

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 683

Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland und Europa

**Symposium zum 65. Geburtstag von
Univ.-Prof. Dr. Willi Blümel**

Herausgegeben von

Klaus Grupp

Michael Ronellenfitsch



Duncker & Humblot · Berlin

Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland und Europa

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 683

Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland und Europa

**Symposium zum 65. Geburtstag von
Univ.-Prof. Dr. Willi Blümel**

Herausgegeben von

Klaus Grupp

Michael Ronellenfitsch



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland und Europa /

Symposium zum 65. Geburtstag von Univ.-Prof. Dr. Willi Blümel. Hrsg. von Klaus Grupp; Michael Ronellenfisch. – Berlin : Duncker und Humblot, 1995

(Schriften zum öffentlichen Recht ; Bd. 683)

ISBN 3-428-08478-0

NE: Grupp, Klaus [Hrsg.]; Symposium zum 65. Geburtstag von Univ.-Prof. Dr. Willi Blümel (1994, Speyer,); Blümel, Willi: Festschrift; GT

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1995 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 3-428-08478-0

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ∞

Vorwort

Wer *Willi Blümel* begegnet und ihn in gewohnter Frische und Schaffenskraft beobachtet, würde nicht vermuten, daß er bereits sein 65. Lebensjahr vollendet hat. Schon deshalb erschien es uns verfrüht, ihm eine Festschrift zu überreichen, doch wollten wir den Geburtstag nicht ohne jede Ehrung verstreichen lassen. So entschlossen wir uns, ein Symposium mit Kollegen und Schülern von *Willi Blümel* einem Thema zu widmen, das das wissenschaftliche Werk des Jubilars sowie seine gutachterliche und forensische Tätigkeit wesentlich geprägt und zu dem er Maßgebliches beigetragen hat. Die Referate und Diskussionsbeiträge dieses Symposiums sind in dem vorliegenden Band zusammengefaßt; sie sind nicht nur eine momentane Situationsbeschreibung zur kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland und Europa, sondern werden auch für die weitere Entwicklung richtungweisend sein. Nicht zuletzt deshalb sind wir den Referenten für die erhebliche Mühe, die sie zu Ehren von *Willi Blümel* auf sich genommen haben, und sämtlichen Diskussionsteilnehmern überaus dankbar. Unser Dank gilt weiterhin *Marliese Dietrich*, *Erika Kögel*, *Hiltrud Schmidt-Herrmann* und *Karl-Peter Sommermann* sowie vor allem *Martin Roland Pfeil* für ihre Hilfe bei der Vorbereitung des Symposiums und ihre Mitarbeit bei der Fertigstellung dieses Bandes – daß er leider erst mit einiger Verzögerung erscheint, beruht auf einem technischen Fehler bei dem Mitschnitt der Diskussion, den auszugleichen beträchtliche Zeit beanspruchte.

In erster Linie schulden wir freilich *Willi Blümel* Dank, der die Teilnehmer des Symposiums, deren Ehepartner und zahlreiche weitere Gäste zu einem gemeinsamen Abendessen am 6. Januar 1994 eingeladen hatte. Das gab uns allen – seinen Schülern, seinen früheren und jetzigen Mitarbeitern, seinen Kollegen und Freunden – Gelegenheit, mit ihm und seiner Frau seinen Geburtstag auch noch auf eine andere als die dem Wissenschaftler angemessene Weise zu begehen und dem Menschen *Willi Blümel* zu zeigen, wie froh wir darüber waren und sind, von ihm Anleitung, Anregung, Unterstützung, Hilfe, Rat, Förderung und Zuwendung zu erfahren, und zugleich dem Hochschullehrer wie der Person unsere besten Wünsche auszusprechen: *Ad multos annos!*

Saarbrücken und Tübingen, im April 1995

Klaus Grupp

Michael Ronellenfitsch

Inhaltsverzeichnis

Begrüßung und Einführung	
Von <i>Klaus Grupp</i> , Saarbrücken	9
Kommunale Selbstverwaltung in der Europäischen Union	
Von <i>Siegfried Magiera</i> , Speyer	13
Kommunale Selbstverwaltung in den neuen Bundesländern	
Von <i>Günter Püttner</i> , Tübingen	35
Diskussion zu den Referaten von Siegfried Magiera und Günter Püttner	
Leitung: <i>Klaus Grupp</i> , Saarbrücken	47
Probleme des verfassungsgerichtlichen Rechtsschutzes der kommunalen Selbstverwaltung	
Von <i>Werner Hoppe</i> , Münster	67
Diskussion zum Referat von Werner Hoppe	
Leitung: <i>Michael Ronellenfitsch</i> , Tübingen	91
Örtliche Verkehrsplanung zwischen Staatseinwirkung und Selbstverwaltung	
Von <i>Udo Steiner</i> , Regensburg	101
Diskussion zum Referat von Udo Steiner	
Leitung: <i>Michael Ronellenfitsch</i> , Tübingen	117
Verzeichnis der Teilnehmer am Symposium	129

Begrüßung und Einführung

Von Klaus Grupp

Sehr verehrter, lieber Herr *Blümel*, zunächst lassen Sie mich Ihnen zu Ihrem heutigen 65. Geburtstag nochmals gleichsam kollektiv gratulieren und Ihnen im Namen aller Anwesenden von ganzem Herzen für das neue Lebensjahr und die sich anschließenden Jahre alles erdenklich Gute wünschen!

