — zumindest allein — nicht mehr weiter. Mit ihr wird wohl immer und sehr schnell das von Herrn *Meyer* beschriebene „Weinen ob der verlorenen Selbstverwaltung“ einsetzen.

Im Grunde geht es doch wesentlich um noch andere Dinge. Was kennzeichnet die kommunale Selbstverwaltung denn in Wirklichkeit noch als eigenständiges Kompetenzgefüge? Ich möchte dies hier mit dem Wort vom typisch-kommunalen, vom typisch-selbstverwaltungsmäßigen und typisch-selbstverwaltungspolitischen Stil umschreiben. Ich meine, daß dieser Tatbestand des kommunalen Verwaltungsstils einen außerordentlich wichtigen Punkt für unsere Fragestellung bildet.

Weiterhin: Die Selbstverwaltung hat nach Art. 28 Abs. 2 GG sicher nach wie vor eine wesentlich gesellschaftliche Funktion, und zwar nicht im Sinne jenes alten „romantischen“ Genossenschaftsdenkens, sondern im Sinne einer permanenten und als solche aufgegebenen Offenheit zur Gesellschaft und deren spezifisch örtlichen Problemstellungen hin. Hieraus erwächst eine evidente und selbstverwaltungspolitisch zentrale Innovationsfunktion der Gemeinden im Bereich von Aufgabenfindung und Aufgabenbewältigung. Herr *Zacher* und Herr *Scheuner*

haben dies bereits deutlich beschrieben. Gerade in diesen Zusammenhängen pflegt sich der typisch örtliche Verwaltungsstil, von Gemeinde zu Gemeinde, in unendlicher Vielfalt herauszubilden. Hier bestehen weite und immer noch intakte Funktionsräume der kommunalen Selbstverwaltung. Im gleichen Zusammenhang ist, mit Herrn *Scheuner*, auf die Unterschiede hinzuweisen, die nach wie vor zwischen der großen Stadtgemeinde und der Landgemeinde bestehen. Diese spezifischen Unterschiede haben wir m. E. viel zu sehr vergessen.

Schließlich noch ein anderer Aspekt zum funktionellen Substanzbereich, der gleichfalls bisher etwas zu kurz gekommen ist: das nach wie vor ganz beträchtliche kommunale Engagement im ökonomischen Bereich. Hier füllt die Gemeinde unzweifelhaft nach wie vor einen ganz zentralen Bereich wirklicher Eigeninitiative und Eigenverantwortung aus. Gerade hier haben die Gemeinden seit jeher und bis auf den heutigen Tag einen spezifischen Verwaltungsstil oder eine Vielfalt von Verwaltungsformen entwickelt, die sich von der staatlichen Verwaltung und ihren verwaltungsstaatlichen Formen entschieden abheben. Ich nenne nur das Stichwort „kooperative Verwaltungs- und Wirtschaftsformen“ (z. B. die gemischtwirtschaftlichen Unternehmen). Hier unterscheidet sich die kommunale Verwaltung in ihren spezifischen Gemeinschaftsbezügen zur Gesellschaft ganz maßgebend vom staatlichen Bereich. Im Gegensatz zur staatlichen Wirtschaftsverfassung ist die kommunale Wirtschaftsverfassung keineswegs in vergleichbarer Hinsicht durch die Konkurrenz von öffentlicher und privater Wirtschaft bzw. durch ein hieran anknüpfendes Konkurrenzdenken gekennzeichnet; die kommunale Wirtschaftsverfassung ist vielmehr und seit jeher maßgebend auch durch kooperative Formen gekennzeichnet; und diese prägen den kommunalen Wirtschaftsverwaltungsstil in einer maßgebenden und unter dem Aspekt noch verbliebener Selbstverwaltungssubstanz zu messenden Weise.

Man soll also nicht nur zurückblicken und verengend bloß nach einer jeweils noch verbliebenen, materiellen Funktionssubstanz fragen. Tut man dies zu einseitig, so gelangt man beispielsweise dahin, etwa Maßnahmen, wie die gemeindliche Gebiets- und Funktionalreform — Maßnahmen also, die die kommunale Verwaltung auch stärken — als lediglich selbstverwaltungsfeindliche Vereinheitlichungen zu begreifen. Das Bild von der angeblich alles vereinheitlichenden Dampfwalze ist in diesem Zusammenhang viel zu sehr in den Vordergrund getreten, und die nach wie vor bestehenden, lebendigen Energien und Formen wirklich eigenständiger Selbstverwaltung oder, mit

Art. 28 Abs. 2 GG gesprochen, wirklich bestehender „eigener Verantwortung“ werden hierüber vergessen. Dies scheint mir sehr gefährlich zu sein. Diese ganze Betrachtungsweise — Herr *Meyer* hat zu Recht auf deren schon zu Art. 127 WRV verfehlte Anlage hingewiesen — hat wesentlich daran mitgewirkt, daß jene selbstverwaltungspolitischen und interpretatorischen Schwierigkeiten entstanden sind, über die wir heute weinen.

Brohm: Ich erlaube mir, mich nicht streng an die vorgesehene Diskussionsgliederung zu halten; denn ich glaube, es führt uns nicht weiter, wenn wir eine abstrakte Diskussion über den Inhalt der Selbstverwaltungsgarantie führen. Das ist m. E. auch bei den vorangegangenen Diskussionsbeiträgen mehr oder weniger deutlich geworden. Die Selbstverwaltungsgarantie läßt sich nicht mit den Kriterien „örtlich“ und „überörtlich“ bestimmen; weiter lassen sich keine festen Aufgabenblöcke für die Selbstverwaltung und den übertragenen Wirkungskreis bilden. Insofern kann die Lösung letztlich nur darauf hinauslaufen, daß den Gemeinden Fragen zur autonomen Entscheidung zustehen und daß diese Fragen etwas Substantielles betreffen müssen, etwa in dem Sinne, wie es Herr *Grawert* in seinem Leitsatz 5 zum Ausdruck gebracht hat und wie es, wenn ich Herrn *Fleiner* richtig verstanden habe, der Rechtspraxis in der Schweiz jedenfalls in den Auswirkungen entspricht.

Analysiert man nun — und das ist notwendig — die Situation der Gemeinden, würde ich die Akzente etwas anders setzen, als es die Referenten getan haben, und auf die enormen Gestaltungsmöglichkeiten hinweisen, die den Gemeinden gerade durch die Planung zugewachsen sind. Wenn man bedenkt, daß Gemeinden — auf Gemeindeebene läßt sich das leichter realisieren als auf Landes- und Bundesebene — zur Entwicklungsplanung übergehen, daß sie integriert bauliche, wirtschaftliche, soziale, bildungspolitische und andere Aufgaben erfüllen, kann man ermessen, welche Gestaltungsmöglichkeiten ihnen hier zukommen. Herr *Zacher* hat das sehr treffend als Verteilung von Lebenschancen charakterisiert.

Als ich mich vorhin zu Wort meldete, wollte ich eigentlich diesen Gesichtspunkt hervorheben und ausführlicher darstellen. Nachdem dies bereits in den vorangegangenen Diskussionsbeiträgen fast zu pointiert geschehen ist, scheint es mir eher notwendig, diesen Aspekt wieder abzuschwächen. Herr *Blümel* hat in seinem Referat mehr oder weniger deutlich darauf hingewiesen, daß den Gemeinden durch die überörtliche Planung allmählich zu enge Fesseln angelegt werden. Diese Gefahr ist

nicht zu unterschätzen. Ich denke z. B. an die Landesentwicklungsplanung mit ihrem System der zentralen Orte. Wir haben in den Landesentwicklungsplänen schon heute Festlegungen, die der Expansion der einzelnen Gemeinden genaue Grenzen setzen oder setzen wollen. In dem Verbrauchermarkt-Urteil, das Herr *Blümel* in anderem Zusammenhang zitiert hat, war eine der Hauptfragen, ob eine Gemeinde eine Industrieansiedlung betreiben dürfe, die zu einer Größenordnung der Gemeinde führen mußte, die ihrer Einstufung im Landesentwicklungsplan nicht entsprach. Mir scheint, hier wird in der Tat Art. 28 GG relevant. Es ist unsere Aufgabe, diese überörtlichen Planungen in die gesetzten Schranken zurückzudrängen. Wenn wir in der Landesentwicklungsplanung ein solches System zentraler Orte entwickeln, dann darf das nur bedeuten, daß die einzelnen Zentralitätsgrade Minimalstandards für eine anzustrebende Entwicklung bedeuten, aber keine Höchstgrenzen, über die sich die Gemeinde nicht hinaus entwickeln dürfte. Insofern sollte man schon die starken Beschränkungen, die den Gemeinden gerade auch in der Planung gesamtpolitisch auferlegt werden, ebenfalls sehen. Mir scheint, man kann das Referat von Herrn *Blümel* in dieser Hinsicht nicht allzusehr angreifen.

Kisker: Ich komme auf das zurück, was Herr *Fleiner* hier gesagt und was Herr *Scheuner* dann aufgenommen hat, nämlich auf das Problem der Autonomie einerseits und der Einheitlichkeit andererseits. Dem Diskussionsbeitrag von Herrn *Fleiner* habe ich entnommen, daß man in der Schweiz erkannt hat, daß sich diese Quadratur des Zirkels nicht wird lösen lassen. Hingegen erweckt die Diskussion über die entsprechenden Probleme in der Bundesrepublik Deutschland den Eindruck, als ob wir eben doch versuchen wollten, Einheitlichkeit und Vielfalt (Autonomie) gleichzeitig zu haben. Ich glaube, um das zu erreichen, müßten wir mal wieder eine neue Selbstverwaltungstheorie entwickeln. Ich würde vorschlagen, sie „funktional-dialektisch“ zu nennen.

In der bundesstaatsrechtlichen Diskussion und in der Kommunaldiskussion fällt mir immer wieder auf, mit welcher bedenklichen Selbstverständlichkeit wir Vorschriften wie Art. 3 I, die Sozialstaatsklausel und Art. 72 II („Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“) verwenden, um Einschränkungen von Autonomie zu rechtfertigen. Es heißt dann — da komme ich auf das, was Herr *Scheuner* gesagt hat —, das sei einmal von der Verfassung her geboten und vor allem, der Bürger wolle das auch so. Der Bürger in der Bundesrepublik Deutschland gebe

sich mit der Vielfalt, wenn sie zu wirklich unterschiedlichen Lebensverhältnissen führt, nicht zufrieden. Diese These scheint mir nicht gesichert. Ich möchte den Referenten die Frage vorlegen, ob es nicht eine ganze Reihe von auf größere Einheitlichkeit abzielenden Koordinationsmechanismen gibt, auf die man getrost verzichten könnte. Muß z. B. Krankenhausbedarfsplanung sein? Ist eine Unterschiedlichkeit in der Qualität der Krankenhausversorgung nicht durchaus hinzunehmen? Ist es wirklich der Bürger, der protestiert, wenn nicht alles einheitlich ist? Ist es nicht vielmehr häufig eher die Ministerialbürokratie, die für Einheitlichkeit statt für Autonomie plädiert?

Wenn das so sein sollte, so stellt sich die Frage, ob sich Rechtsprechung und Rechtswissenschaft nicht intensiver darum bemühen könnten, überflüssige Vereinheitlichung durch Kooperation zurückzudrängen, also solche Kooperation auf das unvermeidliche Maß zu reduzieren. Dies in Anerkennung der Einsicht, daß ein gewisses Maß an Unterschiedlichkeit oder, wenn Sie so wollen, „Anarchie“ (ich greife einen Gedanken von Herrn *Wagener* auf) durchaus tragbar ist.

Ein gewisses Maß an „Anarchie“ ist nicht nur notwendig mit gut funktionierenden Selbstverwaltungsmechanismen verbunden, sondern u. U. auch ganz heilsam: Warum sollten nicht die Bürger, die mit der Krankenhausausrüstung unzufrieden sind, lieber ihrem Bürgermeister oder ihrem Landrat „auf die Füße treten“, statt den Landesgesetzgeber in Bewegung zu setzen, der dann alles einheitlich macht?

Bullinger: Das Bild der traditionellen deutschen Gemeinde-selbstverwaltung auf wirtschaftlichem Gebiet ist, erstaunlich vor allem für einen ausländischen Betrachter, dadurch gekennzeichnet, daß es den Gemeinden gestattet war, im Wettbewerb untereinander möglichst viel Industrie an sich zu ziehen. An die Stelle dieses quasi-marktwirtschaftlichen Wettbewerbs unter den Gemeinden tritt offenbar mit der Zeit ein anderes Modell, nach dem die Gemeinden möglichst ohne Wettbewerb und Kollision mit anderen Gemeinden und überörtlichen Aufgabenträgern einen säuberlich abgegrenzten Versorgungsbereich zu betreuen haben. Das ist ein grundlegend anderes Modell, wie Herr *Brohm* soeben schon hervorgehoben hat. Man teilt der Gemeinde wie einem Amtsträger zu, was sie im Gemeinwesen an örtlichen Aufgaben zu erfüllen hat. Alle überörtliche Wirksamkeit ist Störung anderer Aufgabenträger, es sei denn, der Gemeinde sei eine entsprechende zentralörtliche Funktion zugewiesen. Dieser Wandel des Gemeindeverständnisses vom Wettbewerbs- zum Amtsträgermodell scheint mir

das eigentlich Gefährliche zu sein. Wenn wir davon nicht wieder loskommen — ich weiß nicht, ob das gelingen wird —, haben wir einen grundlegenden Wandel unseres Staatswesens von den Gemeinden her zu verzeichnen. An die Stelle der Lebendigkeit, der Vielfalt, der Initiativefreudigkeit, die dem Gesamtgemeinwesen von der kommunalen Konkurrenzwirtschaft erwächst, tritt eine am Modell der Zuständigkeitsabgrenzung von Amtsträgern orientierte wirtschaftliche Kompetenzordnung zuständiger örtlicher Einheiten. Das halte ich für gefährlich, und ich wage deshalb die provozierende These: Wir müssen die Garantie der *örtlichen* Selbstverwaltung bis zu einem gewissen Grade ersetzen durch eine Garantie *überörtlicher* Wettbewerbswirksamkeit der Gemeinden; sonst würde mit allen Versuchen einer Therapie der gemeindlichen Selbstverwaltung m. E. nur am Symptom kuriert.

Burmeister: Wenn man die kommunalrechtliche Judikatur und die Literatur der letzten 20 Jahre verfolgt, so muß man einen außerordentlichen Mangel an Verfassungsdogmatik konstatieren. Das gilt sicherlich für andere Gebiete der Verfassungsauslegung auch, aber in keinem anderen Bereich der staatlichen Existenz ist die Verfassungsinterpretation so sehr von den faktischen Zwängen diktiert worden, wie dies für die Interpretation des Artikels 28 zutrifft. Ich will mich daher dem ganz unmodischen Geschäft zuwenden und einmal schauen, was in Artikel 28 steht, will also Verfassungsinterpretation betreiben. Es trifft genau das zu, was vorher Herr *Scholz* und Herr *Meyer* angedeutet haben: Wir sagen zwar, Artikel 28 sei eine institutionelle Garantie; wir interpretieren ihn aber als ein Grundrecht.

Herr *Scheuner* war es, der zunächst richtig darauf hingewiesen hat, daß historisch gesehen die Selbstverwaltungsgarantie als Garantie einer sozialen Raumgemeinschaft gegen den Staat konzipiert war, durch die nichtstaatliche Funktionen aus der staatlichen Verwaltung ausgegliedert werden sollten. Deswegen war auch die Schutzrichtung der Garantie grundrechtlich gegen den Staat gerichtet. Mit Ablösung des grundrechtlichen Verständnisses der Selbstverwaltungsgarantie und Hinwendung zur institutionellen Garantie ist diese Ausgrenzungsfunktion weggefallen, wobei ein Wesentliches zu betonen ist: Im Wesen und Begriff der institutionellen Garantie liegt, daß nur die Einrichtung der Selbstverwaltung selbst, nicht aber ihre Kompetenzen garantiert sind.

