

die ihre Begründung weniger im rechtsdogmatischen, sondern vielmehr im politisch-zweckgerichteten Bereich findet. Wegen des Grundsatzes der Diskontinuität ist jeder Untersuchungsausschuß, der durch die Opposition eingesetzt wurde, bemüht, die Aufklärung des fraglichen Sachverhalts so zügig wie möglich zu erreichen⁸⁹.

Da Untersuchungsausschüsse als politische Kampfausschüsse⁹⁰ der Opposition von der Öffentlichkeit leben, sind sie darauf angewiesen, ihre Aufklärungsarbeit schnell und effizient zu erledigen. Wird im Rahmen der Amtshilfe⁹¹ das zuständige Amtsgericht⁹² vom Untersuchungsausschuß bemüht und gibt das Gericht dem Antrag unter Hinweis auf die Verfassungswidrigkeit des Untersuchungsauftrags nicht statt, führt das Rechtsmittelverfahren bei einer – hier bestrittenen – Verwerfungskompetenz der Instanzgerichte (auch auf dem Beschwerdeweg nach den §§ 304 ff. StPO) zu einer weiteren verfassungsrechtlichen Überprüfung des Untersuchungsauftrags durch das nächst höhere Gericht. Dem Parlament resp. seiner den Untersuchungsausschuß initiiierenden Minderheit wird zugemutet, auf dem Beschwerdeweg Rechtsschutz zu suchen, wenn die beantragte Amtshilfe dem Untersuchungsausschuß verwehrt würde⁹³. Hinzu kommt, daß durch dieses Verfahren der Strafrichter »... praktisch zum Verfassungsrichter avanciert, der letztverbindlich Verfassungsrecht interpretiert und damit den Verfassungsorganen den Umfang ihrer Kompetenzen zuweist«⁹⁴. Die schon erwähnte Asymmetrie des Rechtsschutzes hat so das Fehlen einer verfassungsrechtlichen Überprüfung auf Antrag des Untersuchungsausschusses zur Folge. Der Untersuchungsausschuß – und

damit auch das Parlament – hat seine weitere Tätigkeit an einem Rahmen auszurichten, der aufgrund einer irregulären⁹⁵ Gerichtszuständigkeit geschaffen wurde.

Es liegt auf der Hand, daß ein Untersuchungsausschuß im weiteren Fortgang seiner Beweiserhebung darauf bedacht sein wird, Beweisbeschlüsse nicht mehr durch den Amtsrichter bestätigen zu lassen. Die Beweiserhebung auf einen Umfang zu verkürzen, der die Amtshilfe der Gerichte ausklammert, ließe jedoch das Aufklärungsrecht des Parlaments entgegen der Verfassung ins Leere laufen. Zudem setzt sich der Untersuchungsausschuß generell dem Vorwurf aus, seine bisherigen sowie künftigen Beweiserhebungen seien mit dem Makel der Verfassungswidrigkeit behaftet: Selbst wenn nur ein Teil des Auftrages gegen das Grundgesetz verstieße, könnte sich durch die »Fernwirkung« ein Beweisverwertungsverbot ergeben.

Das vom Amtsgericht Bonn betriebene Verfahren ist daher unter dem Gesichtspunkt der Aufklärung kontraproduktiv und wird weder der Stellung des Parlaments in der repräsentativen Demokratie noch der des Bundesverfassungsgerichts als Hüter der Verfassung⁹⁶ gerecht.

IV. Zusammenfassung

Aus dem oben Gesagten folgt: Die Entscheidung des Amtsgerichts Bonn⁹⁷, den Untersuchungsauftrag des 2. Untersuchungsausschusses des Bundestages⁹⁸ teilweise für verfassungswidrig zu erklären und die beantragte Beschlagnahme von Akten deshalb abzulehnen, ging über die Kompetenz eines Instanzgerichts hinaus.

Das Gericht hätte aufgrund seiner Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit des Untersuchungsauftrags das Verfahren aussetzen und dem Bundesverfassungsgericht im Wege des konkreten Normenkontrollverfahrens nach Art. 100 Abs. 1 GG zur Entscheidung vorlegen müssen.

⁹⁵ *Ossenbühl* (Fußn. 25).

⁹⁶ *Chryssogonas*, Verfassungsgerichtsbarkeit und Gesetzgebung, 1987, S. 29 m. w. N.

⁹⁷ AG Bonn (Fußn. 5), S. 1101 f.

⁹⁸ BT-Drucks. 11/1683 (neu).

⁸⁹ Vgl. BVerfG, Beschluß vom 2. 8. 1978 – 2 BvK 1/77 –, E 49, 70 (84, 86).

⁹⁰ Vgl. *Versteyl* (Fußn. 88), Rdnr. 39.

⁹¹ Art. 100 Abs. 1 GG gilt auch im Rahmen des Amtshilfeersuchens, *Stern* (Fußn. 40), S. 236.

⁹² So z. B. schon durch Hinterlegen einer Schutzschrift durch den Betroffenen.

⁹³ Im Fall der vom Amtsgericht Bonn verweigerten Beschlagnahme wurde die Beschwerde gem. §§ 304 ff. StPO durch die Ausschlußmehrheit sogar abgelehnt.

⁹⁴ *Ossenbühl* (Fußn. 25), S. 196.

DIE ENTWICKLUNG DES ÖFFENTLICHEN RECHTS

Die Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung

Bericht über die 58. Staatswissenschaftliche Fortbildungstagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer vom 4. bis 6. April 1990

Von Rechtsanwalt und Notar Dr. Bernhard *Stüer*, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Münster

Die kommunale Selbstverwaltung – seit ihren Anfängen zwischen Krise und Reform vielfach totgesagt – hat sich trotz aller skeptischen Zweifler als recht zählebig erwiesen. Gefährdungen und Chancen, Bilanz und Ausblick und vor allem die Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung standen als Teil der Veranstaltungen zum 2000jährigen Stadtjubiläum der Stadt Speyer im Mittelpunkt der von Prof. Dr. Willi *Blümel* und Prof. Dr. Hermann *Hill* geleiteten 58. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung, die in der Zeit vom 4. bis 6. April 1990 an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer stattfand und zu der weit über 400 hochrangige Teilnehmer aus Politik und Verwaltung, Rechtsprechung, Wissenschaft und kommunaler Praxis erschienen

waren. Mit der Öffnung der Berliner Mauer und dem in Wahlen bekundeten Willen zur deutschen Einheit ist auch die kommunale Ebene vor eine neue Wirklichkeit gestellt, die vor Jahresfrist nicht einmal in Ansätzen vorhersehbar war. Die Tagung griff diese Zukunftschancen auf und stellte sie neben den europäischen Integrationsbemühungen in den Mittelpunkt einer Veranstaltung, die in mehr als zwanzig Einzelreferaten und Statements eine kaum überschaubare Fülle von Informationen, Meinungen und Ratschlägen zur Fortentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung präsentierte.

Bundeskanzler Dr. Dr. h. c. Helmut *Kohl* legte in seinem Grundsatzreferat »Die Zukunft der kommunalen Selbstverwal-

tung in einem freien und geeinten Deutschland« ein klares Bekenntnis zur deutschen Einheit in einem vereinten Europa ab. Zugleich mahnte er »angesichts der glänzenden Verfassung unseres Gemeinwesens« zur »nationalen Solidarität« und zur Opferbereitschaft im Interesse einer raschen Hilfe bei den gewaltigen Investitionen, die in der DDR zur Verwirklichung eines demokratischen Rechts- und Verwaltungsstaates erforderlich seien. »Wer will die deutsche Einheit finanzieren, wenn nicht diese Bundesrepublik?«, fragte *Kohl*, der allerdings zugleich seine Ablehnung von Steuererhöhungen bekräftigte. Dem überbetonten Zentralismus erteilte der Regierungschef eine klare Absage und sah hier eine wichtige Aufgabe der Städte und Gemeinden als unverzichtbare Bausteine der Demokratie. Die Chance zum Neubeginn müsse in der Bundesrepublik dazu genutzt werden, schnelle Hilfe zu leisten und sich aktiv an den notwendigen Aufbaumaßnahmen zu beteiligen. *Kohl* rief Bund, Länder und Gemeinden dazu auf, ihren finanziellen Beitrag dazu zu leisten. »Manche Prioritäten müssen in der Bundesrepublik nun neu gesetzt werden«, erklärte *Kohl*. So sei es denkbar, daß die »eine oder andere Ortsumgehung nicht bereits 1991, sondern erst 1995 in Angriff genommen werden kann«. Auch der Rüstungsetat oder andere vielleicht wünschenswerte Projekte müßten angesichts der neuen Herausforderungen überdacht und gegebenenfalls in ihrer Verwirklichung zeitlich gestreckt werden. Dies gelte auch etwa für die Post oder die Eisenbahn, auf die in der DDR eine Fülle von neuen Aufgaben warteten. Solidarität gelte es auch bei den grundlegenden Netzen der sozialen Sicherheit zu üben. Die Städte und Gemeinden, die sich in einer guten finanziellen Verfassung befänden, könnten vor allem durch partnerschaftliche Zusammenarbeit Hilfe beim Aufbau der kommunalen Ebene in der DDR leisten und sich an konkreten Projekten etwa im Bereich der Infrastrukturausstattung, der Denkmalpflege oder auf kulturellem Gebiet beteiligen. »Wenn wir wollen, wird Deutschland in fünf Jahren ein blühendes Land sein«, erklärte *Kohl* unter dem Beifall der Zuhörer. Als einen schweren Fehler bezeichnete es *Kohl*, daß die Bürgermeister im Zusammenhang mit den Inkompatibilitätsregelungen aus den Parlamenten geworfen und durch »einen breiten Zustrom von lernfähigen Pädagogen« ersetzt worden seien. Er wünsche sich, daß dort mehr Persönlichkeiten vertreten seien, die aus der kommunalen Selbstverwaltung kommen und auch »einen Haushaltsplan lesen können«.

