

Beitrag für das Handwörterbuch der Raumordnung (hrsg. von der Akademie für Raumforschung und Landesplanung), Hannover, 2005: S. 515-521

Kommune / Kommunale Selbstverwaltung

I. Begriff und historische Entwicklung; II. Kommunen im Staatsaufbau; III. Kommunale Selbstverwaltung und die neuere Entwicklung der Kommunalverfassungen, IV. Kommunale Aufgaben, V. Kommunale Zusammenarbeit, VI. Kommunale Verantwortung für die räumliche Planung, VII. Verantwortungsteilung zwischen Gemeinden und Staat in der Raumpolitik

I. Begriff und historische Entwicklung

Der Begriff „Kommune“ heißt wörtlich aus dem Lateinischen übersetzt Gemeinde, allerdings werden mit diesem Begriff sowohl die Gemeinden, die kreisfreien Städte, die kreisangehörigen Städte und die Landkreise bezeichnet. Juristisch sind die Kommunen Körperschaften des öffentlichen Rechtes.

Die *Größe* der Kommunen variiert zwischen den Bundesländern erheblich. Während es im vereinten Deutschland bundesweit 13.416 Gemeinden (Stand 2001) gibt, ist z.B. NRW nach dem Saarland das Flächenland mit der geringsten Anzahl an Gemeinden (396), da es hier im Unterschied zu den anderen Flächenländern seit der Gebietsreform in den 70er Jahren nur noch 3 Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern gibt. Die kommunale *Gebietsreform* zielte auf die Schaffung leistungsfähiger Verwaltungseinheiten. Sie wurde jedoch in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich durchgeführt. Insgesamt verringert sich die Zahl der Regierungspräsidien bis Mitte der 70er Jahre von 33 auf 26, die Zahl der Landkreise von 425 auf 237, die Zahl der kreisfreien Städte von 135 auf 91 und die Zahl der Gemeinden von 24.411 auf 8.513. In Bayern liegt der Anzahl der Gemeinden dagegen auch heute noch bei 2.056 oder in Baden-Württemberg bei 1.111. Auch in den östlichen Bundesländern kam es nach der deutschen Vereinigung zu Gebietsreformen. Hier wurden die Zahl der Gemeinden allerdings nicht so drastisch reduziert, wie in einigen westdeutschen Ländern 30 Jahre zuvor. Zu den Kommunen gehören damit sowohl Millionenstädte wie München oder Köln als auch über 4.000 Gemeinden mit jeweils unter 500 Einwohnern.

Gemeinden haben besonders in Deutschland eine lange Tradition. Sie haben sich seit dem Mittelalter als genossenschaftlich geprägte Gebietskörperschaften etabliert, die öffentlich-rechtliche Aufgaben wahrnehmen (vgl. BOGUMIL 2001, S. 45ff.). Die mittelalterliche Blütezeit der Städte reicht bis zur Mitte des 17. Jahrhunderts, woraufhin eine Phase relativen Stillstands städtischer Entwicklung eintrat. Erst im 19. Jahrhundert erlangten die Städte ihre frühere gesamtgesellschaftliche Bedeutung wieder, wobei ein entscheidender Unterschied zum Mittelalter in der Existenz einer übergeordneten Zentralgewalt liegt. Die Stadt wird nun zum Ausgangspunkt tiefgreifender Veränderungen in Staat und Gesellschaft; sie wird Trägerin der Liberalisierung und Demokratisierung und entwickelt sich zu einem Experimentierfeld für das ökonomische, soziale und kulturelle bürgerliche Engagement. Insbesondere in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts werden viele Einzelelemente des späteren Sozialstaates im kommunalen Raum erprobt.