Was das in bezug auf Artikel 28 bedeutet, wird unter zwei wesentlichen Aspekten sichtbar: Wir interpretieren den Artikel

28 hinsichtlich des „Örtlichkeitsmerkmals“ ständig so, als stünde dort „Alle örtlichen Angelegenheiten der Gemeinschaft“. Dort steht jedoch: „Alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“. In dieser Verbindung bedeutet das Örtlichkeitsmerkmal, daß der beschränkte Wirkungskreis nicht ein qualitatives Merkmal für die kommunale Zuständigkeit ist mit der Konsequenz, daß, wenn eine Angelegenheit entörtlicht wird, die kommunale Zuständigkeit automatisch erlischt. Es steht in Artikel 28 vielmehr, daß die Gemeinden für alle Staatsverwaltungsaufgaben, die im Verhältnis zum Bürger zu vollziehen sind, grundsätzlich zuständig sind. Es gibt keinen qualitativen Gegensatz, keinen abschichtbaren Bereich von Örtlichem oder spezifisch kommunalen Aufgaben innerhalb der Staatsverwaltung. Die kommunale Verwaltung gehört einheitlich zur Staatsverwaltung; es gibt keinen funktional abschichtbaren Bereich von örtlichen Angelegenheiten.

Was das bedeutet, wird vor allem sichtbar bei der Auslegung des zweiten Merkmals: Wir interpretieren den Vorbehalt des Gesetzes als echten grundrechtlichen Eingriffs-Vorbehalt, mithin so, als sei dem Gesetzgeber die Ermächtigung zum Eingreifen in die Position der Gemeinden gegeben. Genau das Gegenteil trifft zu. Sinnvoll kann dieser Vorbehalt nur dahin verstanden werden, daß die gesetzliche Regelungsbefugnis einer Schranke unterworfen wird, also ein rahmenrechtlicher Schrankenvorbehalt besteht, der besagt: Wenn der Gesetzgeber auf die Kommunen durchgreift, so muß er gewisse Freiräume politischer Beweglichkeit über die Art und Weise der Vollziehung von Gesetzen aussparen. Hier ist auch der Ansatzpunkt für den Gedanken von Herrn Meyer: Die Selbstverwaltung ist demokratisch aufgebaut. Sie ist der einzige Bereich demokratischer Legitimation innerhalb der Exekutive.

Noch ein ganz kurzes Wort zu einem anderen Aspekt: Vor einigen Jahren hat Herr Lerche darauf hingewiesen, daß das Bund-Gemeinde-Verhältnis zu den ungelösten bundesstaatsrechtlichen Fundamentalfragen gehört. Das stimmt. Man muß sogar noch prononcierter formulieren: Das Bund-Gemeinde-Verhältnis ist im Zuge der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts in einen Zustand heillosen Verwirrung geraten, in dem man mit Kniffen versucht, punktuelle Durchgriffskompetenzen des Bundes zu legitimieren, wobei man bis zum heutigen Tage jedes schlüssigen verfassungsdogmatischen Belegs für die Durchgriffskompetenzen des Bundes entbehrt. Das Dilemma des Bund-Gemeinde-Verhältnisses ist nur zu verstehen vor dem Hintergrund der Vorstellung, daß die Gemeindegewalt ein Gesetzgebungstitel darstelle, d. h. eine Rege-

lungsmaterie sei, die zum nichtstaatlichen Bereich gehöre. Gesetzgebungstitel bzw. -materien beziehen sich jedoch niemals auf innerorganisatorische Regelungsbereiche. Darum handelt es sich aber zumindest beim Kommunalverfassungsrecht, weshalb der Satz nicht stimmt, daß für das Kommunalrecht ausschließlich die Länder zuständig seien. Der Satz ist so nicht haltbar. Zuständig für die Regelung der kommunalen Handlungsbefugnisse ist derjenige Gesetzgeber, der die Regelungskompetenz für eine bestimmte Sachmaterie, z. B. das Wirtschaftsrecht, die Sozialfürsorge usw. innehat. Soweit dagegen Gemeinderecht innerstaatliches Organisationsrecht darstellt, liegt die Gesetzgebungsbefugnis bei den Ländern als Inhabern der Organisationshoheit. Insoweit beruht jedoch die landesrechtliche Zuständigkeit nicht auf dem Mangel eines kommunalrechtlichen Gesetzgebungstitels des Bundes.

Daraus resultiert auch das Fehlverständnis der kommunalen Verfassungsbeschwerde. Es war ein Fehler, die kommunale Verfassungsbeschwerde als Verfassungsbeschwerde zu bezeichnen. Sie ist es nicht. Sie ist ein typischer Fall eines nach unten gelagerten Bund-Länder-Streits. Auch alle Kriterien, anhand derer das Bundesverfassungsgericht die abstrakte Normenkontrolle vom Bund-Länder-Streit abgegrenzt hat, treffen genau auf die kommunale Verfassungsbeschwerde zu. Die gemeindliche Beschwerdebefugnis hat nichts mit einer individuellen Rüge der Verletzung einer Rechtsposition zu tun, sondern gerügt wird nur (und kann verfahrensrechtlich durchgesetzt werden), daß der Staat unter Mißachtung des Übermaßverbots zu stark in den politischen Freiraum der Gemeinde und damit in das demokratische Potential eingegriffen habe. Das ist m. E. das einzige dem Grundgesetz entsprechende Verständnis der kommunalen Selbstverwaltung.

Knemeyer: Ich kann an das anknüpfen, was zum Örtlichkeitsmerkmal gesagt wurde. Ich gehe mit Ihnen einig, daß dieses Örtlichkeitsmerkmal keine Bedeutung hat in der Aufgabenabgrenzung zwischen Land und Gemeinden. Dem Örtlichkeitsmerkmal kommt aber eine wesentliche Bedeutung zu für die Abgrenzung der Aufgaben der Gemeinden gegenüber den Landkreisen. Herr *Grawert* hat in der These 1.3 festgestellt, die Abgrenzung zwischen örtlichen und überörtlichen Aufgaben sei nicht möglich wegen der tatsächlichen Verflechtungen und der Auflösung der örtlichen Gemeinschaft. Es gebe keine „Gemeinschaft“ mehr in den Gemeinden. Mit dieser Feststellung stehen Sie, Herr *Grawert*, sicherlich nicht allein. Ich möchte aber gegen die von Ihnen gezogene Konsequenz Stel-

lung nehmen, ohne die Suche nach Abgrenzungskriterien aufzugeben. Wir brauchen die Abgrenzungskriterien z. B. für die Funktionalreform. Zuzugeben ist sicherlich, daß „örtliche Gemeinschaft“, wie es die Soziologen verstehen, wohl nicht mehr feststellbar ist. Aber was örtlich und überörtlich ist, läßt sich absolut feststellen, so wie es auch feststellbar ist, was zum Land und zum Bund gehört, denn wie Bund und Länder grenzenbestimmte Organisationseinheiten sind, so sind es auch die Gemeinden und Kreise. Wenn aber — ich ziehe Parallelen zwischen Art. 30 und Art. 28 Abs. 2 GG — das Organisationsprinzip des Art. 30 des Grundgesetzes für Länder und Bund gilt, muß dieses Organisationsprinzip (für den kommunalen Bereich enthalten in Art. 28 Abs. 2) auch für Gemeinden und Kreise gelten. Das heißt also: *Alle* örtlichen Aufgaben stehen den Gemeinden zu. Sie haben umfassende Zuständigkeit, soweit diese Aufgaben nicht den Kreisen zugewiesen sind, genau wie es in Art. 30 heißt: Die Länder haben den Primärzugriff, soweit er nicht durch Art. 30 und 70 ff. dem Bund zugewiesen ist. Ich gebe zu, dies ist eine etwas formale Abgrenzung, aber da wir schon diese Abgrenzungsprinzipien in Art. 30 und in Parallele für den kommunalen Föderalismus in Art. 28 Abs. 2 haben, sollten wir auch versuchen, daraus Konsequenzen zu ziehen.

Frido Wagener: Mit meiner späten Wortmeldung hoffte ich zu erreichen, daß die verfassungsrechtlichen Fragen ausdiskutiert sein würden und daß ich mich den verwaltungsrechtlichen und verwaltungspolitischen Problemen zuwenden könnte. Obwohl ich das Interesse an der zutreffenden Auslegung des Art. 28 GG ein wenig unterschätzt haben dürfte, möchte ich bereits jetzt einige Anmerkungen zu den zweiten und dritten Fragenkomplexen machen.

Es war davon die Rede, daß ein „düsteres Bild“ von der gegenwärtigen Lage der Gemeinden und Landkreise im Gesamtaufbau des Staates gemalt worden sei. Auch ich hatte den Eindruck, daß die Referenten, insbesondere Herr *Blümel*, ihre Lagebeschreibung mit relativ dunklen Farben durchsetzt haben. Es wäre aber darauf aufmerksam zu machen, daß die Betrachtungen insofern selbstgenügsam waren, als sie keine Vergleiche über die Grenzen der Bundesrepublik Deutschland hinweg angestellt haben.

Von außen betrachtet sieht die Lage der kommunalen Selbstverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland aber bei weitem nicht so „düster“ aus. Das Ausland, vielleicht mit Ausnahme der Schweiz, blickt in dieser Beziehung mit großem Neid

auf uns. Die Grobverteilung von Zuständigkeiten und Träger-schaften auf die Ebenen der Gemeinden und Gemeindever-bände, auf die Ebene der Länder und auf die Ebene des Bun-des ist bei uns immer noch so, wie man sie im vergleichbaren Ausland als Ideal anstrebt. Wir haben immer noch ein sehr weitgehend dezentrales politisch-administratives Gesamtsystem. Föderalismus und die stark ausgefächerten Formen der kommunalen Selbstverwaltung, wie wir sie kennen, die noch einen nicht zu unterschätzenden Anteil an Eigenbestimmung und Eigenentwicklung auf den verschiedenen Ebenen ermög-lichen, werden von verwaltungspolitisch interessierten Franzosen, Engländern und auch Amerikanern immer wieder als bei ihnen nicht erreichbares Fernziel angegeben.

Wenn man weiß, daß etwa in Paris und London die Mini-sterien drei- bis fünfmal so groß sind wie in Bonn, daß jeder französische Oberbürgermeister ein eigenes Büro in Paris un-terhält und mindestens ein oder zwei Tage in der Woche in Paris ist, um dort die Interessen seiner Stadt zu vertreten, dann wird erst klar, wie verhältnismäßig glücklich unsere Ver-hältnisse sind. Wir haben immer noch eine günstige Gesamtstruktur im Aufbau der Verwaltungseinheiten im Verhältnis zueinander. Dazu hilft auch unser Siedlungsbild, das nicht nur eine große Metropole, sondern zahlreiche mittelgroße Verdich-tungsräume kennt. Im großen Maßstabe gesehen muß also fest-gestellt werden, daß das, was Ende der Zwanziger und An-fang der Dreißiger Jahre in Veröffentlichungen von *Köttgen*, *Peters* und *Forsthoff* als „Krise der kommunalen Selbstver-waltung“ bezeichnet worden ist, heute in der gleichen Weise nicht noch einmal vorliegt.

Dieses etwas freundlichere Bild ist natürlich nicht fleckenlos. Mehrere Erscheinungen, die die Referenten als negativ ange-sehen haben, vermag ich jedoch überwiegend nicht als Nach-teile, sondern für die Aufgabenerfüllung durch die Gemeinden und Landkreise und damit für eine kräftige kommunale Selbst-verwaltung als Erfolge anzusehen. So wird es Sie nicht über-raschen, daß ich persönlich das Ergebnis der kommunalen Ge-bietsreform anders sehe, als es die Referenten getan haben. Zunächst ist darauf zu verweisen, daß das Ergebnis dieser Reform eigentlich noch einschneidender ist, als es hier darge-stellt wurde. Die Zahl der von den 24.000 verbliebenen 8.000 Gemeinden sagt sehr wenig aus. Die kommunale Gebietsre-form hat es vielmehr ermöglicht, daß nunmehr auch für alle ländlichen Gebiete hauptamtliche Verwaltungen — sei es nun in der Form der Großgemeinde oder der Ämter, Samtgemein-den, Verbandsgemeinden und Verwaltungsgemeinschaften —

ingerichtet werden konnten. Wir haben also rund 3.200 kreisangehörige, unterste kommunale Verwaltungseinheiten mit hauptamtlicher Verwaltung bekommen. Die rund 6.000 Ortsgemeinden mit immer noch wenigen hundert Einwohnern, die es hauptsächlich noch in Bayern und Rheinland-Pfalz gibt, kann man bei der Frage einer lebendigen kommunalen Selbstverwaltung fast vernachlässigen. Hier ist doch zu fragen: Was können diese tausende von Klein- und Kleinstgemeinden eigentlich verantwortlich „selbst“ verwalten. Im Grunde kann man nur die Frustrationstoleranz der Gemeinderäte, die dort alle drei Wochen im Wirtshaus tagen, aber so gut wie über nichts selbständig entscheiden können, bewundern. Ist das die kommunale Selbstverwaltung, die wir zu verteidigen haben? Warum wird nicht darauf hingewiesen, daß der Bürger auch unter dem Verwaltungsdilettanten leiden kann? Daß darunter insbesondere Umfang und Qualität des Leistungsangebots an den Bürger leidet. Selbstverständlich ist der Verwaltungsfachmann nicht als solcher gut. Kommunale Verwaltung ist aber heute ohne diesen Fachmann auch in den ländlichen Gebieten eines Industriestaates nicht mehr möglich und nicht mehr denkbar.

Obwohl durch die kommunale Gebietsreform die Personalzahlen gerade im ländlichen Gebiet enorm gewachsen sind, bekommt der Bürger von den Landkreisen zusammen mit den kreisangehörigen Städten und Gemeinden immer noch erheblich geringere kommunale Verwaltungsleistungen, als es der Bürger in den kreisfreien Städten seit Jahrzehnten gewohnt ist. Trotz der Personalvermehrung, die ja unausweichlich ist, wenn man den nebenberuflichen Dorfbürgermeister durch eine hauptamtliche Administration der Großgemeinde ersetzt, haben die ländlichen Gebiete bei weitem noch nicht den Personalstand je tausend Einwohner erreicht, der in den kreisfreien Städten besteht. Die „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ ist doch ein wichtiges verfassungsrechtliches Ziel. Wie kann man die kommunale Gebietsreform ablehnen, wenn sie uns der Erreichung dieses Zieles doch erheblich nähergebracht hat? Jedenfalls geht es nicht an, mit den wenigen krasen Fehlentscheidungen, die es gegeben hat, diese ganze Reform in einen grundsätzlichen Gegensatz zur Idee der kommunalen Selbstverwaltung zu bringen.

Zur Gefährdung der kommunalen Selbstverwaltung durch die Landesplanung wäre darauf hinzuweisen, daß einsichtige Landesplaner in den letzten Jahren mehr und mehr zugeben, daß die Landesplanung und Regionalplanung seit zwanzig und mehr Jahren wenig oder nicht „gegriffen“ hat. Verbindliche

Regionalpläne mit halbwegs konkreten „Zielen der Raumordnung und Landesplanung“ gibt es zur Zeit so gut wie nirgendwo. Die landesweiten landesplanerischen Pläne sind in ihren Festlegungen (mit Ausnahme von Bayern) so grob, daß die Gemeinden und Städte sich bei ihrer Bauleitplanung dadurch kaum eingeschränkt fühlen können. Warum gibt es so wenige obergerichtliche Entscheidungen über die Versagung der Genehmigung von Bauleitplänen? Doch wohl deshalb, weil die Landesplanung und die Genehmigungsbehörde in echten Konfliktfällen kaum scharf durchgreifen, sondern sich fast immer auf ein „Aushandeln“ einlassen.