Die deutsche Einheit lasse sich nur in einem freien und geeinten Europa verwirklichen. »Der Bau der vereinigten Staaten von Europa setzt viel Überzeugungsarbeit voraus«, erklärte der Kanzler und riet dazu, die ausgeprägten föderalen Strukturen des GG in eine politische Union Europas einzubringen. Die kommunale Seite forderte er auf, in den anderen Mitgliedsstaaten werbend für eine dezentrale, vielfältige Demokratie einzutreten. »So sind wir in diesen Tagen mitten in den Strom der deutschen und europäischen Geschichte hineingestellt und können miterleben, wie ein Stück von Vision, an die nur noch wenige geglaubt haben, Realität wird«. Der Regierungschef lud die kommunale Familie ein, an diesem Aufbau einer neuen Realität an der Basis des demokratischen Gemeinwesens mitzuwirken. Die Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer könne als ein »Juwel für die künftige Ausbildung des Verwaltungsnachwuchses in Deutschland« daran einen bedeutenden Anteil nehmen.

Zu Beginn der Fortbildungstagung hatte der Rektor der Verwaltungshochschule Prof. Dr. Carl *Böbret* (Speyer) besonders die 40 Gäste aus dem anderen Teil Deutschlands, darunter die Oberbürgermeister von Dessau und Gera sowie das stellvertretende Stadtoberhaupt von Erfurt, begrüßt. Die Nachwuchs-Wissenschaftler und künftigen Angehörigen der Verwaltung im Bereich der DDR lud *Böbret* zu einem inzwischen speziell für diesen Teilnehmerkreis eingerichteten Weiterbildungsstudium an der Verwaltungshochschule ein. Auf dem gerade fertiggestellten Emblem der Hochschule, das als Symbol für die Trägerschaft die elf Wappen der Länder und des Bundes zeigt, sei noch genug Platz für weitere Länderwappen aus dem Gebiet der DDR, versicherte der Rektor nachdenklich schmunzelnd.

Die »Entwicklungstendenzen und Anforderungen an die kommunale Selbstverwaltung« sah auch der Minister für Bundesangelegenheiten des Landes Rheinland-Pfalz Prof. Dr. Hermann *Hill* (Bonn/Speyer) vor allem durch die Veränderungen in Osteuropa

aber auch durch zahlreiche andere politische, gesellschaftliche, wirtschaftliche und soziale Faktoren bestimmt. »War bisher etwa die Pflege bzw. die Modernisierung des vorhandenen Bestandes vorherrschend, so sind neuerdings wieder Fragen nach einer Ausweitung der Infrastruktur (Ausbau des Verkehrsnetzes oder Wohnungsbauerleichterung) aktuell. Zu Fakten und Herausforderungen zog *Hill* zunächst Bilanz: Die demographische Entwicklung mit einer Änderung der Altersstruktur und einer Zunahme der »jungen Alten«, aber auch der hilfs- und pflegebedürftigen alten Menschen, das Anwachsen der kleinen Haushalte und Singles, der Wandel im Rollenverständnis der Frauen in der Gesellschaft, die Nachfrage nach Kindergartenplätzen und Kintertagesstätten, steigende Asylantenzahlen und die große Einreisewelle von Aus- und Übersiedlern haben – so der Minister – Staat und Kommunen vor neue Herausforderungen gestellt. Hinzu komme ein Wandel der Wirtschafts- und Infrastruktur, die durch eine gute gesamtwirtschaftliche Lage, neue technische Verfahren und Systeme im Bereich Produktion, Information und Verkehr, eine Ansammlung von High-Tech-, Verwaltungs- und Dienstleistungsunternehmen sowie Großbanken in Innenstadtbereichen, Wohnungseingänge, erheblichen Wanderungsbewegungen zwischen Kernstädten und Umland, strukturelle Arbeitslosigkeit, versteckte Armut und teilweise erhebliche soziale Unterschiede gekennzeichnet seien. Bei steigendem Individualverkehr werde die autofreie Innenstadt gefordert und zugleich die oft fehlende Attraktivität des öffentlichen Personennahverkehrs beklagt. »Die Entsorgungsprobleme bei Abwässern und Abfällen steigen, die Müllberge drohen die Kommunen und den Naturhaushalt zu ersticken«, beschrieb *Hill* die Lage und bezog darin die Sorge um die kontaminierten Standorte ein: »Ist der Verursacher nicht mehr greifbar oder solvent, bleibt die Beseitigung der Altlasten an den Kommunen hängen.« Lärmbelästigungen oder Naturkatastrophen stellen die Bevölkerung, aber auch die kommunale Verwaltung vor neue Herausforderungen. »Es gibt zudem kaum noch eindeutig identifizierbare Gruppen mit einheitlichen Wertvorstellungen«, beschrieb *Hill* die zunehmende Pluralität und wies zugleich auf den durch die Verkürzung der Arbeitszeit unterstützten Interessenkonflikt zwischen den einzelnen Freizeitbetätigungen, der Freizeitindustrie sowie dem Umwelt- und Naturschutz hin.

Die kommunale Ebene müsse sich diesen geänderten Herausforderungen und wechselnden Trends stellen, weil ihre Folgen dort unmittelbar erlebbar und sichtbar seien. Wohnungsbau, Wirtschaftsförderung, Umweltschutz, Verkehrsprobleme oder die Bewältigung des wirtschaftlichen Strukturwandels seien nur einige Stichworte für gesamtgesellschaftlich bedeutsame Handlungsfelder, in denen die kommunale Selbstverwaltung überzeugende Antworten finden müsse. Der Staatsminister sah die Städte, Gemeinden und Kreise hierfür durchaus vorbereitet: Aus rechtlicher Sicht bilde die kommunale Selbstverwaltung innerhalb der Länder eine eigene Verwaltungsebene, wobei die Gemeinden mit Allzuständigkeit für die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft ausgestattet seien. »Dies ist Ausdruck eines auch materiell verstandenen Prinzips der dezentralen Aufgabenansiedlung und sichert die rechtliche Individualität«, erklärte *Hill*, wobei er sich auf das Rastede-Urteil des BVerfG (vom 23. 11. 1988 – 2 BvR 1619/83, 2 BvR 1628/83 –, DVBl. 1989, 300 = BVerfGE 79, 127) bezog. Die dezentrale Problembewältigung in den Kommunen erlaube aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht eine sach- und bürgernahe, flexible und daher problemadäquate Regelung, bilde zugleich ein wirksames Gegengewicht gegen Zentralisierungstendenzen, erhöhe die Transparenz der Entscheidung, vermehre die Akzeptanz und Innovation und entlaste die höhere Verwaltungsebene. Klar sprach sich der Minister gegen die Wahrnehmung eines allgemeinpolitischen Mandats der Gemeinderäte aus, für die sie auch durch die Bürgerschaft nicht legitimiert seien.

Aus dieser Bilanz leitete *Hill* einen umfangreichen Katalog von Konsequenzen für die kommunale Selbstverwaltung ab. Im Verhältnis zu anderen Körperschaften müsse die gemeindliche Autonomie durch den Abbau der Politikverflechtung und möglichst klare Entscheidungskompetenzen und -strukturen auf allen Ebenen gewahrt bleiben. Die Kommunalaufsicht müsse sich möglichst auf eine Rechtsaufsicht beschränken und dürfe nicht durch eine Zweckmäßigkeitkontrolle in die Gefahr einer Einmischungsverwaltung geraten. Dies erfordere auch von den Landtagsabgeord-

neten oder den Petitionsausschüssen der Landtage Zurückhaltung. Aufgaben mit örtlichem Bezug seien verstärkt zu kommunalisieren, wenn die Verwaltungs- und Leistungskraft der kommunalen Ebene dies zulasse. »Damit muß gleichzeitig eine entsprechende Stärkung der Finanzkraft einhergehen«, forderte Hill. Bei allen Eigenständigkeiten in der Aufgabenwahrnehmung im Verhältnis zwischen Gemeinde und Kreis müsse der Gegensatz zwischen städtischen Ballungszentren und dem ländlichen Raum durch eine verstärkte Zusammenarbeit im regionalen Maßstab überwunden werden. Für das Zukunftsmodell einer kommunalen Entscheidungsstruktur sei das kooperative Verwaltungshandeln besonders wichtig. »Eine strategische Kommunalverwaltung muß Informationsbeschaffung, Zielerarbeitung, Schaffung von Rahmenbedingungen, Entwicklung von Programmen und ihre Umsetzung durch Organisation und Personal als Einheit betrachten.« Qualifizierte Lageberichte, Informationsaufbereitung unter Berücksichtigung der Wünsche der Betroffenen und die Entwicklung von Zielkonzepten im Sinne von Stadtleitbildern mit Vorsorge- und Angebotscharakter seien besonders wichtig. Die Kommunikationstechnik müsse für eine »intelligente Stadt« genutzt werden, die zugleich auch Rahmenbedingungen und Anreize für privates Handeln biete und durch Vernetzung und ganzheitliche Programmentwicklung die Aktivitäten einzelner Gruppen und von Privaten einbeziehe. Hierzu müsse die Kommune möglichst viel Freiraum erhalten und im Dialog mit dem Bürger Maßnahmen der Wirtschaftsförderung, Marketingkonzepte und Dienstleistungs- sowie Beratungsaufgaben mit einbeziehen. Der Speyerer Verwaltungswissenschaftler leitete daraus eine Fülle von Anforderungen in einzelnen Handlungsfeldern ab: Die Attraktivität des öffentlichen Personennahverkehrs müsse gesteigert, die angespannte Wohnungsversorgung durch Bauleitplanung entlastet und ein Ausgleich von Freizeit- und Umweltinteressen geleistet werden. Umweltverträglichkeitsprüfung und eine technische Verbesserung der Ver- und Entsorgung seien ebenso wichtig wie neue Wege im Hinblick auf die Wirtschaftsförderung und ein wirtschaftsfreundliches Investitionsklima. Auch die »Kulturlandschaft Kommune« müsse als Entfaltungs-, Integrations-, Gestaltungs- und Erlebnisraum genutzt werden. Neben der Spitzenkultur habe auch die Stadtteilkultur eine eigenständige Bedeutung. Durch die aktuellen Entwicklungen in der DDR und Osteuropa sowie die Vervollendung des europäischen Binnenmarktes und die europäische Einigung stehe die kommunale Selbstverwaltung vor zusätzlichen Herausforderungen. Hill riet den Gemeinden zu Städtepartnerschaften mit den örtlichen Vertretungen in der DDR und zu einer Zusammenarbeit auch der kommunalen Spitzenverbände. In Europa müsse die von den Mitgliedsstaaten des Europarates verabschiedete europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung umgesetzt werden. Zugleich dürften darüber aber auch die Probleme des Nord-Süd-Konfliktes nicht vergessen werden.

