

Volkswirtschaftliche Schriften

Heft 151

**Die Gemeinde als wirtschafts-
politisches Entscheidungszentrum**

Dargestellt anhand der Situation in der Bundesrepublik Deutschland

Von

Dr. Robert Schneider



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

ROBERT SCHNEIDER

Die Gemeinde als wirtschaftspolitisches Entscheidungszentrum

Volkswirtschaftliche Schriften

Herausgegeben von Dr. J. Broermann, Berlin

Heft 151

Die Gemeinde als wirtschafts- politisches Entscheidungszentrum

Dargestellt anhand der Situation in der Bundesrepublik Deutschland

Von

Dr. Robert Schneider



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1971 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1971 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61
Printed in Germany
ISBN 3 428 02373 0

Vorwort

Das Vorwort bietet dem Verfasser Raum, um (nach G. W. F. Hegel¹) äußerlich und subjektiv von der Schrift, der es vorangeschickt ist, zu sprechen.

Die Anregungsinformation (als auslösendes Moment für die subjektive Basisentscheidung, gerade das gewählte Thema zu bearbeiten) habe ich bei der Lektüre der Literaturangaben zu Abschnitt IV („Wirtschaftspolitische Aufgaben, Möglichkeiten und Ziele der regionalen und lokalen Regierungsinstanzen“) im fünften Kapitel von Herbert Gierschs „Allgemeine Wirtschaftspolitik“² bekommen. Literatur über ‚wirtschaftspolitische Aufgaben der Gemeinden‘ ist dort nahezu keine angegeben. Dies erweckte in mir die Vermutung, daß die Gemeinden als wirtschaftspolitische Entscheidungszentren in der Wissenschaft bisher kaum Aufmerksamkeit gefunden haben. Weitere Nachforschungen nach literarischem Niederschlag zu diesem Gegenstandsbereich erhärteten diese Vermutung und führten zu einem Ergebnis, das demjenigen, zu dem Lampert gekommen ist, ähnelt: „... die Gemeinde als Träger, Organ und Objekt der Wirtschafts- und Sozialpolitik“ war „bisher kein zentrales wirtschaftswissenschaftliches Untersuchungsobjekt“³.

Durch diese periphere wissenschaftliche Behandlung war meine wissenschaftliche Neugier, wenn man so will, geweckt. Sie zu befriedigen, bedurfte es der Beseitigung nicht geringer Widerstände verschiedenster Art. Im übrigen scheinen allerdings derartige Widerstände nicht nur bei einer Behandlung der Gemeinde als wirtschaftspolitisches Entscheidungszentrum zu bestehen; vielmehr sind sie anscheinend beispielsweise auch bei allgemein kommunalpolitischen Untersuchungen vorhanden. Wie anders sollte sonst die Aussage von Theodor Eschenburg gewertet werden, daß er mehrfach versucht habe, Studenten für Doktorarbeiten über die

¹ Hegel, Georg Wilhelm Friedrich: Grundlinien der Philosophie des Rechts, neu herausgegeben von Georg Lasson, Philosophische Bibliothek, Band 124, Leipzig 1911, S. 17.

² Giersch, Herbert: Allgemeine Wirtschaftspolitik, Erster Band, Grundlagen, in: Die Wirtschaftswissenschaften, Hrsg. E. Gutenberg, Wiesbaden 1960, S. 267 (künftig zitiert: Allgemeine Wirtschaftspolitik I).

³ Lampert, Heinz: Die Gemeinde als Untersuchungsobjekt in den Wirtschaftswissenschaften, in: Kommunalwissenschaftliche Forschung, Mit Beiträgen von Werner Bockelmann u. a., hrsg. von Wolfgang Haus, Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e. V. Berlin, Bd. 12, Stuttgart - Berlin - Köln - Mainz 1966, S. 209 ff., hier S. 230.

Kommunalpolitik einzusetzen, einige zunächst auch ‚angebissen‘, mit einer Ausnahme aber alle das Rennen aufgegeben hätten⁴?

Die vorliegende Arbeit ist, wie jede wissenschaftliche Arbeit, keine ausschließliche Leistung ihres Verfassers. So sind in die Arbeit neben die durch Zitate gewürdigten Vorleistungen anderer auch Kenntnisse eingegangen, die ich in Seminaren und Vorlesungen meiner akademischen Lehrer sammeln konnte.