Was die Entwicklungsplanung angeht, so ist sie — recht verstanden — das wohl beste Instrument zur erneuten Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung. Warum sollten die kreisangehörigen Gemeinden und Städte von einem „Kreientwicklungsplan“ in ihrem Selbstverwaltungsrecht unterdrückt werden, wenn sich der Kreientwicklungsplan selbstverständlich nur auf die Aufgaben bezieht und beziehen darf, für die der Kreis die eigene Zuständigkeit und eigene Trägerschaft hat. Ein solcher Plan darf keine Bindung und keine Hierarchiewirkung für die kreisangehörigen Gemeinden haben. Nicht gegen die Gemeindeentwicklungsplanung oder die Kreientwicklungsplanung ist zur Rettung der kommunalen Selbstverwaltung anzugehen, sondern gegen die Vorstellung, daß Kreise und Gemeinden in einer Form von „Verbundplanung“ zusammengewungen werden müßten, ähnlich wie ja auch manche meinen, daß die Abstimmungsschwierigkeiten in der bundesstaatlichen Ordnung nur durch eine Super-„Verbundplanung“ zwischen Bund und Ländern überwunden werden könnten. Das Ergebnis wird nur das Ende des Föderalismus oder das Scheitern der Verbundplanung sein.

Insgesamt müssen wir, wenn wir die kommunale Selbstverwaltung und den Föderalismus verteidigen und retten wollen (und ich lasse mich von niemandem darin übertreffen), gewisse Mängel in der vertikalen Abstimmung zwischen den Ebenen wieder als Vorteile sehen. Selbst ein gewisses Maß an Ungleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in den verschiedenen Räumen des Landes ist hinzunehmen. Es kommt darauf an, die selbständige Entscheidungsmacht über ein möglichst großes Bündel von Aufgaben bei den einzelnen Verwaltungseinheiten (Gemeinden und Ländern) wieder zu stärken und dadurch die horizontale Abstimmung in der jeweiligen Einheit zu betonen. Die Ebenen überspringenden, vertikalen Fachbruderschaften für Teilpolitikbereiche, die sich überall gebildet haben, sind zu bekämpfen. Es kommt darauf an, wieder die Vorteile der ne-

gativen Koordination zwischen Bund, Ländern und Gemeinden (Gemeindeverbänden) zu sehen. 20 % Unordnung sind wieder zuzulassen. Die absolute und positive Koordination (möglichst vertikaler Art) wird nie ganz gelingen. Dieses Ziel weiterzuverfolgen, heißt nur Mischplanung, Mischfinanzierung und weiteren Abbau der Eigenentscheidung auf der Ebene der Länder und der kommunalen Selbstverwaltung fördern.

Die Gemeinden und Kreise, ja die gesamte Verwaltung in der Bundesrepublik, muß endlich wieder Zeit haben, um in ihrer Organisationsstruktur nach den Reformen zur Ruhe zu kommen. Geben wir der Verwaltung endlich wieder Statik. Geben wir ihr endlich wieder die Möglichkeit, mindestens für eine Generation in der neuen, verbesserten Organisation zu arbeiten und wieder soweit zu sich selbst zu finden, daß die Außenwirkungen größer werden. Die Fehler sind jedenfalls nicht so groß, als daß nun eine „Reform der Reform“ gemacht werden müßte. Die politische Kraft fehlt dazu nach der vergangenen einmaligen Anstrengung sowieso. Es geht nicht an, daß wir uns weitere zehn Jahre in der kommunalen Selbstverwaltung hauptsächlich mit uns selber beschäftigen und vergessen, daß dieses in der Bundesrepublik immer noch gute Instrument nur dazu da ist, dem Bürger zu dienen.

Berg: Es trifft sicher zu, daß — wie beide Referenten belegt haben — viele Aufgaben, die die Gemeinden früher in weitgehend eigener Verantwortung durchgeführt haben, inzwischen von höherstufigen Organisationen übernommen oder unter staatlicher Reglementierung erfüllt werden. Aber es gibt auch umgekehrte Entwicklungen. Ich denke hier etwa an das schon gestern erwähnte Beispiel der auswärtigen Kulturpolitik. In diesem Bereich haben zahlreiche Städte und selbst kleine Gemeinden ein großes Maß an Aktivitäten entwickelt. Deshalb haben sich die kommunalen Spitzenverbände veranlaßt gesehen, zur Frage der auswärtigen Kulturpolitik der Gemeinden Vorschläge zu erarbeiten, die vor wenigen Tagen verabschiedet worden sind. Vielleicht kann man hierin ein Symptom für die Lebenskraft der kommunalen Selbstverwaltung und für die Phantasie ihrer Organe sehen. Weitere Symptome könnten in der intensivierten Beteiligung der Gemeinden an überörtlicher, staatlicher Planung zu finden sein.

Insgesamt scheint mir, daß die Verlagerung der Selbstverwaltungsaufgaben von unten nach oben inzwischen an eine Grenze gekommen ist. Die Ausgangslage für eine Funktionalreform ist also nicht mehr ganz ungünstig.

Franz Mayer: Das Bild, das die Referenten aufgezeigt haben, macht deutlich, daß das Gesicht der Gemeinde als Leistungsträger sich in den letzten Jahren sichtlich gewandelt hat. Man muß jedoch vermeiden, diese Entwicklung, insbesondere die Ergebnisse der Gebietsreform, nur unter dem Gesichtspunkt des für die Gemeinde gutachtenden Professors zu sehen, genauso wie man etwa die Dinge nicht nur aus der Sicht des Richters im Kommunalenat eines Verwaltungsgerichtshofes würdigen darf, der lediglich die rechtskranken Fälle sieht. Wir haben zum Beispiel im fünften Senat des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes ca. 100 Normenkontrollanträge zur Gebietsreform, über die bis zur Kommunalwahl des nächsten Frühjahrs zu entscheiden ist. Die Masse der Eingriffe, die im Rahmen der Gebietsreform getätigt wurden, sind aber doch verhältnismäßig reibungslos und aus der Sicht des Verwaltungswissenschaftlers auch mit durchaus brauchbaren Ergebnissen vonstatten gegangen. Vor allem aber sollten wir jetzt nicht die Symptome bedauern. Die Grundentscheidung, um die es hier ging, hat der Bundesgesetzgeber bereits getroffen, als er der Gemeinde die Planungshoheit zuerkannt hat. Damit hat er das Todesurteil für die Zwerggemeinden mit weniger als 1000 Einwohnern gesprochen. Was will denn eine Gemeinde in einem Gebirgstal mit 600 Einwohnern und einer entsprechenden Verwaltungskraft mit einer Planungshoheit anfangen? Die bei solcher Entwicklung konsequente Entscheidung mußte der einzelne Landesgesetzgeber dann dahin treffen, daß die Gemeinde künftig eben eine vierte, vollwertige Gesetzesvollzugsstufe zu sein hat, nunmehr also territoriale Verwaltungseinheit ist und nicht, wie überkommen, das Gemeinwesen der örtlichen Lebens- und Wohngemeinschaft. Von dieser überkommenen Vorstellung hatten wir schon vor Jahren Abschied zu nehmen, als eben diese gesetzgeberische Entscheidung fiel.

Was nun die Aufgaben der kommunalen Verwaltung anlangt, ist mit Recht darauf hingewiesen worden, daß es hier eigentlich qualitativ keinen Unterschied gibt zwischen den Verwaltungsfunktionen der Kommunen als der unterstaatlichen Verbände und den Verwaltungsfunktionen des Staates. Aber wir sprechen jetzt immer nur von der Gemeinde. Wir dürfen schließlich nicht unberücksichtigt lassen, daß wir in den meisten Bundesländern der Bundesrepublik Deutschland zwei, ja in vielen Ländern drei kommunale Ebenen haben, und daß im Grunde genommen unsere Gebiets- und Verwaltungsreform zumindest zum Teil stecken geblieben ist. Eine durchgreifende Funktionalreform steht weitgehend noch aus. Was die Funktionalreform anlangt, bin ich der Meinung, man sollte sich sehr

flexibel verhalten. Es hat keinen Sinn, dafür zu kämpfen, daß die Gemeinden unbedingt die und die Aufgaben, die Landkreise und Bezirke jene Aufgaben haben müssen. Unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität ist auch denkbar, eine Landkreisordnung zu konzipieren, wonach auf Antrag einer Gemeinde der Kreistag beschließen kann, daß eine bestimmte Funktion eben künftig der Kreis wahrnimmt, genauso wie in der neuen bayerischen Bezirksordnung stehen wird, daß der Bezirkstag auf Antrag eines Landkreises beschließen kann, bestimmte Funktionen dieses Landkreises wahrzunehmen.

Dasselbe gilt für die Planungsfunktion. Auch hier hat die Praxis gezeigt, daß die Zugriffsmöglichkeiten des Staates, selbst wo sie de jure festgelegt sind, sich im Verwaltungsalltag schließlich doch anders darstellen. Nehmen wir etwa das Landesplanungsgesetz Bayerns, das bereits vorhin apostrophiert worden ist. Da steht eindeutig, daß die Landesplanung eine rein staatliche Funktion ist. In der Praxis verhält es sich etwas anders. Der regionale Planungsverband ist ein Kollegium, in dem überwiegend Kommunalpolitiker sitzen. Die meisten dieser Entscheidungen sind daher gar nicht kommunalunfreundlich, sondern beinhalten oft eher eine Spitze gegen die landesweit planende Ministerialbürokratie.

Was bedauert worden ist: Die Verwaltung hätte durch diese ganze Entwicklung in den Kommunen eine gewisse Akzentverschiebung erlebt, wäre stärker geworden gegenüber dem Rat — ja, hier wird eben das hegemoniale Prinzip wirksam. Wenn die politischen Parteien die entsprechenden Positionen in den Kreistagen, Gemeinderäten bzw. Stadträten mit Ignoranten besetzen, wird schließlich der sachkundige Stadtdirektor stärker. Das ist auch so ganz vernünftig, weil es schließlich nicht darauf ankommen kann, daß nur irgendwelche Parteibuchinhaber mit bestimmten gemeindlichen Funktionen betraut werden, denen sie vielleicht gar nicht gerecht werden, sondern daß auch auf der kommunalen Ebene sachkundig und verwaltungsgerecht entschieden wird. Dies verlangt das Verfassungsgebot der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, das der Staat allen Bürgern in der Gemeinde, im Landkreis und im Bezirk garantiert. Ich bin daher der Meinung, daß die aufgezeigte Entwicklung gar nicht so negativ zu beurteilen ist. Ich sehe vielmehr in den sich nunmehr bereits praktisch auswirkenden Reformen den Anfang einer recht gesunden Entwicklung. Man sollte sich nicht scheuen, jetzt die weiteren Konsequenzen für die Verwaltung zu ziehen und insbesondere die noch erforderlichen flankierenden Reformmaßnahmen in Ge-

stalt einer echten Funktionalreform der Verwaltung in die Wege zu leiten.

Ossenbühl: Eine zentrale Frage dieses Themas lautet, ob die Gemeinden nach ihrer gegenwärtigen Struktur gerüstet sind, die ihnen gestellten Gegenwartsaufgaben zu erfüllen. Damit kommt ein Aspekt ins Blickfeld, der mir in unseren Verhandlungen etwas zu kurz gekommen zu sein scheint. Ich meine den organisatorischen Aspekt. Ich will zunächst etwas zur Organisation und zum Aufgabenbereich sagen. Herr *Grawert* hat die Frage der Organisation kurz angerissen, aber lediglich im Sinne der inneren Verfassungsstruktur der Gemeinde, während ich die Organisation unter dem Aspekt der Funktionstüchtigkeit der Gemeinde als kommunaler Einheit betrachten möchte. Dabei geht es darum festzuhalten, daß wir, wie das Herr *Scheuner* schon deutlich gesagt hat, den Grundsatz der Homogenität und Einheitlichkeit des kommunalen Aufgabenkreises für alle kommunalen Einheiten verabschieden und daraus Konsequenzen ziehen müssen für die organisatorische Gliederung des Gemeindewesens im äußeren und inneren Bereich. Im äußeren Bereich insofern, als man nicht mehr die Gleichung aufstellen kann, „kommunale Einheit gleich kommunale Einheit“. Vielmehr müssen wir, entsprechend der Aufgabendifferenzierung, auch die kommunale Einheit differenzieren, und zwar nicht nach dem Kriterium der Ortsüblichkeit. Die Ortsüblichkeit halte ich als Kriterium für ungeeignet, entgegen der Äußerung, die Herr *Knemeyer* hier noch getan hat. Mangels Zeit kann ich das nicht weiter ausführen.

Wir müssen vielmehr differenzieren nach dem Kriterium der optimalen Aufgabenerfüllung. Wenn wir das tun, muß es etwa nach dem Vorbild der Gliederungssysteme geschehen, die von der Landesentwicklungsplanung her bekannt sind. Dann kommen wir zu sehr interessanten Konsequenzen und Weiterungen für das Kommunalrecht. Es ist zum Beispiel grotesk, daß in allen Gemeindeordnungen immer noch der Satz steht, einen Anspruch auf Benutzung der öffentlichen Einrichtungen der Gemeinde habe nur der Einwohner der Gemeinde, obwohl es sich um Einrichtungen handelt, die auf einen viel größeren Einzugsbereich zugeschnitten sind.

Der zweite Punkt betrifft die innere Organisation der Gemeinden. Wir haben ja hier ein sehr interessantes Phänomen. Es betrifft die Kompetenzverlagerung auf privatrechtliche Gebilde im kommunalen Raum. Ich will nicht an die Stadtwerke erinnern, die Versorgungsbetriebe — die hatte man schon immer, auch in privatrechtlichen Formen —, aber ausgelagert

werden ja auch genuin hoheitliche Aufgaben, wie beispielsweise die kommunale Bauleitplanung, die faktisch jedenfalls in vielen Bereichen von Stadtentwicklungsgesellschaften mit beschränkter Haftung erledigt werden, so daß wir hier im Grunde genommen eine Entfernung aus dem Verantwortungsbereich des Rates feststellen müssen, mit allen sich daran knüpfenden rechtlichen Konsequenzen und Problemen.

Der dritte Punkt betrifft die Stichworte „Aufgaben, Substanzgarantie und Kompensationsmodell“. Ich sagte schon, daß nach meiner Überzeugung eine Unterscheidung zwischen örtlichen und überörtlichen Aufgaben nicht zu treffen ist. Entsprechende Versuche sind gescheitert. Wenn wir überhaupt noch aus Artikel 28 Absatz 2 eine Substanzgarantie ableiten wollen, dann allenfalls im Sinne einer quantitativen Verbürgung von Aufgaben, die als solche in einem bestimmten Pensum gewährleistet sein müssen, damit Selbstverwaltung überhaupt noch sinnvoll stattfinden kann, nicht aber in einem qualitativen Sinne, etwa dergestalt, daß man die örtlichen Aufgaben katalogisieren könnte.

Nun versteht man den Aufgabenbestand als ein notwendiges Substrat der kommunalen Selbstverwaltung. Dann ist natürlich der Aufgabenentzug nichts anderes als eine Entziehung des Substrates der kommunalen Selbstverwaltung, und das kann — damit komme ich zum Kompensationsmodell — ohne qualitative Änderung des Charakters der kommunalen Selbstverwaltung durch schlichte Einräumung von Mitwirkungsrechten auf der nächsthöheren Ebene nicht kompensiert werden. Das Kompensationsmodell ist ein Trugschluß. Genauso wenig wie man Grundrechte durch Kollektivierung, durch kollektive Bündelung repräsentativ gewissermaßen erhalten kann, kann man hier das Selbstverwaltungsrecht als eine Individualposition auf die nächsthöhere Ebene schieben und durch Mitwirkung ersetzen.

Püttner: Ich wollte in dieselbe Kerbe hauen. Es wurde hier viel geklagt über Verlust an Selbstverwaltung, an Aufgaben und Möglichkeiten. In fast allen Debatten zu diesem Thema klagen die einen, aber andere machen eine Gegenrechnung auf. Ich glaube beobachtet zu haben, daß diejenigen, die am meisten über den fehlenden Verwaltungsspielraum klagen, entweder die Bürokraten sind, die Herr *Bullinger* genannt hat, oder aber die, welche nicht über genügend Phantasie verfügen, um den Spielraum gehörig nutzbar zu machen. Wenn also Herr *Berg* das Wort „Phantasie“ in die Debatte geworfen hat, finde ich das sehr richtig. Für die Selbstverwaltung braucht

man in erster Linie Gestaltungsfreudigkeit und Phantasie. Dann kann man auch heute noch eine ganze Menge machen.