Die anschließende von Prof. Dr. Dr. h. c. Heinrich Siedentopf (Speyer) geleitete Diskussion wurde durch vier einführende Statements eröffnet. Der Leiter des Instituts für Urbanistik, Prof. Dr. Dieter Sauberzweig (Berlin), sah den Wert der kommunalen Selbstverwaltung vor allem darin, dem mündigen Bürger in einer leistungsfähigen Verwaltung auf kommunaler Ebene Mitwirkungsmöglichkeiten zu geben. »Die wachsende Komplexität und vielfältige Vernetzung der Probleme führt allerdings zu einer stärkeren Einbindung der kommunalen Selbstverwaltung und zu Verflechtungen auch mit der Bundes- und Landesebene, die stärkeren Einfluß auf die Gemeinde gewinnt«, erklärte Sauberzweig. Dem müsse durch mehr Dezentralisierung und durch eine Vervollendung der weitgehend steckengebliebenen Funktionalreform begegnet werden. Die Diskrepanz zwischen Theorie und Wirklichkeit der kommunalen Selbstverwaltung werde durch Vorgaben in zahlreichen Einzelgesetzen, Einengung des selbständigen kommunalen Ermessens oder die Aufbürdung finanzieller Folgelasten etwa im Bereich der Sozialhilfe deutlich. Die Entwicklungen in den osteuropäischen Staaten und in der Europäischen Gemeinschaft hätten zu veränderten Rahmenbedingungen geführt, auf die sich die kommunale Selbstverwaltung vor allem durch eine größere Bürgernähe einstellen müsse.

Der Geschäftsführende Direktor des Landkreistages NW, Dr. h. c. Adalbert Leidinger (Düsseldorf), hob neben den Leistungen

auch die Schwachstellen und Gefährdungen der kommunalen Selbstverwaltung hervor. Das Föderalismusproblem werde im Rahmen der Vereinigung der beiden deutschen Staaten eine besondere Rolle spielen. »Fünf weitere Flächenstaaten als Bundesländer und die elf Bundesländer hier, davon drei Stadtstaaten, also sechzehn statt elf Länder, davon die Hälfte unter 2,5 Mio. Einwohner groß, bedeuten nicht nur eine quantitative, sondern vor allem eine strukturelle Veränderung im Bund-Länder-Verhältnis«, erklärte Leidinger und forderte dazu auf, die Anfang der 70er Jahre verschobene Länderneugliederung nunmehr zu verwirklichen. Die bevorstehende Vervollendung des Gemeinsamen Marktes und der weitergehende Prozeß einer politischen Integration im Rahmen einer Wirtschafts-, Währungs- und Sozialgemeinschaft werde wichtige Konstellationen im Verhältnis zwischen Bund, Ländern und Gemeinden verändern. Bei starken Abwanderungsbewegungen nach Europa bestehe die Gefahr, daß Bund und Länder sich an den Kommunen schadlos halten und durch noch detailliertere und intensivere Normierungen den kommunalen Handlungsspielraum weiter eingrenzen. Gegenüber solchen Bestrebungen sei ein gemeinsames Handeln der kommunalen Ebene mehr gefragt als eine kleinliche Wahrung des eigenen gemeindlichen Kompetenzrahmens und ein Gegeneinander von Gemeinde und Kreis. So gesehen habe auch das BVerfG in der Rastede-Entscheidung vielleicht einen zu engen und zu kleinräumigen Bezug des Selbstverwaltungsrechts auf die örtliche Ebene hergestellt. Vor allem die neuen europäischen Regionen stellen die Kommunen vor neuartige Herausforderungen, wie Leidinger darlegte: Das Europäische Parlament habe im Rahmen seiner Entschließung zur »Regionalpolitik der Gemeinschaft und Rolle der Regionen« eine »Gemeinschaftscharta der Regionalisierung« verabschiedet. »Die deutschen Länder nehmen nun für sich in Anspruch, regionale Einheiten im Sinne dieser Charta zu sein«, erklärte Leidinger und verwies darauf, daß die deutschen Länder im inzwischen formell institutionalisierten Beirat der Gemeinden und Regionen der EG-Mitgliedsstaaten zwei von sechs Sitzen, die den Gemeinden und Regionen der Bundesrepublik zustehen, beanspruchen haben. Diese Metamorphose der Bundesländer in europäische Regionen bringe für die kommunale Ebene erhebliche Gefahren. Es müsse vielmehr umgekehrt darum gehen, Aufgaben von der staatlichen Ebene auf eine kommunal verfaßte regionale Ebene zu verlagern. Die Region müsse als Verkehrsregion, Arbeitsmarktregion, Grenzregion, Bergregion, Küstenregion oder strukturpolitischer Aktionsraum unterschiedliche Zweckbestimmungen verwirklichen und durch eine ausreichende Variationsbreite politischen, wirtschaftlichen und administrativen Aktivitäten Raum geben. Es spreche viel dafür, die Regionen kommunal zu verfassen, ihnen bisher noch staatliche Aufgaben in eigene kommunale Entscheidungsverantwortung zu übertragen und so die heutige kommunale Selbstverwaltung substantiell zu erweitern.

Dr. Magnus Staak, Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Städtebundes Schleswig-Holstein (Kiel), setzte sich für eine Erweiterung des kommunalen Handlungsspielraums auch durch die Gewährung einer ausreichenden Finanzausstattung ein. Gerade bei der zentralen Aufgabenerledigung drohe die Bürgernähe und bürgerschaftliche Mitverantwortung verloren zu gehen. Hier seien in den letzten Jahren aus der Sicht der Bürger erhebliche Defizite aufgetreten. Andererseits warnte Staak aber auch davor, Betroffenen oder Interessierten, die weder ausreichend legitimiert noch verantwortlich seien, Entscheidungsbefugnisse zu übertragen. Eine effektive kommunale Selbstverwaltung dürfe weder an einer staatlichen Bevormundung noch an bürokratischen Hemmnissen oder an einer zu langen Dauer von verwaltungsgerichtlichen Verfahren scheitern.

Für den Bereich der DDR geht es nach den Ereignissen des 9. November 1989 vor allem darum, die zu Beginn der fünfziger Jahre abgeschaffte kommunale Selbstverwaltung wieder einzuführen. Dozent Dr. Helmut Melzer vom Institut für Rechtswissenschaft der Akademie der Wissenschaften der DDR (Berlin), sah darin ein Schlüsselproblem und einen der wichtigsten Ansatzpunkte für die Reform der öffentlichen Verwaltung und der demokratischen Erneuerung insgesamt. Es gelte, mit der an demokratischen, sozialen und rechtsstaatlichen Grundsätzen ausgerichteten kommunalen Selbstverwaltung an der Basis des Gemeinwe-

sens, im bürgernächsten Bereich der öffentlichen Verwaltung, einen radikalen Bruch mit der unter dem früheren zentralistischen Regime praktizierten bürokratisch-hierarchischen Verwaltung zu vollziehen. »Die Städte und Gemeinden dürfen nicht länger zu Staatsanstalten und die Menschen nicht zu bloßen Objekten der Regierungstätigkeit gemacht werden«, erklärte *Melzer* unter dem Beifall der Zuhörer. Es gelte, die Chance zu nutzen, alle Angelegenheiten, die von den Bürgern in ihren Kommunen nach demokratischen Formen selbst entschieden werden könnten, der zentralen Verwaltung des Staates zu entziehen. »Vieles ist dabei für uns neu, und unter uns sind auch keine jener Kommunalpolitiker mehr, die kommunale Selbstverwaltung aus der Weimarer Zeit oder den Anfangsjahren nach dem Kriege noch aus eigener Erfahrung kennen«, zeigte *Melzer* die Schwierigkeiten auf. Das von der Volkskammer zu verabschiedende Kommunalgesetz, das sich an den verfassungsrechtlichen Vorgaben einer kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 GG orientiere, solle bis zu einer künftigen Kommunalgesetzgebung der neu zu wählenden Landtage gelten. Man werde sich dabei eng an die Modelle in den Gemeinde- und Kreisordnungen der Bundesrepublik anlehnen und dabei den Bürgermeister, Oberbürgermeister oder Landrat nach dem Vorbild süddeutscher Modelle mit einer starken Stellung versehen. Wichtig sei auch die gesetzliche Regelung zahlreicher basisdemokratischer Initiativen und Bewegungen. Das große Reformwerk könne nur gelingen, wenn durch eine schnelle Steuer-, Finanz-, Wirtschafts- und Währungsreform die materiellen Rahmenbedingungen geschaffen würden. »Wir sind uneingeschränkt dankbar für das erklärte Anerkennen von Kommunalpolitikern und Kommunalwissenschaftlern in der Bundesrepublik, uns auf Zeit bei dieser großen Aufgabe zu helfen«, erklärte *Melzer* und forderte alle politischen und gesellschaftlichen Kräfte dazu auf, sich an dieser Zusammenarbeit zu beteiligen.