Bei ihnen möchte ich mich aufrichtig bedanken. Gerne erinnere ich mich auch der Diskussionen, die ich insbesondere am Beginn der Arbeit mit meinem früheren Kollegen, Herrn Dr. Gerhard Kleinhenz, geführt habe.

Robert Schneider

⁴ Eschenburg, Theodor: Zur politischen Praxis in der Bundesrepublik, Band II, Kritische Betrachtungen 1961 - 1965, München 1966, S. 133.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| Einleitung | 15 |
| <i>A. Gegenstand, Ziel und Methode der Untersuchung</i> | 15 |
| <i>B. Aufbau der Untersuchung</i> | 17 |
| | |
| <i>Erstes Kapitel</i> | |
| Allgemeine Grundlegung | 21 |
| <i>A. Der Begriff Wirtschaftspolitik</i> | 21 |
| I. Die Elemente des Begriffs Politik | 22 |
| 1. Auf Zweckmäßigkeitserwägungen beruhendes Tätigsein | 24 |
| 2. Zum Begriffsmerkmal ‚öffentliches Leben‘ | 26 |
| 3. Das Merkmal ‚leitendes Tätigsein‘ | 27 |
| a) Entscheidung und Anordnung als Merkmale leitenden Tätigseins | 27 |
| b) Die schöpferische Initiative als Merkmal leitenden Tätigseins | 29 |
| c) Die Verantwortung als tragender Urgrund von Entscheidung, Anordnung und Initiative | 29 |
| II. Das Ergebnis des Explikationsprozesses als Basis für die Begriffsbestimmung | 31 |
| 1. Die Begriffsbestimmung von Wirtschaftspolitik | 31 |
| 2. Exkurs: Die Definition von Wirtschaftspolitik in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur | 36 |
| <i>B. Zum Gemeindebegriff</i> | 40 |
| I. Begriffsbestimmung | 40 |
| II. Die Stadt als spezifische Erscheinungsform der Gemeinde | 42 |
| III. Die Stellung der Gemeindeverbände in der Untersuchung | 43 |
| <i>C. Wandlung des Begriffsinhalts der kommunalen Selbstverwaltung</i> | 44 |
| I. Staatsbürgerliche Selbstverwaltung | 44 |

| | |
|---|----|
| II. Rechtsfähige Selbstverwaltung | 46 |
| 1. Begriffsbestimmung | 46 |
| 2. Eigener und übertragener Wirkungskreis | 46 |
| D. Weitere Abgrenzung des Untersuchungsobjektes | 48 |
| I. Abgrenzungen sachlicher Art | 48 |
| 1. Wirtschaftliches Handeln — wirtschaftspolitisches Handeln ... | 48 |
| 2. Regionale Wirtschaftspolitik — Gemeindliche Wirtschaftspolitik | 49 |
| II. Räumliche und zeitliche Abgrenzung | 52 |

Zweites Kapitel

| | |
|--|-----------|
| Rahmenbedingungen gemeindlicher Wirtschaftspolitik | 55 |
| A. <i>Natürliche Ressourcen, demographische Gegebenheiten und Entscheidungen verschiedener Entscheidungsträger</i> | 58 |
| I. Die natürlichen Ressourcen | 58 |
| II. Bevölkerung und Bevölkerungsstruktur | 61 |
| III. Entscheidungen verschiedener Entscheidungsträger | 63 |
| B. <i>Normen der Rechtsordnung</i> | 66 |
| I. Die Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung durch die Rechtsordnung | 66 |
| 1. Der Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland | 66 |
| 2. Die Selbstverwaltung der Gemeinden nach dem Grundgesetz und nach den Länderverfassungen | 67 |
| a) Die kommunale Selbstverwaltung nach dem Grundgesetz .. | 67 |
| b) Die Regelung der gemeindlichen Selbstverwaltung in den Länderverfassungen | 69 |
| 3. Der rechtliche Schutz der gemeindlichen Selbstverwaltung ... | 71 |
| a) Die Gewährleistungspflicht des Bundes | 71 |
| b) Der verfassungsgerichtliche Schutz der Selbstverwaltung der Gemeinden | 72 |
| c) Der Schutz durch die Verwaltungsgerichte | 72 |
| II. Die gesetzlichen finanziellen Möglichkeiten der Gemeinden | 73 |
| 1. Die Bestimmungen über die Finanzhoheit der Gemeinden in den Verfassungen | 73 |
| a) Die Bestimmungen im Grundgesetz | 74 |
| b) Die Bestimmungen der Länderverfassungen | 77 |
| 2. Normen der formellen Finanzordnung der Gemeinden | 79 |
| a) Die Haushaltssatzung der Gemeinden | 80 |
| b) Der Haushaltsplan | 81 |
| c) Die Rücklagen der Gemeinden | 83 |

