

Föderalismus und Kommunalverfassung

Oebbecke, Janbernd

First published in:

Föderalismus in Deutschland, S. 185 – 215, Nomos Verlag, Baden-Baden, 1992,
ISBN 3-7890-2641-7

Münstersches Informations- und Archivsystem multimedialer Inhalte (MIAMI)

URN: urn:nbn:de:hbz:6-61439397566

Föderalismus und Kommunalverfassung

Janbernd Oebbecke

"Der rechtseinheitliche, der sogenannte kooperative Föderalismus ist der wahre nicht mehr." hat kürzlich Johannes Gross geschrieben.¹ Im ersten Teil des folgenden Referates soll es um das Kommunalverfassungsrecht zwischen Vereinheitlichung und Differenzierung gehen, also darum, wie weit es im Bereich der Kommunalverfassung noch den wahren Föderalismus gibt. Die Kommunalverfassung wird als Materie landesgesetzlicher Regelung betrachtet und damit als Beispiel für die Praxis der Landesgesetzgebung im Bundesstaat. Als Gegenstand solcher Beobachtungen kämen auch andere der Landesgesetzgebung unterliegende Sachgebiete wie etwa das Schulwesen oder die Gefahrenabwehr in Betracht; das Kommunalverfassungsrecht eignet sich vergleichsweise gut für ein solches Vorhaben, weil es gründlicher als viele andere Bereiche wissenschaftlich erschlossen ist.

Im zweiten Teil werden einige Problemfelder des Verhältnisses von Bundesstaat und Kommunalverfassung² näher dargestellt. Es geht darum zu zeigen, wie die Tatsache, daß die Bundesrepublik Deutschland ein Bundesstaat ist, die kommunale Selbstverwaltung und diese ihrerseits den Bundesstaat Bundesrepublik Deutschland prägt.

1. Das Kommunalverfassungsrecht zwischen Vereinheitlichung und Differenzierung

Zu Beginn soll mit einigen Worten der Kompetenzrahmen gezeigt werden, in dem die Länder bei der Kommunalverfassungsgesetzgebung tätig werden.

1.1 Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz für das Kommunalverfassungsrecht steht den Ländern aufgrund der allgemeinen Zuständigkeitszuweisung in Art. 70 Abs. 1 GG zu, wonach sie das Recht der Gesetzgebung haben, soweit das Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Inzwischen liegt, anders als der Wortlaut des Grundgesetzes nahelegt, das eindeutige Schwergewicht der Gesetzgebung be-

kanntermaßen beim Bund. Neben der Kultur ist die Organisation des landesstaatlichen Bereichs, zu dem auch die Kommunen gehören, das einzige Gebiet, das weitgehend frei von umfangreicher bundesgesetzlicher Normierung geblieben ist; in diesem Bereich kommt dem Kommunalverfassungsrecht wegen des faktischen Gewichts der Kommunalverwaltung, aber auch weil für die Regelung weiterer Bereiche der eigenen staatlichen Organisation der Länder Gesetze nach wie vor nicht erforderlich sind, eine besondere Bedeutung zu; das Kommunalverfassungsrecht ist ungeachtet noch zu behandelnder Ausnahmen nach wie vor fast ausschließlich Ländersache.³

Vor allem in Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG und in Art. 28 Abs. 2 GG enthält das Grundgesetz aber einen Rahmen für die Kommunalverfassungsgebung. Bisher ist die Landesgesetzgebung zum Kommunalverfassungsrecht in der Ausprägung ihrer Vielfalt durch diesen bundesverfassungsrechtlichen Rahmen nicht nennenswert behindert worden; nur selten erweisen sich die grundgesetzlichen Vorgaben im Kommunalverfassungsrecht als effektive Schranke, wie dies beim kommunalen Ausländerwahlrecht der Fall gewesen ist.⁴ Diese Tatsache spiegelt aber wohl weniger die Großzügigkeit des Rahmens wider als den relativ breiten Konsens über die Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland, wie er sich durch inzwischen fast zweihundert Jahre herausgebildet hat.

1.2 Ansätze für ein einheitliches deutsches Kommunalrecht

Die für eine Vereinheitlichung vorgebrachten Argumente waren nach dem Krieg im wesentlichen dieselben wie in der Zeit der Weimarer Republik: Die Wahrnehmung bundesgesetzlich geregelter Aufgaben müsse einheitlich erfolgen, der Bürger müsse überall dieselbe Rechtsstellung haben und angesichts der im wesentlichen übereinstimmenden Lebensverhältnisse dürfe die Form der Aufgabenerfüllung der Gemeinden nicht wesentlich unterschiedlich geordnet werden.⁵

Schon 1947 gelang es dem Städtetag aber nicht, in dem von ihm vorgelegten Entwurf auch einen einheitlichen Vorschlag für die innere Gemeindeverfassung zu machen. Unter der Überschrift "Verwaltung der Gemeinde" wurden vielmehr fünf Varianten aufgenommen, die weitgehend den in den Ländern der britischen und amerikanischen Besatzungszone bestehenden Verhältnissen Rechnung trugen. Daß Varianten A und B Modifikationen der von den Briten eingeführten Ratsverfassung mit dem hauptamtlichen Gemeindedirektor waren, spricht dafür, daß die Schwierigkeiten bei der Konsensfindung über die innere Gemeindeverfassung

weniger durch Traditionen aus der Zeit vor 1935 als durch Amtsinteressen bestimmt waren, die sich auf die Wahrung und den Ausbau des jeweils eigenen Besitzstandes richteten. Auch damit tauchten bekannte Muster wieder auf; schon in der Diskussion über die Reichsstädteordnung 1930 hatte der Vorwurf, es gehe um den Ausbau persönlicher Machtstellungen, eine Rolle gespielt.⁶

Am 2./3. Juli 1948 entstand dann auf der Grundlage des Städtetagsentwurfs von 1947 der sogenannte Weinheimer Entwurf⁷ für eine einheitliche Gemeindeordnung. Er brachte zwar nicht die angestrebte Vereinheitlichung des Gemeinderechts, war aber von großem Einfluß auf die weitere Entwicklung des Kommunalrechts in Deutschland. Politisch stand der Entwurf auf einer sehr viel breiteren Grundlage als der vorangegangene, denn er war aus gemeinsamen Anstrengungen der kommunalen Spitzenverbände und der Innenminister der Länder hervorgegangen. Inhaltlich war er noch schmaler als der Städtetagsentwurf, denn zur inneren Gemeindeverfassung enthielt er gar keine Aussage mehr.

Wieweit diese beiden Entwürfe und vor allem der Weinheimer Entwurf als Grundlage für eine einheitliche Kommunalverfassungsgebung erfolgreich gewesen sind, wird außerordentlich unterschiedlich beurteilt. Die Urteile reichen von erfolglos⁸ über "teils mehr, teils weniger"⁹ und "Teilerfolg"¹⁰ bis zu einer recht positiven Einschätzung.¹¹ Diese Diskrepanzen erklären sich zum guten Teil aus einer unterschiedlichen Bewertung der Transmissionswirkung, die die Entwürfe für Regelungen aus der Deutschen Gemeindeordnung von 1935 hatten; je nachdem, ob man auch die bereits in dieser enthaltenen Regelungen den beiden Entwürfen zu rechnet oder nicht, fällt das Urteil unterschiedlich aus. Mit dem wirklich neuen Gedanken einer möglichst weitgehenden Kommunalisierung aller auf der lokalen Ebene zu erfüllenden Aufgaben durch gesetzliche Beschränkung der staatlichen Weisungsmöglichkeiten hat der Weinheimer Entwurf nur begrenzten Erfolg gehabt; Baden-Württemberg¹² und Nordrhein-Westfalen¹³ haben eine entsprechende Bestimmung in ihre Landesverfassungen aufgenommen, Hessen praktiziert diese Regelung auf einfachgesetzlicher Grundlage.¹⁴

Vor allem die kommunalen Spitzenverbände verfolgten das Ziel einer stärkeren Vereinheitlichung des Gemeindeverfassungsrechts weiter,¹⁵ so daß das Thema 1972 in der rechtspolitischen Diskussion noch einmal große Bedeutung errang. Der 49. Deutsche Juristentag befaßte sich in Düsseldorf in seiner kommunalrechtlichen Arbeitsgemeinschaft mit der Frage: "Empfiehlt es sich, durch Einfügung einer Ziffer 6 in den Art. 75 des Grundgesetzes dem Bund die Befugnis zum Erlaß von Rahmenvorschriften im Gemeindewesen zu verleihen?"¹⁶ Die schon damals

recht umstrittene Verengung der Fragestellung auf die Schaffung einer Rahmenkompetenz¹⁷ erwies sich als Fehler; zwar bestand eine recht breite Übereinstimmung, daß die Vereinheitlichung in einer Reihe von Fragen wünschenswert wäre; eine Mehrheit dafür, den Weg über die Verfassungsänderung einzuschlagen fand sich nicht.

In seinem Gutachten kam Günter Püttner zu dem Schluß, die weniger in den Grundzügen als im Detail und vor allem im Organisationsrecht bestehenden Unterschiede des Kommunalrechts der Länder begründeten nicht so sehr für den Bürger und die Wirtschaft als für die Fachleute in Politik, Verwaltung und Wissenschaft ein Bedürfnis nach Vereinheitlichung.¹⁸ Es empfehle sich deshalb nicht, die aus der Sicht der Länder gravierende Rahmenkompetenz in das Grundgesetz aufzunehmen.¹⁹ Die kommunalrechtliche Arbeitsgemeinschaft ist diesem Fazit des Gutachtens dann in der Abstimmung gefolgt.²⁰

Der Bund hat sich in der Diskussion über die Vereinheitlichung des Kommunalrechts erstaunlich zurückgehalten.²¹ So hat die Bundesregierung 1969 auf die Frage, ob der Bund auch in Zukunft auf jegliche Kompetenz auf dem Gebiet des Gemeinderechts verzichten könne,²² zwar auf ihre nur beschränkten Möglichkeiten zur Einflußnahme auf die kommunale Ausführung von Bundesgesetzen hingewiesen, es aber "derzeit nicht für angebracht gehalten", eine Verfassungsänderung näher zu prüfen.²³ Staatssekretär Hartkopf vom Bundesinnenministerium hielt als Referent in der Arbeitsgemeinschaft des Juristentages die Möglichkeiten des Bundes, sein Interesse an Aufbau und Funktion der kommunalen Selbstverwaltung durchzusetzen, für "nur beschränkt", eine Kompetenzerweiterung aber ebenfalls nicht für nötig.²⁴ Ein wenig weiter ist Gustav Heinemann gegangen, der sich in einer Rede vor Kommunalpolitikern im Mai 1972 dafür einsetzte, bei jeder Neuordnung der Gebiete und Verwaltungen die Unterschiede zwischen den Ländern zu verringern und hinzufügte: "Möglicherweise könnte unter diesem Gesichtspunkt auch eine bundeseinheitliche Regelung über die Organisation der kommunalen Körperschaften angestrebt werden ... Es würde die bundesstaatliche Neuordnung fördern, wenn sich über die im kommunalen Bereich zur Verfügung stehenden Ämter eine bundeseinheitliche Absprache finden könnte."²⁵ Auch ihm ging es demnach aber nur um eine Absprache zwischen den Ländern und nicht um eine Erweiterung der Kompetenzen des Bundes.

Die Rufe nach Rechtsangleichung sind dann immer leiser geworden. Zwar finden sich in den siebziger Jahren vereinzelt im Schrifttum noch Plädoyers für eine stärkere Rechtsangleichung²⁶, und Ende 1975 hat sich der Bundesparteitag der SPD in dem von ihm beschlossenen Kommunalpolitischen Grundsatzprogramm der Partei für ein einheitliches Verfassungsrecht ausgesprochen, weil die Unterschiedlichkeit bei der wachsenden Mobilität den Bürgern die Wahrnehmung ihrer Rechte und die Überschaubarkeit der Verwaltung auf kommunaler Ebene erschwere.²⁷ Die Wünsche nach einer umfassenden Rechtsangleichung sind dann aber weitgehend verstummt;²⁸ die Unterschiede im Kommunalverfassungsrecht der Länder haben sich eher verstärkt,²⁹ der kommunalverfassungsrechtliche "Fleckerlteppich"³⁰ ist noch bunter geworden.