Die spezifische Form der Herausbildung kommunaler Selbstverwaltung im Deutschland des 19. Jahrhunderts ist eng mit dem sozialstrukturellen Wandel in der Gesellschaft (Industrialisierung, Urbanisierung) und den gesellschaftlichen Auseinandersetzungen um politische Macht und damit mit der Entstehung und Binnendifferenzierung deutscher Bürgerlichkeit verknüpft. Zentraler Ausgangspunkt der Diskussion um die moderne kommunale Selbstverwaltung ist die Preußische Städteordnung von 1808, ein Teil der STEIN-HARDENBERGSCHE Reformen

im preußischen Staat. Dieser ersten kommunalen Verfassungsreform kam dabei die Aufgabe zu, das bürgerschaftliche Engagement für die öffentlichen Angelegenheiten zu wecken und dadurch auch die wirtschaftliche Situation zu verbessern. STEIN/HARDENBERG gingen davon aus, dass neue Handlungsspielräume bei den Bürgern ökonomische Energien freisetzen würden und dass die Gewährung von Selbstverwaltungskompetenz die Einwohner der Städte dazu führt, sich für die gemeinnützigen Zwecke des Staates einzusetzen, sich mit diesem zu identifizieren und auch Opfer dafür zu erbringen. Die freie Gemeinde sollte den Bürger aktivieren, für die städtischen Belange auch die nötigen Finanzmittel selbst aufzubringen.

Insbesondere in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts erfolgt dann eine zunehmende Verklammerung kommunaler Selbstverwaltung und moderner Staatlichkeit. Den Kommunen wachsen mit ihren Versorgungs-, Leistungs-, Fürsorge- und Planungsfunktionen immer mehr Aufgaben zu. Die Städte bauen innerörtliche Straßennetze, kümmern sich um die Abwasser und Wasserversorgung und organisieren die Müllbeseitigung. Sie haben für einen großen Teil der Lebensvorgänge der Bürger eine maßgebliche Bedeutung inne. Sozial- und Infrastrukturpolitik sind zunächst lokal, dann auch von zentralstaatlicher Ebene begleitet, darauf gerichtet, das ökonomisch determinierte Auseinanderklaffen sozialer Klassen und Schichten partiell zu kompensieren. Die umfangreichen staatlichen Maßnahmen im Bereich der Sozialpolitik insbesondere im Versicherungsschutz und durch einheitliche gesetzgeberische Regulierung ergänzen diese Maßnahmen und sind ein deutlicher Beleg für eine lokal-staatliche Aufgabenteilung.

Die Eingliederung der Gemeinden in den Staat setzt sich nach dem ersten Weltkrieg fort. Die Finanzreform von 1919/1920 ist Endpunkt einer wechselseitig sich vollziehenden Abhängigkeit zwischen Staat und Gemeinden seit Beginn des 19. Jahrhunderts. Sie beendet einen Prozess der Integration der Gemeinden in den Staat und der Kommunalisierung des Staates, der sich faktisch seit 1870 vollzogen hat (ZIELINSKI 1997, S. 133).

II. Kommunen im Staatsaufbau

Im Rahmen der föderalstaatlichen Ordnung der Bundesrepublik sind die Gemeinden und Gemeindeverbände als Träger der grundgesetzlich garantierten kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28, Ab. 2 GG) eine eigene Ebene im Verwaltungsaufbau. Sie gehören neben dem Bund und den Ländern zu den Gebietskörperschaften und sind damit eine der drei *Hauptverwaltungsebenen* (>*Verwaltungsaufbau- und organisation*). In ihrem Gebiet sind sie grundsätzlich die Träger der gesamten örtlichen öffentlichen Verwaltung. Neben ihnen gibt es auf der lokalen Ebene nur untere Behörden des Bundes und des Landes als Sonderbehörden (z.B. Zoll, Polizei, Finanz- oder Arbeitsamt). Allerdings nimmt die kommunale Ebene auch staatliche Aufgaben wahr, entweder als Auftragsangelegenheiten (Kap. IV) oder im Wege der sog. Organleihe (kommunale Behörden agieren zugleich als staatliche Behörden) vor allem auf der Kreisstufe (Kap. II unten).

Auch wenn die Kommunen zu den drei Hauptverwaltungsebenen gehören, so sind sie *staatsrechtlich* Teil der Länder und unterliegen damit deren Aufsichts- und Weisungsrecht. Wenn im engeren Sinne von staatlicher Verwaltung gesprochen wird, sind nur der Bund und die Länder gemeint, da nur sie über eine jeweils eigene staatliche Hoheitsmacht verfügen.