Gerade aus diesem Grunde möchte ich mich mit Herrn *Ossenbühl* nachdrücklich gegen das Kompensationsmodell aussprechen, das Herr *Blümel* in These 20 so kühn formuliert hat. Dieses scheint mir in der Tat, wie Herr *Ossenbühl* richtig gesagt hat, ein Irrweg zu sein, denn die Selbstverwaltung ist meiner Ansicht nach jeder einzelnen Gemeinde gegeben — Herr *Grawert* hat das in der These 1.4 hervorgehoben —, so daß man daraus nicht ein Strukturprinzip machen darf, wonach die Selbstverwaltung den Gemeinden nur zu gesamter Hand zustehen. Die Gemeinden müssen ein Recht auf Individualität haben. Sie sollen ja gerade, weil nicht alles uniform sein soll, das Recht und die Möglichkeit haben, es einmal anders zu machen als die andern. Ich würde das nicht als 20 % Unordnung, sondern als 20 % Gewinn an Differenzierung bezeichnen.

Das setzt voraus, daß man nicht versucht, die Gemeinden über Gebühr auf gemeinsame Mitwirkungsrechte festzulegen, also sozusagen die Gemeindeebene statt die Gemeinde zu sehen, ähnlich wie man bei den Grundrechten auch nicht das individuelle Elternrecht abschaffen dürfte zugunsten einer Elternmitbestimmung in kollektiver Form.

Wenn es aber gelegentlich doch darum geht, den Gemeinden auch gemeinsame Mitwirkungsrechte einzuräumen, weil sie zur Verstärkung der Selbstverwaltung zusätzlich erwünscht erscheinen, dann allerdings sollten gemeindliche Vertreter tätig werden. Dies gegen die These von Herrn *Grawert*, daß die Länder geborene Repräsentanten der Gemeinden seien, wenn vielleicht auch nur im Finanzbereich. Wir haben glücklicherweise im Finanzplanungsrat und im Konjunkturrat gemeindliche Vertreter, mit allen Problemen, die das beinhaltet. (Die kommunalen Vertreter können keine bindenden Erklärungen abgeben; Sie kennen diese Schwierigkeiten.) Ich halte diese Repräsentanz immer noch für wesentlich besser, als der These zu huldigen, daß im Bundesbereich die Länder als Repräsentanten der Gemeinden sprechen können.

Soell: Ich möchte nochmals auf das zurückkommen, was Herr *Scheuner* zur Philosophie der Gemeinde gesagt hat. Er meinte, daß — anschließend an das, was Kollege *Fleiner* gesagt hat — die Gemeinden in Schweizer Sicht autonome Gebilde seien, während sie in der Bundesrepublik Deutschland als Geschöpfe des Staates betrachtet werden. Herr *Scheuner*, ich weiß nicht, ob dies ganz richtig ist. Einmal haben wir in Bayern die For-

mulierung in der Verfassung, daß die Gemeinden ursprüngliche Gebietskörperschaften sind, d. h. die Verfassungsväter sind damals auch von der Vorstellung ausgegangen, daß die Gemeinden vorstaatlicher Natur sind. Im übrigen war diese Vorstellung gar nicht so fernliegend, denn nach 1945 waren es ja nur die Gemeinden, die im Grunde die Existenz, die Daseinsvorsorge der Bevölkerung sichergestellt haben. Es gab 1945/46 keine staatliche Gewalt außer derjenigen der Besatzungsmächte.

Ferner muß man bedenken, daß der demokratische Ansatz für das Verständnis der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland eigentlich nie ganz verschüttet gewesen ist. Er ist in den letzten Jahren sogar wieder in den Vordergrund gerückt worden, insbesondere bei der kommunalen Gebietsreform und der Diskussion, die sich dabei entwickelt hat. So steht in Bayern beispielsweise in der Verfassung, daß sich die Demokratie von unten nach oben aufbaut. Damit kommt genau das zum Ausdruck, was auch Kollege *Fleiner* gesagt hat: Es geht nicht nur um Selbstverwaltung, auch nach unserer Sicht, sondern um Selbstbestimmung und Vermenschlichung der Verwaltung. Herr *Scholz*, deshalb muß ich Ihnen widersprechen. Es geht nicht nur um gesellschaftliche, sondern eben auch um politisch-demokratische Funktionen. Das hat Herr *Meyer* ganz deutlich herausgestellt. Herr *Scheuner*, ich stimme Ihnen zu, wenn Sie sagen, daß in Deutschland das Sozialstaatsprinzip, die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse, die Effektivität der Verwaltung, die Steigerung der Leistungsfähigkeit und dgl. mehr häufig gegen diese demokratische Funktion der Gemeinden ausgespielt worden sind. Das war, wie ich an anderer Stelle darzulegen versucht habe, auch bei der kommunalen Gebietsreform im Stadtumland häufig der Fall. Man versuchte mit allen Mitteln, das Sozialstaatsprinzip zur Rechtfertigung von Eingemeindungsmaßnahmen in den Vordergrund zu stellen, selbst wenn es sich um leistungskräftige Gemeinden handelte, die durchaus in der Lage waren, auch die modernen sozialstaatlichen Funktionen zu erfüllen. Mit der besonderen Betonung des Sozialstaatsprinzips und einer Abwertung des Demokratieprinzips hat auch der Baden-Württembergische Staatsgerichtshof gearbeitet, wenn er von der Ambivalenz des Demokratieprinzips spricht. Ich möchte darauf jedoch nicht weiter eingehen.

Herr Kollege *Meyer*, ich muß noch Widerspruch gegen die Prognose über den Wert und die Effektivität der kommunalen Gebietsreform erheben. Ich habe aus meinen Erfahrungen einen gegenteiligen Eindruck. Rationeller ist die Verwaltung im

Stadtumlandsbereich jedenfalls nicht geworden. Die Bevölkerung hat sich auch nicht, wie Herr *Knemeyer* vermutet, damit zufrieden gegeben — allenfalls in Form der Resignation. In leistungskräftigen Gemeinden, die ein festes politisches Bewußtsein hatten, ist der Vorgang der Gebietsreform als ein überaus einschneidender und für das Demokratiebewußtsein der Bevölkerung auch überaus gefährlicher Vorgang betrachtet worden.

Ich darf mich in diesem Zusammenhang schließlich eines Auftrages von Herrn *Dürig* entledigen. Das deckt sich weitgehend mit dem, was Herr *Wagener* gesagt hat. Herr *Dürig* bat, in dieser Versammlung zu sagen, die beste Kommunalreform sei die, in Zukunft auf weitere Reformvorhaben zu verzichten, um den Gemeinden die nötige Ruhe zur weiteren Entwicklung zu geben.

Hans-Peter Schneider: Mir scheint, daß unser Thema in besonderer Weise zu Defizitanalysen reizt. Beide Referenten haben heute morgen übereinstimmend Schwächen der kommunalen Selbstverwaltung festgestellt. Auch ich möchte mich in den „*Böcklin'schen* Reigen“ der Skeptiker einfügen und auf ein weiteres Manko hinweisen: die wachsende Abhängigkeit der Gemeinden von *privaten Interessen*. Dies scheint mir noch nicht hinreichend zur Sprache gebracht worden zu sein. Eine Gemeinde kann es sich häufig gar nicht mehr leisten, ein finanzstarkes Industrieunternehmen abzuweisen oder ein Stadtgebiet, bei dem die Grundstückspreise im Anstieg begriffen sind, als Wohngebiet zu erhalten.

Wenn man mit Kommunalpraktikern spricht, die für dieses Problem besonders aufgeschlossen sind, erfährt man immer wieder, daß gerade die Staatsaufsicht, also etwa die Beteiligung der Genehmigungsbehörden an der Bauleitplanung, unter Umständen gar nicht in erster Linie als Einschränkung, sondern als Erweiterung und Verstärkung von Selbstverwaltungstätigkeit aufgefaßt wird. Dazu ein Beispiel: Eine mittlere Kleinstadt hat — unter klarem Verstoß gegen die Planungsgrundsätze des Bundesbaugesetzes — in unmittelbarem Anschluß an ein allgemeines Wohngebiet ein Industriegebiet ausgewiesen. Auf meine erstaunte Frage antwortete der zuständige Baudezernent beruhigend: „Dieser Beschluß ist gar nicht so schlimm; er war im Stadtrat nicht zu verhindern. Aber wir werden der Aufsichtsbehörde schon signalisieren, daß sie den Bebauungsplan nicht genehmigt“.

Solches Taktieren ist gewiß kein Einzelfall. Ich habe sogar den generellen Eindruck, daß die Bedrohung der kommunalen

Selbstverwaltung heute weniger von staatlicher Seite ausgeht, als vielmehr — im Hinblick auf die Dominanz privater Interessen — von der faktischen Einengung autonomer Handlungsspielräume der Kommunen und einer unzureichenden Wahrnehmung des Gemeinwohls. Ich würde daher vorschlagen (vielleicht in Übertragung eines Gedankens, den Herr *Häberle* gestern dargelegt hat), daß wir mehr über Formen kooperativer Aufgabenerfüllung von Staat und Gemeinden nachdenken sollten. Ich möchte hier den Begriff des „kooperativen Verwaltungsstaates“ in die Debatte einführen, wobei ich mir unter Kooperation vorstelle: eine Verstärkung der Tendenzen zu Gemeindezusammenschlüssen, die Vergrößerung von gemeindlichen Verwaltungseinheiten sowie insbesondere eine Zusammenarbeit von Gemeinden und staatlichen Verwaltungen in gemeinsamen Planungsgremien und Koordinierungsausschüssen. Dabei beziehe ich mich nicht auf das Kompensationsmodell von Herrn *Blümel*, weil es von einer unvermeidlichen Beschränkung der Selbstverwaltung durch den Staat auszugehen scheint. Vielmehr nötigt gerade umgekehrt die Abhängigkeit der Kommunen von privaten Interessen zu der Erkenntnis, daß letztlich nur eine gemeinsame Aufgabenwahrnehmung von Staat und Gemeinden auch zu einer sachgerechten Verwirklichung des allgemeinen Wohls führen kann.

Doehring: Ich möchte zu dieser Frage einen Gedanken beisteuern. Wir haben uns über die Gegenüberstellung von Staat und Gemeinde unterhalten. Ich leugne nicht, daß die Gemeinde ein wichtiger Staatsteil ist. Was mich aber mehr beschäftigt, ist die Frage, was die Gemeinde im Sinne einer Alternative zum Staat im übrigen sein soll. Sie kann einmal begriffen werden als die Selbstdarstellung eines Kollektivs und kann auch begriffen werden als das Medium zur Selbstdarstellung des Einzelbürgers. Diese zweite Seite halte ich für die wichtigere, weil die Selbstdarstellung des Kollektivs im Staat oberhalb der Gemeinde ihren stärksten Ausdruck findet, während die Selbstdarstellung des Einzelbürgers sonst keinen rechten Ort hätte. Deshalb würde ich auch all denen widersprechen, die Gemeinden als politische Einheiten sehen, die sich im Grunde vom Staat gar nicht unterscheiden. Ich würde meinen: Wenn wir das Doppelbild von *volonté générale* und von *volonté de tous* haben, gehört die *volonté générale* in den Staat und die *volonté de tous* in die Gemeinde. Das soll eine Anregung sein. Aus dieser Sicht würden wir bei Gemeindeorganisationen und Gebietsreformen auf die Stellung des Bürgermeisters etwas stärker Rücksicht nehmen müssen. Der Demokratiebegriff kann

ohnehin nicht überall der gleiche sein. Wir gebrauchen ihn schon verschieden für die politischen Parteien und für den Staat (Recht auf Opposition). So wird wahrscheinlich auch die Gemeinde ihren eigenen Demokratiebegriff entwickeln müssen.

Blümel: Es ist mir natürlich unmöglich, nach dieser Fülle der Beiträge zu den einzelnen Ausführungen Stellung zu nehmen. Lassen Sie mich nur sagen: Ich verstehe diese Diskussion als Ergänzung, zumal ich ganz bewußt in meinem Referat einseitig argumentiert habe. Ich war mir auch bewußt, daß ich vielleicht manches überzeichnen würde. Herr *Zacher*, Sie haben eine große Liste von nicht behandelten Themen aufgestellt. Ich muß allerdings zu meiner Entschuldigung anfügen: Es gab für unsere Referate gewisse Vorgaben des Vorstands. Hinter dem Rücken des Vorstands will ich mich natürlich nicht verstecken. Es gab aber auch ein Zeitproblem. Ich habe mich daher gefragt, welchen Schwerpunkt dieses Referat haben soll. Herr *Zacher*, Sie haben z. B. das Privatisierungsproblem angesprochen. Selbstverständlich hätte ich das behandeln können.

Durch den Gesamtinhalt des Referats mag der Eindruck entstanden sein — Herr *Meyer* hat das so formuliert —, als würde ich falsche Tränen am Totenbett der Selbstverwaltung vergießen. Das wäre ein gröbliches Mißverständnis meines Referats. Mir ging es ja nicht darum, hier die Selbstverwaltung zu begraben, sondern ich habe das Wagnis unternommen, zu retten, was aus meiner Sicht an der Selbstverwaltung noch zu retten ist.

Herr *Scheuner* hat die schweizerische Selbstverwaltung der deutschen gegenübergestellt. Ich möchte in dem Zusammenhang sagen, daß ich diesen Aspekt der Selbstverwaltung natürlich nicht verkenne. Ich möchte darauf hinweisen, daß ich zu Beginn meiner Ausführungen und auch an verschiedenen Stellen ausgeführt habe, daß „Gemeinde“ in der Bundesrepublik nicht gleich „Gemeinde“ ist, daß also die Verhältnisse bei uns sehr unterschiedlich sind.

Was nun die einzelnen Beiträge anbelangt — ich denke an die Ausführungen von Herrn *Häberle* und der Herren *Scheuner* und *Scholz* —, bin ich durchaus bereit anzuerkennen, daß hier wesentliche Ergänzungen vorliegen und daß man auch manches davon im Referat hätte bringen können. Gleichwohl würde ich im Prinzip bei meinen Thesen bleiben. Ich habe mir lange überlegt, wie wir und unsere Nachbarn vielleicht in 20 oder 30 Jahren den Stellenwert der Selbstverwaltung veranschlagen werden. Ich kam darauf, als ich mir die Diskussion des Jahres

1925 anschaute. Wenn man die Dinge längerfristig betrachtet, dann zeigt sich, daß sich derzeit Entwicklungen anbahnen, die etwa in die Richtung gehen, die ich angedeutet habe.

Zur bürgerschaftlichen Selbstverwaltung habe ich gesagt: Trotz aller Skepsis gibt der Artikel 28 Absatz 2 dafür eine Chance; ich habe in diesem Punkt dem Bundesverfassungsgericht zugestimmt.

Lassen Sie mich — die Diskussion wird ja weitergehen — noch anfügen: Die Herren *Ossenbühl* und *Püttner* haben hier das Kompensationsmodell verworfen. Sie haben eigentlich diesen Teil meines Referates mißverstanden. Das Kompensationsmodell ist gedacht als Bollwerk gegen ein Verständnis der Selbstverwaltung, das radikal mit der traditionellen Interpretation der Selbstverwaltungsgarantie brechen würde. Die Thesen von Herrn *Burmeister* gehen wesentlich weiter. Das „funktionale Selbstverwaltungsverständnis“ will ja das Selbstverwaltungsrecht überhaupt nur noch in Mitwirkungsrechte umdeuten. Hiergegen wollte ich mich mit dem Kompensationsmodell wehren. Auch Herr *Püttner* hat mein Kompensationsmodell mißverstanden. Dieses Modell betrifft nicht die Gemeinden, sondern die einzelne Gemeinde in einem konkreten Fall. Es betrifft die Mitwirkung der einzelnen betroffenen Gemeinde an der Landesplanung. An dem Punkt muß ich nun doch an meiner Auffassung festhalten: Ich bin der Meinung, daß die Landesplanung trotz dieser Verschönerungen — etwa in Bayern: Herr *Mayer*, ich kenne die Praxis der Landesplanung in anderen Ländern — nicht so gemeindefreundlich ist, wie es in der Diskussion dargestellt wurde. Hier liegen echte Gefahren für die Gemeinden, wenn es nämlich darum geht, daß Landesplaner bestimmen, was in der einzelnen Gemeinde zu geschehen hat. So sind die Dinge teilweise heute schon, jedenfalls in einzelnen Ländern; und wenn das Netz der Landesplanung noch dichter wird, wird es auch in Bayern so sein. In Bayern ist vor wenigen Wochen ein entsprechender Erlaß herausgekommen (MABl. Nr. 2/1977, S. 37). Wenn ich mir dort die Art und die Vielzahl der Pläne anschau, die auf die Gemeinden zukommen, wird mir angst und bange.