In der gegenwärtig in Niedersachsen und in Nordrhein-Westfalen geführten Diskussion über die Neuordnung der Kommunalverfassung ist das Vereinheitlichungsargument zum Beispiel nicht nachweisbar.³¹ Das überrascht deshalb besonders, weil es um die Abschaffung der norddeutschen Ratsverfassung und damit einer Besonderheit dieser Länder geht. Zwar ist der vergleichende Hinweis auf die Rechtslage in anderen Bundesländern ein häufig benutztes Argument in der Diskussion,³² daß die Einheitlichkeit ein anzustrebender Wert sein könnte, wird heute offenbar aber von niemandem mehr angenommen oder wenigstens nicht zugegeben.³³ Im Gegenteil: Es finden sich nicht nur bei Reformgegnern Hinweise auf "landsmannschaftliche Mentalität"³⁴ und "eigenständiges Gepräge";³⁵ auch Reformbefürworter äußern die Vorstellung, man solle nicht von "Vorbildern in anderen Bundesländern ausgehen", man müsse "einen eigenen Weg gehen"³⁶ und dürfe "nicht kopieren".³⁷

Insgesamt hat also nicht nur die Vielfalt im Kommunalverfassungsrecht zugenommen, sondern vor allem auch die Bereitschaft zur Vielfalt.

1.3 Partielle Vereinheitlichung im Wege des kooperativen Föderalismus

Für einen weniger im Mittelpunkt des kommunalpolitischen und wissenschaftlichen Interesses stehenden Teil des kommunalen Verfassungsrechts ist allerdings gerade in den Jahren eine weitgehende Vereinheitlichung gelungen, in denen die Bemühungen um eine großflächigere Rechtsangleichung auf dem Juristentag scheiterten. Das kommunale Haushaltsrecht wurde in der ersten Hälfte der siebziger Jahre auf der Grundlage eines am 22.7.1971 von der Innen-

ministerkonferenz beschlossenen Musterentwurfs in allen Ländern neu und weitgehend einheitlich geregelt. Allerdings zeichnet sich die damalige Konstellation durch zahlreiche Besonderheiten aus:

Ende der sechziger Jahre trug der Bund neueren vor allem mit dem Namen Keynes verbundenden volkswirtschaftlichen Erkenntnissen Rechnung, indem er in Art. 109 Abs. 2 und 3 GG die Pflicht zur Berücksichtigung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts bei der staatlichen Haushaltswirtschaft und eine Ermächtigung aufnahm, durch einfaches Bundesgesetz Grundsätze für das staatliche Haushaltsrecht, für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft und für eine mehrjährige Finanzplanung aufzustellen. Von diesen Ermächtigungen machte der Bund mit dem Stabilitätsgesetz und dem Haushaltsgrundsätzegesetz noch während der Zeit der Großen Koalition Gebrauch.

Die kommunalen Haushalte wurden durch die Regelungen des Haushaltsgrundsätzegesetzes nicht unmittelbar erfaßt; ohne die Einbeziehung der kommunalen Haushalte wäre der Versuch, die öffentliche Haushaltswirtschaft konjunkturpolitisch auszurichten aber Stückwerk geblieben; der Bundestag betonte deshalb in einer Entschließung vom 11.12.1968 die Notwendigkeit, das kommunale Haushaltsrecht an die für das staatliche Haushaltsrecht geltenden Bestimmungen anzupassen.³⁸ In einer gemeinsamen Arbeitsgruppe von Vertretern der Länderinnenminister, der Finanzminister von Bund und Ländern, des Bundeswirtschaftsministeriums und der kommunalen Spitzenverbände wurde dann der Musterentwurf erarbeitet. Er wurde von allen Ländern fast unverändert übernommen; dasselbe gilt für entsprechende Entwürfe für die Gemeindehaushaltsverordnung und die Gemeindekassenverordnung.³⁹

Für diesen Erfolg des Musterentwurfs sind sicher verschiedene Faktoren maßgeblich gewesen: neben der Notwendigkeit von Anpassungen an die neuen wirtschaftspolitischen Regelungen des Bundes gab es einen von den Praktikern des kommunalen Haushaltswesens in Ländern und Kommunen anerkannten gewissenmaßen autochthonen Reformbedarf. Das Haushaltsrecht entsprach nicht mehr den Anforderungen, und zwar in allen Ländern nicht, weil überall noch das mehr oder weniger modifizierte Haushaltsrecht der Deutschen Gemeindeordnung von 1935 galt. Hinzu kam, daß mit dem Haushaltsrecht keine organisierten Interessen verknüpft waren, jedenfalls keine, die nicht leicht beteiligt und berücksichtigt werden konnten.⁴⁰ Vor allem hatte der Bund aber ein Interesse und mit der Ermächtigung des Art. 109 Abs. 3 GG auch ein Machtmittel, um die

Rechtsvereinheitlichung durchzusetzen; der Weg über die Kooperation war aus der Sicht der Länder im Vergleich zur einseitigen Regelung durch den Bund das kleinere Übel.

Allerdings zeigen sich an der Gemeindehaushaltsreform ganz deutlich typische Probleme des kooperativen Föderalismus. Unverkennbar haben die beteiligten Experten weit über den Auftrag zur Anpassung an die neuen Bestimmungen des Bundes hinaus die Gelegenheit genutzt, das Gemeindehaushaltsrecht ohne nennenswerte "Verwässerungsgefahr" bei der landesgesetzlichen Übernahme fachlich zu optimieren.⁴¹ Dieses Ergebnis entspricht der für den kooperativen Föderalismus etwa von Scharpf gemachten Beobachtung, daß Politikverflechtung dem jeweiligen Fachinteresse dient.⁴²

In den Jahren 1972 bis 1974, also nach Fertigstellung des Musterentwurfs für das Gemeindehaushaltsrecht erarbeiteten die Länder auch einen Musterentwurf für die Regelung der wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinden; dieser Entwurf konnte nicht an den umfassenden Erfolg des Musterentwurfs zum Gemeindehaushaltsrecht anknüpfen;⁴³ die Bedingungen, die diesen Erfolg ermöglicht hatten, lagen im Gemeindefinanzrecht nicht vor, besonders die Drohung der Regelung durch den Bund fehlte. Eine gewisse Angleichung ist dagegen schon einige Jahre früher bei den Regelungen über die Ausführung von Weisungen beim Vollzug von Bundesgesetzen gelungen; auf diesen Fall, in dem eine Regelung durch den Bund drohte, werden wir im zweiten Teil zurückkommen.⁴⁴

1.4 Vereinheitlichungstendenzen in der Rechtspraxis

Das Bild von der ansonsten bestehenden föderalen Vielfalt unseres Kommunalverfassungsrechts, das aufgrund der geschilderten Entwicklung der Kommunalgesetze entstanden ist, bedarf einer gewissen Korrektur in Richtung Einheitlichkeit nicht nur im Hinblick auf den bereits erwähnten umfangreichen Bestand an Gemeinsamkeiten, wie er durch die gemeinsame Tradition bestimmt ist, sondern auch im Hinblick auf die Rechtsanwendung.

Auch das Kommunalverfassungsrecht besteht ja nicht allein aus den Gesetzen, wie sie in den Gesetzblättern veröffentlicht werden, sondern auch aus dem, was von der Wissenschaft dazu geschrieben und gelehrt wird und was die Rechtsanwender

in der Praxis daraus machen.⁴⁵ In diesem Bereich zeigen sich Tendenzen zu stärkerer Einheitlichkeit. Vor allem in der Rechtswissenschaft und in der Exekutive, in gewissem Umfang auch in der Rechtsprechung, läßt sich so etwas wie eine Gravitation zum bundeseinheitlichen Kommunalrecht feststellen.

Daß in der Rechtswissenschaft eine Tendenz besteht, das Landeskommunalrecht in der Handhabung anzugleichen, ist unverkennbar. Man vergleiche nur die Ausführungen zu den Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und zur Sonderaufsicht (§ 106 II GO NW) in den Werken, die sich speziell mit dem nordrhein-westfälischen Recht befassen und in den bundesweiten Darstellungen zum Kommunalrecht.⁴⁶ Für diese Neigung, die nicht ohne Wirkungen auf die Ausbildung der Juristen bleibt, kann man verschiedene Erklärungen in Betracht ziehen:

Zum einen ist die bundesweite Mobilität der Hochschullehrer und damit zusammenhängend der faktische, vom akademischen Arbeitsmarkt ausgehende Druck zum Bundesrecht bei der wissenschaftlichen Arbeit zu nennen. Vor der Wahl, sich gründlicher mit einem landesrechtlichen oder einem bundesrechtlichen Thema zu befassen, entscheidet häufig dieser Gesichtspunkt; eine Habilitationsschrift zu einem Thema des Landesrechts ist beispielsweise schwer vorstellbar. Wenn eine landesrechtlich geregelte Materie behandelt wird, geht die Neigung eher zu einem schon aus Platzgründen in vielen Fällen eher kursorisch-nivellierend ausfallenden Überblick als zur exemplarischen Behandlung eines einzelnen oder gar zur gründlichen Darstellung aller Landesrechte.

Die zweite Erklärung hat mit der Tatsache zu tun, daß Bücher und Zeitschriften einen Markt benötigen und in einer Marktwirtschaft der größere Markt der bessere Markt ist. Ein landesrechtliches Schrifttum existiert in der Bundesrepublik deshalb in größerem Umfang nur für Bayern und Nordrhein-Westfalen, mit Abstrichen auch noch für Baden-Württemberg und Niedersachsen.⁴⁷ Bei den Büchern setzen die Verlage aus verständlichen Gründen am liebsten auf Werke mit bundesweitem Anspruch, auch wenn der Leser das eigene Landesrecht nicht vollständig, nicht gründlich und gelegentlich auch nicht zutreffend behandelt findet. Bisher haben die Länder es weitgehend versäumt, z. B. durch die Übernahme von Druckkosten hier auch im eigenen Interesse stützend zu wirken.⁴⁸ Bei den Zeitschriften leisten die Blätter der kommunalen Spitzenverbände, vor allem der Verbände der Gemeinden, in vielen Bundesländern einen gewissen Ausgleich; dabei handelt es sich aber natürlich nicht um primär wissenschaftlich orientierte Publikationsorgane.

Nicht zuletzt aber ist die Materie des Kommunalverfassungsrechts in ihrer landesrechtlichen Verschiedenheit sperrig und die Befassung mit ihr sehr aufwendig.⁴⁹ Günter Püttner hat in seinem Gutachten für den Juristentag 1972 festgestellt, der Wissenschaftler könne auch als Spezialist nicht alle abweichenden Regeln beherrschen⁵⁰; er wurde dann in der Diskussion selbst als Beleg für diese Aussage herangezogen; er hatte in seinem Gutachten eine Rechtsänderung in Nordrhein-Westfalen übersehen.⁵¹ Unter solchen Umständen ist der Hang zum Einheitlich-Einfacheren verständlich. Die eingetretene deutliche Vermehrung der Landesrechte dürfte ihn eher noch stärken.

Tendenzen zur vereinheitlichenden Anwendung sind auch in der Praxis feststellbar. Eine der Ursachen dafür liegt sicher in den gerade angesprochenen Erscheinungen in Lehre und Schrifttum. Eine andere dürfte in der Fluktuation vor allem von juristischen Berufsanfängern über die Landesgrenzen hinweg liegen.⁵² Diese Erklärungen versagen aber vor dem Phänomen, daß etwa juristisch vorgebildete Ministerialbeamte in Nordrhein-Westfalen nach vierzig Jahren unveränderter Rechtslage noch nicht zur Kenntnis genommen haben wollen, daß das Institut der landesrechtlichen Auftragsangelegenheit durch das der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung ersetzt worden ist, oder daß nordrhein-westfälische Hauptverwaltungsbeamte vielfach davon ausgehen, die Erfüllung der besagten Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung stehe ausschließlich ihnen und nicht dem Rat zu,⁵³ was der Rechtslage etwa in Baden-Württemberg⁵⁴ und Schleswig-Holstein⁵⁵, aber eindeutig nicht der in Nordrhein-Westfalen entspricht.⁵⁶ Interessanterweise sind solche Irrtümer über die landesspezifische Rechtslage kaum einmal zu Lasten der jeweils eigenen Interessen des Rechtsanwenders feststellbar.

Einen weiteren Typ von angleichender Rechtsanwendung dürfte uns die in den neuen Bundesländern geleistete Verwaltungshilfe bescheren; man kann annehmen, daß die in allen fünf Ländern weitergeltende Kommunalverfassung der DDR von 1990 bald je nach dem primär unterstützenden westdeutschen Bundesland ein eigenes Gepräge annehmen wird, in Brandenburg etwa ein nordrhein-westfälisches oder in Sachsen-Anhalt ein niedersächsisches.