Der zweite Tag der Fortbildungstagung war den »Entwicklungstendenzen und Anforderungen in einzelnen Politikfeldern« gewidmet. Vormittags standen unter Leitung von Prof. Dr. Hans Herbert *von Arnim* (Speyer) Kommunalverfassungsrecht, Finanzen und Wirtschaft, nachmittags unter Leitung von Prof. Dr. Eberhard *Laux* (Düsseldorf/Speyer) Gesundheit und Soziales, Kultur und Umweltschutz zur Diskussion. Der Rektor der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster und designierte Präsident der Westdeutschen Rektorenkonferenz, Prof. Dr. Hans-Uwe *Erichsen* (Münster), dessen Vortrag dem Kommunalverfassungsrecht galt, zeigte an den Kommunalverfassungen der Länder die Spannweite in der Organisationsstruktur der kommunalen Ebene auf. Neben der Volksvertretung als dem zentralen Leitungs- und Beschlussorgan steht der Hauptverwaltungsbeamte bzw. der Magistrat, dessen Verhältnis zum Vertretungsorgan zwischen Gleichrangigkeit und Unterordnung schwankt. Unterschiedliche Kompetenzverteilung, Rückholrechte auch hinsichtlich der einfachen Geschäfte der laufenden Verwaltung und die in einigen Ländern bestehenden Möglichkeiten der Abberufung des Hauptverwaltungsbeamten durch den Rat sind neben der mittelbaren oder unmittelbaren Wahl des Bürgermeisters oder Landrates verantwortlich für seine Stellung gegenüber der Vertretung. »Das Maß der Zustimmung ist offenbar bezüglich solcher Kommunalverfassungssysteme am größten, die einem Gemeindevorsteher eine starke Position einräumen«, erklärte *Erichsen* zu den gegenwärtigen Reformdiskussionen. Zugleich warnte der Geschäftsführende Direktor des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität Münster mit Hinweis auf die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums in Art. 33 Abs. 5 GG vor einer zu starken parteipolitischen Einbindung des Hauptverwaltungsbeamten, wie sie in den Abberufungsmöglichkeiten zum Ausdruck komme. Die gegenwärtige Reformdiskussion in Nordrhein-Westfalen und in Niedersachsen habe berechtigte Gründe, wie auch die Umfrage des Innenministers NW ergeben habe, und reiche bis zu der bekannten Forderung des ehemaligen Kölner Oberstadtdirektors *Rossa*, die Gemeindeordnung zu »verschrotten«. Bei den Reformvorstellungen müsse jedoch bedacht werden, daß »die Kommunalverfassung ein gewachsenes, in seinen einzelnen Teilen aufeinander abgestimmtes Gebilde ist«. Entscheide man sich in Nordrhein-Westfalen oder Niedersachsen für das Vorbild der Süddeutschen Ratsverfassung, so müsse man sich auch den verschiedenen Formen der Bürgerbeteiligung als Kompensationsinstrument zur

Begrenzung einer zu starken Machtentfaltung des Bürgermeisters stellen. Solche Formen stärkerer bürgerschaftlicher Mitwirkung seien aber nicht unumstritten, wie die Bestrebungen in Nordrhein-Westfalen zeigten, die erst vor einigen Jahren eingeführten Fragestunden, Bürgerversammlungen oder die Ausschußöffentlichkeit wieder abzuschaffen. Auch könne durch den hohen Anteil der Beamten und Angestellten in den Vertretungen eine neutrale, gemeinwohlorientierte Aufgabenwahrnehmung in Gefahr geraten.

Im Bereich der den Gemeinden zugewiesenen Selbstverwaltungsaufgaben beklagte *Erichsen* einen zu beobachtenden Wandlungsprozeß früherer gemeindlicher Aufgaben auf höherstufige Organisationseinheiten der öffentlichen Verwaltung. Das BVerfG habe zwar in der Rastede-Entscheidung für diese Hochzoning unter Ablehnung eines »funktionalen Selbstverwaltungsverständnisses« auch gegenüber dem Kreis Grenzen gesetzt bei Aufgaben, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln und auf sie einen spezifischen Bezug haben. Ob mit dieser Betonung des Aufgabenvorrangs der Gemeinde die kommunale Selbstverwaltung einen Sieg errungen hat, sei aber deshalb offen, weil die Abgrenzung der örtlichen Angelegenheiten nach wie vor große Schwierigkeiten bereite und dem Gesetzgeber hinsichtlich der Bestimmung des örtlichen Bezugs einer Angelegenheit eine Einschätzungsprärogative eingeräumt worden sei, an der die gerichtliche Kontrolle ende. Nicht ganz unbedenklich sei auch das von der Landesregierung in Nordrhein-Westfalen durch Beschluß vom 30. 5. 1989 eingeführte Modell freiwilliger örtlicher und regionaler Kooperationen in Gestalt sog. »Regionalkonferenzen«, an denen neben den Vertretern von Kommunen auch solche etwa der Industrie- und Handelskammern, der Gewerkschaften und der Hochschulen teilnehmen. »Wir haben es hier mit einem am goldenen Zügel geführten Entörtlichungsprozeß zu tun«, faßte der Rektor die Bedenken zusammen. Zugleich forderte er eine verbesserte Finanzausstattung der Kommunen nach dem Prinzip der Aufgaben- und Ausgabenkonnextität. Der Anteil der Zweckzuweisungen müsse verringert, die frei verfügbaren Mittel vergrößert und die Befugnis zur Erschließung eigener Steuerquellen gestärkt werden. *Erichsen* wies dabei auch auf zahlreiche aufkommensmindernde Eingriffe des Bundesgesetzgebers in die Gewerbesteuer hin und sprach sich dagegen aus, an deren Stelle die Gemeinden an der Umsatz- bzw. Einkommensteuer zu beteiligen. Die Kommunalaufsicht müsse auf eine Rechtsaufsicht beschränkt werden und dürfe nicht durch eine immer feinmaschigere Kontrolle und staatliche Einmischung durch Formen staatlich-kommunaler Kondominien die kommunale Entscheidungsfreiheit einschränken. Eingehend befaßte sich der Staatsrechtslehrer mit dem kommunalen Wahlrecht für Ausländer, das er mit Hinweis auf die Präambel des GG, Art. 1 Abs. 2, Art. 20 Abs. 2, Art. 28 Abs. 1 GG und Art. 146 GG für verfassungswidrig hielt, weil die Ausübung von Staatsgewalt auch auf kommunaler Ebene durch das »deutsche Volk« legitimiert sein müsse. Das kommunale Wahlrecht für Ausländer könne daher allenfalls durch eine Verfassungsänderung oder durch einen verbindlichen Rechtsakt der Europäischen Gemeinschaft eingeführt werden, wenn man hierin nicht einen Verstoß gegen die in Art. 79 Abs. 3 GG in Bezug genommenen verfassungsgestaltenden Grundentscheidungen sehe. *Erichsen* bezweifelte, ob die Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung als »europafest« angesehen werden könne. »Es spricht vielmehr manches dafür, daß Art. 28 Abs. 2 GG die Rechtssetzungsbefugnis der Gemeinschaft nicht begrenzt«, meinte *Erichsen* und fügte hinzu: »Daher kommt der Forderung nach Verankerung einer Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in einer europäischen Verfassung besonderes Gewicht zu.«

Die Kommunalfinanzen, mit denen sich Prof. Dr. Horst *Zimmermann* befaßte, stellen ein wichtiges Element zur Sicherung einer eigenverantwortlichen kommunalen Selbstverwaltung und damit zur Mitsprache und Mitverantwortung der lokalen Ebene dar. Zugleich könne die Gemeinde auch durch Förderung und enge Zusammenarbeit mit der örtlichen Wirtschaft Einfluß auf deren Entwicklung nehmen. Besonders im Bereich der Sozialhilfe müsse der Bund stärker als bisher zu seiner Verantwortung stehen und dürfe die Gemeinden bei der Finanzierung der Ausgaben nicht allein lassen. *Zimmermann* rechnete damit, daß der Druck auf die Gemeinden noch steigen werde, vor Inanspruchnahme von

Steuern und Finanzzuweisungen das Gebühren- und Beitragsaufkommen auszuschöpfen. Eingehend befaßte sich *Zimmermann* mit den verschiedenen Modellen zur Reform der Gewerbesteuer, die von einer weitgehenden Beibehaltung oder Wiederherstellung ihrer früheren Bedeutung bis hin zu völlig anderen Lösungsmodellen wie etwa einer Wertschöpfungssteuer, einer entsprechenden Beteiligung an der Umsatzsteuer oder an der Einkommensteuer reichen. Der Referent empfahl, trotz bestehender politischer Schwierigkeiten zugunsten der Gemeinden eigene Hebesätze im Bereich der Einkommensteuer einzuführen. Die Grundsteuer könne sich nur bei einer zeitnahen Einheitsbewertung zu einer beachtlichen Einnahmequelle entwickeln. »Dies ist ohne politischen Kraftakt nicht möglich«, meinte *Zimmermann*. Bedenklichen nivellierenden Tendenzen im Gemeindefinanzausgleich müsse entgegengewirkt werden. »Wirtschaftsfreundlichkeit der Gemeinden muß sich auch finanziell lohnen«, meinte der Referent und warnte die Kommunen davor, sich durch den »goldenen Zügel« finanziell vereinnahmen zu lassen.