Meine sehr geehrten Herren, zugleich im Namen von Herrn *Ronellenfisch* begrüße ich Sie sehr herzlich, insbesondere natürlich unsere speziell zum heutigen Tage angereisten Gäste aus Japan und Korea, Herrn *Narita*, Herrn *Kawanaka* und Herrn *Kim*. Wir danken Ihnen allen, daß Sie unserer Einladung gefolgt sind und weder Zeit noch Mühen der Anreise gescheut haben, um an dem Symposium aus Anlaß des Geburtstages von Herrn *Blümel* über „Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland und Europa“ teilzunehmen, und dies, obwohl Sie sich gefragt haben mögen: Warum nicht ein Symposium zu Fragen des *Planungsrechts*? Es läge doch so nahe, zum gegenwärtigen Zeitpunkt an diesem Ehrentage neuere Aspekte auf dem Gebiet der staatlichen Planung zu diskutieren – aktuelle Probleme in diesem Bereich gibt es zweifellos genug, wie etwa die Verkündung des *Planungsvereinfachungsgesetzes*¹ vor genau zwei Wochen verdeutlicht. Aber wie so oft, wenn es um Planungsrecht geht, hat Herr *Blümel* dies längst erkannt und schon im vergangenen Oktober hier in Speyer eine Verwaltungswissenschaftliche Arbeitstagung veranstaltet, auf der die jüngste Entwicklung erörtert wurde². Doch es war nicht lediglich die Einsicht, daß Herr *Blümel* uns zuvorkommen würde, die Herrn *Ronellenfisch* und mich bewogen hat, die *kommunale Selbstverwaltung* zum Thema zu machen, es war vielmehr das Bestreben, in einem Kreis von Fachleuten grundsätzlichen und zugleich aktuellen kommunalrechtlichen Fragen im Beisein des *Kommunalrechtlers Blümel* nachzugehen – und sein 65. Geburtstag bietet hierzu eine überaus willkommene Gelegenheit.

¹ Vom 17. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2123).

² Vgl. *Willi Blümel* (Hrsg.), *Verkehrswegerecht im Wandel*, Schriftenreihe der Hochschule Speyer 115, Berlin 1994.

Allerdings läßt sich natürlich nicht verheimlichen, daß Herr *Blümel* über das *Planungsrecht* zur Beschäftigung mit Fragen der kommunalen Selbstverwaltung kam: Seine erste größere Veröffentlichung in diesem Bereich aus dem Jahre 1973 trägt bezeichnenderweise den Titel „Raumordnung und kommunale Selbstverwaltung“³ und enthält ein Plädoyer für die Anerkennung eines *Rechtsanspruchs der Gemeinden auf Einleitung und Durchführung von Raumordnungsverfahren*⁴. Auch in der Folgezeit standen die vielfältigen *Einschränkungen der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie* im Mittelpunkt seiner Forschungen und der zahlreichen Veröffentlichungen zum Kommunalrecht – *Hans-Peter Michler* hat dies vor fünf Jahren in dem Beitrag zum 60. Geburtstag im „Verwaltungsarchiv“ über „Das wissenschaftliche Werk Willi Blümel“⁵ prägnant so formuliert: „Die zunehmende Verplanung der Gemeinden durch überörtliche, staatliche Planungsträger sowohl durch Maßnahmen der Landesplanung als auch durch solche der Fachplanung, eine fortschreitende Verrechtlichung etwa der Aufgaben des eigenen Wirkungskreises der Gemeinden und eine immer häufiger werdende Aufgabenverlagerung ‘von unten nach oben’ insbesondere innerhalb der ‘kommunalen Familie’ waren für ihn beklagenswerte Entwicklungen, denen es galt, Einhalt zu gebieten.“ Dieses Bestreben, wie es Herr *Michler* charakterisiert hat, kommt vor allem in dem großen Referat auf der Tagung der Staatsrechtslehrervereinigung im Jahre 1977 in Basel über „Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart“⁶ zum Ausdruck, in dem Herr *Blümel* unter anderem das von ihm entwickelte Kompensationsmodell zur Diskussion gestellt hat, wonach unvermeidliche Beschränkungen der gemeindlichen Selbstverwaltung außerhalb des Kernbereichs eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung nicht nur vor dem *Übermaßverbot* bestehen müssen, sondern auch durch *sachlich angemessene, nach Art und Intensität unterschiedliche Mitwirkungsrechte der Gemeinden auszugleichen* sind⁷. Dieser Gedanke, der angesichts der wachsenden Komplexität und der fortschreitenden Verflechtung bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben eine zeitgemäße Neubestimmung der gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie erlaubt, hat bisher nichts von seiner Aktualität verloren und inzwischen auch in der *Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts* ein – wenngleich noch verhaltenes – Echo gefunden⁸. Doch die Überlegungen machen deutlich, daß Herr *Blümel* nicht allein vom gerichtlichen Rechtsschutz der Gemeinden die inhaltliche Wahrung ihres Selbstverwaltungsrechts erwartete, sondern sie ebenso durch Verfahrensregelungen sichern wollte. Darüber