Daß auch die Rechtsprechung nicht frei von Angleichungstendenzen ist, mag am Beispiel eines als Verfassungsorgan besonders exponierten Gerichts, nämlich des Verfassungsgerichtshofs des Landes Nordrhein-Westfalen gezeigt werden. Dazu ein paar verfassungsprozessuale Vorbemerkungen: Nach dem nordrhein-westfälischen Gesetz über den Verfassungsgerichtshof können Gemeinden und

Gemeindeverbände mit der Behauptung, Landesrecht verletze die Vorschriften der Landesverfassung über die Selbstverwaltung, Verfassungsbeschwerde erheben.⁵⁷ Soweit diese Verfassungsbeschwerde beim Verfassungsgerichtshof des Landes erhoben werden kann, ist die Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht wegen Verletzung der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG ausgeschlossen.⁵⁸ Diese Rechtslage ist seit 1952 unverändert.⁵⁹

Im soweit ersichtlich ersten zu einer kommunalen Verfassungsbeschwerde ergangenen Urteil vom 21. August 1954⁶⁰ hat das Gericht die Frage, ob auch die Selbstverwaltungsgarantie des Grundgesetzes als Prüfungsmaßstab in Betracht komme, in einem hier nicht interessierenden Zusammenhang angesprochen und offengelassen; es hat hinzugefügt, Art. 78 der Landesverfassung enthalte dieselbe Garantie des Selbstverwaltungsrechts wie Art. 28 GG, gehe aber noch über diesen hinaus. In seiner Rechtsprechung hat das Gericht in den folgenden Jahren dann stets allein Art. 78 der nordrhein-westfälischen Landesverfassung zugrunde gelegt⁶¹ und in seiner Entscheidung vom 23. März 1964⁶² sogar die 1954 offengelassene Frage wiederaufgegriffen und die Berufung auf Art. 28 GG für unzulässig erklärt. Mit der Rechtsprechung zur Sparkassenneuordnung⁶³ setzt dann eine bis heute andauernde Praxis⁶⁴ des Gerichts ein, "Art. 78 Abs. 1 LV NW (Art. 28 Abs. 2 GG)" als Prüfungsmaßstab einzusetzen.⁶⁵ Es liegt nahe, daß das spezifische der landesverfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie, das vor allem in einer Erweiterung des Garantiegehalts⁶⁶ zu sehen ist, bei dieser Praxis leicht aus dem Blick gerät. Dieser Gefahr ist das Gericht dann auch erlegen.⁶⁷ Ihren vorläufigen Höhepunkt hat diese Entwicklung mit dem Urteil vom 17. Dezember 1990 erreicht. In dieser Entscheidung hatte der Gerichtshof den Entzug einer gemeindlichen Aufgabe zu beurteilen. Dabei ist er nicht gemäß Art. 78 II LV NW davon ausgegangen, daß die Gemeinden mangels entgegenstehender gesetzlicher Regelung "in ihrem Gebiet die alleinigen Träger der öffentlichen Verwaltung" sind, sondern hat entsprechend Art. 28 II 1 GG gefragt, ob die entzogene Aufgabe zu den "Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft" zu rechnen sei.⁶⁸ Auch dem Art. 78 III LV NW, wonach bei der Übertragung neuer Aufgaben auf die Kommunen "gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten" zu treffen sind, hat die Rechtsprechung jeden substantiellen Gehalt genommen⁶⁹ und die Rechtslage auch insoweit der nach Bundesverfassungsrecht geltenden angeglichen.

1.5 Linien der Kommunalverfassungspolitik

So wenig diese Vereinheitlichungstendenzen vernachlässigt werden dürfen, so wenig sollten sie aber auch überschätzt werden. Der vorherrschende Eindruck beim Blick auf das Kommunalverfassungsrecht ist die Vielfalt der Lösungen, eine Vielfalt, die sich bei näherem Hinsehen nicht selten als gewissermaßen durch Familienähnlichkeiten gegliedert darstellt; nicht jedes Land hat eine andere Lösung gewählt, sondern die Regelungen mancher Länder ähneln sich und unterscheiden sich zugleich deutlich von den Regelungen anderer Länder. Im Sinne solcher Familienähnlichkeit spricht man etwa von "Kommunalverfassungstypen": der Magistratsverfassung, der norddeutschen und der süddeutschen Ratsverfassung und der Bürgermeisterverfassung.⁷⁰ Ähnliche Strukturen lassen sich bei den Lösungen für eine Vielzahl von kommunalverfassungsrechtlichen Detailproblemen nachweisen.

Keineswegs gehören nun stets dieselben Länder einer Familie an, sondern die Beziehungen sind von einer fast chaotischen Kompliziertheit.⁷¹ Einige Bemerkungen zum Zustandekommen dieses Befundes sollen den Schluß des ersten Teils bilden.

Eine Reihe auch wichtiger Gruppengemeinsamkeiten erklären sich aus übereinstimmenden Traditionen. Das gilt für die gerade erwähnten Gemeindeverfassungstypen und z. B. auch für manche Bestimmungen über die Aufsicht. Eine immer wichtiger werdende Rolle kommt daneben aber der Übernahme von Regelungen anderer Länder aufgrund von "Anregung und Befruchtung"⁷² zu. Die hier ablaufenden Mechanismen und die darin wirksam werdenden Kräfte sind bisher kaum näher untersucht worden.⁷³

Einiges Anschauungsmaterial bietet die in allen Flächenländern durchgeführte kommunale Gebietsreform. Die in der Wissenschaft und der Fachöffentlichkeit geführte Diskussion über die Notwendigkeit einer Gemeindegebietsreform, die ihren Höhepunkt vielleicht 1964 mit Werner Webers Gutachten für den Karlsruher Juristentag⁷⁴ erreichte, ist 1965 zuerst von den Regierungen in Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen, in den beiden folgenden Jahren zunächst in Hessen und Schleswig-Holstein, dann in Baden-Württemberg und Bayern aufgegriffen worden; das Saarland folgte erst 1970.⁷⁵ Es ist von einer "ansteckenden Wirkung" der Gebietsreform gesprochen worden.⁷⁶ Neben der großen Eigendynamik der Gebietsreform⁷⁷ wird erkennbar, daß parteipolitische Frontlinien kaum Erklärungsbeiträge liefern können. Das bestätigt der Blick auf die Ergebnisse der Gebietsreform: eine besonders starke Maßstabsvergrößerung

bei den Gemeinden etwa, die den Verzicht auf samtgemeindliche Organisationsformen gestattete, haben Hessen, Nordrhein-Westfalen und das Saarland vorgenommen, während die anderen Länder Ämter, Verbandsgemeinden oder ähnliche Gebilde beibehalten haben.⁷⁸

In den letzten Jahren scheint die Rolle der parteipolitischen Orientierung bei der Entlehnung von Regelungen stärker zu werden. So ist zwar der Bürgerentscheid in Schleswig-Holstein nach der Regierungsübernahme durch die Sozialdemokraten vom CDU-regierten Baden-Württemberg übernommen worden, und nach den Vorstellungen des nordrhein-westfälischen Innenministers soll er auch in Nordrhein-Westfalen eingeführt werden.⁷⁹ Für die Möglichkeiten des Kumulierens und Panaschierens bei der Kommunalwahl wie für die Urwahl des Bürgermeisters konnten sich aber bisher nur unionsregierte Länder erwärmen.⁸⁰ Die Förderung der Frauengleichstellung mit Mitteln des Kommunalverfassungsrechts ist bisher ein ausschließlich sozialdemokratisches Thema.⁸¹ Schleswig-Holstein und Hamburg sind mit dem Versuch, das bereits im kommunalpolitischen Grundsatzprogramm der SPD von 1975⁸² geforderte Ausländerwahlrecht einzuführen, vor dem Bundesverfassungsgericht gescheitert.⁸³ Die Ablehnung dieses Vorhabens war bei den unionsgeführten Ländern einhellig.

Für die Innovationsfähigkeit der deutschen Kommunalverwaltung hat die bisher auch quer zu den parteipolitischen Fronten bestehende Möglichkeit, auf die in einem anderen Land praktizierten Alternativen zum eigenen Recht hinweisen zu können, eine wichtige Rolle gespielt. Die weite Verbreitung solcher rechtsvergleichender Hinweise in der kommunalverfassungspolitischen Diskussion wurde schon erwähnt. Für den Gesetzgeber, vor allem die zuständigen Innenminister, und für alle an der Gesetzgebung im Kommunalverfassungsrecht Interessierten ist dieser Umstand von großem praktischen Nutzen. Die Kommunalverfassungen der jeweils anderen Länder bilden ein Reservoir von Lösungen, auf das bei Bedarf zurückgegriffen werden kann. Diese Lösungen sind wegen des anderen rechtlichen und politisch-kulturellen Umfelds in ihren Auswirkungen zwar nicht voll berechenbar, aber immerhin sind sie praktisch erprobt. Wie das Beispiel des baden-württembergischen Bürgerentscheids zeigt, kann es allerdings Jahrzehnte dauern, bis in dieses Reservoir gegriffen wird; manche Regelung bleibt immer eine landesrechtliche Besonderheit und andere verschwinden irgendwann vielleicht ganz.

2. *Problemfelder des Verhältnisses von Bundesstaat und Kommunalverfassung*

Der Föderalismus nach dem Grundgesetz bedeutet für die kommunale Selbstverwaltung nicht allein Vielfalt der Rechtsgrundlagen, sondern auch Verdoppelung der Abhängigkeit bei der Zuteilung von Ressourcen wie von Aufgaben. Bund und Länder können den Kommunen durch Gesetz pflichtige Aufgaben zuweisen,⁸⁴ aber auch Geld und Rechtsmacht. Die Abhängigkeit von beiden Ebenen ist bei den Finanzen besonders augenfällig. Über seine Steuergesetzgebung sind die Kommunen vom Bund abhängig; die 1956 in das Grundgesetz eingefügte Realsteuergarantie hat daran wenig geändert, wie bei der Abschaffung der Lohnsummensteuer⁸⁵ und jetzt wieder bei der geplanten Abschaffung der Gewerbesteuer nach Kapital deutlich geworden ist.⁸⁶ Die finanzielle Abhängigkeit der Kommunen von den Ländern ergibt sich daraus, daß diese nach Art. 106 VII 1 GG über die Dotierung und Gestaltung des kommunalen Finanzausgleichs entscheiden. Diese doppelte Abhängigkeit bildet den Hintergrund für die im zweiten Teil dieses Beitrags behandelten Wechselwirkungen zwischen Kommunalverfassung und Bundesstaat und liefert die Motivation für die Bemühungen, das vorgefundene Beziehungsgeflecht zu modifizieren.

Das Thema soll an vier Beispielen behandelt werden: der kommunalaufsichtlichen Behandlung von Verletzungen der ausschließlichen Zuständigkeiten des Bundes durch die Kommunen (Ziff. 2.1), der Ausführung von Bundesgesetzen durch die Kommunen (Ziff. 2.2) und der Diskussion über eine verfassungsrechtliche Verankerung der Kommunen als sog. dritter Säule (Ziff. 2.3). Den Schluß des Beitrages bilden einige Überlegungen zum Verhältnis von Ländern und Kommunen im Prozeß der europäischen Integration (Ziff. 2.4).

2.1 *Bundeskompetenzen und Kommunalaufsicht*

Verfassungsrechtlich gesehen sind die Gemeinden integraler Bestandteil der Länder.⁸⁷ Die Länder ihrerseits sind für die Kommunen der "Staat", so im Recht der Kommunalaufsicht, wo "Staatsaufsicht" ausschließlich Landesaufsicht ist. Weil nun dieser Staat Gliedstaat eines Bundesstaates ist, ist das Verhältnis zwischen den Kommunen und dem die Kommunalaufsicht führenden Staat bundesstaatlich mitgeformt.