Prof. Dr. Peter *Eichhorn* (Mannheim) wies auf die Bedeutung der wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinden als wichtiges Element der kommunalen Selbstverwaltung hin. Die Palette reiche dabei von kommunalen Versorgungs- und Verkehrsunternehmen, Flughäfen, Seehäfen, Wohnungsunternehmen, Sparkassen über Entsorgungseinrichtungen, Technologieparks, Krankenhäuser, Kurbetriebe bis hin zu Theatern, Museen, Messen und Märkten, Kongreßzentren, Freizeitanlagen oder Parkhäusern. Die wirtschaftliche Betätigung der kommunalen Ebene setze zwar einen dringenden öffentlichen Zweck voraus. Hier habe die Gemeinde aber einen weiten wirtschaftlichen Beurteilungsspielraum, zumal sie von privater Konkurrenz wegen fehlender subjektiver Rechte regelmäßig nicht in die Schranken gewiesen werden könne. »Im Vergleich zur Verwaltung sind solche Betriebe und Unternehmen nicht normgesteuert, sondern viel stärker geldgesteuert«, machte *Eichhorn* die Unterschiede klar und fügte hinzu: »Versorgungs- und Verkehrsbetriebe können nicht wie eine Amtsverwaltung geführt werden.« Eine kundenorientierte und marktkonforme Erfüllung öffentlicher Aufgaben stehe vielmehr im Vordergrund. So werde das kommunale Unternehmen neben der Vertretung und der Gemeindeverwaltung zu einer dritten Kraft, wobei allerdings besonders die zahlreichen kommunalen Beteiligungsverwaltungen vielfach zu Koordinierungsproblemen führten. Das selbstständige kommunale Großunternehmen trete dabei als eigenständiger Partner gegenüber der kommunalen Ebene auf, was etwa im Bereich des Ausstiegs aus der Kernenergie, der Kraft-Wärme-Koppelung, der Müllverbrennung, der Abwasserentsorgung oder im Bereich des öffentlichen Nahverkehrs zu erheblichen Problemen in der politischen Auseinandersetzung geführt hat. *Eichhorn* verwies auf die Tendenzen zur Regionalisierung, die mit der Verwirklichung des Europäischen Binnenmarktes eine zusätzliche Schubkraft erhalten würden. Diese Tendenzen seien unaufhaltsam. Sie müßten von den kommunalen Unternehmen erkannt und durch Anpassung an die neuen Erfordernisse aufgegriffen werden. Im Bereich der DDR gehe es vor allem darum, an dem Neubau der kommunalen Infrastruktur mitzuwirken, um hierdurch den Boden für eine Privatisierung der Wirtschaft zu bereiten.

Die anschließende Diskussion im Plenum war vor allem von der Frage bestimmt, wie die kommunale Selbstverwaltung gestärkt werden kann. Es wurden darauf erwartungsgemäß durchaus kontroverse Antworten gegeben. Der Innenminister des Landes Schleswig-Holstein, Prof. Dr. Hans Peter *Bull*, sprach sich für eine Verstärkung plebiszitärer Elemente in der Kommunalverfassung aus. Er verwies dazu auf die durchgeführten Reformen in Schleswig-Holstein, durch die es gelungen sei, die Bürger stärker als bisher an dem kommunalen Geschehen zu beteiligen und ihnen – insbesondere durch Bürgerbegehren und Bürgerentscheid – Mitwirkungsrechte auf lokaler Ebene einzuräumen. Gegen entsprechende Vorschläge aus der Landesregierung habe der Landtag selbst auf der Kreisebene einen solchen Bürgerentscheid eingeführt. »Der Politikeinfluß darf auf der kommunalen Ebene recht groß sein – auch dann, wenn Beschlüsse gegen atomwaffenfreie Zonen gefaßt werden«, erklärte *Bull* und erhielt dafür nicht nur Beifall, sondern auch recht starken Widerspruch aus der Zuhörerschaft. Zustimmend wurde die Ansicht des Ministers auf-

genommen, daß der finanzielle Handlungsspielraum der kommunalen Ebene durch bessere freiverfügbare Finanzzuweisungen gestärkt werden müsse. Von anderen Diskussionsteilnehmern wurde eine größere Zurückhaltung der Kommunalaufsicht eingefordert und vorgeschlagen, jeden Kommunalaufsichtsbeamten zuvor in einer Kommunalverwaltung einzusetzen, wofür Prof. Dr. Raimund *Wimmer* lebhaft Zustimmung erhielt. Verschiedene Redner beklagten auch die im Vergleich zur kommunalen Ebene geringere Haushaltsdisziplin des Bundes und der Länder. Das Geschäftsführende Präsidialmitglied des Deutschen Landkreistages, Dr. Hans Henning *Becker-Birk* (Bonn) unterstrich die Gefahren einer Überforderung des ehrenamtlichen Elementes, auf die *Erichsen* bereits hingewiesen hatte. Ob sich eine Änderung der dualen Spitze in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen durchsetzen lasse, sei zweifelhaft angesichts der Tatsache, daß viele Oberbürgermeister zugleich Landtagsabgeordnete seien. Privatdozent Dr. Maximilian *Wallerath* (Bonn) verwies auf erhebliche Größenunterschiede der Gemeinden in den Bundesländern und die Gefahren, die sich durch eine Bürokratisierung der Politik ebenso ergeben wie durch eine Politisierung der Bürokratie. Ein Mitarbeiter des Innenministeriums NW verwies auf die recht heterogenen Ergebnisse der Umfrage unter den kommunalen Mandatsträgern und verantwortlichen Kommunalbeamten. Die Verhältnisse in einer Millionenstadt vom Zuschnitt Kölns seien vielleicht auch mit den Problemen einer kleinen ländlichen Gemeinde nicht vergleichbar. Darauf müsse die Kommunalverfassung möglicherweise durch entsprechend unterschiedliche Regelungen Rücksicht nehmen.

Die Nachmittagsveranstaltung, die von Prof. Dr. Eberhard *Laux* (Düsseldorf/Speyer) eingeleitet wurde, war zunächst dem Bereich »Gesundheit und Soziales« gewidmet, mit dem sich Prof. Dr. Rainer *Pitschas* (Speyer) befaßte. »Die kommunale Sozialpolitik ist eine Querschnittsaufgabe, die alle gemeindlichen Politikfelder erfaßt«, eröffnete *Pitschas* die Bilanz. Eine sozialintegrative Stadtpolitik beschränke ihren Wirkungskreis nicht nur auf die Sozial- und Jugendhilfe oder soziale Aspekte, sie müsse vielmehr schlechthin alle kommunalen Dienststellen und Organe einbeziehen. Dabei werde auch mehr und mehr der Regionalbezug der Sozialpolitik deutlich, der insbesondere in Verflechtungsbereichen zwischen Stadt und Land erkennbar werde. Das explosionsartige Ansteigen der Sozialhilfelasten gerade in den großen Städten und Ballungsgebieten habe die kommunale Ebene vor neuartige Herausforderungen gestellt, wie sich auch aus dem »Arbeitsbericht« des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes eindrucksvoll ergebe. Mehr als bisher müsse die Sozialhilfe wieder den Charakter einer Hilfe zur Selbsthilfe gewinnen. Besondere Aufmerksamkeit sei den Langzeitarbeitslosen zu widmen, denen mit kommunalen Programmen geholfen werden müsse. *Pitschas* forderte auch für die Seniorenpolitik einen verstärkten Mitteleinsatz und setzte sich für eine Pflegeversicherung ein. Es gelte, die sozialen Randgruppen der Gesellschaft wie arme, kranke, behinderte und alte Mitbürger in den Mittelpunkt der kommunalen Sozialpolitik zu stellen. Wichtige kommunale Betätigungsfelder eröffnen sich auch im Bereich der Gesundheitspolitik, die ihr Augenmerk nicht nur auf die Therapie, sondern vor allem auf die Vorsorge richten müsse. Zunehmende Engpässe verzeichnete der Referent auf dem kommunalen Wohnungsmarkt, der in einigen Ballungsgebieten bereits zusammengebrochen sei. Ein sozial ausgerichteter Wohnungsmarkt müsse daher zu einem wichtigen kommunalen Betätigungsfeld werden. Alle sozialpolitischen Einzelmaßnahmen seien darauf auszurichten, eine »Zweidrittelstadt« zu verhindern und durch eine Sicherung der sozialen Grundbedürfnisse auch die Randgruppen der Gesellschaft in die kommunale Gemeinschaft einzubeziehen. *Pitschas* stellte hierzu ein umfangreiches Maßnahmenbündel vor, das von Hilfen zur Selbsthilfe, Drogenprävention, Maßnahmen der Personalausbildung, Effizienzsteigerung und Nutzung privater Ressourcen bis hin zu einem Vorrang einer sozialverträglichen Umwelt- und Stadtpolitik reichte.