Damit zusammenhängend ist die kommunale Vertretungskörperschaft in der deutschen Kommunaltradition ein Verwaltungsorgan, folglich Teil der kommunalen Selbstverwaltung und der Exekutive zuzuordnen; sie ist kein Parlament im eigentlichen Sinne. Entscheidend für den fehlenden Status der Kommunalvertretung als Parlament ist die fehlende Gesetzgebungskompetenz. Trotz dieser Einschränkung hat sich in der kommunalen Praxis zumindest in den großen Städten kommunale Selbstverwaltung zu einer *modernen lokalen*

Demokratie entwickelt. Auch institutionell wurden seit den 70er Jahren die Informations- und Kontrollrechte des Kommunalparlamentes durch Änderungen in den GOen ausgebaut.

Zur *Finanzierung* ihrer Aufgaben (>*Kommunale Finanzen*) verfügen die Kommunen über die Möglichkeit Steuern zu erheben. Dies sind derzeit vor allem die so genannten Realsteuern (Art. 106 Abs. 6 GG), also die Gewerbe- und Grundsteuer, sowie kleinere Verbrauchs- und Aufwandssteuern (z.B. Hundesteuer). Daneben sind die Gemeinden am Steuerverbund beteiligt, einmal direkt über die Einkommenssteuer und die Umsatzsteuer, zum anderen indirekt über den kommunalen Finanzausgleich der Länder. Darüber hinaus müssen die Gemeinden einen Teil der Gewerbesteuer über die Gewerbesteuerumlage an Bund und Länder wieder abgeben. Weitere Einnahmequellen sind die Erhebung von Gebühren und Abgaben für die Inanspruchnahme kommunaler Dienstleistungen sowie die Kreditaufnahme. Deutlich wird bei der Betrachtung der Einnahmepositionen die relativ große Abhängigkeit von Entscheidungen der Bundes- und Landesebene und von der wirtschaftlichen Entwicklung. Die Kreditaufnahme unterliegt gesetzlichen Regelungen und dem Genehmigungsvorbehalt der Aufsichtsbehörde, die Einnahmen aus der Gewerbe- und Einkommenssteuer sind konjunkturabhängig, die Einnahmen aus den Zuweisungen von Bund und Land Ergebnis von Verhandlungsprozessen, bei denen die Kommunen über die geringsten Machtressourcen verfügen und die Gebühren unterliegen dem Gebot der Kostendeckung. Die Steuerbarkeit der eigenen Einnahmesituation ist mithin begrenzt.

Die konkrete Ausgestaltung der kommunalen Aufgaben, Befugnisse und Strukturen wird durch die jeweilige Landesverfassung und von den Ländern erstellte Kommunalverfassungen geregelt. Dazu gehören die Gemeindeordnungen, die Kreisordnungen, die Kommunalwahlgesetze, die Kommunalabgabengesetze sowie Gesetze über kommunale Zusammenarbeit (z.B. in NRW Kommunalverband Ruhrgebiet oder das Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit).

Grundsätzlich verfügen die Gemeinden zur Verwirklichung des Selbstverwaltungsrechtes im Rahmen der Gesetze von Bund und Land über die Organisations-, Personal-, Finanz-, Planungs-, Satzungs-, Gebiets- und Aufgabenhoheit.

Neben den Gemeinden gibt es bundesweit 323 Kreise, die 96% des Bundesgebietes ausmachen und in denen über 60% der Bevölkerung leben. Die Kreise haben eine Doppelfunktion als überörtliche Gebietskörperschaft und Gemeindeverband einerseits und als untere staatliche Verwaltungsbehörde andererseits. Die Kreise haben eine eigene Vertretungskörperschaft und nehmen die Aufgaben der „überörtlichen Gemeinschaft“ für die kreisangehörigen Gemeinden wahr. Je nach Größe und Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden variieren diese Aufgaben bundesweit beträchtlich. In Niedersachsen sind z.B. die Kreise und kreisfreien Städte auch für die >*Regionalplanung* zuständig.