Deutlich zeigt sich diese Mitformung am Beispiel der kommunalen Stellungnahmen zu rüstungspolitischen Fragen. Bekannt geworden ist der Streit um die Atombewaffnung: Am 10. April 1958 beschloß die Frankfurter Stadtverordnetenversammlung, eine Volksbefragung über die atomare Bewaffnung der Bundesrepublik durchzuführen. Die Bundesregierung forderte daraufhin die hessische Landesregierung auf, gegen diese ähnlich auch von anderen Gemeinden gefaßten und die Zuständigkeit der Gemeinden zu Lasten ausschließlicher Bundeskompetenzen überschreitenden Beschlüsse kommunalaufsichtlich vorzugehen. Als das Land untätig blieb, rief die Bundesregierung das Bundesverfassungsgericht an, welches feststellte, daß das Land Hessen durch seine Weigerung, gegen diese Beschlüsse vorzugehen, gegen den Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens verstoßen habe.⁸⁸ Das an sich in der Kommunalaufsicht bestehende Ermessen, ob gegen rechtswidriges Verhalten der Kommunen eingeschritten werden soll man spricht vom Opportunitätsprinzip kann sich nach Meinung des Bundesverfassungsgerichts aus diesem Grund soweit reduzieren, daß die Länder zum Einschreiten verpflichtet sind. Sie müssen sicherstellen, daß die in ihrem Verantwortungsbereich wirkende Kommunalverwaltung die bundesstaatliche Zuständigkeitsordnung beachtet.

In den achtziger Jahren ist das Thema der Atombewaffnung in der kommunalaufsichtlichen Praxis wieder aufgetaucht; zahlreiche Kommunen faßten im einzelnen recht unterschiedliche Beschlüsse, die in der Öffentlichkeit unter dem Stichwort der atomwaffenfreien Zonen bekannt geworden sind. Vor allem mit Rücksicht auf die erwähnte Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts beschränkten sich diese Beschlüsse fast immer auf Absichtserklärungen und Deklarationen, so daß politisch mit diesen Beschlüssen sympathisierende Länder unter Berufung auf deren fehlende rechtliche oder tatsächliche Folgen von einem Einschreiten absehen konnten. Auch im Zusammenhang mit dem § 116 des Arbeitsförderungsgesetzes hat es ähnliche Diskussionen gegeben.⁸⁹

Wie weit das Vorgehen in diesem Bereich aber auf allen Seiten von Opportunitätsüberlegungen geprägt wird und wie stark dabei rechtliche Erwägungen in den Hintergrund treten können, zeigt die kommunale Entwicklungshilfe. Als Teil der Außenpolitik ist die Entwicklungshilfe Sache des Bundes. Die Länder haben aber das Recht für sich in Anspruch genommen, auf zahlreichen Gebieten entwicklungspolitisch mit der Dritten Welt zusammenzuarbeiten, und sie haben, wie es in einem Beschluß der Ministerpräsidentenkonferenz vom Oktober 1988

heißt, auch "Aktivitäten von Gemeinden" begrüßt und gefördert. Kommunalverfassungsrechtlich wurde diese gemeindliche Entwicklungshilfe durch einen Beschluß des Arbeitskreises III "Kommunale Angelegenheiten" der Innenministerkonferenz schon im Oktober 1985 abgesichert. In einem ergänzenden Beschluß aus dem Jahre 1987 heißt es dazu: "Der Beschluß wirkt insbesondere durch die erzielte Einheitlichkeit der Beurteilung auslandspolitischer Aktivitäten der Gemeinden und Gemeindeverbände. Deshalb können Abweichungen und Fehlinterpretationen durch einzelne Länder die Wirksamkeit schwächen." Diese ein wenig an Kartellabsprachen erinnernden Formulierungen lassen ahnen, für wie fragil die Verfasser ihre juristischen Konstruktionen halten.

Ungeachtet dessen wird jedoch auch von seiten der Bundesregierung die Berechtigung entwicklungshilfepolitischer Aktivitäten der Kommunen nicht generell in Zweifel gezogen; der Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und das Auswärtige Amt haben Hinweise zur Zusammenarbeit deutscher Kommunen mit Partnern in Entwicklungsländern und zu Städtepartnerschaften herausgegeben, in denen wiederum auf den Beschluß des Arbeitskreises III der Innenministerkonferenz Bezug genommen wird. Im Einvernehmen aller Beteiligten verzichtet also die kommunalaufsichtliche Praxis der Länder darauf, bestehende verfassungsrechtliche Bedenken zu betonen und trägt damit dem Interesse an einer, wie das Auswärtige Amt es ausdrückt, "Vertiefung des entwicklungspolitischen Bewußtseins weiter Bevölkerungskreise" Rechnung.⁹⁰ Mit der kommunalen Entwicklungshilfepolitik sichern die Länder zugleich ihre eigenen Entwicklungshilfeaktivitäten ab; wo der Bund Aktivitäten der Gemeinden toleriert, muß er auch die der Länder hinnehmen.⁹¹

2.2 Die Ausführung von Bundesgesetzen durch die Kommunen

Eine der wichtigsten Fragen, die in dem verfassungspolitischen Dreiecksverhältnis Bund-Länder-Gemeinden in den ersten zwanzig Jahren der Bundesrepublik diskutiert worden war, ist die nach dem Bestehen einer Bundeszuständigkeit für kommunalrechtliche Regelungen.⁹² Dabei ging es vor allem um das Interesse des Bundes an der Effektivität des Vollzuges von Bundesgesetzen.⁹³ Die Auseinandersetzung erreichte ihren Höhepunkt in dem Verfahren über das Jugendwohlfahrtsgesetz und das Bundessozialhilfegesetz vor dem Bundesverfassungsgericht. Die Bundesländer Hessen, Niedersachsen, Bremen und Hamburg und je zwei kreisfreie Städte aus Hessen und Nordrhein-Westfalen griffen in die-

sem Verfahren eine Reihe von Bestimmungen dieser beiden im Jahre 1961 ergangenen Gesetze an. Verfassungsrechtlich ging es unter anderem auch um die Frage, ob der Bund in den von ihm erlassenen Gesetzen bei der nach Art. 84 Abs. 1 GG zulässigen Regelung der Einrichtung der Behörden und des Verwaltungsverfahrens auch Regelungen im kommunalrechtlichen Bereich treffen dürfe. Das Bundesverfassungsgericht ging in seinem Urteil vom 18. Juli 1967 von der grundsätzlichen Zulässigkeit solcher Bestimmungen als Annexregelung aus; die Vorschriften der beiden Gesetze, nach denen öffentliche Jugendhilfe und Sozialhilfe den Rechtscharakter von Selbstverwaltungsangelegenheiten tragen sollte, erklärte es aber für nichtig, weil diese Regelung nicht der Sicherstellung eines wirksamen Vollzuges dienen könne.⁹⁴

Das Urteil brachte noch in einer anderen Frage Klärung: das Gericht machte deutlich, daß der Bund keine Zuständigkeit zur finanziellen Förderung regionaler oder örtlicher Einrichtungen oder Initiativen habe.⁹⁵ Mit der Einfügung des Art. 104a wurden dann Ende der sechziger Jahre verfassungspolitische Konsequenzen aus dieser Entscheidung gezogen. Nach dem Regierungswechsel 1982 ging die Bedeutung dieser Mischfinanzierungen zurück,⁹⁶ möglicherweise werden diese Instrumente, vor allem die Investitionshilfen nach Art. 104a IV GG, jetzt nach dem Beitritt der fünf östlichen Bundesländer eine Renaissance erleben.

Auf seiten des Bundes wie der mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts deutlich weniger zufriedenen Länder hat man sich mit der dort aufgezeigten Linie arrangiert.

Dem Interesse des Bundes an der effektiven Umsetzung seiner Gesetze wurde aber nicht nur durch die vom Bundesverfassungsgericht eröffnete Möglichkeit der Annexregelung, sondern auch durch entsprechende gesetzgeberische Vorkehrungen der Länder für die Ausführung von Weisungen entsprochen. Dazu ein Beispiel: § 9 Abs. 2 b) OBG NW gestattet den Aufsichtsbehörden die Erteilung von Zweckmäßigkeitseisungen im Einzelfall nur, wenn das Verhalten der zuständigen Behörde nicht geeignet erscheint oder überörtliche Interessen gefährden kann. Deutlich darüber hinausgehend bestimmt § 9 Abs. 3 OBG NW, daß die Aufsichtsbehörden zur zweckmäßigen Erfüllung von ausländischer- und paßrechtlichen Angelegenheiten besondere Weisungen, ohne daß es auf das Vorliegen dieser materiellen Voraussetzungen ankommt, auch dann erteilen können, wenn der Bundesregierung, dem Bundesminister des Innern oder der von ihnen bestimmten Stelle ein solches Recht zusteht. Diese das Weisungsrecht zu Lasten der

unteren, kommunalen Behörden ausdehnende Ausnahme ist nur auf ihrem bundesrechtlichen Hintergrund verständlich; nach Art. 84 Abs. 5 GG kann der Bundesregierung durch Bundesgesetz die Befugnis eingeräumt werden, in besonderen Fällen Einzelweisungen zu erteilen; außer wenn die Bundesregierung den Fall für dringlich erachtet, sind solche Einzelweisungen an die obersten Landesbehörden zu richten. In § 25 AuslG und § 23 PaßG ist ein solches Weisungsrecht enthalten. Soweit dem Bund nach den Art. 84 und 85 GG ein Weisungsrecht zusteht, sind die Länder verfassungsrechtlich verpflichtet, die Durchführung dieser Weisungen rechtlich sicherzustellen und daran gehindert, Aufgaben auf weisungsfreie Stellen zu übertragen,⁹⁷ oder auch nur, wie dies etwa Art. 78 Abs. 4 LV NW vorsieht, das Weisungsrecht an materielle Voraussetzungen zu knüpfen.

Auch die Tatsache, daß fast alle Bundesländer für die Ausführung von Weisungen in ihren Kommunalverfassungsgesetzen die ausschließliche Zuständigkeit des Hauptverwaltungsbeamten vorsehen⁹⁸ und dabei vor allem auch die Frage der Geheimhaltung ansprechen,⁹⁹ hängt mit den Weisungsmöglichkeiten des Bundes nach den Art. 84 und 85 GG zusammen. Diese Kompetenzverteilung trägt der Forderung nach einheitlicher Zuständigkeit und effektiver Durchsetzung von Weisungen des Bundes Rechnung. Sie schafft, wenn man von den unterschiedlichen Amtsbezeichnungen absieht, einheitliche Verhältnisse im Bundesgebiet und macht Vorschriften über die Ausführung von Weisungen des Bundes in dessen Fachgesetzen überflüssig. Die genannten landesrechtlichen Bestimmungen über die Organzuständigkeit stehen im Zusammenhang mit Bemühungen aus der ersten Hälfte der sechziger Jahre, zwischen den Ländern und dem Bund zu einer Vereinbarung zu kommen. In dieser Vereinbarung sollten sich die Länder zum Erlaß von Vorschriften über die Ausführung der Bundesgesetze verpflichten; im Gegenzug sollte der Bund in seinen Gesetzen auf kommunalverfassungsrechtliche Regelungen verzichten.¹⁰⁰ Daß der Entwurf einer entsprechenden Vereinbarung aus dem Jahr 1963 stammt, als das Verfahren über das Jugendwohlfahrts- und das Bundessozialhilfegesetz schon beim Bundesverfassungsgericht anhängig war, deutet ebenso wie der Umstand, daß die Länder die erwähnten Regelungen in ihrem Kommunalverfassungsrecht teilweise im Vorgriff auf die angestrebte Vereinbarung schufen, darauf hin, daß sie die Erfolgsaussichten dieses Verfahrens eher pessimistisch einschätzten. Nach Klärung der verfassungsrechtlichen Fragen durch das Karlsruher Urteil war für die von den Ländern angestrebte Vereinbarung mit dem Bund kein Raum mehr.

2.3 Die "dritte Säule" in der verfassungspolitischen Diskussion

Verfassungsrechtlich sind, darauf wurde schon hingewiesen, die Kommunen integraler Bestandteil der Länder;¹⁰¹ der Bundesstaat des Grundgesetzes kennt nur die beiden Ebenen Bund und Land. Dieser eindeutige verfassungsrechtliche Befund ist gelegentlich mit der realen Wahrnehmung nicht völlig kompatibel. Beispielsweise wird der Bürger nicht nur aufgefordert, sich an der Bundes- und der Landtagswahl zu beteiligen, sondern ebenso regelmäßig finden Kommunalwahlen statt, bei denen sich dieselben Parteien um das Vertrauen der Wähler bewerben. Der Austausch prominenten politischen Personals findet nicht nur zwischen Bund und Ländern statt, sondern bezieht auch die Kommunen mit ein; man denke nur an die hessischen Beispiele Eichel, Hauff und Wallmann. Ob es um die Kosten der Einheit, die Beseitigung des Abfalls oder die Unterbringung von Asylanten geht, die Kommunen sind Mitbetroffene und sitzen als Mitakteure am Tisch, wenn politische Lasten und Verantwortlichkeiten verteilt werden. Vor allem aus der Sicht der großen Städte, die an Einwohnerzahl und Wirtschaftskraft die kleinen Bundesländer erreichen oder übertreffen, kann die Zweigliedrigkeit des Bundesstaates deshalb verfassungspolitisch zweifelhaft sein. Vor diesem Hintergrund wird der um 1970 zu seiner größten Bedeutung gekommene Topos von den Kommunen als "dritter Säule"¹⁰² verständlich.