»Kunst und Kultur sind kein Luxus, sondern notwendige Bestandteile des Daseins«, eröffnete Prof. Dr. Ernst *Pappermann*, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städtetages (Köln), sein Referat zur kulturellen Dimension der kommunalen Selbstverwaltung und fügte hinzu: »Kunst und Kultur geben der Stadt vielmehr ihr unverwechselbares Profil.« Vor dem Hinter-

grund sich ändernder gesellschaftlicher Rahmenbedingungen komme den kulturellen Anstrengungen der Städte in Zukunft eine noch größere Bedeutung zu. Der Satz »Kulturarbeit ist Pflichtaufgabe der Städte« habe nicht nur eine juristische, sondern vor allem eine hohe politische Qualität. Dies gelte für Theater, Museen, Bibliotheken oder Volkshochschulen gleichermaßen. *Pappermann* setzte sich für eine Öffnung der Kultureinrichtungen mit dem Ziel ein, allen Gruppen der Bevölkerung den Zugang zu Kunst und Kultur zu ermöglichen und zu erleichtern. Daneben dürfe auch der Einübungseffekt in Volkshochschulen, Musik- und Kunstschulen, Kinder- und Jugendtheatern, Jugendzentren, Altentreffs oder Einrichtungen von Kulturwerkstätten als neue Modelle gemeinsamen kulturellen Schaffens nicht vernachlässigt werden. Hier komme auch der Schule eine wichtige Funktion zu. Gleichermäßen müsse das breite Spektrum freier Kulturarbeit gefördert werden. Der Satz »Kultur hat Konjunktur« gelte vor allem auch im Verhältnis zur Wirtschaft, wobei *Pappermann* ein durchaus positives kulturelles Profil der Städte zeichnete und optimistisch feststellte: »Offenbar haben wir die Unwirtlichkeit unserer Städte überwunden und das Projekt Stadt zur Marktreife entwickelt.« Da sei die Zeit endlich auch reif für »Corporate identity«, »Verwaltungsmanagement« und »Stadtmarketing« – mit einem Wort: »Kultur macht Konjunktur.« *Pappermann* warnte allerdings davor, daß sich »Kommerz und Kunst zu stark voneinander abhängig machen« und riet den Städten und Gemeinden, im Kultursponsoring als Moderatoren aufzutreten. Im Bereich der DDR gehe es vor allem um die Sanierung des historischen Erbes und um eine behutsame Stadterneuerung. Nicht zuletzt sei eine dynamische und zeitgemäße Kulturarbeit nur mit gutausgebildeten und qualifizierten Mitarbeitern zu leisten, »die sowohl den Kulturbetrieb kennen als auch verwaltungstechnische und verwaltungsrechtliche Erfahrungen haben«, erklärte *Pappermann* und rief zu verstärkten Investitionen auf: »Kultur ist eben nicht nur die Sahne auf dem Kuchen, sie ist die Hefe im Teig.«

Prof. Dr. Werner *Hoppe*, Mitglied des Sachverständigenrates für Umweltfragen (Münster), behandelte den Umweltschutz in den Gemeinden. Er stellte als Aufgabenfelder die kommunale Umweltvorsorge durch Umweltplanung und -koordinierung, kommunale Umweltgestaltung durch öffentliche Einrichtungen und Dienstleistungen, kommunalen Umweltschutz durch ordnungsbehördliche Maßnahmen und sonstige umweltschützende Aktivitäten der Kommunen vor. Die breite Palette unterschiedlicher Umweltaktivitäten muß dabei aufeinander abgestimmt und zu einem ausgewogenen Gesamtkonzept verarbeitet werden. Dies stellt die Gemeinden vor weitreichende Anforderungen. Umweltvorsorge muß vor allem durch Bauleitplanung und Landschaftsplanung erfolgen. Als Beispiele kommunaler Umweltgestaltung nannte *Hoppe* die wichtigen Bereiche der öffentlichen Wasserversorgung, die immer schwieriger werdende Abwasserentsorgung, die Energieversorgung, das Betreiben öffentlicher Nahverkehrseinrichtungen unter kommunaler Trägerschaft, die Schaffung eines umweltfreundlichen Straßenreinigungs- und Winterdienstes und vor allem die Abfallentsorgung, mit denen sich der Referent sehr ausführlich befaßte. Die verschiedenen Phasen der Abfallentsorgung seien dringend auf ein etwa in Nordrhein-Westfalen inzwischen gesetzlich vorgeschriebenes Abfallwirtschaftskonzept angewiesen, das für die kommunale Abfallpolitik von entscheidender Bedeutung sei. *Hoppe* machte deutlich, daß die Abfallentsorgung mehr und mehr eine Abfallvermeidungs- bzw. -verminderungspolitik umfassen müsse. Hierfür seien Kenntnisse über Vermeidungsmöglichkeiten, Beratung und Öffentlichkeitsarbeit oberstes Gebot. Durch kommunales Satzungsrecht habe die Gemeinde allerdings nur beschränkte Einwirkungsmöglichkeiten. Das »Plastiktütenverbot« sei wegen der wohl abschließenden Bundesregelung im AbfG auf kommunaler Ebene kaum einzuführen. Anreize zu einem umweltgerechten Verhalten könnten bei entsprechender Grundlage durch kommunale Gebühren geleistet werden, wobei auch eine Gebührenstaffelung nach dem Maß der Abfallerzeugung in Betracht komme. Wegen des Kompetenzvorrangs des Bundes müsse aber auch hier eine sog. »kommunale Verpackungsabgabe« ausscheiden. Wichtige umweltschützende Aufgaben kommen auf die Städte und Gemeinden im Bereich der Abfallverwertung zu. *Hoppe* schilderte verschiedene Sammelsysteme wie etwa das Bringsystem, das Holsystem, die »grüne Tonne« für trockene

Wertstoffe wie Papier, Glas, Metalle, die »Biotonne« für organische Abfälle und Pflanzenreste sowie die herkömmliche »graue Tonne« für Naß- und Restabfall. Dem einzelnen könne zwar durch kommunales Satzungsrecht die Abfallsortierung und das Getrennthalten von Abfällen auferlegt werden, nicht jedoch das Verbringen in dafür zentral aufgestellte Container. *Hoppe* richtete sodann den Blick auf die vielschichtigen Probleme einer umweltverträglichen Abfallagerung und behandelte dann umfassend die ebenso schwierige Altlasten-Problematik, »bei der die Kommunalverwaltungen vor allem in ihrer Ordnungs- und Planungsfunktion gefordert sind«. Auf der Grundlage einer sorgfältigen Ermittlung der Verdachtsfälle seien die Gemeinden im Rahmen der Bauleitplanung durch § 1 Abs. 6, § 5 Abs. 3 Nr. 3, § 9 Abs. 5 Nr. 3 BauGB zur umfassenden Abwägung und zur Kennzeichnung aufgerufen, von der eine entsprechende Warnfunktion ausgehe. »Andererseits ist die Gemeinde aber nicht verpflichtet, eine Bodenuntersuchung vornehmen zu lassen, wenn kein Altlastenverdacht vorliegt«, nahm *Hoppe* den Gemeinden eine vielfach geäußerte Sorge. Über die Planung und Daseinsvorsorge hinaus ergebe sich auch im Bereich ordnungsbehördlicher Maßnahmen und durch sonstige umweltschützende Aktivitäten ein breiter kommunaler Handlungsbedarf. Ein erheblicher Einfluß kommt dabei auch der Umweltverträglichkeitsprüfung zu, die neben ihrer Bedeutung als fester Bestandteil der Abwägung im Rahmen der Bauleitplanung auch die Rolle einer ökologischen Selbstkontrolle erfüllt. Umweltschutz-Checklisten oder Prüfkataloge zur kontinuierlichen Ermittlung des Zustandes der Umwelt leisten hierzu einen wichtigen Beitrag, wie der Verwaltungswissenschaftler darlegte. Dies erfordere qualifiziertes Personal und möglichst eine Organisation in einer eigenen Verwaltungsstelle, die zentral die Umweltbelange wahrnimmt. Auch durch Umweltausschüsse in den Vertretungskörperschaften könne die Entscheidungsfindung verbessert und Transparenz des Verwaltungshandelns sowie dessen Darstellung in der Öffentlichkeit verbessert werden. Der Geschäftsführende Direktor des Zentralinstituts und Inhaber des Lehrstuhls für Raumplanung und Öffentliches Recht an der Universität zu Münster warnte davor, den gesetzlichen Handlungsspielraum zur Verwirklichung des Umweltschutzes durch andere gesetzliche Regelungen – etwa die Erweiterung der Bebauungsmöglichkeiten im nichtbeplanten Innenbereich oder Außenbereich wieder einzuschränken. Auch gelte es, den finanziellen Handlungsraum der Gemeinden auszubauen und im Interesse des Umweltschutzes zu nutzen.

Die nachfolgende von Eberhard *Laux* geleitete Diskussion im Plenum wandte sich zunächst der kommunalen Gesundheits- und Sozialpolitik zu. Neben den Altenheimen klassischen Stils müsse auch das altengerechte betreute Wohnen durch eine entsprechende kommunale Wohnungspolitik eine Chance erhalten. Eine stärkere Einbindung der kommunalen Ebene wurde auch im Gesundheitswesen angeregt etwa durch regionale Gesundheitskonferenzen oder kommunale Krankenversicherungen. In verschiedenen Beiträgen wurden die Wechselbeziehungen zwischen kommunaler Gesundheits-, Sozial- und Kulturpolitik betont. Die Sozialpolitik dürfe dabei keinen einseitigen Vorrang vor der Kulturpolitik erhalten, es müsse vielmehr eine Abwägung wirtschaftlicher Interessen mit den zumeist immateriellen kulturellen Interessen erfolgen. Vergleichbare Probleme stellen sich etwa auch in Japan, wie ein japanischer Gast verdeutlichte. Im Bereich des Umweltschutzes wurden vor allem die kaum lösbaren Aufgaben der Abfallbeseitigung und der Abfallwirtschaft hervorgehoben, die von den Kommunen nur unter Mitwirkung des Landes gelöst werden könnten. Hier sei vor allem Konsensfähigkeit aller Beteiligten gefragt. *Hoppe* unterstrich, daß sowohl die Abfallvermeidung als auch die umweltschonende Abfallbeseitigung Teil eines integrierten Abfallwirtschaftskonzeptes seien, bei dem sowohl die Deponierung als auch die Verbrennung ihren eigenständigen Platz hätten, wie auch der Sachverständigenrat für Umweltfragen betont habe.