Die Fach- und Rechtsaufsicht über die kommunale Verwaltung hat das Land. Die Fachaufsicht gilt aber nur für den übertragenen Aufgabenbereich, also die Auftragsangelegenheiten (vgl. Abschnitt IV). In den Stadtstaaten verschmelzen kommunale Hoheit und staatliche Hoheit.

III. Kommunale Selbstverwaltung und die neuere Entwicklung der Kommunalverfassungen

Das Grundgesetz gewährleistet in Art. 28 Abs. 2 die kommunale Selbstverwaltung als institutionelle Garantie; das bedeutet, die Gemeinden haben das Recht, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“. Innerhalb dieses garantierten Rahmens besitzen die Länder einen erheblichen Spielraum zur Schaffung eigenständiger Kommunalverfassungen, den sie auch nutzen. Dabei haben die

Länder sowohl auf historische Vorbilder zurückgegriffen als auch Vorbilder der Kommunalverfassungen der Besatzungsmächte berücksichtigt. Prinzipiell wird in Deutschland bei den Kommunalverfassungstypen (in den Flächenländern) bis Anfang der 90er Jahre je nach dominantem Typisierungsmerkmal entweder zwischen monistischen oder dualistischen Systemen (bezieht sich auf die Kompetenzverteilung zwischen Rat und Verwaltung) oder -orientiert an den Organen, denen Kompetenzen zugeordnet werden - zwischen der norddeutschen Ratsverfassung, der süddeutschen Ratsverfassung, der rheinischen Bürgermeisterverfassung und der unechten Magistratsverfassung unterschieden (vgl. KNEMEYER 1998).

Ausgehend von Ostdeutschland entwickelte sich seit 1991 jedoch ein durchgängiger Trend zur Reform der Kommunalverfassungen in Richtung süddeutsche Rat-Bürgermeisterverfassung (baden-württembergischer Prägung) mit einem direkt gewählten Bürgermeister und der Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden. Bürgerentscheid und Bürgerbegehren sind nach Baden-Württemberg (1956) und den ostdeutschen Ländern in Schleswig-Holstein (1990), Hessen (1993), Rheinland-Pfalz (1993), NRW (1994), Bremen (1994), Bayern (1995), Niedersachsen (1996), dem Saarland (1997) und Hamburg (1998) in die Gemeindeordnungen (GO) aufgenommen worden. Bis auf Baden-Württemberg sind in allen Flächenländern die Kommunalverfassungen verändert worden. Damit werden auf lokaler Ebene die über 40 Jahre existierenden repräsentativ-demokratischen Formen politischer Entscheidungsfindung durch direktdemokratische Formen ergänzt und die kommunale Verfassungswelt erfährt bei allen noch bestehenden Unterschieden eine kaum für möglich gehaltene Vereinheitlichung.

Orientiert an den klassischen Unterscheidungen gehen nun alle GOen von einer *dualistischen* Kompetenzverteilung einer *kommunalen Vertretungskörperschaft* und einem *direkt gewählten Bürgermeister* aus. Dieser ist überall Verwaltungschef und nur in Hessen muss er sich bei der Verwaltungsleitung im Magistrat absprechen (kollegiale anstatt monokratische Leitung). Allerdings sind damit nicht alle Unterschiede zwischen den GOen beseitigt. Unterschiede im Institutionenarrangement zwischen einzelnen Bundesländern bestehen auch weiterhin:

- (a) Bezüglich der Doppelspitze, denn in einigen Bundesländern (Hessen, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen optional, Brandenburg, Sachsen-Anhalt) ist zur Gewährleistung der Kontrollfunktion des Rates gegenüber dem erstarkten Bürgermeister die Trennung von Ratsvorsitz und Verwaltungsspitze als Machtregulativ beibehalten worden. Auch hier ist der Bürgermeister der Verwaltungschef, aber die Leitung der Gemeindevertretung kommt dem Gemeindevorsteher bzw. dem Vorsitzenden der Vertretungskörperschaft zu.
- (b) Bezüglich der Kompetenzverteilung zwischen Kommunalvertretung und Verwaltung.
- (c) Bezüglich der Wahlzeit des Bürgermeisters.
- (d) Bezüglich der Durchführungsbedingungen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden.
- (e) Bezüglich der Möglichkeiten des Kumulierens (ein Kandidat auf einer Liste kann bis zu drei Stimmen erhalten) und des Panaschierens (Kandidaten von einer Liste können auf die andere geholt werden).