Die Einschätzung der Kommunen als dritte Säule hatte politisch vor allem die Funktion, Forderungen nach kommunaler Beteiligung an Gesetzgebungsentscheidungen des Bundes zu motivieren. Diese Forderungen zielten auf eine möglichst grundgesetzlich verbriefte Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände an der Gesetzgebung,¹⁰³ auf eine kommunale Vertretung im Bundesrat¹⁰⁴ oder gar auf Einführung einer Gemeindekammer auf Bundesebene.¹⁰⁵ Letztlich ging es um den "Vollföderalismus",¹⁰⁶ den "dreistufigen Föderalismus", den die Kommunen bereits vom Parlamentarischen Rat gefordert hatten.¹⁰⁷ Jetzt, in den beginnenden siebziger Jahren, richteten sich diese Forderungen vor allem an die Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages,¹⁰⁸ die sich besonders intensiv mit dem Thema Bund und Länder befaßte. Die Kommission schlug vor, ein Anhörungsrecht der kommunalen Spitzenverbände in den Geschäftsordnungen der an der Gesetzgebung beteiligten obersten Bundesorgane vorzusehen; allerdings betraf diese Forderung nur noch bis heute erfolglos den Bundesrat, weil Bundestag und Bundesregierung bereits während der Kommissionsberatungen ihre Geschäftsordnungen entsprechend geändert hatten. Eine kommunale

Beteiligung am Bundesrat oder gar die Einrichtung einer Gemeindekammer lehnte die Kommission ab. Nach ihrer Auffassung hätte die Beteiligung kommunaler Vertreter im Bundesrat die den Ländern zustehende und auch von ihnen beanspruchte Verantwortung für den kommunalen Bereich gefährdet.¹⁰⁹

So plausibel dieses Beratungsergebnis heute wirkt, so konsequent konnten die gestellten und von der Enquetekommission überwiegend abgelehnten Forderungen damals erscheinen; schließlich war es den kommunalen Spitzenverbänden innerhalb weniger Jahre gelungen, in einer Reihe wichtiger (oder doch wenigstens damals für wichtig gehaltener) Gremien eine rechtlich abgesicherte Beteiligung der Kommunen zu erreichen:¹¹⁰ dem Raumordnungsbeirat nach § 9 des Raumordnungsgesetzes von 1965, dem Bildungsrat nach Art. 4 des Abkommens über seine Errichtung von 1965, dem Konjunkturrat nach § 18 des Stabilitätsgesetzes von 1967 und dem Finanzplanungsrat nach § 51 des Haushaltsgrundsätzegesetzes von 1969, um nur einige zu nennen.¹¹¹ Nicht zuletzt gab es mit den kommunalen Mitgliedern im preußischen Herrenhaus und im preußischen Staatsrat, aber auch den von den Provinzialverbänden entsandten preußischen Vertretern im Reichsrat der Weimarer Verfassung Vorbilder, auf die man sich berufen konnte.¹¹²

Die kommunalen Spitzenverbände knüpften auch hier wieder an Forderungen aus der Weimarer Zeit an. Der im Ersten Weltkrieg zu Einfluß auf der Reichsebene gekommene Deutsche Städtetag beteiligte sich Ende der zwanziger Jahre an der Diskussion um die Reichsreform und forderte den dezentralisierten Einheitsstaat, in dem das Schwergewicht der öffentlichen Aufgaben bei den Gemeinden liegen sollte und diese einen unmittelbaren Zugang zum Reich haben sollten.¹¹³ Sein Geschäftsführer Oskar Mulert forderte darüber noch hinausgehend eine kommunale Vertretung im Reichsrat, für die sich allerdings keine Mehrheit im Städtetag fand.¹¹⁴ Die Forderung nach der Reichsstädteordnung, die wie erwähnt zur selben Zeit erhoben wurde, gehört in diesen Zusammenhang und richtete sich also nicht allein auf Rechtseinheit, sondern auch gegen die Länder.¹¹⁵

Die Weimarer Tradition wird aber nicht nur bei den Kommunen deutlich;¹¹⁶ sie ist vielmehr auch bei der Ablehnung dieser Forderungen wirksam.¹¹⁷ Mit Hans Peters,¹¹⁸ Arnold Köttgen¹¹⁹ und Ernst Forsthoff¹²⁰ waren auf seiten des Staatsrechts und der Verwaltungswissenschaft schon vor 1933 Kritiker der vom Städtetag vertretenen Konzeption aufgetreten, die auch in der Bundesrepublik einflußreich wirkten und deren Kritik die ablehnende Haltung der Staatsrechtslehre¹²¹ gegenüber den kommunalen Forderungen mitprägte. Diese Kontinuität in der Ableh-

nung zeigte sich aber auch in der Diskussion um die Schaffung für das Kommunalwesen zuständiger Einheiten im Bundesinnenministerium¹²² und an bestimmten Vorbehalten gegen die kommunalen Spitzenverbände, die bei Vertretern der Länder aufschwimmern.¹²³

Nach Vorlage des Berichts der Enquete-Kommission ist es um die im Zusammenhang mit der "dritten Säule" für die Bundesebene gestellten Forderungen ruhig geworden. Die Gemeindekammer auf der Landesebene¹²⁴ ist allerdings in der aktuellen Diskussion über das Kommunalverfassungsrecht in Nordrhein-Westfalen wieder aufgetaucht.¹²⁵ Reale Verwirklichungschancen hat dieser Vorschlag sicher ebensowenig wie der frühere Vorstoß auf Bundesebene.

2.4 Kommunen und Länder in der Europäischen Gemeinschaft

Die geschilderten Aspekte des Themas Föderalismus und Kommunalverfassung aus den vierzig Jahren Bundesrepublik zusammengenommen ist es den Ländern im Bereich des Kommunalverfassungsrechts recht gut gelungen, ihre Position zu wahren; Substanzverluste konnten sie, ob es um die Kompetenz für das Kommunalverfassungsrecht oder die Etablierung der Kommunen als dritte Säule ging, abwehren; das im Grundgesetz angelegte Übergreifen fachgesetzlicher Regelungen des Bundes auf kommunalrechtliche Fragen konnte nicht ganz verhindert, aber doch auf das Unumgängliche beschränkt werden; es trug im Gegenzug zu einer von den Verfassern des Grundgesetzes in diesem Umfang nicht intendierten Einflußfülle der Landesregierungen im Bundesrat bei.¹²⁶ Neue Fragen wirft nun die europäische Integration für Länder und Kommunen und ihr Verhältnis zueinander auf; sie sollen im letzten Abschnitt angesprochen werden.

Die Situation der Länder¹²⁷ und Gemeinden¹²⁸ ist insofern in mancher Hinsicht ähnlich. Die Stellung der deutschen Bundesländer und der deutschen kommunalen Selbstverwaltung im deutschen Verfassungsrecht ist von einer in Europa singulären Stärke; gegen integrationsbedingte Einbrüche in diese Rechtspositionen sind aber weder Länder noch Kommunen verfassungsrechtlich geschützt. Die Länder sind ebensowenig wie die Kommunen unmittelbar an den Entscheidungen auf europäischer Ebene beteiligt, aber vor allem durch das dort gesetzte Recht, das von ihnen zu vollziehen ist, betroffen. Im Vergleich zum Bund ist das Gewicht der mit

der Integration einhergehenden Kompetenzeinbußen jedoch bei den Kommunen und auch bei den Ländern gering; das europäische Recht tritt für sie überwiegend an die Stelle von Bundesrecht oder präjudiziert dieses.

Gewisse Übereinstimmungen gibt es auch bei den Ansätzen, auf den Prozeß der Integration zu reagieren und auf die Willensbildung in Europa Einfluß zu nehmen. Mehrere Bundesländer unterhalten in Brüssel Informationsbüros¹²⁹ und seit Beginn des Jahre 1991 verfügen dort auch die deutschen kommunalen Spitzenverbände über ein gemeinsames Büro. Seit 1988 sitzen die Länder wie die Kommunen im Beirat der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften, der von der Kommission vor allem zu Fragen der Regionalpolitik gehört wird.¹³⁰

Hier werden dann allerdings Interessenunterschiede und Gegensätze sichtbar: Der Übergang von Rechtssetzungsbefugnissen vom Bund auf die Europäische Gemeinschaft entzieht den Landesregierungen ihre Mitentscheidungsmöglichkeiten im Bundesrat; die Ende 1987 zwischen der Bundesregierung und dem Bundesrat vereinbarten Verfahren¹³¹ können diesen Verlust nur unzureichend ausgleichen.¹³² Um auf der europäischen Entscheidungsebene selbst unmittelbar beteiligt zu werden, sind die Länder auf Mitstreiter aus anderen Mitgliedsstaaten angewiesen.¹³³ Die Formierung eines Interessenverbundes auf europäischer Ebene fällt ihnen dabei schwerer als den Kommunen, weil die potentiellen Partner ihnen nach Status wie Statur kaum entsprechen¹³⁴ und trotz gewisser Regionalisierungstendenzen in manchen Mitgliedsländern fehlen.

Die in der Forderung nach dem "Europa der Regionen"¹³⁵ zum Ausdruck kommende Entscheidung für ein Zusammengehen mit den überwiegend nichtstaatlichen regionalen Institutionen bringt Konflikte mit der kommunalen Seite, die in der Bundesrepublik im einzelnen recht unterschiedliche, in ihrer Bedeutung aber nicht zu unterschätzende Körperschaften oberhalb der Ebene der Kreise umfaßt. Von kommunaler Seite wird deshalb kritisiert, daß die drei regionalen Plätze, die der Bundesrepublik in dem erwähnten Beirat zustehen, durch die Länder in Anspruch genommen werden und nicht über höhere Kommunalverbände besetzt werden konnten.¹³⁶ Wenn im Beirat der Präsident des baden-württembergischen Landtags und der nordrhein-westfälische Innenminister gleichberechtigt neben dem Oberbürgermeister von Villingen-Schwenningen sitzen, wird allerdings deutlich, daß diese Konstruktion auch aus der Sicht der Länder schwerlich ganz befriedigend ist.

Die Länder sinnen also auf Abhilfe. In Betracht kommt die Umstrukturierung des Beirats zu einer rein regionalen Vertretung¹³⁷ oder sehr viel weitergehend die Schaffung einer Regionalkammer bei der Europäischen Gemeinschaft.¹³⁸ Wenn in diesem Zusammenhang von einem dreistufig verfaßten föderalen Europa gesprochen wird,¹³⁹ sind die Gemeinsamkeiten mit der geschilderten Diskussion über die dritte Säule unübersehbar. Zu der Parallele des Verhältnisses Kommunen/Land und Land/Bund¹⁴⁰ tritt die weitere von Kommunen/Bund und Ländern/Europäischer Gemeinschaft: "Die Regionen sind die Kommunen Europas".¹⁴¹ Die Forderung "keine Integration ohne Dezentralisation"¹⁴² erinnert an Forderungen des Städtetages aus den zwanziger Jahren, und dazu paßt der Hinweis, daß einzelne Bundesländer größer seien als andere Mitgliedsstaaten der Gemeinschaft.¹⁴³ Man wird diese Parallelen wohl kaum überstrapazieren, wenn man angesichts der Interessen und der Machtverteilung in der Europäischen Gemeinschaft annimmt, daß sie sich auch auf den Mißerfolg der verfassungspolitischen Bemühungen der Länder um eine Regionalkammer erstrecken werden.¹⁴⁴

Die Rückwirkungen der europäischen Integration auf die deutschen Kommunen werden, wenn man von der Europäisierung vor allem der bisher dem Bund zustehenden Gesetzgebung absieht, begrenzt, aber spürbar sein. Langfristig dürften etwa die kommunalen Körperschaften oberhalb der Gemeindeebene in den Ländern mit regionaler Selbstverwaltung wie Bayern oder Nordrhein-Westfalen dadurch unter Druck geraten, daß eine Struktur mit sechs Stufen selbständiger Verwaltungsträger Europäische Gemeinschaft, Bund, Land, Bezirk oder Landschaftsverband, Kreis, Gemeinde zur Reduzierung der Instanzen tendieren wird. Auf europäischer Ebene werden die Kommunen nach der Errichtung ihres Büros in Brüssel versuchen müssen, die bestehende kommunale Zusammenarbeit in Europa und die bestehenden kommunalen Zusammenschlüsse zu einer effektiven Interessenvertretung weiterzuentwickeln.¹⁴⁵ Vielleicht, um die erwähnte Parallele noch einmal aufzugreifen, wäre die Bildung eines regionalen Spitzenverbandes in Europa auch für die Länder eine Möglichkeit zur Wahrung ihrer Interessen in der Europäischen Gemeinschaft. Die Kommunen sind mit einer solchen Lösung auf der Bundesebene zurechtgekommen auch ohne Gemeindekammer.