Herr *Kisker* hat auf einen wesentlichen Gesichtspunkt hingewiesen, der auch bei mir im Hintergrund steht. Wir sind bislang angetreten bei der Raum- und Landesplanung — Herr *Scheuner* hat es ebenfalls angedeutet — mit dem Ziel der Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik. Ich bin mir im Zweifel, ob das Grundgesetz tatsächlich diesen großräumigen Disparitätenausgleich verlangt, oder ob es nicht möglich ist, daß wir bei einer gewissen Vielfalt blei-

ben. Ich bin gegenüber dieser ganzen Diskussion sehr allergisch, wie ich überhaupt gegenüber all den angedeuteten Tendenzen im Bereich der Planung Vorbehalte habe. Das gilt z. B. auch für das zentralörtliche Gliederungssystem, das hier kaum angesprochen wurde. Je länger je mehr bezweifle ich, daß das zentralörtliche Gliederungssystem von der Verfassung vorgeschrieben ist bzw. daß es mit der Selbstverwaltungsgarantie in Einklang steht.

Der eine oder andere wird mir gewiß verargen, daß ich auf seine Argumente nicht eingegangen bin. Aber ich glaube, im Sinne des rationellen Verlaufs der Diskussion sollte ich es jetzt bei diesem Beitrag bewenden lassen.

Grawert: Ich darf gleich an das anschließen, was zuletzt gesagt wurde, ohne auf jeden einzelnen Beitrag eingehen zu können.

Was die institutionelle Garantie anbetrifft — örtlich oder nichtörtlich —, so scheint mir die traditionelle Bestimmung erledigt zu sein. Daher sprach ich von der „unbeschriebenen Substanzgarantie“. Da werden sozusagen zwei Ebenen ineinander geschoben. Zunächst: Man darf nicht bei der nur funktional verstandenen Selbstverwaltungsgarantie stehenbleiben. Allerdings — das meint „unbeschriebenen“ — läßt sich auch nicht feststellen, was wir noch konkret an Substanz haben oder haben wollen. Es ist vollständig richtig — damit stimme ich Herrn *Scheuner* und vielen anderen bei —, daß noch ein beachtlicher Bereich eigener Angelegenheiten feststellbar ist. Ich habe es jedoch nicht als Aufgabe meines Vortrags erachtet, hier eine Zustandsbeschreibung abzugeben und zu sagen, was in den einzelnen Gemeinden noch tatsächlich geschieht. Das würde in der Tat eine Auflistung bis zur letzten Gemeinde voraussetzen, weil die Tätigkeitsbereiche jeweils Verschiedenartiges umfassen. Wenn dagegen die Frage gestellt wird, was die Gemeinden heute angesichts der an sie gerichteten Anforderungen überhaupt noch leisten können, genügt es nicht zu sagen, sie seien beschäftigt.

Was die wirtschaftliche Betätigung anbetrifft: Natürlich sind die Gemeinden hier noch recht aktiv; aber sie sind gerade dabei, sich kräftig zu entlasten — Stichwort: Privatisierung. Welche Probleme das aufwirft, brauchen wir hier nicht noch einmal zu diskutieren. Nichtsdestoweniger zeigt sich, daß auf allen Gebieten, auch wo die Gemeinden tatsächlich noch tätig sind, die Abwanderung, die Ausgrenzung, das einschneidende Hinregieren des Staates usw. zunehmen.

In der Diskussion wurde auch die Personalhoheit angesprochen. Was von ihr noch vorhanden ist, lohnt kaum noch eine Strichliste; insoweit besitzen die Gemeinden so gut wie keine maßgebenden Zuständigkeiten mehr. Die entscheidenden Dinge sind weitgehend an den Staat und an die Tarifpartner abgewandert.

Die Sozialaufgaben habe ich in meinem Referat kurz angeschnitten. Die Gemeinden sind auf das Sozialstaatsprinzip verpflichtet, und ich habe darauf hingewiesen, daß ihnen insoweit ein eigener Gestaltungsauftrag bleibt, in dessen Rahmen der Staat keine Vorgaben liefern soll. Dabei habe ich darauf hingewiesen, daß sich die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse nicht im Proporz herstellt. Ich teile die Auffassung der Diskussionsredner, die sagen, man sollte mehr Differenzierungen zulassen. Dann taucht aber das Problem auf: Wo finden Differenzierungen ihr Ende? Damit stoßen wir im Grunde genommen von anderer Seite auf das gleiche Problem, haben aber wohl dem Gesetzgeber etwas mehr Gestaltungsspielraum eingeräumt; er braucht nicht überall mehr Geld einzuschießen, sondern kann sich in gewisser Weise konzentrieren.

Zur Autonomie noch ein Wort. Die Gemeindeautonomie ist sicherlich in vielen Gemeinden lebendig. Soweit ich sehen kann, zeugt die Gemeindepraxis jedoch nicht von bedeutsamem Spielraum. Selbst soweit die Gemeinden innerhalb der Vorgaben des Staates von Rechts wegen noch Phantasie entwickeln könnten, werden sie praktisch durch die zahlreichen Verwaltungsanleitungen oder Mustervorgaben, die ihnen von staatlichen Stellen ins Haus geliefert werden, eingeengt, weil sie fürchten, daß sie ohne Befolgung dieser „Ratschläge“ im Finanzausgleich zurückfallen könnten. Um anderweitiger Vorteile willen halten sie sich hier „freiwillig“ und über die rechtlich verbindlichen Direktiven hinaus an die staatlichen Leitlinien.

Die Kompensation ist m. E. kein Mittel, um die Gemeindetätigkeit inhaltlich wieder aufzufüllen. Sie ist aber geeignet, den Gemeinden einen Mitwirkungsanteil an Entscheidungen des Staates und auch an solchen Aufgaben zu sichern, die bereits an den Staat abgewandert sind; dieses allein möchte ich unter Kompensation verstehen.

Vorsitzender: Ich habe als zweiten Punkt vorgeschlagen, über die kommunalen Gebietskörperschaften als Leistungsträger und als Subjekt und Objekt von Planung zu sprechen. Die bisherigen Beiträge sind längst in diesen Bereich vorgedrungen. Dabei hatte ich auch an die Thesen 14 b und 20—24 von Herrn *Blümel* gedacht.

Kirchhof: Ich möchte Stellung nehmen zum inhaltlichen Zusammenhang unserer Gliederungspunkte 2 und 3, nämlich zur Gemeinde als Objekt einer staatlichen Planung, die finanzielle Abhängigkeiten schafft und dann als Interventionsmittel ausnutzt.

Herr *Grawert*, Sie haben eine angemessene Finanzausstattung gefordert und meinen damit zunächst ein angemessenes Finanzvolumen der Gemeinde. Neben dieser Relation zwischen staatlicher Aufgabe und Ertragshoheit gewinnt die „Angemessenheit“ weitere Bedeutung für die Herkunft der Mittel. Die Ertragshoheit der Gemeinde für bestimmte Steuern beeinflusst ihre Entscheidungen über steuerbegründende Tatbestände: Wenn die Gemeinde heute z. B. am Ertrag der Einkommensteuer beteiligt wird, ist sie vermehrt bereit, reine Wohngebiete auszuweisen, um ertragskräftige Bürger zu gewinnen. Wenn sie vermindert an der Gewerbesteuer beteiligt ist, wird sie weniger bereit sein, Industrieansiedlungen aufzunehmen. Deshalb wäre es vielleicht lohnend, Erwägungen über eine Konnexität zwischen der Art der kommunalen Erträge und den kommunalen Aufgaben anzustellen. Je nach Zuordnung von Ertrags- und Verwaltungshoheit können ein staatliches Interventionsmittel gewonnen oder eine Interventionsanfälligkeit aufgrund Finanzbedarfs neutralisiert werden.

Herr *Grawert*, Sie sagen, die eigene Ertragshoheit der Kommune trete hinter staatlichen Finanzzuweisungen zurück. Dieses ist ein pathologischer Befund, den wir als Grundlage für staatliche Intervention sehr ernst nehmen sollen und der auch haushaltsrechtlich von Bedeutung ist. Der Staat gibt Haushaltszuweisungen häufig erst sehr spät frei. Das hat zur Folge, daß gesetzlich zugewiesene Haushaltsansätze nicht mehr voll in Anspruch genommen werden können. Wem dieses staatlich erzwungene Zwangssparen zugute kommt, hängt allein davon ab, wem die originäre Ertragshoheit zusteht. Diese Frage ist insbesondere für die kommunalen Aufgaben der Daseinsvorsorge von Bedeutung, die Herr *Blümel* herausgestellt hat. Die dort benötigten Einrichtungen werden durch langfristige, weniger auf periodische Bestätigung angewiesene Kapitalbildung der öffentlichen Hand begünstigt.

Zur Art der kommunalen Steuern hat Herr *Fleiner* bereits das Problem der unterschiedlichen Steuerlasten je nach Kommunalhoheit angesprochen. Wir kennen es auch von den örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern. In Deutschland ist allein die kommunale Satzungshoheit kaum noch ein hinreichender Rechtfertigungsgrund für eine individuelle Lasten-

ungleichheit, wenn der besteuerte Sachverhalt — etwa beim wirtschaftlichen Wettbewerb — über die Kommunalgrenzen hinausgreift. Andererseits dürfte die Aufgabe der Umverteilung, wie sie Herr *Zacher* vorhin angesprochen hat, vor allem durch Kommunalsteuern erfüllt werden können, weil dort die örtliche Gemeinschaft Gebende und Nehmende, Leistende und Begünstigte sachgerecht gruppiert und so einen Umverteilungskreis bildet, der den Gleichheitsanforderungen genügt.

Knemeyer: Herr *Blümel*, ich wollte zu Ihrer Lagebeschreibung und dann zu der von Ihnen gegebenen Therapie nur einen Punkt anführen. Sie haben im Zusammenhang mit Ihrer These 11 meine Feststellungen zitiert, daß die Bürger sich relativ schnell in die neuen Einheiten gefunden hätten. Sie halten dies mit der allenthalben zu findenden Darstellung für unzutreffend. Ich möchte die von mir seinerzeit getroffene Feststellung heute bekräftigen und zwar deswegen, weil empirische Untersuchungen die Feststellung, die ich nur für Bayern getroffen habe — Feststellungen, nicht Wertungen —, selbst für Problemgebiete Nordrhein-Westfalens bestätigt haben. Wenn die Ortspresse oder die kommunalen Spitzenverbände oder auch die Prozeßvertreter immer noch diesen Problembe- reich herausheben, ist das für meine Begriffe nicht aussagekräftig. Damit ist freilich nicht gesagt, daß die Gemeinden in der Lage seien, eine Integrationsfunktion im nostalgischen Sinne der Gemeinschaftsbildung zu leisten. Immerhin sehe ich die Gemeinden auch heute noch als Mittler zum Staat; um es schlagwortartig zu sagen: Bindung des Bürgers an den Staat über die kommunale Selbstverwaltung. Auch das hat heute weiterhin seine Bedeutung.

Dann zu These 20 (Therapievorstellungen): Es ist schon angetönt. Da sagten Sie, die Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung könne nur noch nach Maßgabe eines Kompensationsmodells erfolgen. Einmal zur Terminologie: Kompensation bedeutet doch eigentlich, daß für Genommenes möglichst Gleichwertiges gegeben wird. Selbst eine Mitwirkung im Kondominium, die Sie als höchste Stufe ansetzen, ist nicht gleichwertig. Hier wird gewechselt zu unparitätischem Kurs.

Wie soll eigentlich dieses Kompensationsmodell aussehen? Mitwirkung nach einer Aufstellung von Plänen ist unwirksam. Aber ein primäres Initiativrecht der Gemeinden in der Landesplanung ist, wie ich es nach langen Diskussionen festgestellt habe, unrealistisch. Ich sehe also hier dieses Kompensationsmodell noch nicht genügend deutlich vor mir.

Mayer-Tasch: Ich möchte kurz zum Stichwort Gemeinden als Objekt der Planung sprechen. Herr *Blümel*, Sie haben unter anderem in diesem Zusammenhang von der juristischen Absicherung der gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie gesprochen und haben eine Erweiterung der Aktivlegitimation der Gemeinden in diesem Bereich gefordert. Das ist eine Forderung, der ich als ultima ratio zustimmen würde, eine Forderung, die bekanntlich auch von den Städteverbänden erhoben wird. Erst vor zwei Wochen hat der Bayerische Städteverband eine entsprechende Forderung in die Presse lanciert.

Sie haben in diesem Zusammenhang gesagt, daß eine derartige Erweiterung der Klagebefugnis der Gemeinden wirkungsvoller sei als die Verbandsklage, die uns nun etwa für den Bereich des Atomrechts ins Haus steht und die auch in anderen Bereichen diskutiert wird. An dieser Erwartung möchte ich allerdings zweifeln, weil die Erfahrung lehrt, daß die Gemeinden sich sehr häufig, z. B. im Medium finanzpolitischer Erwägungen oder im Medium der Inkompetenz — alles kommt vor —, ihrer Planungshoheit virtuell begeben. D. h., es wird möglicherweise letztendlich überhaupt keinen Kläger geben, während die sogenannten altruistischen Verbände, wie Umweltverbände usw., sehr häufig gewissermaßen das Geschäft der Gemeinden besorgen, d. h. also, Planungshoheit gewissermaßen stellvertretend ausüben, obwohl das prima facie durchaus nicht diesen Anschein haben mag und obwohl die Stadtväter möglicherweise ganz anderer Meinung sein werden.

Schließlich muß ich sagen, daß ich nicht sehr glücklich war, als Sie davon sprachen, daß die Verbandsklage durch das Demokratisierungsgerede nun in Sichtnähe gerückt sei. Sozusagen historisch-genetisch gesehen, mögen Sie recht haben. Der Druck der Straße hat da eine Rolle gespielt und auch die Vordergründigkeit vieler Politiker, die auf die nächste Forderung lauschen, die gerade auf dem Markt und in den Medien gehandelt wird. Aber die Substanz der Verbandsklage kann man doch kaum mit dem Demokratisierungsgerede in Zusammenhang bringen, sondern m. E. ist sie sehr viel mehr im Assoziationsraum der Rechtsstaatlichkeit beheimatet. Ich sähe z. B. in der Verbandsklage die Möglichkeit einer Effektuierung des Rechtsschutzes, sähe eine Effektuierung des Prinzips der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, usw., usf.

Breuer: Ich möchte zu zwei Punkten Stellung nehmen, wobei ich mir in Anlehnung an Herrn *Kirchhof* erlauben darf, die Gliederungspunkte 2 und 3 unserer Diskussion zusammen-

zufassen. Vielleicht kann das auch der gewünschten Kürze dienen.