Kreise und Gemeinden verfügen im Rahmen der landesrechtlichen Bestimmungen über die Organisationshoheit in ihrem Gebiet, d.h. sie verfügen über das Recht auf eigenverantwortliche Gestaltung ihrer internen Organisation. Dies umfasst sowohl die Wahl der Organe, die Organisation der gemeindlichen eigenen Verwaltung und die Regelung der „inneren Verfassung“ der Gemeinde durch Erlass der Hauptsatzung und der Geschäftsordnung. Die Organisationsgewalt über die gemeindliche Verwaltung gilt sowohl für Selbstverwaltungsaufgaben als auch für Auftragsangelegenheiten. Dabei ist der Bürgermeister als Verwaltungschef verantwortlich für die Leitung und Verteilung des Geschäftsgangs der gesamten Verwaltung. Er ist Dienstvorgesetzter der Wahlbeamten, Beamten, Angestellten und Arbeiter. Disziplinarvorgesetzter ist die Aufsichtsbehörde. Der Bürgermeister verfügt damit über das Organisationsrecht und kann selbständig einen Geschäfts- und Organisationsverteilungsplan erlassen und durch Einzelanweisungen die Geschäfte auf die Verwaltungsmitarbeiter verteilen.

Die Aufbauorganisation in Kommunalverwaltungen orientierte sich Jahrzehnte lang weitgehend einheitlich in Gemeinden aller Größenklassen und Ländern an dem schon in den 50er Jahren entwickelten, aber mehrfach neueren Entwicklungen angepassten Verwaltungsgliederungsplan der KGSt. Sie kann als hochgradig arbeitsteilig organisiert und stark hierarchisiert bezeichnet werden. In den letzten 10 Jahren hat es in einigen Gemeinden Veränderungen im Zuge der Verwaltungsreformen nach dem Public Managementmodell gegeben. Ein neues einheitliches Aufbaumodell ist indes noch nicht erkennbar, ebenso wenig wie gesicherte Erkenntnisse darüber vorliegen, in welchem Ausmaß es zu Veränderungen der Aufbauorganisation gekommen ist.

IV. Kommunale Aufgaben

Die Kommunen nehmen vor allem Aufgaben in den Sektoren innere Verwaltung und allgemeine Staatsaufgaben, Soziales, Gesundheitswesen, Wirtschaftsförderung, Verkehr und öffentliche Einrichtungen wahr. Damit liegt ein Großteil von Verwaltungsaufgaben in Deutschland in der Zuständigkeit der Gemeinden und Gemeindeverbände. Einerseits nehmen die Gemeinden nach Art. 83ff. GG Aufgaben des Bundes und des Landes als untere Verwaltungsinstanz wahr (übertragener Wirkungskreis, Auftragsangelegenheiten), andererseits verfügen sie aber auch durch Art. 28 GG über eine Fülle von Aufgaben in eigener Verantwortung (Selbstverwaltungsangelegenheiten). Inhaltlich lassen sich Ordnungs-, Leistungs- und Planungsaufgaben unterscheiden.

Zu den *Auftragsangelegenheiten* gehört das Melderecht, das Bauaufsichtsrecht, Ausländerangelegenheiten, Zivilschutz und das Ordnungsrecht. Aufgabenbereiche sind hier die Kraftfahrzeugzulassung, das Ausländerwesen, das Pass- und Meldewesen, Lebensmittelüberwachung, Schulaufsicht oder das Gewerbeamt. In diesem Bereich der mittelbaren Staatsverwaltung bestehen bei der Gestaltung der Ziele keine Handlungsspielräume für die Kommune. Insbesondere bei den Auftragsangelegenheiten nach Bundesrecht besteht ein umfassendes Weisungsrecht. Die Aufsichtsbehörden haben nicht nur die Rechts- sondern auch die Fachaufsicht.