Anmerkungen

- 1 Frankfurter Allgemeine Magazin, Heft 566 v. 4.1.1991, S. 14.
- 2 Zum Begriff der Kommunalverfassung vgl. Hans-Uwe Erichsen, *Kommunalrecht des Landes Nordrhein-Westfalen*, Siegburg 1988, S. 2; Edzard Schmidt-Jortzig, *Kommunalrecht*, Stuttgart 1982, S. 24; Rolf Stober, *Kommunalrecht*, Heidelberg 1987, S. 2.
- 3 Zur Bedeutung des Kommunalverfassungsrechts als Materie der Landesgesetzgebung Hans-Werner Rengeling, *Gesetzgebungszuständigkeit*, in: *Handbuch des Staatsrechts*, Band IV, Heidelberg 1990, § 100 Rnr. 299 (S. 854); Klaus Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Band I, 2. Aufl., München 1984, § 19 III 3 a (S. 675); Schmidt-Jortzig (Anm. 2), Rnr. 109 f.; Erichsen (Anm. 2), S. 2.
- 4 BVerfG, Urt. v. 31.10.1990 - 2 BvR 2./89 -, NJW 1991, S. 162 ff.
- 5 Wilhelm Loschelder, in: *Die Gemeindeordnungen in der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart 1965, S. 12 f.; vgl. auch die Diskussionsbeiträge von Imroll (*Verhandlungen des 49. Deutschen Juristentages*, München 1972, S. O 64 ff) und Dreidoppel (S. O 74 f.).
- 6 Christian Engeli/ Wolfgang Haus, *Quellen zum modernen Gemeindeverfassungsrecht in Deutschland*, Stuttgart 1975, S. 661.
- 7 Abgedruckt in: *Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein vom 24. Januar 1950*, hg. v. Felix Markull, 1947, S. 163 ff.
- 8 Erichsen (Anm. 2), S. 2; Engeli/ Haus (Anm. 6), S. 25.
- 9 Erich Becker, in: *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, Band 1, Berlin 1956, 107; Karl Zuhorn/ Werner Hoppe, *Gemeinde-Verfassung*, 2. Auflage, Siegburg 1962, S. 23.
- 10 Emil Vesper, in: Michael Borchmann/ Emil Vesper, *Reformprobleme im Kommunalverfassungsrecht*, Stuttgart 1976, S. 162.
- 11 Loschelder (Anm. 5), S. 13; Albert von Mutius, *Kommunalverfassung und Kommunalpolitik*, in: *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, Band 5, Stuttgart 1987, S. 323 f.
- 12 Art. 75 Abs. 2 LVerf BW.
- 13 Art. 78 Abs. 4 LVerf NW.
- 14 § 4 GO He.
- 15 S. etwa Alfred Dregger, *Zur freiwilligen Angleichung des Gemeindeverfassungsrechts*, Städtetag 1956, S. 491 ff; Jürgen Bertram, *Staatspolitik und Kommunalpolitik*, Stuttgart 1967, S. 22 ff; s. auch Leitsätze für die kommunalpolitische Arbeit der CDU und CSU, hg. von der Kommunalpolitischen Arbeitsgemeinschaft CDU/CSU Deutschlands, 1950, S. 9: "Die Gemeindeverfassung soll Bestandteil eines möglichst einheitlichen Gemeinderechts für alle deutschen Stadt- und Landgemeinden sein."
- 16 *Verhandlungen des 49. Deutschen Juristentages*, Gutachten F, München 1972; S. dazu auch die Beiträge von Hans Klüber, Günter Seele und Fritz Ossenbühl, *Rahmengesetzgebung des Bundes für das Gemeinwesen?*, DÖV 1972, S. 472 ff, S. 474 ff und S. 479 ff sowie Ernst Pappermann, *Bundesrahmenkompetenz zur Vereinheitlichung des Kommunalrechts?*, DVBl. 1972, S. 643 ff.
- 17 Zur Vorgeschichte vgl. Vesper (Anm. 10), S. 149 ff.; die Forderung nach der Rahmenkompetenz des Bundes erwähnt bereits Keßler, *Der Bund und die Kommunalpolitik*, DVBl. 1953, S. 1 ff (4).

- 18 Oskar Mulert (Reichsaufbau und Selbstverwaltung, Berlin 1929, S. 19), stützte seine Forderung nach Rechtseinheit 1928 ganz direkt auf die für die Beamten mit den unterschiedlichen Länderrechten verbundenen Probleme.
- 19 Püttner, DJT (Anm. 5), S. F 52.
- 20 Zum Verlauf der Diskussion s. Vesper (Anm. 10), S. 154 ff.
- 21 Vesper (Anm. 10), S. 149; Wilhelm Loschelder, Die Kommunalverfassung in ihrer Bewahrung, DöV 1969, S. 801 ff (803 f.); diese Zurückhaltung ist auf Kritik seitens der kommunalen Spitzenverbände gestoßen, vgl. etwa Hahn, DJT (Anm. 5), S. O 51 f.
- 22 BT-Drs. V/3099 S. 1 und 4.
- 23 BT-Drs. V/4002 S. 14 f.
- 24 DJT (Anm. 5), S. O 17, O 23 ff.
- 25 DemGem 1972, S. 769 f. (770); insoweit auch abgedruckt in Eildienst LKT NW 1972, S. 136 f. (137).
- 26 Vesper (Anm. 10, S. 181 ff) etwa hält eine Rechtsangleichung in einer Reihe von Einzelfragen für notwendig, bezweifelt aber das Vorhandensein des nötigen Reformwillens. Annemarie Rauch (Vereinheitlichung des Gemeindeverfassungsrechts in den Flächenstaaten, Diss. Würzburg 1974) hält eine freiwillige Länderkooperation zur Vereinheitlichung lediglich der Bestimmungen über die Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger, der Formvorschriften zur Beteiligung der Gemeinde am Rechtsverkehr und der Amtsbezeichnungen für zweckmäßig. Sehr zurückhaltend zur Notwendigkeit einer Vereinheitlichung Engeli/ Haus (Anm. 6, S. 25).
- 27 Kommunalpolitische Grundsatzprogramme der Parteien, hg. vom Deutschen Institut für Urbanistik, Berlin 1976, S. 72; im Gegensatz zum Grundsatzprogramm der Partei befaßte sich das auf der Kommunalpolitischen Konferenz der Jungsozialisten im April 1971 beschlossene Arbeitsprogramm der Jungsozialisten (Kommunalpolitik für wen? Hg. von Wolfgang Roth, Frankfurt 1971) mit dieser Frage nicht.
- 28 Typisch ist der Rat zur Gelassenheit bei Gerd Schmidt-Eichstaedt/Michael Borchmann, Einführung (1979), in: Die Gemeindeordnungen und Kreisordnungen in der Bundesrepublik Deutschland, Loseblatt, Stuttgart, Stand 1989, S. 28.
- 29 Von Mutius (Anm. 11), S. 327; Erwin Schleberger, Zur Reformbedürftigkeit des Kommunalverfassungsrechts, NWVBl. 1988, S. 161; einen Überblick über den Stand im Jahre 1972 gibt Püttner, DJT (Anm. 5), S. F 14 ff.
- 30 Erichsen (Anm. 2), S. 2.
- 31 Selbst Hinweise auf frühere Vereinheitlichungsbemühungen (etwa Schleberger, [Anm. 29], S. 161) sind äußerst selten.
- 32 Vgl. beispielhaft nur S. 10 f., 22 ff, 29 ff, 59, 85, 98, 100 in: Neue Kommunalverfassung für Nordrhein-Westfalen, hg. von Peter-Michael Mombaur, Köln 1988.
- 33 Allerdings schließt die für eine Beibehaltung des bestehenden Systems plädierende Kommunalpolitische Vereinigung der Niedersachsen-CDU ihre Stellungnahme zur "Reform der niedersächsischen Kommunalverfassung" (NST-N 1989/2, S. 38 ff, [41]), indem sie für den Fall, daß Nordrhein-Westfalen die norddeutsche Ratsverfassung aufgibt, bemerkt: "In diesem Fall wäre es nicht gut, wenn Niedersachsen - auch im Interesse einer einheitlichen Grundorganisation der kommunalen Verwaltungsebenen im Bundesgebiet - als einziges Bundesland beim britischen System der Zweigleisigkeit bleiben würde."
- 34 Peter Lamberg, Für die Zweigleisigkeit von politischer Repräsentanz und politischer Verwaltungsführung, NST-N 1988/2, S. 30ff. (32).
- 35 Ernst-Henning Jahn, Die Zweigleisigkeit hat sich bewährt!, NST-N 1988/5, S. 121 ff (122).
- 36 Fritz Behrens/ Georg Bock, Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung - Durch Änderung der Kommunalverfassung Nordrhein-Westfalen, NWVBl. 1988, S. 357ff (363).
- 37 Unter der Überschrift "Reformieren, nicht kopieren!" steht die Veröffentlichung der Punkte, über die die Landesfachausschüsse Kommunalpolitik der F.D.P. in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen bei einem gemeinsamen Seminar Einigkeit erzielten (Rathaus 1988, S. 457).
- 38 BT-Drs. V/3605, S. 2.
- 39 Zur Gemeindehaushaltsreform vgl. Stefan Depiereux, Das neue Gemeindehaushaltsrecht der Gemeinden, 5. Auflage, Siegburg 1975, S. 8 ff; auf S. 225 ff ist dort der Musterentwurf für die Gemeindeordnungen mit den von den Ländern verabschiedeten Abweichungen sowie die weiteren Musterentwürfe abgedruckt; s. weiter Erichsen (Anm. 2), S. 28 f.; Werner Scheel/ Johannes Steup, Gemeindehaushaltsrecht Nordrhein-Westfalen, 4. Auflage, Köln 1981, S. 3 ff; Vesper (Anm. 10), S. 133 ff.
- 40 Hier ist etwa an die Position der kommunalen Kämmerer zu denken.
- 41 Vgl. Depiereux (Anm. 39), S. 9.
- 42 Scharpf, in: Fritz W. Scharpf/Bernd Reissert/Fritz Schnabel, Politikverflechtung Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg 1976, S. 240.
- 43 Dieter Wenzel, Neuordnung des Rechts der kommunalen wirtschaftlichen Betätigung und privatrechtliche Beteiligung in Nordrhein-Westfalen, Gemeindehaushalt 1979, S. 217.
- 44 S. u. Ziff. 2.2.
- 45 Zur Bedeutung der Kommunalverfassungswirklichkeit Ossenbühl (Anm. 16), S. 480.
- 46 In diesem Bereich hat Klaus Stern (Kommentare zu deutschen Gemeindeordnungen, AfK 1968, 93 ff [95]) bereits Defizite in dem von ihm besprochenen Schrifttum festgestellt.
- 47 Püttner (DJT [Anm. 5] S. F 45) spricht von einem empfindlichen Mangel an wissenschaftlicher Durchdringung und systematischer Pflege des Kommunalrechts im ganzen und vor allem des Kommunalrechts der kleineren Bundesländer.
- 48 Eine Ausnahme macht etwa der Band "Verfassung und Verwaltung des Landes Niedersachsen" (Heinrich Korte/Bernd Rebe/Manfred Berenskötter, 2. Auflage, Göttingen 1986); im Vorwort werden aber zugleich die Schwierigkeiten deutlich, ein solches Vorhaben zu finanzieren: es sind acht Sponsoren vom Landtagspräsidenten bis zur Zahlenlotto-GmbH genannt.
- 49 Seele (Anm. 16), S. 477; Ossenbühl (Anm. 16), S. 480; Pappermann (Anm. 16), S. 647; "Föderalismus ist auch in der Wissenschaft anstrengend." (Stern [Anm. 46], S. 93); Mulert (Anm. 18, S. 25): "Geheimwissenschaft".
- 50 DJT (Anm. 5), S. F 45.
- 51 Gronwald, DJT (Anm. 5), S. O 108.
- 52 Der Wechsel im Laufe des Berufslebens dürfte hier eine geringere, wenn auch eine nicht völlig zu vernachlässigende Rolle spielen. Ein schönes Beispiel findet sich in den Verhandlungen des Landtages Nordrhein-Westfalen, wo der 1983 aus Schleswig-Holstein gekommene Umweltmi-