³ In: DVBl. 1973, S. 436 ff.

⁴ Ebd., S. 438.

⁵ In: VerwArch. 80 (1989), S. 2 ff.

⁶ In: VVDSiRL 36 (1978), S. 171 ff.

⁷ Ebd., S. 244 ff.

⁸ Vgl. BVerfGE 76, S. 107 (S. 119); 79, S. 127 (S. 143 ff.).

hinaus hat er sich – wie von einem Schüler *Ernst Forsthoffs* wohl nicht anders anzunehmen – immer wieder auch für den *Ausbau des Rechtsschutzes gemeindlicher Belange durch die Gerichte* eingesetzt und Möglichkeiten erörtert, etwa – wie 1977 in Basel – die einer *kommunalen Verbandsklage*⁹ oder – wie 1986 in seiner Rektoratsrede hier in Speyer – die des *gemeindlichen Selbstgestaltungsrechts*¹⁰, die die Gemeinden in die Lage versetzen sollen, sich wirksamer gegenüber Beeinträchtigungen der ihnen verfassungsrechtlich zuerkannten Stellung zu wehren, als ihnen die Rechtsprechung dies bisher zubilligt.

Es wäre jedoch verfehlt, in Herrn *Blümel* nur den Kommunalrechtler zu sehen, der gemeindliche *Abwehrrechte gegen staatliche Eingriffe* stärkt und mobilisiert, er ist vielmehr gleichermaßen behilflich bei der *Gestaltung kommunaler Aufgabenwahrnehmung*: Seit etwa 20 Jahren erhält die Verwaltung seiner Geburtsgemeinde *Dossenheim* bei Bedarf Rechtsrat von ihm, er ist regelmäßiger Teilnehmer der von der *Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer mit dem Landkreistag Rheinland-Pfalz durchgeführten Professorengespräche* und er hat an Seminaren für niedersächsische Oberstadtdirektoren sowie rheinland-pfälzische Oberbürgermeister ebenso mitgewirkt wie an Veranstaltungen der Hochschule Speyer für den Deutschen Landkreistag; nicht unerwähnt bleiben sollen schließlich die auf Bitten von Kommunen erstellten Rechtsgutachten sowie seine Mitgliedschaft in den Jahren 1992 und 1993 in der vom Innenminister des Landes Thüringen aufgrund eines Kabinettsbeschlusses gebildeten Sachverständigenkommission „Gebietsreform“¹¹.

Forschung und Praxisbezug haben zwangsläufig auch Eingang in die *Lehrveranstaltungen* von Herrn *Blümel* zum Kommunalrecht gefunden und nicht unwesentlich zur Aktualität wie zur Anschaulichkeit der dort behandelten Probleme beigetragen. Darüber hinaus hat die *Verbindung von theoretischer Durchdringung und praktischer Erfahrung* eine ideale Grundlage geboten zur Durchführung von wissenschaftlichen Tagungen, auf denen auch oder sogar vornehmlich Aspekte kommunaler Aufgabenwahrnehmung erörtert wurden; exemplarisch will ich hier nur die von ihm gemeinsam mit Herrn *Hill* im Frühjahr 1990 an der Hochschule Speyer veranstaltete Tagung über „Die Zu-

⁹ Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, in: *VVDStRL* 36 (1978), S. 171 ff. (S. 268 ff.).

¹⁰ Das Selbstgestaltungsrecht der Städte und Gemeinden, Speyer 1986 (Speyerer Vorträge Heft 6), S. 10 ff.

¹¹ Vgl. dazu die Mitteilungen in *LKV* 1992, S. 265, und 1993, S. 26; s. im übrigen *Willi Blümel*, Zum Stand der kommunalen Gebietsreform in Thüringen, in: *Öffentliche Verwaltung und Recht in der Zeit der Internationalisierung*, Festschrift für Yoriaki Narita, 1993, S. 1 ff.