Bei den *Selbstverwaltungsangelegenheiten* als nichtstaatliche Aufgaben der örtlichen Selbstverwaltung sind

- die *freiwilligen* Aufgaben (Einrichtung und Unterhaltung von Grünanlagen, Museen, Schwimmbäder, Theater, Sportstätten, Jugendeinrichtungen, Büchereien, Altentreffs, Bürgerhäusern; Förderung von Vereinen; Wirtschaftsförderung; Partnerschaften mit anderen Städten) und
- die *Pflichtaufgaben* (Gemeindestraßen, Bauleitplanung, Kindergärten, Jugendhilfe, Sozialhilfe, Wohngeld, Schulverwaltung, Volkshochschulen, Förderung des Wohnungsbaus, Abfallbeseitigung, Abwasserbeseitigung) zu unterscheiden.

Bei den Selbstverwaltungsaufgaben ist die Gemeindevertretung durchweg die höchste Entscheidungsinstanz. Hier gilt die Allzuständigkeit des Rates. Die staatlichen Ebenen üben hier nur Rechtsaufsicht aus, d.h. sie kontrollieren, ob die Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben nicht gegen Gesetze verstoßen. Allerdings ist der Anteil der freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten durch die Verengung des kommunalen Finanzrahmens und rechtliche Vorgaben der EU, des Bundes und des Landes unter dem Postulat der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse zurückgegangen.

V. Kommunale Zusammenarbeit

Trotz kommunaler Selbstverwaltung haben die Kommunen schon immer bei grenzüberschreitenden Aufgaben zusammengearbeitet, z.B. im Bereich der Verkehrsplanung, der Ver- und Entsorgung oder auch im Bereich der Raumordnung (>*Stadt-Umland-Problematik*). Die Formen dieser Zusammenarbeit variieren von Arbeitsgemeinschaften über öffentlich-rechtliche Vereinbarungen hin zu Zweckverbänden. Bezogen auf die regionale Zusammenarbeit gibt es ebenfalls verschiedenste Formen wie Regionalverbände, Umlandverbände, Mehrzweckverbände oder Kommunalverbände. Insbesondere in Hannover und Stuttgart ist man in den letzten Jahren darüber hinaus zu neuen parlamentarischen Vertretungen für diese Formen der Regionalplanung gekommen. Auch hat sich im Gefolge der Strukturpolitik in der EU eine zunehmende Zusammenarbeit regionaler Gemeinschaften mit privaten Akteuren vollzogen (>*public-private-partnership*).

VI. Kommunale Verantwortung für die räumliche Planung

Als Bezeichnung für eine politisch gelenkte räumliche Entwicklung der Städte hat sich neben >*Städtebau* und >*Stadtplanung* seit den 70er Jahren zunehmend der Begriff >*Stadtentwicklung* durchgesetzt. Ziele dieser Begriff ursprünglich auch auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung, beschränkt er sich heute weitgehend auf die Planung der räumlichen Entwicklung (vgl. Albers 1998). Allerdings ist zu berücksichtigen, dass fast alle Handlungsfelder auch einen Bezug zur Stadt- oder Ortsplanung haben (z.B. Wohnungspolitik, Umweltpolitik oder kommunale Wirtschaftsförderung).

Das wichtigste Instrument der räumlichen Entwicklungsplanung ist die >*Bauleitplanung*. Eingebunden ist die Bauleitplanung wiederum in die >*Ziele der Raumordnung*, also vor allem in die Vorgaben der Landes- und Regionalplanung. Die Bauleitplanung ist eine pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe. Die letzte verbindliche Entscheidung über die Bodennutzung liegt damit in den Händen der kommunalen Gemeindevertretung. Die Bauleitplanung besteht vor allem aus dem Flächennutzungsplan und dem Bebauungsplan. Im *Flächennutzungsplan* schlägt sich die strukturelle Zielvorstellung nieder, indem für das gesamte Gemeindegebiet die Art der Bodennutzung in Grundzügen dargestellt wird. Der Flächennutzungsplan ist für die Kommune und die sonstigen Behörden rechtlich maßgebend.