- nister Matthiesen in einer Plenardebatte des Plenums am 28. März 1990 teilweise von "Landräten" spricht, wo er "Oberkreisdirektoren" meint (Plenarprotokoll 10/135 S. 12486 A und 12489 B).
- 53 Für beide Erscheinungen sind dem Verfasser aus seiner beruflichen Praxis Beispiele bekannt.
- 54 § 44 III 1 GO BW; ähnlich für die übertragenen staatlichen Angelegenheiten § 47 I Nr. 4 GO Rh-Pf.
- 55 §§ 49 IV, 70 III GO SH.
- 56 § 47 I 2 GO NW trifft eine entsprechende Zuständigkeitsregelung zugunsten des Gemeindedirektors lediglich für den Fall, daß Weisungen ergangen sind.
- 57 § 52 I VGHG NW.
- 58 Art. 93 I Nr. 4 b GG, § 91 BVerfGG.
- 59 Vgl. § 50 I des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen v. 4.3.1952 (GVBl. 1952, 35), der wortgleich mit dem heutigen § 52 I VGHG ist; Art. 93 I Nr.4 b GG ist zwar erst 1969 in das Grundgesetz aufgenommen worden, § 91 BVerfGG gilt aber seit 1951 (Gesetz über das Bundesverfassungsgericht v. 22.3.1951, BGBl. I, S. 252).
- 60 - 3/53 -, OVGE 9, S. 74 f.
- 61 Etwa Urt. v. 7.7.1956 5/55 -, OVGE S. 11, 149; Urt. v. 21.2.1959 - 4/58 -, OVGE 15, S. 377 ff; Urt. v. 24.4.1970 - 13/69 -, OVGE 26, S. 270 ff; Urt. v. 8.5.1976 - 65/74 -, OVGE 31, S. 311 ff.
- 62 - 9/62 -, OVGE 19, S. 297 (302).
- 63 Urt. v. 11.7.1980 - 8/79 -, NJW 1980, S. 2699 f.; zu weiteren Entscheidungen s. Rechtsprechung zum Sparkassenrecht, hg. von Peter Weides/ Burkhard Roderich Bosse, Erste Folge, Berlin 1981, S. 30 ff und die Nachweise bei Klaus Heinevetter, Die Rechtsprechung zur Neuordnung der Sparkassen in Nordrhein-Westfalen, DÖV 1981, S. 780 ff. Die Entscheidungen zur Sparkassenneuordnung sind in der amtlichen Sammlung nicht veröffentlicht worden.
- 64 Urt. v. 4.3.1983 - 22/81 -, OVGE 36, S. 314 (316); Urt. v. 15.9.1986 - 17/85 -, OVGE 39, S. 292; Urt. v. 30.10.1987 - 19/86 -, OVGE 39, S. 303; Urt. v. 22.2.1988 - 21/86 -, OVGE 39, S. 315.
- 65 Diese Handhabung mag mit der grundgesetzkonformen Auslegung, die Art. 78 der Landesverfassung für das Verhältnis der gemeindlichen und kreislichen Garantiegehalte im Urteil v. 11.7.1980 erfahren hat, begründbar gewesen sein. Sie ist vom Gericht allerdings auch beibehalten worden, wo es ausschließlich um gemeindliche Selbstverwaltung ging (so in dem bei Weides/ Bosse [Anm. 63], S. 40 ff abgedruckten Urteil vom 15.8.1980 - 15/79 - zum Fall Soest).
- 66 Janbernd Oebbecke, Gemeindeverbandsrecht, Köln 1984, Rnr. 32 ff; Erichsen (Anm. 2), S. 322 f.
- 67 So im Urt. v. 22.2.1988 (- 21/86 -, OVGE 39, S. 315 f.), wo mit keinem Wort erörtert wird, daß nach Art. 78 II LVerf. NW auch die Gemeindeverbände "in ihrem Gebiet die alleinigen Träger der öffentlichen Verwaltung" sind. Deutlicher noch als bei den Gemeinden, wenn auch nicht zu deren Lasten, geht der Garantiegehalt des Art. 78 LVerf. NW insoweit über Art. 28 II GG hinaus (vgl. die Nachweise in der vorhergehenden Fußnote).
- 68 - 2/90 -, StuGR 1991, S. 32 ff.
- 69 Janbernd Oebbecke, Verfassungswidrige Bepackung des Landeshaushalts, NWVBl. 1989, S. 277 (278).
- 70 Z.B.: Püttner, DJT (Anm. 5), S. F 15 ff; Eberhard Schmidt-Aßmann, in: Besonderes Verwaltungsrecht, hg. von Ingo von Münch, 8. Auflage, Berlin 1988, S. 139 f.; Otfried Seewald, in: Besonderes Verwaltungsrecht, hg. von Udo Steiner, 3. Auflage, Heidelberg 1988, S. 81 ff.
- 71 Von dieser Kompliziertheit geben etwa die Übersichtstabellen bei Schmidt-Jortzig (Anm. 2), S. 63, 69, 72 f., 75 und 231 einen guten Eindruck.
- 72 Klüber (Anm. 16), S. 472.
- 73 Gewisse Ansätze im Rahmen seiner Fragestellung bei Emil Vesper, Zur Vereinheitlichung im Kommunalrecht der Bundesländer, Diss. Bochum, 1975.
- 74 Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung? Empfehlen sich gesetzgeberische Maßnahmen der Länder und des Bundes? Welchen Inhalt sollen sie haben? Verhandlungen des 44. Deutschen Juristentages, Gutachten 5, München 1964.
- 75 Die Angaben beruhen in der Weise auf dem Werk von Werner Thieme/ Günther Prillwitz (Durchführung und Ergebnisse der kommunalen Gebietsreform, Baden-Baden 1981), daß den dort enthaltenen Länderberichten jeweils die Angabe über die erste Aktivität der jeweiligen Landesregierung entnommen worden ist.
- 76 Hans Schneider, Gesetzgebung, Heidelberg 1982, S. 105.
- 77 Ossenbühl (Anm. 16, S. 480 f.) interpretiert den Ablauf der Gebietsreform als Lernprozeß.
- 78 Thieme/ Prillwitz (Anm. 75), S. 78 f.
- 79 Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, Reform der Kommunalverfassung in Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1991, Abschnitt VII 6.
- 80 Vgl. die Angaben bei Hans-Herbert von Arnim, Gemeindliche Selbstverwaltung und Demokratie, AöR 113 (1988), S. 1 ff (28).
- 81 §§ 6 a IV GO NW; 2 III GO SH.
- 82 Kommunalpolitische Grundsatzprogramme (Anm. 16), S. 72.
- 83 BVerfG, Urt. v. 31.10.1990 - 2 BvR 2,6/89 -, NJW 1991, S. 162 ff.
- 84 Zur Belastung durch die Inanspruchnahme der Kommunen durch die Ausführung der Bundesgesetze Gerd Schmidt-Eichstaedt, Bundesgesetze und Gemeinden, Stuttgart 1981.
- 85 Dazu Joachim Jens Hesse, in: Staat und Gemeinden zwischen Konflikt und Kooperation, hg. von J. J. Hesse, Baden-Baden 1983, S. 19.
- 86 Werner Thieme, Bund, Länder und Gemeinden, AfK 1963, S. 185 ff (187): "Finanzwirtschaftlich ist diese Garantie ... nicht viel wert."
- 87 Von Mutius (Anm. 11), S. 328 f.
- 88 BVerfG, Urt. v. 30.7.1958 - BvG 1/58 -, BVerfGE 8, S. 122 (126 ff).
- 89 Zu diesem Komplex s. Janbernd Oebbecke, Individualrechtsschutz gegen Überschreitungen der gemeindlichen Verbandskompetenz, NVwZ 1987, S. 393 ff (394 f. m. w. Nachw.).
- 90 Die zitierten Dokumente sind abgedruckt in der vom Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen 1988 herausgegebenen Broschüre "Die dritte Welt im Rathaus - Anleitungen und Hinweise zur Beteiligung der Gebietskörperschaften an der Entwicklungszusammenarbeit", S. 46 ff. Zum Strand der Diskussion über die Zulässigkeit der kommunalen

