

# Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis

---

## Band 1 Grundlagen

---

Herausgegeben in Verbindung  
mit den kommunalen Spitzenverbänden von

**Günter Püttner**

Unter Mitarbeit von Michael Borchmann

Zweite, völlig neu bearbeitete Auflage



Springer-Verlag  
Berlin Heidelberg New York 1981

# Inhaltsverzeichnis

<b>Allgemeine Literatur</b> .....	1
-----------------------------------	---

## **Kapitel 1. Grundlagen**

§ 1. Grundbegriffe der Selbstverwaltung .....	7
(Prof. Dr. Ulrich Scheuner)	
I. Das Erscheinungsbild der Selbstverwaltung in der Gegenwart / Verflechtung und Eigenverantwortung .....	7
II. Funktion und Begriff der Selbstverwaltung .....	13
§ 2. Die Kommunalwissenschaften und ihre Pflege .....	24
(Prof. Dr. Erika Spiegel)	
I. Begriff und Aufgaben .....	24
II. Geschichtliche Entwicklung .....	26
III. Forschung und Lehre in der Gegenwart .....	29
IV. Lücken der Forschung .....	31
V. Die Kommunalwissenschaften zwischen Theorie und Praxis .....	34
§ 3. Wissenschaftliche Beratung der Kommunen .....	37
(Hauptgutachter Heinrich Siepmann)	
I. Allgemeines .....	37
II. Beratungsinstitutionen: Kommunale Verbände und Einrichtungen .....	39
III. Hochschulen und Hochschul institute .....	42
IV. Sonstige .....	44
§ 4. Literatur und andere Hilfsmittel .....	48
(Dr. Michael Borchmann)	
I. Gesetzesammlungen, Kommentare, Hand- und Lehrbücher, Monographien .....	48
II. Zeitschriften und Dienste .....	51
III. Sonstige Publikationen und weitere Hilfsmittel .....	53

## Kapitel 2. Geschichte der Selbstverwaltung im 19. und 20. Jahrhundert

§ 5. Ursprung und Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung im frühkonstitutionellen Zeitalter . . . . .	57
(Prof. Dr. Georg-Christoph von Unruh)	
I. Einleitung . . . . .	57
II. Die Wurzeln der Selbstverwaltungs-idee . . . . .	58
III. „Gemeindefreiheit“ und staatliche Obrigkeit . . . . .	59
IV. Die Entwicklung der Kommunalverfassung . . . . .	68
V. Schlußbemerkung . . . . .	69
§ 6. Die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung von 1848 bis 1918 . . . . .	71
(Prof. Dr. Wolfgang Hofmann)	
I. Sozialräumliche und politische Grundlagen . . . . .	71
II. Verfassungspolitische und Rechtsentwicklung . . . . .	72
III. Entwicklung der Leistungsverwaltung . . . . .	79
IV. Politische und personelle Strukturen . . . . .	82
§ 7. Die Selbstverwaltung in der Weimarer Zeit . . . . .	86
(Dr. Dieter Rebentisch)	
I. Rechtsgrundlagen und Verfassungsentwicklung . . . . .	86
II. Politische Struktur und Leistungsverwaltung . . . . .	92
III. Auflösung und Krise der Demokratie . . . . .	97
§ 8. Die Zeit des Nationalsozialismus . . . . .	101
(Dr. Horst Matzerath)	
I. Machtergreifung und Gleichschaltung . . . . .	102
II. Die Neuordnung der Kommunalverfassung . . . . .	105
III. Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung im Dritten Reich . . . . .	107
§ 9. Neuanfänge der Selbstverwaltung nach 1945 . . . . .	114
(Dr. Christian Engeli)	
I. Existentielle Probleme der Gemeinden nach Kriegsende . . . . .	114
II. Die Stellung der Gemeinden im neu entstehenden Staatsaufbau . . . . .	124

**Kapitel 3. Gemeinden und Kreise im Staatsaufbau**

§ 10. Die Gliederung der deutschen Verwaltung . . . . .	135
(Prof. Dr. Werner Thieme)	
I. Die Kommunalverwaltung als „Dritte Säule“ der deutschen Verwaltung? . . . . .	136
II. Die Kommunalverwaltung im Gefüge der deutschen Verwaltung . . . . .	143
III. Die vertikale Einbindung der Kommunalverwaltung . . . . .	149
§ 11. Territoriale Gliederung – Gemeinden und Kreise vor und nach der Gebietsreform . . . . .	154
(Herbert-Fritz Mattenklodt)	
I. Allgemeines zur Entwicklung der Gemeinde- und Kreisreform . . . . .	160
II. Die Durchführung der kommunalen Gebietsreformen . . . . .	166
§ 12. Gemeinden und Kreise im <sup>7</sup> Raumgefüge . . . . .	183
(Dr. Egon Riffel)	
I. Vorbemerkung: Raumstruktur und administrative Grenzen . . . . .	183
II. Raumkategorien . . . . .	185
III. Zentrale Orte . . . . .	194
IV. Entwicklungsachsen . . . . .	199
§ 13. Die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung . . . . .	206
(Prof. Dr. Klaus Stern)	
I. Das traditionelle Verständnis der Verfassungsgarantie . . . . .	206
II. Ansätze zu einer Neubestimmung im Schrifttum . . . . .	207
III. Die Verfassungsgarantie im geltenden Recht . . . . .	211
IV. Die neuere Rechtsprechung der Verfassungsgerichte . . . . .	219
V. Die kommunale Verfassungsbeschwerde als Instrument zum Schutze der Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung . . . . .	223
§ 14. Die Rechtsgrundlagen der Tätigkeit der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften . . . . .	229
(Prof. Dr. Willi Blümel)	
I. Die Gesetzgebungskompetenz für das Kommunalrecht . . . . .	229
II. Die verfassungsrechtlichen Grundlagen . . . . .	231
III. Die Kommunalgesetze der Bundesländer . . . . .	246
IV. Bundes- und Landesgesetze, welche die Tätigkeit der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften steuern . . . . .	251
V. Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände an der Gesetzgebung . . . . .	262
VI. Ausblick . . . . .	263