Als erstes knüpfe ich an die Ausführungen von Herrn *Blümel* zu seiner These 18 an. Er hat dort gegen das Modell einer sogenannten integrierten Kreisentwicklungsplanung Stellung genommen. Ich möchte zu diesem Punkt nicht deshalb etwas sagen, weil ich selbst vor einigen Jahren zu denjenigen gehört habe, die dieses Modell befürwortet haben, sondern deshalb, weil in der Debatte die Kreise — im Gegensatz zu den Gemeinden — bisher zu kurz gekommen sind. Zwar bin ich in Übereinstimmung mit Herrn *Blümel* und auch mit Herrn *Ossenbühl* der Meinung, daß den Gemeinden eigene Aufgaben verbleiben müssen und daß sie nicht auf eine bloße Beteiligung an der staatlichen Verwaltung oder an der Kreisverwaltung verwiesen werden dürfen. Wenn man davon ausgeht, bleibt aber doch der Befund festzustellen, daß die örtlichen, herkömmlich den Gemeinden zugerechneten Aufgaben und die Aufgaben mit überörtlichen Bezügen zunehmend ineinanderfließen. Daraus erwächst natürlicherweise ein Verbund zwischen der Verwaltung der Gemeinden und der Kreise, ebenso wie ein Verbund zwischen der staatlichen und der gemeindlichen Verwaltung entstanden ist.

Herr *Blümel* hat nun, m. E. zu Recht, neben den eigenen Aufgaben der Gemeinden deren Beteiligung an der staatlichen Verwaltung, insbesondere an der staatlichen Planung, gefordert. Angesichts dessen ist mir nicht ganz klar geworden, weshalb Herr *Blümel* sich gegen einen Verwaltungsverbund im Verhältnis zwischen Gemeinde und Kreis gewandt hat. Die Kreisentwicklungsplanung soll nach meiner Vorstellung nicht mehr sein als das planerische Instrument zur Steuerung dieses Verbundes und zur Koordinierung im Verhältnis zwischen den verschiedenen Leistungstätigkeiten der Gemeinden und des Kreises. Wenn man weiter davon ausgeht, daß in Zukunft die Schonung der Gemeinden in ihrer Substanz stärker beachtet werden sollte, könnten die Kreise auf dem Wege der Kreisentwicklungsplanung ihre Auffangfunktion in Zukunft wieder besser und effektiver wahrnehmen, als dies in der Vergangenheit geschehen ist.

Als zweites möchte ich an die These II Nr. 6 von Herrn *Grawert* anknüpfen. Hier hat er die Zweckzuweisungen des Staates an die Gemeinden auf die Fälle beschränkt, in denen punktuelle Sonderbedürfnisse vorliegen. Ich möchte noch etwas weitergehen. Wenn die Gemeinden heute oft gegenüber dem Staat in einer schwierigen Lage sind, liegt das nicht nur an der staat-

lichen Planung, die bisweilen über das Ziel hinausschießt — ich darf an die Krankenhausbedarfsplanung erinnern —, sondern es liegt daran, daß die Planung und die Zweckzuweisungen des Staats die Gemeinden sozusagen von zwei Seiten her in die Zange nehmen. Allein die planerischen Daten mögen die Gemeinde noch nicht so sehr einengen. Wenn aber die Planung mit dem Durchführungsinstrument der Zweckzuweisungen verbunden wird, gerät in der Tat die Handlungsfreiheit der Gemeinden in die Enge. Ich halte, etwas weitergehend als Herr *Grawert*, Zweckzuweisungen nur als Ausnahmetatbestand für zulässig. Etwas anderes gilt m. E. für Finanzzuweisungen, die aus Gründen der Konjunktursteuerung vorgenommen werden. Zweckzuweisungen aus strukturpolitischen Gründen müssen jedoch auf Ausnahmefälle reduziert werden.

Siedentopf: Es war sicherlich nicht zu erwarten, daß man sich im Laufe der Diskussion auf eine einheitliche Zielbestimmung und Definition der kommunalen Selbstverwaltung festlegt. Ich meine aber, daß gewisse Festlegungen doch erforderlich sind, um die nachfolgenden Fragen der Einbindung der Gemeinden in die Planung zu beantworten. Je nachdem, worin man den Sinn und das eigentliche Ziel, die Funktion der kommunalen Selbstverwaltung sieht, wird man etwa wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden als eine Ausfüllung oder Nichtausfüllung dieser Funktion sehen. Ich persönlich würde wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden nicht als eine Erfüllung des Zwecks der politischen Integration sehen, sondern als eine Ausfüllung des andern Zweckes, der sicherlich auch vorhanden ist, nämlich den der Leistungserbringung.

Das Kompensationsmodell von Herrn *Blümel* ist verschiedentlich kritisiert worden. Ich würde immerhin zu bedenken geben, daß am Ende seiner These 20 steht: Es gibt neben dem Bereich, der kompensierbar ist, einen unantastbaren Kernbereich gemeindlicher Selbstverwaltung. Der müßte dann allerdings inhaltlich beschrieben werden, und der wäre der Kompensation nicht zugänglich. Es wäre eine Rückkehr auf den Ursprung des *res-mixtae*-Modells, das drei Bereiche gekannt hat, nämlich den genuin-staatlichen, den genuin-gemeindlichen und den Bereich, in dem Verbindungen stattfinden. Erst die Überdehnung dieses Ansatzes in Richtung auf das „funktionale Selbstverwaltungsverständnis“ hat dazu geführt, daß man sagt: Alles ist eigentlich disponibel, wenn ich nur eine irgendwie geartete Mitwirkungsregelung dafür einrichte. Dem kann man unter dem Gesichtspunkt der Selbstverwaltungsgarantie nicht zustimmen. Es kann m. E. kein Zweifel sein, daß die Schraube

der verbindlichen Planung und der Planungseinbindung für die kommunale Selbstverwaltung sich ständig dreht. An drei praktischen Beispielen sei dies erläutert: Zunächst das Standortprogramm Nordrhein-Westfalen. Es ist allerdings gescheitert an mangelhaften inhaltlichen Kriterien und an den Schwierigkeiten des Instrumentariums auf staatlicher und gemeindlicher Seite. Zweite Stufe: Das Planungsgebot in Nordrhein-Westfalen, das immerhin noch an Verfahrensregeln und inhaltliche Voraussetzungen gebunden wurde. Dritte Stufe: Der raumplanerische Durchgriff auf Ortsteile, wie er in Niedersachsen diskutiert wird als Raumplanung für Ortsteile der Gemeinde, mit dem Argument, die Gemeinden seien nach der Territorialreform so groß geworden. Daß sie nunmehr für eine sinnvolle Platzierung ihrer Infrastruktur innerhalb ihres Raumes unfähig geworden sein sollen und daß man damit den Inhalt, das Ergebnis und die Zielsetzung der Territorialreform plötzlich gegen die Gemeinden kehrt, ist das Erstaunliche dieser Argumentation.

Zum Abschluß: Am Basler Rathaus steht der Satz: „Freiheit ist besser als Silber und Gold“. Ich glaube, daß dieser Satz nicht nur nostalgischen Wert hat und nicht nur Wert hat für Basel.

Vorsitzender: Wir können endgültig zu Punkt 3 übergehen, worunter „Finanzwesen und Finanzausstattung der kommunalen Gebietskörperschaften“ gemeint waren, der insbesondere auch die Thesengruppe II von Herrn *Grawert* umschließt, betreffend die finanziellen Grundlagen.

Starck: Ich möchte im Grundsatz dem zustimmen, was Herr *Grawert* zur Finanzausstattung der Gemeinden gesagt hat, möchte aber zur These 4 einen Vorbehalt anmelden. In der These 4 wenden Sie sich dagegen, Herr *Grawert*, daß die Gemeinden in den bundesstaatlichen Steuerverbund einbezogen werden, weil das dem Bundesstaatsprinzip zuwiderlaufe. Im Hinblick auf Art. 106 Abs. 5 und 6 GG möchte ich Sie zunächst fragen, wo Sie die Grenze ziehen wollen und weiterhin folgendes dazu bemerken: Wenn der Bundesstaat es ermöglicht, eine Garantie der kommunalen Selbstverwaltung auf der Ebene der Bundesverfassung zu gewähren (Art. 28 Abs. 2 GG), muß es auch möglich sein, diese Garantie finanzverfassungsrechtlich abzusichern. Ich meine, daß die These 4 damit nicht in Einklang steht.

Dann möchte ich noch etwas zu den Thesen 22 und 24 von Herrn *Blümel* anmerken. Sie haben, Herr *Blümel*, zu These 22

erläuternd gesagt, daß es sich hier um die Mitwirkungsrechte der einzelnen Gemeinden handele. Das halte ich für richtig. Ich meine aber, es ist nicht richtig, den Gemeinden Mitwirkungsrechte oder sogar Mitbestimmungsrechte zu geben und ihnen dann in These 24 die Möglichkeit zu geben, verwaltungsgerechtlich gegen die Entscheidungen vorzugehen, die sie mitbestimmt haben. Beide Thesen schließen sich aus. Dazu sollten Sie sich vielleicht noch einmal äußern.

Franz Mayer: Ich möchte Herrn *Grawert* zustimmen, daß die Selbstverwaltung der Gemeinde heute am meisten von der finanziellen Seite her bedroht ist. Nicht so sehr eine selbstverwaltungsfeindliche Gesetzgebung und auch nicht die Gebietsreform oder sonstige Vorgänge, sondern die mangelnde Finanzausstattung der Gemeinden haben hier zu Schwierigkeiten, insbesondere im Verhältnis von Staat und Gemeinde, geführt, nicht zuletzt am neuralgischsten Punkt, der Nahtstelle von gemeindlicher Planungshoheit und der staatlichen Landesplanung. Ein Hauptproblem sehe ich hier im derzeitigen Realsteuersystem. Es führt dazu, daß mit der landesplanerischen Entscheidung über die Industrie- und Gewerbestandorte auch über die finanzielle Situation der einzelnen Gemeinde entschieden wird. Das derzeitige Realsteuersystem, nicht nur die Gewerbesteuer, auch die Grundsteuer, führt zu Schwierigkeiten in der Planung, ja hat notwendigerweise Konflikte zwischen Staat und Gemeinden zur Folge. Ich bin überzeugt, daß hier eine entsprechende Änderung sowohl die Finanzausstattung der Gemeinden insbesondere durch gleichmäßigere Verteilung der Mittel verbessern könnte, wie auch verschiedene neuralgische Punkte in der Landesplanung abbauen würde. Das kann allerdings nur der Bundesgesetzgeber in die Wege leiten.

Hans Meyer: Ich möchte zunächst zu Punkt 2 sprechen. Ich unterstütze Herrn *Blümel* ausdrücklich in Punkt 24. Es ist widersinnig, daß die Verwaltungsgerichte zwar die Aktivlegitimation der Gemeinden anerkannt haben, ihre Planungshoheit, also die Möglichkeiten späterer Planungen, zu schützen, daß sie aber nicht anerkennen, daß die Gemeinden aktiv legitimiert sind, die realisierte Planung zu schützen. Dies scheint mir ein Widerspruch *de lege lata* zu sein.

Zum Finanzwesen: Ich möchte Herrn *Starck* ausdrücklich zustimmen und Herrn *Grawert* auch in diesem Punkt angreifen. Gerade die Entwicklung der Bundesfinanzverfassung von 1949 hat gezeigt, daß es in einem Bundesstaat wie dem unseren mit seinen Verflechtungen unmöglich ist, aus der Bundesverfassung

jede Verbindung zwischen dem Bund und den Gemeinden zu eliminieren. Die ganze Entwicklung der Finanzverfassung von 1949 bis 1969 und später ist eine Entwicklung hin zur Einbeziehung der Gemeinden in das Finanzkompetenzsystem. Die Notwendigkeit ist schon im Jahr 1923 von *Markull* erkannt worden, der gesehen hat, daß der Finanzausgleich im Bundesstaat mit finanzverantwortlichen Gemeinden ein Spiel zu Dreien ist und sein muß. Ich möchte auch Herrn *Püttner* zustimmen und gegen Herrn *Grawert* einwenden, daß die Länder nicht unbedingt in jedem Punkte die Repräsentanten der Gemeinden sind.

Zur These 2.4 von Herrn *Grawert*: Es ist etwas bedauerlich, daß Herr *Grawert* so negativ zur steuerpolitischen Autonomie der Gemeinden und zu einer eventuellen Ausweitung steht. Mit meinem Namensvetter *Franz Mayer* bin ich der Meinung, daß tatsächlich die finanzielle Situation der Gemeinden ungut ist, auch ungut für die gemeindliche Selbstverwaltung. Die Gemeinden haben eine Eigenverantwortung eigentlich nur für die Ausgaben, nicht für die Einnahmen. Die Hebesatz-Kompetenz ist nicht sehr wesentlich. Dies hat zur Folge, daß es keine Relation mehr gibt zwischen den Opfern der Gemeindebürger und der Finanzausstattung der Gemeinden. Was Herkunft und Höhe der Mittel angeht, welche die Gemeinde zu bekommen hat, ist die Gemeinde auf das Bund-Länder-Verhältnis angewiesen, d. h., sie ist darauf angewiesen, daß der Steuerstreit nach Art. 106 Abs. 3, der in regelmäßigen Abständen zwischen dem Bund und den Ländern ausbricht, für die Länder günstig ausgeht und die Länder auch einen Teil weitergeben. Die Gemeinden haben aber keinen Einfluß auf die Verhandlungen und keinen Einfluß darauf, wie weit diese Mittel weitergegeben werden. Es wäre vielleicht doch zu überlegen, ob nicht eine Verbesserung oder weitere Anerkennung der steuerpolitischen Autonomie sowohl zu einer Verstärkung der gemeindlichen Selbstverwaltung führen, als auch diese Abhängigkeit etwas abbauen würde, wobei ich hinzufügen will, daß dies natürlich ein Schwarz-Peter-Spiel ist: Die Gemeinden behaupten zwar immer, sie wollten die Steuerautonomie, wenn es aber ernst wurde, haben sie immer abgelehnt; denn natürlich laufen sie Gefahr, dann ihren Bürgern sagen zu müssen, sie müßten leider mehr bezahlen als die Bürger der Nachbargemeinde, weil sie eine schönere Schwimmhalle oder ein schöneres Denkmal oder ein Stadttheater haben wollen. Dies würde sie aber m. E. zwingen, die Ausstattung, die sie in ihrem städtischen Budget ausweisen, vor ihren Bürgern, die die Last mitzutragen haben, zu vertreten.

Püttner: Ich unterstütze Herrn *Starck* und möchte zunächst in bezug auf die Finanzausstattung der Gemeinden betonen, daß sich diese zwar immer schlecht entwickelt und durch die Finanzreform von 1969 auch nicht wesentlich verbessert hat. Aber ich kann nicht feststellen, daß sie sich in letzter Zeit überproportional ungünstig entwickelt hätte, verglichen mit Bund und Ländern. Der Rückgang war wohl überall vorhanden. Herr *Grawert*, ich habe Sie so verstanden, als ob die Steuereinnahmen der Gemeinden absolut zurückgegangen seien. Das kann ich nicht verstehen. In den letzten zwei Jahren ist sogar eine deutliche Steigerung der Steuereinnahmen festzustellen gewesen, die bei den Gemeinden teilweise sogar höher lag als bei Bund und Ländern. Ich bitte, hier möglichst genau zu zitieren, denn das ist von Bedeutung.

Vorsitzender: Der vierte und letzte Punkt bezieht sich auf die Fragen der Kommunalverfassung, auf die Einflüsse des Parteienstaates auf die Kommunalverfassung und auf Probleme der Fundamentaldemokratie. Das steht im Zusammenhang mit Bürgerinitiative und Verbandsklage.

Thieme: Es wurde heute über die Gemeinden und Kreise vor den Aufgaben der Gegenwart gesprochen. Diese Gegenwart ist eine demokratische Gegenwart. Die Demokratie, in der wir leben, ist die Parteiendemokratie. Das Thema lautet also „Die Gemeinde in der Parteiendemokratie“. Nun wird man nicht als eine Wünschbarkeit — darüber mag man unterschiedlicher Meinung sein —, aber als Stück der Realanalyse darauf hinzuweisen haben, daß die Parteien der stärkste politische Faktor in dem politischen System sind, in dem wir leben. Der Faktor Partei schlägt auf die Gemeinden durch — nach der Gebietsreform mit wesentlich vergrößerten Gemeinden noch wesentlich mehr als früher. Das hat verschiedene Folgen. Ich sehe fünf Punkte, in denen das wirksam wird.