- Entwicklungshilfe Edzard Schmidt-Jortzig, *Gemeindliche Selbstverwaltung und Entwicklungszusammenarbeit*, DÖV 1989, S. 142 ff; Horst Heberlein, *Rechtsprobleme kommunaler Entwicklungszusammenhilfe*, DÖV 1990, S. 374f.
- 91 Zu den rechtlichen Zusammenhängen zwischen kommunaler und Landeszuständigkeit s. Oebbecke (Anm. 84), S. 394.
- 92 S. dazu etwa die Ausführungen von Otto Gönnenwein, *Gemeinderecht*, Tübingen 1963, S. 165 ff; Pappermann (Anm. 16), S. 648; Stern (Anm. 3), §§ 12 III 3, 19 III 3 (bei Fußn. 180) m. w. Nachw.; weiteres frühes Schrifttum weist August Krebsbach (*Bundesauftragsangelegenheiten und Gemeinden*, Städtetag 1961, S. 7 ff) in den Fußn. 4 und 7 nach.
- 93 Keßler (Anm. 17), S. 4; Drucksache V/4002 S. 14; Loschelder (Anm. 21), S. 803; Hartkopf, DJT (Anm. 5), S. O 15 f. Zu dem Bericht der Sachverständigenkommission für die Vereinfachung der Verwaltung beim Bundesminister des Innern (Bonn 1960) s. Vesper (Anm. 10), S. 147.
- 94 BVerfG, Urt. v. 18.7.1967 - 2 BvF 3/62 -; BVerfGE 22, S. 180 ff (S. 209 f.).
- 95 Ebd., S. 217 f.
- 96 Hartmut Klatt, *Interföderale Beziehungen im kooperativen Bundesstaat*, VerwArch 1987, S. 186 ff (S. 203); zu diesen Ansätzen einer Reföderalisierung auch Fritz Ossenbühl, *Föderalismus nach 40 Jahren Grundgesetz*, DVBl. 1989, S. 1230 ff (1235).
- 97 Janbernd Oebbecke, *Weisungs- und unterrichtungsfreie Räume in der Verwaltung*, Köln 1986, S. 153 ff m. w. Nachw.
- 98 Etwa § 44 III 1 GO BW; §§ 47 I 2 GO NW; 62 I Nr. 5 GONds.; 47 I Nr. 4 GO Rh-Pf; 59 IV KSVG SL; 49 IV, 70 III GO SH.
- 99 Etwa § 44 III 3 GO BW; Art. 37 I Nr. 2 und 3 GO BY; §§ 16II 1 NW; 62 I Nr. 4 GO Nds.; 59 III 2 KSVG SL.
- 100 Zu diesem Komplex vor allem August Krebsbach, *Bundesauftragsangelegenheiten und Gemeinden*, Städtetag 1961, S. 7 ff; s. auch Seele (Anm. 16), S. 477; Knies, DJT (Anm. 5), S. O 35; Vesper (Anm. 10), S. 146.
- 101 Vgl. Anm. 87 sowie Eckart Busch, *Die Kommunen im Spannungsfeld der bundesstaatlichen Ordnung*, in: *Schwerpunkte im Kräftefeld von Bund und Ländern*, Köln 1975, S. 139 ff (142).
- 102 Jockel Fuchs, *Dritte Säule - oder was? Zur politischen Vertretung der kommunalen Selbstverwaltung im Bund*, Verwaltung 1971, S. 385 ff; Friedrich Schäfer, *Die "dritte Säule" ist noch zu schwach*, Dem Gem 1972, S. 101 f.; Hermann Schmitt-Vockenhausen, *Gemeinden als "dritte Säule" im Staat*, DemGem 1971, S. 1185 f.; Gerd Schmidt-Eichstaedt, *Die Gemeinden als Gesetzgeber?*, AfK 1972, S. 124; Hermann Schmitt-Vockenhausen, *Gemeinden erwarten Hilfe des Bundes*, DemGem 1973, S. 7; Seele (Anm. 16), S. 475; Thieme (Anm. 86), S. 185 ff; einen guten Einblick in den Zusammenhang der Überlegungen zur "dritten Säule" mit dem damals vermuteten Bedarf an globaler Steuerung und mit den Forderungen auf kommunale Beteiligung an staatlichen Planungen, auf den hier nicht eingegangen werden kann, gibt Wolfgang Roters, *Kommunale Mitwirkung an höherstufigen Entscheidungsprozessen*, Köln 1975, passim und S. 209 ff.
- 103 *Kommunalpolitisches Grundsatzprogramm der Kommunalpolitischen Vereinigung von CDU und CSU*, in: *Kommunalpolitische Grundsatzprogramme* (Anm. 27), S. 24; *Entwurf der Leitlinien zur Kommunalpolitik der F.D.P.*, ebd. S. 25; *Thesen liberaler Kommunalpolitik der F.D.P.*, ebd. S. 63; *Kommunalpolitisches Grundsatzprogramm der SPD*, ebd. S. 71; Jürgen Hahn, DJT (Anm. 5), S. O 59; Schmitt-Vockenhausen (Anm. 102), DemGem 1973, S. 7. Für diese Forderung konnten sich die kommunalen Spitzenverbände auf das Vorbild des Art. 71 Abs. 4 LVerf BW berufen. Nachweise zu einfachgesetzlichen Bestimmungen diesen Inhalts bei Busch (Anm. 102), S. 159 f.
- 104 Jürgen Hahn, DJT (Anm. 5), S. O 58 f.; Schleberger, DJT (Anm. 5), S. O 115 f.; Fuchs (Anm. 102), S. 393; Schmitt-Vockenhausen (Anm. 102), DemGem 1973, S. 7. dazu auch Roters (Anm. 102), S. 179 f.
- 105 Otto Ziebill, *Die kommunalen Spitzenverbände*, in: *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, hg. v. Hans Peters, Band 1, Berlin 1956, S. 581 ff (588); Hahn, DJT (Anm. 5), S. O 58 f.; s. dazu auch Ekhard Pohle, *Interessenverbände der öffentlichen Hand*, VerwArch 1962, S. 201 ff, S. 333 ff (363); Roters (Anm. 102), S. 173 ff.
- 106 Hans Albert Berkenhoff, *StuGB* 1973, S. 54.
- 107 Von Mutius (Anm. 11), S. 326.
- 108 Vgl. Fuchs (Anm. 102), S. 385 ff (S. 394); Hahn, DJT (Anm. 5), S. O 59; Schmitt-Vockenhausen (Anm. 102), DemGem 1971, S. 1186, s. auch Beratungen und Empfehlungen zur Verfassungsreform, *Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform des deutschen Bundestages (II)*, Bonn 1976, S. 221 ff.
- 109 S. auch *Schlußbericht der Enquete-Kommission* (Anm. 108), S. 223 ff. S. dazu auch Busch (Anm. 101), S. 146 ff, 171 ff; Klaus Stern, *Zur Position der Gemeinden und Gemeindeverbände in der Verfassungsordnung*, DÖV 1975, S. 515 ff. Busch leitete das Sekretariat der Kommission, Stern gehörte ihr als Sachverständiger an.
- 110 Loschelder (Anm. 21), S. 810.
- 111 S. auch Schmidt-Eichstaedt (Anm. 102), S. 125; Seele (Anm. 16), S. 475.
- 112 Z. B. über die *Wandlung des Föderalismus*, Landkreis 1971, S. 347 f.; s. auch Busch (Anm. 101), S. 168 f.; Schmidt-Eichstaedt (Anm. 102), S. 124 f.
- 113 Mulert (Anm. 18), S. 28 ff.
- 114 Dazu Wilhelm Ribhegge, *Die Systemfunktion der Gemeinden*, APuZ 1973 H. 3, S. 1 ff (10); Bertram (Anm. 15), S. 105 ff. Mulert (Anm. 15, S. 29) hatte gefordert, "die für den Reichtsbau wichtigen öffentlichrechtlichen Körperschaften ausreichend zu berücksichtigen."
- 115 Püttner, DJT (Anm. 5), S. F 38; Pappermann (Anm. 16), S. 644; Vesper (Anm. 10), S. 140, 150 f. und 179, der diese Zielrichtung auch bei der Vereinheitlichungsdiskussion ausmacht, die mit der Diskussion auf dem Juristentag 1972 ihren Höhepunkt hatte.
- 116 Besonders deutlich bei Fuchs (Anm. 102), S. 391 ff.
- 117 S. Vesper (Anm. 10), S. 146 m. w. Nachw.
- 118 *Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen*, Berlin 1926, S. 112.
- 119 *Die Krise der kommunalen Selbstverwaltung*, Tübingen 1931, S. 25 ff.
- 120 *Die Krise der Gemeindeverwaltung im heutigen Staat*, Berlin 1932, S. 65 ff.
- 121 Willi Blümcl, *Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart*, VVD-StRL 36, S. 232 ff; Edzard Schmidt-Jortzig, *Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart*, DVBl. 1977, S. 801 ff (S. 806); Stern (Anm. 109), S. 515 ff.
- 122 Dazu Pohle (Anm. 103), S. 360; Bertram (Anm. 15), S. 156 ff; Knies, DJT (Anm. 5), S. O 32; Busch (Anm. 101), S. 143 f. Fußn. 22. Zur Forderung nach einer Kommunalabteilung im Reichsministerium des Innern Mulert (Anm. 18), S. 5 f.

- 123 Vgl. einerseits Peters (Anm. 118), S. 112, andererseits den Diskussionsbeitrag von Emmerig auf dem Juristentag 1972 (DJT [Anm. 105] S. O 69) zum selben Thema; oder auch die Ausführungen von Forsthoff (Anm. 120), S. 48f. und die Äußerung des rheinlandpfälzischen Innenministers Zimmer: "Die Länder können es nicht zulassen, daß die Gemeinden unter dem Protektorat vielleicht des Deutschen Städtetages allmählich als dritte Säule ihre verfassungsrechtliche Anerkennung finden." (Sitzungsbericht des Bundesrates v. 2.12.1955, S. 363).
- 124 Dazu Hans Reschke, Für und Wider eine "Gemeindekammer", DÖV 1952, S. 590ff; Ziebill (Anm. 103), S. 588; Entwurf der Leitlinien zur Kommunalpolitik der F.D.P., in: Kommunalpolitische Grundsatzprogramme (Anm. 27), S. 25; Schmidt-Eichstaedt (Anm. 102), S. 127 ff; Rüdiger Voigt, Gemeinden - Partner von Bund und Ländern, DemGem 1977, S. 689ff (S. 691); kritisch Blümel (Anm. 121), S. 234; Stern (Anm. 109), S. 516 f.
- 125 Fortentwicklung des Kommunalverfassungsrechts (Anm. 32), S. 107.
- 126 Fritz W. Scharpf, Entwicklungslinien des bundesdeutschen Föderalismus, Bonn 1990, S. 10 f.
- 127 Dazu s. aus der großen Fülle des inzwischen vorliegenden Schrifttums (Nachweise bei Winfried Haneklaus, Zur Frage der funktionsgerechten Regionalisierung in einer föderal verfaßten Europäischen Union, DVBl. 1991, S. 295 Fußn. 2) nur Max Dietlein, Zur Problematik der Föderativstruktur eines geeinten Deutschlands in der Europäischen Gemeinschaft, NWVBl. 1990, S. 253 ff; Detlef Merten, Die Beteiligung der Bundesländer an der Setzung europäischen Gemeinschaftsrechts, in: Die Bedeutung der europäischen Gemeinschaften für das deutsche Recht und die deutsche Gerichtsbarkeit, Seminar zum 75. Geburtstag von Karl August Bettermann, Berlin 1989, S. 31ff; Georg Bernd Oschatz, Normsetzung der Länder in einem Europa der Regionen: Gesetzgebung oder Satzungsersaß?, ZfG 1990, S. 14ff; Ossenbühl (Anm. 96), S. 1236f. m. w. Nachw.; Ulrich Petersen, Zur Rolle der Regionen im künftigen Europa, DÖV 1991, S. 278ff; Wolfgang Rensch, Deutsche Länder und Europäische Integration, APuZ 1990, H. 28, S. 28ff.
- 128 Peter Michael Mombaur/ Hans Gerd von Lennep, Die deutsche kommunale Selbstverwaltung und das Europarecht, DÖV 1988, S. 988ff; Heinrich Siedentopf, Europäische Gemeinschaft und kommunale Beteiligung, DÖV 1988, S. 981ff.
- 129 Mombaur/ von Lennep (Anm. 128), S. 990; Rensch (Anm. 127), S. 38.
- 130 Zu diesem Beirat s. Merten (Anm. 127), S. 37; Mombaur/ von Lennep (Anm. 128), S. 995; Der europäische Binnenmarkt und die Städte, hg. vom Deutschen Städtetag, Köln 1989, S. 55 ff; Siedentopf (Anm. 128), S. 984.
- 131 Dazu Merten (Anm. 127), S. 44 ff; Ossenbühl (Anm. 96), S. 1237.
- 132 Fritz W. Scharpf, Zwischen Baum und Borke, DIE ZEIT Nr. 38 v. 14.9.1990, S. 14.
- 133 Oschatz (Anm. 127), S. 23; Rensch (Anm. 127), S. 38.
- 134 Merten (Anm. 127), S. 33; Scharpf (Anm. 132), S. 14; Siedentopf (Anm. 128), S. 982.
- 135 Dazu etwa Michael Borchmann, Konferenzen "Europa der Regionen" in München und Brüssel, DÖV 1990, S. 879ff; Franz-Ludwig Knemeyer, Subsidiarität - Föderalismus, Dezentralisation, DVBl. 1990, S. 449ff; Petersen (Anm. 127), S. 285ff; zu den Problemen, die mit dem Begriff der Region verbunden sind: Haneklaus (Anm. 127), S. 295ff.
- 136 Haneklaus (Anm. 127), S. 296f.; Merten (Anm. 127), S. 36f.; Landkreis 1989, S. 143; Der europäische Binnenmarkt und die Städte (Anm. 130), S. 56. Ein ganz ähnlicher Konflikt besteht hinsichtlich der Ständigen Konferenz der Gemeinden und Regionen des Europarats; s. dazu Hans-Werner Rengeling, Die Zusammensetzung der Ständigen Konferenz der Gemeinden und Regionen des Europarates, insbesondere aus deutscher Sicht, DVBl. 1985, S. 600ff.
- 137 Der europäische Binnenmarkt und die Städte (Anm. 130), S. 56.
- 138 dazu: Beschluß des Landtages NW v. 8.11.1990; Merten (Anm. 127), S. 37; Rensch (Anm. 127), S. 33; Scharpf (Anm. 132), S. 14; ders. (Anm. 126), S. 20 f.
- 139 Rensch (Anm. 127), S. 28; ähnlich Knemeyer (Anm. 135), S. 452, der von einer "dreistufig aufgebauten politischen Union" spricht. S. auch Borchmann (Anm. 135), S. 880 f.
- 140 Etwa bei Gunter Kisker, Kooperation im Bundesstaat, Tübingen 1971, S. 163 (bei Fußn. 583); Schmidt- Eichstaedt (Anm. 102), S. 131.
- 141 Lothar Späth, zit. nach Oschatz (Anm. 127), S. 21.
- 142 Oschatz (Anm. 127), S. 15.
- 143 Knemeyer (Anm. 135), S. 452; vgl. auch die "echte Föderalisierung" (BR-Drs. 279/89 S. 3) und den "Vollföderalismus" (s. oben bei Anm. 106), S. 144; s. dazu schon "Vorbehalte gegen eine Regionalkammer", Landtag intern v. 12.3.1991, S. 7; eher zurückhaltend schätzt Petersen (Anm. 127), S. 282ff die Bedeutung einer institutionellen Mitwirkung der Länder auf europäischer Ebene ein.
- 144 S. dazu schon "Vorbehalte gegen eine Regionalkammer", Landtag intern v. 12.3.1991, S. 7; eher zurückhaltend schätzt Petersen (Anm. 127), S. 282 ff. die Bedeutung einer institutionellen Mitwirkung der Länder auf europäischer Ebene ein.
- 145 Mombaur/ von Lennep (Anm. 128), S. 995; Der europäische Binnenmarkt und die Städte (Anm. 130), S. 58 ff.