§ 15. Die Staatsaufsicht über die Gemeinden und Kreise . . . . .	265
(Prof. Dr. Franz-Ludwig Knemeyer)	
I. Allgemeines . . . . .	265
II. Die Rechtsaufsicht . . . . .	271
III. Fachaufsicht (in Nordrhein-Westfalen: Sonderaufsicht) . . . . .	276
IV. Genehmigungen . . . . .	283
V. Die Tätigkeit der Aufsichtsbehörden im Widerspruchsverfahren . . . . .	285
§ 16. Die Beteiligung der Kommunen an höherstufigen Entscheidungs- prozessen . . . . .	288
(Dr. Wolfgang Roters)	
I. Praxis kommunaler Mitwirkung . . . . .	288
II. Bewertung kommunaler Mitwirkung . . . . .	295
§ 17. Der Status der Gemeinden und Kreise als Gebietskörperschaften . . . . .	299
(Dr. Ernst Pappermann)	
I. Die Rechtsnatur der Gemeinden und Kreise als Gebietskörperschaften . . . . .	299
II. Der Name und die Symbole von Gemeinden und Kreisen . . . . .	306
§ 18. Mehrstufige kommunale Organisationseinheiten . . . . .	316
(Verbandsdirektor Walter Bogner)	
I. Stärkung der Verwaltungs- und Leistungskraft kreisangehöriger Gemeinden und Städte . . . . .	316
II. Rechtscharakter, Gebiet und Bildung der mehrstufigen Organisationseinheit . . . . .	318
III. Aufgaben der mehrstufigen Organisationseinheit . . . . .	322
IV. Organe der zweiten Stufe der Organisationseinheit . . . . .	328
V. Verwaltung . . . . .	330
VI. Zusammenwirken von Gemeinden und der zweiten Stufe der Organisationseinheit . . . . .	332
VII. Finanzierung . . . . .	334
VIII. Zusammenfassung . . . . .	335

#### **Kapitel 4. Einwohner und Bürger**

§ 19. Einwohner und Bürger als Grundlage der kommunalen Selbstverwaltung – Einführung . . . . .	339
(Prof. Dr. Günter Püttner)	
§ 20. Gemeinden und Kreise als soziale Gebilde . . . . .	342
(Prof. Dr. Helmut Klages)	

I. Vorklärung der Themabehandlung . . . . .	342
II. Ergebnisse der Gemeindeforschung . . . . .	343
III. Kreise als „gemachte“ Gebilde . . . . .	351
§ 21. Die Bevölkerungsentwicklung in den Kommunen . . . . .	355
(Direktor Prof. Dr. Karl Schwarz)	
I. Natürliche Bevölkerungsbewegung . . . . .	357
II. Wanderungen . . . . .	359
III. Weitere Bevölkerungsentwicklung . . . . .	361
§ 22. Ausländer in den Kommunen . . . . .	366
(Dr. Katrin Zapf)	
I. Lebensbedingungen . . . . .	366
II. Beteiligungschancen . . . . .	370
§ 23. Die Rechtsstellung von Bürgern und Einwohnern . . . . .	379
(Prof. Dr. Fritz Ossenbühl)	
I. Begriff des Bürgers und Einwohners . . . . .	379
II. Das Recht auf Benutzung der öffentlichen Einrichtungen . . . . .	381
III. Das Petitions- und Beschwerderecht . . . . .	389
IV. Pflichten der Einwohner und Bürger . . . . .	389
§ 24. Kommunale Ehrungen und Repräsentation . . . . .	395
(Oberbürgermeister a. D. Dr. Theodor Pfizer)	
I. Ehrenbürger und andere Ehrungen . . . . .	395
II. Sportehrungen . . . . .	396
III. Geschenke . . . . .	397
IV. Preise . . . . .	397
V. Repräsentation . . . . .	399
VI. Publikationen . . . . .	401
VII. Lebendige Geschichte . . . . .	402
<b>Namen- und Sachverzeichnis . . . . .</b>	<b>403</b>
<b>Autorenverzeichnis . . . . .</b>	<b>411</b>