Den Blick nach Europa richtete das Referat »Die Kommunen in der Europäischen Gemeinschaft«, mit dem der Hauptgeschäftsführer des Gemeindetages Baden-Württemberg Dr. Christian O. *Steger* (Stuttgart) die aktuellen Entwicklungen zum bevorstehenden europäischen Binnenmarkt aufzeigte und zugleich die »aufregenden« Veränderungen in Osteuropa einbezog. »Gemeinden

konkurrieren dabei mit Gemeinden, Regionen mit Regionen, Steuersysteme mit Steuersystemen«, beschrieb *Steger* die Ausgangslage in Europa. Vor diesem Hintergrund sei in Deutschland eine ausreichende Planungssicherheit, ein kalkulierbares Baurecht, eine gewerbefreundliche Ansiedlungspolitik und eine Abstimmung im regionalen Rahmen oberstes Gebot. *Steger* verwies auf die Bedeutung des europäischen Rechts als überwölbendes nationales Recht und nannte zahlreiche Beispiele, in denen das innerstaatliche Recht durch europäische Rechtsregeln überlagert werde. Aus dieser Sicht gerate auch der Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung in Gefahr. Die kommunalen Spitzenverbände forderte der Referent auf, ihre Möglichkeiten zu nutzen, den Gedanken der kommunalen Selbstverwaltung in Europa einzubringen und in einer europäischen Verfassung abzusichern. Zugleich zeigte er im Bereich der Kreditwirtschaft, der Bauwirtschaft oder der Freizügigkeit der Arbeitnehmer Beispiele fehlender kommunaler Mitwirkung in Europa auf. *Steger* begrüßte die Absicht der drei kommunalen Spitzenverbände, ein gemeinsames Europabüro einzurichten und so einen Tendenzumschwung zugunsten einer partnerschaftlichen kommunalen Selbstverwaltung zu begünstigen.

Die anschließende, von Prof. Dr. Siegfried *Magiera* (Speyer) geleitete Plenumsdiskussion zur Stellung der Gemeinden in Europa galt vor allem den europäischen Regionen und der Frage, welche innerstaatliche Organisation diese Aufgabe übernehmen könne. »Sind es die Kreise, sind es Organisationseinheiten nach dem Zuschnitt der nordrhein-westfälischen Landschaftsverbände, sind es die Länder oder gar neuartige Gebilde, die in die bestehende Lücke treten?«, wurde gefragt. Vielfach sei bereits die Tendenz zu beobachten, daß sich neue städtische Ballungsräume als Regionen präsentieren, um hierdurch die in Europa eröffneten Chancen wahrzunehmen. Regierungspräsident Erwin *Schleberger* (Münster) riet den Gemeinden, sich in Regionalverbänden oder Zweckverbänden höherer Art zusammenzufinden, um in Europa wettbewerbsfähig zu sein. Die in Nordrhein-Westfalen eingerichteten nicht rechtsförmigen Regionalkonferenzen leisteten hierzu einen guten Beitrag. Ministerialdirigent a. D. Heinz *Köstering* (Lemgo) warnte allerdings davor, die Regionen administrativ zu verfassen und wies dabei auf die Erfahrungen aus der Gebietsreform hin. Aus Frankreich wurde dazu von einem Teilnehmer berichtet, daß sich dort bereits 26 Regionen herausgebildet hätten, die sich als Ansprechpartner der Europäischen Gemeinschaften präsentierten. Als Vertreter einer Grenzregion machte Oberkreisdirektor Raimund *Pingel* (Borken) deutlich, daß die europäischen Regionen in solchen Räumen nur grenzübergreifend definiert werden können, und hielt den nationalen Ansatz in solchen Fällen für zu eng. Die Regionen dürften auch nicht nur an wirtschaftlichen Interessen ausgerichtet werden, sondern seien zugleich auch Begegnungsstätten von Kultur, Wissenschaft und Politik, erklärte Rektor *Ericksen*.

Die abschließende Podiumsdiskussion zur »Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung« vereinte Politik, Wissenschaft und Praxis in dem Bemühen, die Diskrepanz zwischen verfassungsrechtlicher Garantie und gelebter Wirklichkeit zu verringern und die Chancen der kommunalen Selbstverwaltung in einem geeinten Deutschland und einem zusammenwachsenden Europa zu nutzen. Prof. Dr. Willi *Blümel* (Speyer), der als einer der beiden wissenschaftlichen Tagungsleiter die Moderation übernommen hatte, erinnerte an die zahlreichen Gefährdungen der kommunalen Selbstverwaltung, die bereits seit Jahren aufgezeigt werden (vgl. *Blümel*, Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, in: VVDStRL Bd. 36 [1978], 171). Der in einzelnen Teilbereichen auch skeptischen Eröffnungsbilanz von *Blümel* stellte der Innenminister des Landes Schleswig-Holstein, Prof. Dr. Hans Peter *Bull* (Kiel) eine nach seiner Auffassung blühende kommunale Selbstverwaltung gegenüber, die von hauptamtlichen Verwaltungsbediensteten gut geleitet sei und auf das Engagement zahlreicher ehrenamtlicher Kommunalpolitiker zurückgreifen könne. »Das Leistungsbild der kommunalen Ebene ist besser geworden, ihre Verschuldung zurückgegangen«, belegte *Bull* seine trotz einzelner Defizite insgesamt positive Beurteilung. Die Stellungnahmen zur Reform der Gemeindeverfassung seien vielfach wesentlich von der eigenen Position bestimmt. Die Hauptverwaltungsbeamten seien durchweg eher dafür, eine einheitliche Ver-

waltungsspitze einzuführen, die ehrenamtlichen Bürgermeister und Oberbürgermeister durchweg dagegen.

Für Defizite in dem Erscheinungsbild machte der Vorsitzende der Bundes-KPV Dr. *Herkenrath* vor allem die Einengung des kommunalen Entscheidungsspielraums durch den Regelungseifer des Gesetzgebers, eine noch verbesserungsfähige Finanzausstattung, die Diskrepanz zwischen Verfassungswirklichkeit und Verfassungstheorie, die gestiegenen Ansprüche der Bevölkerung aber auch die Unterschiede in den Kommunalverfassungsmodellen in den einzelnen Bundesländern verantwortlich. Klar sprach sich *Herkenrath* für die Einführung einer einheitlichen kommunalen Verwaltungsspitze in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen aus. Für den Bürger sei die Zweigleisigkeit vielfach unverständlich.

Der Vorsitzende des Arbeitskreises Kommunalpolitik der SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag, Dr. Peter *Struck* (SPD), sprach sich für eine grundlegende Neuordnung der Gemeindefinanzen aus, wobei er auch die Wertschöpfungssteuer für erwägenswert hielt. Die Parteipolitik sei wesentliches Element der kommunalen Selbstverwaltung, und es sei im Blick auf Art. 21 GG verfassungsrechtlich erwünscht, daß die Parteien auch auf kommunaler Ebene an der Willensbildung mitwirken.

Das Geschäftsführende Präsidialmitglied des Deutschen Landkreistages, Dr. Hans Henning *Becker-Birk* (Bonn), rückte die neuen Herausforderungen durch die Entwicklungen im west- und osteuropäischen Raum in den Mittelpunkt. »Die Idee der kommunalen Selbstverwaltung muß internationalisiert werden«, rief *Becker-Birk* die kommunale Ebene auf, die Chancen der neuen Entwicklung zu nutzen und sich mit anderen kommunalrechtlichen Organisationen in Europa zusammenzuschließen. In der DDR gehe es aus dieser Sicht vor allem darum, den kommunalen Gedanken zu revitalisieren und – über die DDR hinaus – im osteuropäischen Raum in freier, gleichberechtigter Partnerschaft neue Bundesgenossen für eine demokratische, eigenverantwortliche Selbstverwaltung zu gewinnen.

Dr. Hinrich *Lebmann-Grube*, Oberstadtdirektor der Landeshauptstadt Hannover, unterstützte diese Aufforderung und verwies dabei auf seine Absicht, für das Amt des Oberbürgermeisters der Stadt Leipzig zu kandidieren. Nur durch aktive Hilfe und einen Export der gewonnenen guten Erfahrungen werde es gelingen, auf der Basis der Städte, Gemeinden und Kreise ein neues Gemeinwesen in der DDR aufzubauen. Zugleich forderte *Lebmann-Grube* die Länderparlamente auf, die verschiedenen Kommunalverfassungssysteme besser als bisher aufeinander abzustimmen, die wesentlichen Strukturmerkmale herauszustellen und der Tendenz zu einer immer feineren Ausdifferenzierung und Auffächerung des Systems entgegenzuwirken. »Sonst werden wir den Exportartikel kommunale Selbstverwaltung wesentlich schlechter in andere europäische Länder exportieren können«, gab er zu bedenken. Andere Diskussionsteilnehmer sprachen sich demgegenüber für die Beibehaltung der kommunalen Vielfalt aus.

Prof. Dr. Karl *Bönninger* von der Sektion Rechtswissenschaft der Karl-Marx-Universität in Leipzig schilderte die gewaltigen Probleme, die sich bei einem Neubau des staatlichen und gesellschaftlichen Systems in der DDR stellen. Die zentrale administrative Leitung müsse durch eine demokratisch verfaßte Grundordnung ersetzt werden. Dies stelle vor allem an die vielen Menschen, die noch den alten Denkstrukturen und Lebensgewohnheiten verhaftet seien, für Außenstehende kaum zu ermessende Anforderungen des Umdenkens und des völligen Neubeginns. Dieser Neubau der staatlichen Strukturen sei nicht in wenigen Wochen zu leisten, sondern benötige ausreichend Zeit vor allem wegen des erforderlichen Umdenkens »in den Köpfen der Menschen«. Dies stelle auch an die Ausbildung der Juristen hohe Anforderungen. Auf der kommunalen Ebene gelte es, vor allem in der Bürgerschaft genügend Engagement für eine Mitarbeit zu wecken und den Gemeinden nicht zuletzt durch eine ausreichende Finanzausstattung die rechtlichen und wirtschaftlichen Voraussetzungen für eine einflußreiche Mitwirkung am Staatsaufbau zu eröffnen.