Da durch die Bauleitplanung eine Vielfalt von Interessen berührt sind, müssen in ihr die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abgewogen werden (> *Abwägung der Belange*). Hierzu dienen die Instrumente der formellen Bürgerbeteiligung und der Anhörung öffentlicher Träger. Die so genannte frühzeitige Bürgerbeteiligung und die Anhörung von Trägern öffentlicher Belange soll der Diskussion alternativer Planungen und der Darstellung der allgemeinen Problematik dienen. Nach Beschluss des Planungsentwurfes in der Gemeindevertretung wird dieser ausgelegt. In dieser Phase findet die obligatorische Bürgerbeteiligung in der Regel in der Form einer Bürgerversammlung statt.

VII. Verantwortungsteilung zwischen Gemeinden und Staat in der Raumpolitik

In einem Bundesstaat mit verfassungsmäßiger Garantie kommunaler Selbstverwaltung müssen die verschiedenen Ebenen im Bereich der Raumpolitik zusammenarbeiten. Diese Verantwortungsteilung ist in Deutschland vor allem durch das im Baugesetzbuch und Raumordnungsgesetz verankerte Gegenstromprinzip institutionalisiert. Dieses sieht vor, dass

die Ordnung der Teilräume sich in die Ordnung des Gesamttraumes einfügt und die Ordnung des Gesamttraumes die Gegebenheiten der Einzelräume berücksichtigt, mithin eine Koordinierungspflicht besteht. Der kommunalen Zuständigkeit für Bauleitplanung werden also durch die Ziele der Raumordnung und Landesplanung gewisse Grenzen gesetzt. Insgesamt kommt es darauf an, kommunale Eigenentwicklungen zu ermöglichen und dennoch eine abgestimmte Landesplanung zu betreiben. Hierzu sind im Einzelfall vielfältige Abstimmungsprozesse zwischen den Ebenen notwendig.

Nach den Beschlüssen von Maastrich wird nun zunehmend eine *>europäische Raumordnungspolitik* entwickelt. Auch für diese gilt, dass im Kern eine Koordinierung zwischen den lokalen und regionalen Einheiten im Bundesstaat sowie zwischen den Mitgliedsstaaten erfolgen muss. Dabei kommt insbesondere der Regionalisierung eine besondere Bedeutung zu. Regionalisierung meint die Reorganisation und Bündelung von wirtschaftlichen, sozialen und politischen Interaktionen in einem räumlichen Kontext, der nicht an bestehende Gebietsstrukturen gebunden ist (vgl. BENZ/FÜRST/KILPER/REHFELD. 1999). Während die Globalisierung den Raumbezug zunehmend auflöst, stellt die Regionalisierung ihn wieder her.

Jörg Bogumil

Literatur

- ALBERS, G. (1998): Stadtentwicklung/Bauleitplanung, in: WOLLMANN/ROTH (1998), S. 572-585
- BENZ, A. / FÜRST, D. / KILPER, H. / REHFELD, D. (1999): Regionalisierung. Theorie-Praxis-Perspektiven, Opladen
- BOGUMIL, J. (2001): Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung, Baden-Baden (Reihe „Staatslehre und politische Verwaltung“, Band 5).
- KNEMEYER, F.-L. 1998: Gemeindeverfassungen, in: WOLLMANN/ROTH (1998), S. 104-123
- NABMACHER, HILTRUD / NABMACHER, KARL-HEINZ: Kommunalpolitik in Deutschland, Opladen: Leske&Budrich 1999
- WOLLMANN, H./ROTH, R. (Hg.) 1998: Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, in: Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung Bd. 356, Bonn (2. Aufl.)
- ZIELINSKI, H. 1997: Kommunale Selbstverwaltung im modernen Staat. Bedeutung der lokalen Politikebene im Wohlfahrtsstaat, Opladen