Erstens: Die Parteien haben von der gemeindlichen Ebene bis hinauf zum Bund Kommunikationskanäle innerparteilicher Art. Das fördert den Angleichungsprozeß zwischen den Gemeinden, und wo irgendeiner Gemeinde etwas Schönes eingefallen ist, spricht sich das sehr schnell herum, die anderen Gemeinden machen es nach. Dadurch wird die Uniformität wesentlich verstärkt.

Zweitens: Der politische Verbund führt dazu, daß die Demokratie nicht eine staatliche, sondern eine allgemeine, auch gemeindliche Demokratie ist. Die Karriere des Politikers geht

von der Gemeinde zum Land und zum Bund. Der Artikel 28 steht nicht, wie in der heutigen Diskussion einmal gesagt worden ist, im organisatorischen Teil, sondern im Teil „Bund und Länder“. Das heißt, er hat auch eine föderalistische Problematik: Die Gemeinden sind hier deutlich als die dritte Säule ausgewiesen, zwar vielleicht nicht mit derselben Tragkraft wie Bund und Länder, aber jedenfalls als ein selbständiger Faktor. Sie sind nicht mediatisiert.

Das führt drittens dazu, daß, je mehr die Waagschale im föderalistischen System sich zugunsten des Bundes neigte, auch die Fürsorge des Staates für die Gemeinden eine verteilte Fürsorge ist, ebenso wie wir eine verteilte Souveränität zwischen Bund und Ländern haben.

Das führt viertens dazu, daß die Gemeinden und Kreise, die die Exekutivaufgaben, das tägliche Verwaltungsgeschäft ausführen, zwar nicht im Verständnis der Verfassung, aber doch in der Realität weitgehend zu einer Bundesexekutive werden.

Schließlich, fünftens, die innere Verfassung der Gemeinden ändert sich dadurch, daß die Parteien stärker werden, daß das ausgewogene Verhältnis zwischen Rat und Verwaltung, zwischen ehrenamtlichem und berufsmäßigem Element sich zugunsten der ehrenamtlichen Seite verschiebt. Ich weiß nicht, ob man es generell so sagen darf, wie es Herr *Grawert* getan hat, daß der Rat zu wenig Macht hat. Das wird von Land zu Land und von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlich sein. Ich möchte aber dringend davor warnen, die Macht der Fraktionen zu verstärken. Ich würde eher sagen, die Fraktionen sind da, sie haben Macht, sie müssen mehr kontrolliert werden.

Vorsitzender: Darf ich im Hinblick auf die Frage von Herrn *Püttner* noch die Steuerdaten nachtragen: Die Einnahmen der Gemeinden insgesamt haben im Jahre 1970 50,83 Milliarden, im Jahr 1976 101,91 Milliarden betragen. Das ist ein Anstieg um 100,5 %. Die Steuereinnahmen der Gemeinden sind von 16,67 Milliarden im Jahre 1970 auf 34,20 Milliarden im Jahre 1976 gestiegen. Das ist eine Steigerungsrate von 104,8 %. Der Anteil am Gesamtsteueraufkommen beträgt 1970: Bund 54,2 %, 1976 48,8 %, für die Länder 1970 33,9 %, jetzt 35,5 %. Gemeinden: 1970 10,8 %, jetzt 12,8 %. Quelle: Antwort der Bundesregierung auf eine große Anfrage zur Lage der Städte, Gemeinden und Kreise, vom 15. September 1977 (Bundestagsdrucksache 8/906).

Wielinger: Die bisherigen Ausführungen haben sich primär auf Probleme bezogen, die sich aus der Situation der Gemeinden in der Bundesrepublik Deutschland ergeben. Ich meine, daß der nunmehr behandelte Punkt, die Auswirkungen des Phänomens „Parteienstaat“ auf die Gemeinden, auch „grenzüberschreitende“ Aspekte hat. So habe ich mich als Österreicher zu Wort gemeldet und möchte vor dem Hintergrund der österreichischen Situation eine Frage an die Herren Referenten stellen.

In Österreich ist die Parteienstaatlichkeit in der zweiten Republik von allem Anfang an viel stärker ausgeprägt gewesen als in der Bundesrepublik Deutschland, da diese zweite Republik von politischen Parteien geschaffen worden ist. Das hat sich in allen Bereichen — nicht nur im sogenannten staatlichen Bereich — und natürlich auch in den Gemeinden sehr früh und sehr stark ausgewirkt, so daß wir in Österreich nicht erst jetzt ein Eindringen der Parteipolitik in die Gemeindepolitik feststellen können, sondern schon seit 1945. (In der ersten Republik war das ähnlich.)

Das hat unter anderem den Effekt, daß es zu einer besonders mächtigen Gemeindebürokratie gekommen ist, weil auch in relativ kleinen Gemeinden die Träger der Beamtenfunktionen durch ihre Verankerung in den politischen Parteien praktisch unkontrollierbar und kaum kritisierbar geworden sind. Es gibt sehr oft jenes Phänomen, das man in Deutschland mit dem Ausdruck „Filzokratie“ umschrieben hat. Dies hat dem Schlagwort von der bürgernahen Gemeindegeldverwaltung einen eigenartigen Beigeschmack verschafft. Nun gibt es aber in Österreich eine bemerkenswerte gegenläufige Entwicklung. Es etablieren sich im Bereich der Gemeinden, deren Verwaltung traditionellerweise eine Sache war, die zwischen den Parteien oder Ortspotentaten unter deren Patronage ausgemacht worden ist, in starkem Maße Dissidentengruppen aus politischen Parteien. Kurz vor Beginn dieser Tagung hat es in Innsbruck Gemeinderatswahlen gegeben. Dabei hatten zwei Gruppen, die sich von der die Stadt regierenden Volkspartei abgespalten haben, relativ große Erfolge. Auch bei anderen Gemeinderatswahlen gab es erstaunliche Effekte, die von Bürgerinitiativen ausgegangen sind, die der traditionellen Apparats- und Funktionärsherrschaft in den Parteien müde geworden sind. Ich möchte keine Details ausführen.

Meine Frage geht nun dahin: Ist die Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland so, daß sich der Einfluß der politischen Parteien, also praktisch der großen, im Bundestag vertretenen politischen Parteien, auf Gemeindeebene weiter ver-

stärkt? Ist es so, daß es in der Bundesrepublik auch den Effekt gibt, daß Handlungen der Gemeindeverwaltung kaum noch kritisierbar werden, daß also die Gemeindeverwaltung praktisch unverantwortlich wird, daß es aber andererseits als Gegenbewegung dazu auf kommunaler Ebene Absplittlerbewegungen von den Parteien und in starkem Maße Bürgerinitiativen gibt?

Frotscher: Ich möchte die Problematik des Regierungs-Oppositions-Modells aufgreifen, die Herrn *Grawert* am Schluß seiner Ausführungen (These IV. 6) beschäftigt hat. Soweit man mit diesem Modell eine „Parlamentarisierung des Rates“ im Sinne einer Aufgabenbeschränkung der kommunalen Vertretungskörperschaft verbindet, stimme ich Herrn *Grawert* darin zu, daß die Reduzierung etwa auf eine bloße Kontrollfunktion nicht wünschenswert erscheint.

Das sogenannte Regierungs-Oppositions-Modell hat jedoch in erster Linie Bedeutung für die Verfaßtheit des Magistrats als des zweiten Gemeindeorgans neben dem Rat in den Ländern, die eine Magistratsverfassung besitzen. Hier stellt sich — gerade nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Magistratsverfassung (BVerfGE 38, 258) — die Frage, ob der Magistrat nach dem Vorbild einer Landes- oder Bundesregierung quasi als „Stadtregierung“ in die Hand der Ratsmehrheit gegeben (Regierungsmodell) oder annähernd der Stärke der politischen Parteien und Gruppierungen in der Gemeindevertretung proporzmäßig aufgeteilt werden sollte (Proporzmodell). Hinsichtlich dieser Frage würde ich allerdings das Regierungsmodell befürworten, und zwar vor allem unter dem Gesichtspunkt, daß auch die Wahrnehmung kommunaler Angelegenheiten einen politischen Entscheidungsprozeß verlangt („Kommunalpolitik“) und daß dieser Prozeß heute ebenso wie die Bundes- und Landespolitik im wesentlichen parteipolitisch bestimmt wird. Das gilt insbesondere für die größeren Gemeinden und Städte. Es erscheint deshalb sinnvoll, die für die parteienstaatliche Demokratie charakteristische und für die Formulierung politischer Alternativen unerläßliche Form der „Regierungsbildung“ auch auf kommunaler Ebene zu praktizieren. Ein proporzmäßig zusammengesetzter Magistrat kann keine einheitliche Kommunalpolitik verwirklichen; er hat alle Nachteile einer „Großen Koalition“. Eine bei der nächsten Kommunalwahl abrufbare Verantwortung wird sich kaum feststellen lassen. Ich möchte außerdem behaupten, daß auch die Mehrheit der Bürger die „Regierung“ ihrer Stadt in einer Art Parallelwertung zur Landes- und Bundesebene sieht.

Zum Schluß die Frage an Herrn *Grawert*, ob er einem solchen Regierungsmodell, das die Vorrangstellung des Rates nicht beeinträchtigt, zustimmen könnte.

Zippelius: Ich möchte nicht speziell zu Punkt 4 sprechen, sondern den strukturellen Zusammenhang zwischen der gestrigen und der heutigen Problematik einmal mit wenigen Worten artikulieren: Das für den Bundesstaat entwickelte Schema kooperativer Politikverflechtung dient in gewissem Maße — das hat sich gestern und heute gezeigt — als ein übergreifendes Modell, einerseits auch für die internationale Kooperation, andererseits auch für die kooperative Erledigung kommunaler Aufgaben. Oberhalb der staatlichen Ebene sind es die vielfältigen übernational verflochtenen Aufgaben, die auf Kosten souveräner Selbstgestaltung in organisiertem Zusammenwirken zu bewältigen sind. Unterhalb der staatlichen Ebene erwachsen der Industriegesellschaft, das hat sich heute gezeigt, zunehmend solche Aufgaben, die nicht mehr von jeder Gemeinde in eigener Verantwortung, sondern überregional koordiniert und planmäßig erledigt werden müssen. In beiden Fällen geht Autonomie, also Selbstregelungssubstanz verloren. In beiden Fällen kann dieser Substanzverlust nur in begrenztem Ausmaß durch kooperative Techniken kompensiert werden, für die Gemeinden z. B. durch Mitbestimmungsrechte in Organen, die einer integrierten Entwicklungsplanung dienen. Grenzen, das ist heute deutlich zutage getreten, ergeben sich dadurch, daß bloße Mitwirkungsrechte die Einbuße an Autonomie nicht voll ausgleichen. Ähnlich wie im Bund-Länder-Verhältnis stellt sich daher auch für die Gemeinden die auch heute ungelöst gebliebene Frage nach jener unantastbaren Substanz, die auf jeden Fall der kleineren organisatorischen Einheit zu eigenverantwortlicher Entscheidung erhalten bleiben muß.

Hans Meyer: Ich spreche zu Punkt IV.5 des Referates von Herrn *Grawert*. Ich glaube nicht, daß es richtig ist, die Ratsperiode zu verlängern. Die Argumentation von Herrn *Grawert* war, durch eine längere Ratsperiode den Sachverstand zu verstärken. Der Sachverstand erhöht sich aber vermutlich nicht erheblich, wenn die Leute statt auf vier Jahre auf fünf oder sechs Jahre in den Rat gewählt werden. Der Sachverstand ist nämlich heute schon vorhanden, da die Leute länger im Rat sind. Die Konstanz der Mitgliedschaft über die Wahlperiode hinaus ist sehr hoch. Daher erscheint es mir nicht nötig, die Wahlperiode zu verlängern. Es wäre auch nicht vernünftig,

eher gefährlich. Wir erleben gerade am Beispiel der Bürgerinitiativen, daß offenbar das repräsentative System auch auf der Kommunalebene seine Schwächen hat. Je länger Sie die Wahlen hinausschieben, um so härter wird diese Schwäche empfunden. Die Folge wäre wahrscheinlich nur, daß die Zahl der Bürgerinitiativen steigt.

Mit Herrn *Thieme* bin ich der Meinung, daß die Macht der Fraktionen heute ausreichend groß ist — vielleicht schon zu groß. Ich würde aber — und so interpretiere ich Herrn *Grawert* — durchaus für eine Regulierung der Rechte der Fraktionen eintreten. Das Fraktionsrecht ist noch relativ schwach entwickelt.

Zu IV.6 des Referates *Grawert*: Herr *Grawert*, ich gehe davon aus, daß Sie unter „Parlamentarisierung des Rates“ ein parlamentarisches Regierungssystem in der Gemeinde verstehen, wie wir es etwa in Bund und Ländern haben. Hier würde ich Ihrer Meinung zuneigen, nicht der Meinung von Herrn *Frotscher*. Selbst wenn man anerkennt, daß das Demokratiegebot auf Gemeindeebene ebenso stark bindet wie in Bund und Ländern — dies entgegen Herrn *Doehring*; ich glaube, seine Ansicht läßt sich mit Art. 28 Abs. 1 nicht vereinbaren —, ist man nicht gezwungen, dasselbe Organisationssystem vorzusehen. Ich finde den Vorteil des heutigen Systems mit gemischten Mehrheiten und dem Zwang zu Koalitionen insbesondere darin, daß die Parteibasis auf der Gemeindeebene sich nicht so stark verfestigt. Tatsächlich sind die parteilichen Gruppierungen insbesondere in den kleineren Gemeinden relativ instabil. So gibt es sogar Schwankungen etwa von CDU zu SPD oder umgekehrt, wenn irgendwelche personellen Querelen dahinterstehen. Dies halte ich für einen Vorteil, weil es die Parteien davor bewahrt, allzu rigide zu werden. Deshalb würde ich in diesem Punkt eher Ihnen zustimmen als Herrn *Frotscher*.

Saladin: Heute nachmittag wurde sehr wenig über ein Problem gesprochen, das mir zentral zu sein scheint, nämlich über das Problem der unmittelbaren *Bürgerpartizipation*. Die beiden Referenten haben Skepsis geäußert: Ich verweise auf die These 15 von Herrn *Blümel*, denke aber nicht nur an den Begriff des „Demokratisierungsgeredes“, sondern vor allem an seine Aussage, er sehe eigentlich keine Hoffnung, die Bürgerinitiativen institutionell einzuordnen. Solche Skepsis ist problematisch. Ich glaube, wir haben allen Anlaß, uns darum zu bemühen, die Bürgerinitiativen und alles, was uns in ähnlichem Gewand entgegentritt, institutionell zu bewältigen. Wir

haben allen Anlaß, uns darum zu bemühen, daß solche Initiativen *in* den Institutionen und nicht vor oder hinter oder unter den Institutionen hindurch ausgetragen werden. Integration in der Gemeinde — auf die Herr Grawert mit Recht Gewicht legt — ist nicht möglich ohne breite, unmittelbare Bürgerpartizipation. Und ich glaube, solche Mitwirkung ist letztlich auch eine wesentliche Voraussetzung für sinnvolle Autonomie der Gemeinde. — Ich will jetzt nicht mehr auf die verschiedenen Möglichkeiten eingehen, die sich anbieten. Ich schließe vielmehr mit dem Hinweis, daß ich hier auch eine Aufgabe der Gemeindebehörden sehe, nämlich die Aufgabe, die Bürgerpartizipation nach Kräften zu fördern, und das heißt: Information in jedem Wirkungsbereich der Gemeinde zu gewährleisten, Ausdrucksmöglichkeiten zu schaffen, allgemein das Interesse an der Partizipation zu wecken.

Grawert (Schlußwort): Ich danke zunächst sehr herzlich für die vielen kritischen oder zustimmenden Beiträge. Vieles von dem, was als Manko aufgeführt wurde, habe ich im Referat bewußt nicht aufnehmen wollen, weil es über den Zeitrahmen hinausgeführt hätte.

Die Punkte, die im zweiten Teil der Diskussion angesprochen wurden, möchte ich zusammen mit ergänzenden Bemerkungen zum ersten Teil der Diskussion in meiner Antwort zusammenziehen.