Eingehend und ebenso kontrovers wurde in der Runde auch die Frage diskutiert, ob neben den Wahlen zusätzliche Partizipationsmöglichkeiten und plebiszitäre Elemente durch Bürgerbegehren

oder Bürgerentscheid in die Kommunalverfassungen aufgenommen werden sollten. Der Diskussionsleiter brachte zusätzlich den Gesichtspunkt ein, daß neben den Bürgern vielfach auch die Gemeinden selbst sich gegen dringende Abfallentsorgungsanlagen, Flughäfen, Verkehrsanlagen oder andere Großvorhaben wenden. »Hier muß etwas geschehen, damit solche Großprojekte überhaupt noch verwirklicht werden können«, mahnte *Blümel*, die Mitwirkungs- und Abwehrrechte auf der kommunalen Ebene nicht zu überziehen.

So brachte die 58. Staatswissenschaftliche Fortbildungstagung zur Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung vor dem Hintergrund rechts- und verwaltungswissenschaftlicher Analysen eine

Fülle neuer Erkenntnisse, die vor allem im Hinblick auf die sich stellenden neuartigen Aufgaben in einem veränderten Europa in die kommunale Praxis umgesetzt werden können. Am Rande der Tagung, die durch Empfänge des Rektors der Hochschule und der Landesregierung Rheinland-Pfalz sowie die Verleihung der Ehrensatorwürde an den Oberbürgermeister der Stadt Speyer, Dr. Christian *Roskopf*, eingrahmt wurde, bestanden zudem vielfältige Möglichkeiten des interdisziplinären Meinungsaustausches auch über die Grenzen des eigenen engeren Aufgabenbereiches hinweg. Und es wuchs die Erkenntnis, daß Tradition und Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung auch in einem vereinten Deutschland und einem zusammenwachsenden Europa gesichert sein werden.

Schutz vor Lärm

– Bericht über ein Symposium der Forschungsstelle Umweltrecht an der Universität Hamburg am 2. Februar 1990 –

Von Wissenschaftlicher Mitarbeiterin Irene *Lamb*, LL.M., Hamburg

Das Symposium »Schutz vor Lärm« der Forschungsstelle Umweltrecht am Fachbereich Rechtswissenschaft II der Universität Hamburg sollte mit dazu beitragen, die Vernachlässigung auszugleichen, die der Lärmschutz im Umweltrecht erfahren hat.

Zunächst wurden die naturwissenschaftlichen und technischen Grundlagen geklärt. Prof. Dr. *Jansen* (Düsseldorf) stellte den Stand der medizinischen Wirkungsforschung dar. Lärm sei – außer bei der Lärmschwerhörigkeit – nicht Alleinverursacher von Krankheiten, wohl aber bei entsprechender intrapersonaler Konstitution ein risikoerhöhender Faktor. In jedem Fall seien Störungen der natürlichen Biorhythmik durch Lärm nachweisbar. Lärmbedingte Reaktionen seien aber auch Teil einer gesunden und normalen Verarbeitung des Schallreizes und könnten deswegen nicht ohne weiteres als Kriterium für die Immissionswertfestsetzung herangezogen werden. Letztlich könne die Medizin nur die methodischen Grundlagen geben, nicht aber die Wertentscheidung treffen, die für die Festsetzung des Zumutbaren nötig sei. Prof. Dr. *Kürer* (Umweltbundesamt Berlin) befaßte sich mit der Ermittlung und Bewertung von Lärmkenngrößen aus der ingenieurwissenschaftlichen Sicht. Die Wirkung von Lärm sei nicht objektiv meßbar, sondern hänge auch von der persönlichen Betroffenheit ab. Die Berücksichtigung dieser nichtakustischen Einflußgrößen sei das eigentliche Problem. Vereinfacht gesagt würden dafür die unterschiedlich angenommenen Lärmwirkungen in einen dB-Wert umgerechnet, wobei abhängig von Zeit, Lärmquelle, Baugebiet etc. Zu- oder Abschläge zu dem akustischen Kennwert vorgenommen würden.

Nach dieser Darstellung der medizinischen und technischen Grundlagen wurde der Schutz vor Lärm im geltenden Recht ausführlich erörtert. RiBVerwG Dr. *Gaentzsch* (Berlin) stellte die Rechtsprechung des BVerwG zu den Anforderungen von BImSchG und TA Lärm an genehmigungsbedürftige und nicht genehmigungsbedürftige Anlagen dar. Was eine erhebliche Belästigung sei, bestimme sich durch tatsächliche (z. B. Stärke, Frequenz, Zeit, Ortsüblichkeit) und rechtliche (z. B. Bebauungsplan) Faktoren. Das BVerwG setze Erheblichkeit seit langem mit Zumutbarkeit gleich, für deren Bestimmung eine situationsgebundene Bewertung tatsächlicher und rechtlicher Gegebenheiten erforderlich sei. Bei genauerer Betrachtung gebietspezifischer Konkretisierungen der Erheblichkeit stellte *Gaentzsch* eine Tendenz zur Harmonisierung sowohl von Baurecht und Immissionsschutzrecht als auch von öffentlich- und zivilrechtlichem Immissionsschutz fest. Abschließend ging er auf die Bedeutung von Bebauungsplänen für die Anwendung der gebietspezifisch definierten Immissionswerte der TA Lärm ein. Die der TA Lärm zugrunde liegende Wertung, daß eine durch Bebauungsplan vorgesehene anderweitige Entwicklung eines Gebiets situationsbezogen abwägend bei der Bestimmung der Erheblichkeit zu berücksichtigen sei, mache es – bei bestehender Entschädigungspflicht –

zumutbar, bis zum Abschluß der geplanten Umstrukturierung des Gebiets höhere Immissionen hinnehmen zu müssen, bzw. nur geringere verursachen zu dürfen als es dem gegenwärtigen Gebietscharakter entspreche. Die im Vorentwurf für die neue TA Luft vorgesehene Reduzierung der immissionsschutzrechtlichen Bedeutung von rechtsverbindlichen Festsetzungen eines Bebauungsplans und dessen Gleichsetzung mit nicht rechtsverbindlichen Plänen wie Stadtansierungsplänen erscheine im Vergleich zur bisherigen Rechtslage zweifelhaft.

Prof. Dr. *Koch* (Hamburg) bezog in seinem Vortrag eine Gegenposition zu der Auslegung, die das BVerwG dem Begriff der »Erheblichkeit« in seiner neueren Rechtsprechung gibt. Ausgangspunkt sei die Kompromißhaftigkeit des Begriffs, der auf eine räumliche Trennung konfligierender Nutzungen und entsprechend auf ein räumlich differenziertes Zumutbarkeitsniveau ziele. Die vom BVerwG vorgenommene Güterabwägung zwischen emittierender und immissionsbeeinträchtigter Nutzung sei gesetzeswidrig; im Mittelpunkt stehen müsse die Situation der gestörten Nutzung. Eine Feinabstimmung nach Maßgabe des bebauungsrechtlichen Rücksichtnahmegebots sei auch dabei nötig und möglich. Abzulehnen sei weiter die Heraufsetzung der Zumutbarkeitsschwelle aufgrund eines unmittelbar aus Art. 14 I 1 GG abgeleiteten Bestandsschutzes. Erheblich seien die immissionsbedingten Störungen, die das baugebietsadäquate Immissionsniveau bei Beachtung des bebauungsrechtlichen Gebots der Rücksichtnahme überschritten. Nach diesen Grundsätzen sei der Anlagenbezug der Richtwerte in der TA Lärm gesetzeswidrig. Die Neufassung der TA Lärm sollte auch auf den eingeschränkten Summenpegel verzichten und den Verkehrslärm einschließen. Der Beurteilungspegel dürfe im übrigen kein bloßer Mittelungspegel sein, sondern hinsichtlich der Tagesstunden sollten die besonderen Ruhezeiten beachtet werden, hinsichtlich der Nachtstunden v. a. die Pegelspitzen. Es sei aus bebauungsrechtlichen Gründen wünschenswert, wenn diese Richtpegel im Sinne der Mittelwertrechtsprechung des BVerwG überschritten werden dürften, doch erlaube der Vorentwurf nur eine beschränkte Berücksichtigung bei vorfindlichen Gemengelagen und bereits angesiedelten Altanlagen. Außerdem sei bisher dem Bebauungsplan nicht der bauseitlich festgelegte Rang bei der Bestimmung des maßgeblichen Gebietstyps eingeräumt.

Im Anschluß erläuterte Prof. Dr.-Ing. *Krell* (Bergisch-Gladbach) die Grenzwertvorschläge *Klosterkötters* für den Straßenverkehrslärm. Die Grenzwerte für Wohngebiete berücksichtigten die Faktoren Störung von Schlaf und Entspannung, Beeinträchtigung der verbalen Kommunikation und Belästigungsempfindungen. Die höchstrichterliche Rechtsprechung orientiere sich im Einzelfall an den Vorschlägen *Klosterkötters*. Um eine gewisse Gleichbehandlung zu erreichen, erließ der Bundesminister für Verkehr Richtlinien, die aus Kostenvorteilen für die öffentliche Hand um