Zum Problem der Aufgaben — wenn ich daran nochmals anknüpfen darf — wurde in verschiedenen Beiträgen hervorgehoben, daß die Gemeinden immer noch hinreichende Innovationsmöglichkeiten haben und neue Aufgaben sozusagen erfinden könnten. Auch unter dem Eindruck dieser Beiträge möchte ich nach wie vor ernsthafte Skepsis anmelden; denn was bislang an „Innovationspotential“ herausgekommen ist, das sind die Sorgen um die Wohnungsvermittlung, Ausländerbetreuung u. ä. m. — nicht viel an Substanz. Es läßt sich fast ein allgemeines Prinzip ausmachen, wonach die Gemeinden derartige Angelegenheiten zwar aufnehmen können; daß ihnen aber Verwaltungsanweisungen, Richtlinien und Rahmenplanungen vorgegeben werden, sobald jene Angelegenheiten gesamtgesellschaftliche Bedeutung gewinnen. Als Beispiel kann etwa die Volkshochschule dienen, die inzwischen — jedenfalls in Nordrhein-Westfalen — eingeplant ist. Die Gemeinden haben sich damit in die Planung einzufügen. Insgesamt gesehen, erscheint mir die Skepsis daher nach wie vor angebracht.

Wenn ich nunmehr auf die Beiträge zur Finanzverfassung eingehen darf, so ist — um mit Handfestem zu beginnen — zu

berücksichtigen, daß die absoluten Zahlen, die vorgetragen worden sind, ein schiefes Bild der Lage ergeben, wenn man nicht zugleich den Aufgabenspiegel daneben hält. So gesehen, trifft es wohl zu — ohne daß ich das jetzt im einzelnen belegen kann —, daß der Anteil der Gemeinden am Gesamtsteueraufkommen vergleichsweise zurückgegangen ist.

Die Gemeinden dadurch wieder etwas in Vorhand zu bringen, daß man sie weiterhin mit finanzverfassungsrechtlichen Garantien auf Grundgesetzebene ausstattet, halte ich dennoch für bedenklich. Es wurde völlig richtig bemerkt, daß der Art. 28 Abs. 2 auch eine finanzrechtliche Gewährleistung bietet. Wie bereits erörtert, auferlegt er aber auch insoweit die Konkretisierung zunächst den Ländern.

In ähnlicher Weise müßte m. E. eine systemgerecht strukturierte Finanzverfassung aussehen. Art. 28 enthält, wie allgemein anerkannt ist, selbst den Satz, daß die Gemeinden entsprechend ihren Bedürfnissen auszustatten sind. Das ist genau die Aussage, die in die Bundesverfassung gehört. Alles Nähere ist dann eine Angelegenheit der Landesverfassung. Allerdings ist diese These nur noch verfassungspolitisch relevant, nachdem die Art. 105 ff. die Gemeinden direkt finanziell abgesichert haben. Meine Einwände richten sich dagegen, dieses zum durchgängigen Prinzip zu machen. Einen dahingehenden weiteren Ausbau halte ich für eine Gefährdung des Bundesstaates, den wir immer neben der Selbstverwaltung sehen müssen. Dabei ist zu bedenken, daß Gemeindeverfassung und Gemeindegewalt wesentliche Grundgegebenheiten der Länder sind.

Ich bin nach wie vor skeptisch gegenüber Versuchen, die Gemeinden über ihre Bundesverbände an der Willensbildung des Bundes teilhaben zu lassen. Auch dieses Verfahren führt leicht dazu, daß die Länder überspielt werden. Es wurde zwar schon in der Weimarer Zeit diagnostiziert, daß die großen Städte — ich habe mich auf diese Aussage bezogen — immer noch gewußt haben, auf welche Weise sie den Weg „zum Machthaber“ finden. Diese Weisen jetzt aber in die Verfassung und in die Gesetzgebung einzubauen, in Rücksicht auf alle Gemeinden, halte ich aus den Gründen, die ich dargelegt habe, nach wie vor nicht für sehr empfehlenswert. Man sollte darauf zurückkommen, den Ländern auch diese Verantwortung zu belassen und sie damit genau in jene Verantwortung zu nehmen, die man dem Bund zutraut.

Dieser Vorschlag ist m. E. dann nicht so schädlich, wenn wir uns darauf einlassen, daß die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse, die bereits unter anderen Gesichtspunkten disku-

tiert worden ist, nicht unbedingt eine Einheitlichkeit über sämtliche Ländergrenzen hinweg bedeuten muß.

Daß die Zweckzuschüsse bedenklich sind, habe ich dargelegt. Ich nehme es dankbar zur Kenntnis, daß auch andere dieser Ansicht sind.

Herr *Breuer* hat meine Bedenken zu Recht noch verstärkt. Tatsächlich besteht die Zangenbewegung von Planung und Finanzzuweisung, so daß sich das Argument, das heute mittag auch gegen unsere These — die insbesondere auch Herr *Blümel* vertreten hat — eingebracht wurde, die Gemeinden würden eingeschnürt, m. E. insoweit als gegenstandslos erweist. Denn in der Tat wirken in den kommunalen Freiräumen ganz andere Direktivmittel, solche nämlich der Finanzierung, so daß ich nach wie vor glaube, daß dem ein Riegel vorgeschoben werden muß.

Zum letzten Teil des Referats, zur Binnenorganisation der Gemeinden, möchte ich einräumen, daß die Verlängerung der Ratsperiode, wie ich sie vorgeschlagen habe, ein vielleicht etwas mühseliger Versuch ist, den Rat wieder in seine Rechte einzusetzen. Ich gehe davon aus — insoweit etwas im Unterschied zu Ihnen, Herr *Thieme* —, daß der Rat zwar parteipolitisch sicherlich an Macht gewonnen hat und erheblichen Einfluß nehmen kann auf die Verwaltung. Aber sofern ich die Berichte, die mir zugänglich waren, richtig deute, geschieht dies etwa in der Weise, daß er Zitationsrechte ausübt. Die Vorlagen, die ihm dann präsentiert werden, kann er in der Regel selbst sachlich nicht mehr überprüfen. Insoweit befinden sich die Räte wohl in derselben Lage wie die Landesparlamente. Sie können zwar, wie gesagt, die Verwaltung in Trab halten, können aber im Grunde genommen keine sachliche Überprüfung und keine sachlichen Alternativen bieten. Aus diesem Grunde habe ich mich bemüßt gefühlt zu sagen, man müsse die Stellung des Rates in sachlicher, nicht in parteipolitischer Hinsicht stärken.

Bezüglich der Fraktionen vollziehe ich die Wirklichkeit nach. Man kann die Fraktionen heute nicht mehr übergehen. Ich glaube, es ist nicht angebracht zu sagen, sie seien ohnehin stark, und sie sozusagen subkutan in der Gemeinde wirken zu lassen. Tatsächlich spielt sich heute das gemeindliche Leben in der Hauptsache über die Fraktionen der jeweils herrschenden Parteigruppierungen ab.

Das parlamentarische Regierungssystem in den Gemeinden: Ich glaube nicht, daß die heutigen Diskussionsbeiträge wirklich

schlagend bewiesen haben, daß es in der Gemeinde das beste System wäre. Man sollte, wie ich meine, dem Parteienstaat insoweit nicht allzusehr nachgeben; man sollte vielmehr auf dem Befund bestehen, daß in der Kommune einerseits zwar in den Parteienstaat eingebundene Demokratie stattfindet, daß die Gemeinde gleichzeitig aber doch immer Verwaltung betreibt. Damit sind wir beim ersten Thema, dem der Aufgaben, deren Erfüllung wesentlich Sachverstand erfordert. Aus diesem Grunde kann man meiner Ansicht nach den Rat nicht lediglich auf die Kontrollfunktion, die ja beim Regierungs-Oppositions-Modell verbleiben würde, beschränken.

Insgesamt sind wohl alle Aspekte, die heute im einzelnen behandelt wurden, doch in dem Zusammenhang zu sehen, daß die Gemeinde in Art. 28 als funktionierende politische Willensbildungsinstanz und als funktionierende Verwaltungsinstanz garantiert ist. Daher gilt es, mit den noch zur Verfügung stehenden Möglichkeiten der Interpretation, so wie ich das versucht habe, auf einer Substanzgarantie zu bestehen, von der ich meine, sie sei nicht mehr auf feste Bereiche zugeschnitten, sondern sie müsse vom Landesgesetzgeber jeweils — mindestens — aufgefüllt werden, wenn er es nicht schon beim status quo beläßt. Nur auf der Grundlage eines entsprechenden Aufgabenfundus lohnt es sich überhaupt erst, über eine finanzverfassungsrechtliche Absicherung der Gemeinde zu sprechen; nur aufgrund solcher Aufgaben können die Gemeinden dann legitimerweise Finanzmittel fordern, und nur im Hinblick auf die aus Art. 28 Abs. 2 abzuleitende Art der Aufgabenerledigung erscheint es erforderlich, Zweckzuweisungen und ähnliche Lenkungsinstrumente hintanzusetzen. Nur wenn man zur Eigenenerledigung anstehende Aufgaben überhaupt für noch vorhanden oder für herstellbar hält, ist es angebracht, über das letzte Thema zu reden, nämlich darüber, inwieweit in den Gemeinden eine politische Willensbildung stattfinden soll. Sie setzt ja voraus, daß etwa Substantielles vorhanden ist, über das zu reden lohnt. Deshalb gehört das Thema „Stärkung der kommunalen Willensbildung und Stärkung der kommunalen Verwaltungskraft, auch durch Organisationsmaßnahmen“ in den unmittelbaren Zusammenhang mit dem Thema „Aufgabenabsicherung der Gemeinden“.

Blümel (Schlußwort): Ich bin dankbar, Herr *Saladin*, für Ihren Hinweis auf die unmittelbare Demokratie. Ich darf daran erinnern, daß ich in meiner These 14 gesagt habe, daß ich neben den beiden dort genannten Therapievorschlügen noch im Bereich der politischen Aktivierung des Bürgers Möglichkeiten

sehe. Ich sehe aber auch einen Unterschied zwischen Ihren Verhältnissen in der Schweiz und denen in der Bundesrepublik.

Herr *Meyer*, ich habe mich gefreut, daß wir wenigstens in einem Punkt gleicher Meinung waren. Sie haben meiner These 24 beigespflichtet. Das führt mich auf Ihren ersten Diskussionsbeitrag zurück, wo Sie sagten, Sie hätten in meinem Referat den Hinweis auf Art. 28 Abs. 1 vermißt. Wenn Sie die These 24 genau lesen, sehen Sie, daß unter anderem gerade der Art. 28 Abs. 1 mitgemeint ist.

Herr *Mayer-Tasch*, wir können uns im Schlußwort nicht über die Verbandsklage insgesamt unterhalten. Auch bei der Frage, ob sie sinnvoll ist oder nicht, könnte man anfügen, daß die Schweiz mit diesem Instrument sehr gute Erfahrungen gemacht hat. Dort ist die Möglichkeit der Verbandsklage sowohl den Umweltschutzverbänden als auch den Gemeinden gegeben. Das führt dann also praktisch zu meiner These.

Herr *Starck* stellt einen Widerspruch zwischen These 22 und 24 fest. Selbstverständlich hätten Sie recht, wenn meine Vorstellungen allgemein akzeptiert wären. Aber daß Raumordnung und Landesplanung eine Gemeinschaftsaufgabe von Staat und Gemeinden sei, ist ein Postulat meines Referats. Wir sind ja noch nicht so weit. Solange diese Meinung in der Minderheit ist, würde ich natürlich ganz gern den Gemeinden wenigstens die kommunale Verbandsklage nach These 24 zubilligen. Bei einer echten Mitentscheidung im Bereich der Raumordnung und Landesplanung ist eine solche kommunale Verbandsklage — anders als bei der Fachplanung — natürlich überflüssig, denn dann können die Gemeinden ja gemeindefeindliche Planungsentscheidungen von vornherein verhindern.

Herr *Breuer*, Sie haben einen Widerspruch gesehen in meinen Ausführungen über den Leistungs- und Verwaltungsverbund und dem Kompensationsmodell. Ich hatte das Stichwort „integrierte Kreisentwicklungsplanung“ genannt. Man hätte hier noch sehr viel diskutieren können, vor allem über die Übertragung der Regionalplanung auf die Kreisebene in Niedersachsen, wo sich jetzt das Problem stellt. Ich bin durchaus für eine Kreisentwicklungsplanung, aber nicht für eine integrierte Kreisentwicklungsplanung, weil ich meine, daß dieser Art. 28 Abs. 2 Satz 1 und 2 entgegensteht. Ich bin, um das ganz klar — auch zu Herrn *Schneider* — zu sagen, im Verhältnis zwischen Gemeinden und Kreisen durchaus für eine freiwillige Kooperation. Aber integrierte Kreisentwicklungsplanung ist etwas anderes. Denn sie bedeutet, daß der Kreis bestimmt, was

die Gemeinden in diesem Bereich zu tun haben. Insofern sind wir wahrscheinlich gar nicht so weit auseinander.

Herr *Knemeyer*, Sie haben vermutlich mehr Erfahrungen als ich, was die Integration in den neugegliederten Gemeinden anbelangt. Mein Referat läßt die Frage offen, ob dort noch eine Klammer durch die Selbstverwaltung hergestellt werden kann. Ich habe das Bundesverfassungsgericht zitiert, wonach dafür eine Chance besteht. Ich würde mich freuen, wenn dem tatsächlich so wäre. Auch hier habe ich vielleicht überzeichnet. Es mag sein, daß ich durch die späteren Erfahrungen eines Besseren belehrt werde.

Herr *Knemeyer*, Sie haben selbstverständlich recht: Das Kompensationsmodell konnte nur in Umrissen dargestellt werden. Es müßte im einzelnen erst herausgearbeitet werden, in welcher Art und Weise differenziert werden kann. Sie haben das primäre Initiativrecht der Gemeinden genannt. Das ist ja die Lösung, die man z. B. in Niedersachsen bei den genannten Vorhaben im Auge hat. Aber da bin ich der Meinung, daß es praktisch nichts anderes ist als ein Anhörungsrecht, weil das Letztentscheidungsrecht eben doch bei den Landesplanern liegt. Hier wird man sehr sorgfältig arbeiten müssen, wenn man sich überhaupt auf den Boden dieses Kompensationsmodells stellt, so wie ich es vorhin noch einmal erläutert habe.

Zum Schluß möchte ich mich für ihre Diskussionsbeiträge bedanken, für die vielen Anregungen und Belehrungen, aber auch für die sehr heftige Kritik. Diese Kritik habe ich provoziert und dann natürlich auch zu Recht bekommen. Ich danke Ihnen.

Vorsitzender: Verehrte Kollegen, der wissenschaftliche Teil unserer Tagung in Basel neigt sich dem Ende zu. Die vier Referenten des gestrigen und des heutigen Tages, die Herren *Tomuschat* und *Schmidt*, die Herren *Blümel* und *Grawert* haben Beifall und Kritik gefunden. Einig sind wir uns sicher darin, daß wir durch ihre vier Referate über die beiden Themen eine sehr wesentliche Bereicherung unserer Kenntnisse in diesen Themenbereichen erfahren konnten. Die Referenten haben unser Fach durch ihre sorgfältige und sicher auch mühevollen Arbeit, die sie auch für uns geleistet haben, in wesentlicher Hinsicht gefördert, wofür ihnen unser besonderer, großer Dank gilt.

Dieser Dank ist auch zu erstrecken auf die vier Herren aus Österreich und der Schweiz, die uns ergänzend besonders vorbereitete Berichte gegeben haben, die Herren *Müller* und

Winkler gestern, Herr *Fleiner* und Herr *Rill* heute. Wir danken ihnen für diese Diskussionsbeiträge.

Auch alle anderen, die sich gestern und heute im Plenum beteiligt haben, sei es kurz oder lang, sei es freundlich oder unfreundlich, haben unseren Dank verdient, und er soll ihnen nicht vorenthalten werden.