| | |
|--|----|
| 3. Der gesetzlich zugestandene Entscheidungsspielraum hinsichtlich der Einnahmengestaltung | 85 |
| a) Die Gemeindesteuern | 85 |
| aa) Die Realsteuern | 85 |
| bb) Die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern | 88 |
| b) Gebühren und Beiträge | 90 |
| c) Die Finanzausweisungen der Länder | 92 |
| d) Die Aufnahme von Fremdmitteln | 93 |
| e) Die Nutzung und Veräußerung des Gemeindevermögens | 95 |
| f) Die Einnahmen aus wirtschaftlicher Betätigung | 97 |
| 4. Der Entscheidungsspielraum hinsichtlich der Verwendung der Einnahmen | 98 |

Drittes Kapitel

**Der Prozeß der wirtschaftspolitischen
Entscheidungsbildung (Entscheidungs genesis)
in der Gemeinde, Probleme der Entscheidungskoordination 101
Entscheidungsorgane und potentielle Beeinflusser
wirtschaftspolitischer Entscheidungen**

| | |
|--|-----|
| <i>A. Die Stufen des wirtschaftspolitischen Entscheidungsbildungsprozesses ..</i> | 102 |
| I. Das Erkennen eines Problems | 103 |
| 1. Interne Anregungen | 104 |
| 2. Externe Anregungen | 105 |
| II. Die Entscheidungsvorbereitung | 105 |
| 1. Die Informationsbeschaffung | 106 |
| 2. Die Auswertung der Informationen (Informationsverarbeitung) | 112 |
| a) Die Erfassung der Alternativen | 113 |
| b) Bestimmung der Konsequenzen jeder Alternative | 114 |
| c) Bewertung der Konsequenzen der Alternativen | 116 |
| 3. Beratung im Entscheidungsgremium | 119 |
| III. Die Entscheidung (Der Beschluß) | 121 |
| IV. Die Bekanntmachung der Entscheidung | 122 |
| <i>B. Probleme der Entscheidungs-Koordination</i> | 123 |
| I. Abstimmung der wirtschaftspolitischen Entscheidungen untereinander und mit den Entscheidungen in anderen Sachbereichen | 124 |
| II. Abstimmung wirtschaftspolitischer Entscheidungen zwischen den Entscheidungsorganen verschiedener Gemeinden und zwischen denjenigen von Gemeinden und Gemeindeverbänden | 125 |
| III. Koordination wirtschaftspolitischer Entscheidungen der Entscheidungsorgane von Gemeinden mit denjenigen von Bund bzw. Ländern | 128 |

| | |
|---|-----|
| <i>C. Die Entscheidungsorgane in den Gemeinden</i> | 142 |
| I. Die Vorschriften der Verfassungen | 143 |
| II. Zusammenfassender Überblick über die Entscheidungsorgane in den Gemeinden | 143 |
| <i>D. Personen, Gruppen und Organe von Institutionen, die als Beeinflusser wirtschaftspolitischer Entscheidungen gemeindlicher Entscheidungsorgane in Erscheinung treten können</i> | 145 |
| I. Überlokale (sog. politische) Parteien und Rathausparteien (Wählervereinigungen) | 147 |
| II. Interessenverbände und (Einzel-)Personen | 148 |
| III. (Handwerks-, Industrie- und Handels-)Kammern | 151 |
| 1. Die Industrie- und Handelskammern | 151 |
| 2. Die Handwerkskammern | 152 |
| IV. Die öffentliche Meinung und die örtliche Presse | 153 |
| V. In der Gemeindeverwaltung tätige Personen | 154 |

Viertes Kapitel

| | |
|---|-----|
| Zielsetzungen gemeindlicher Wirtschaftspolitik | 156 |
| <i>A. Das Zustandekommen wirtschaftspolitischer Zielsetzungen in der Gemeinde (Zielbildungsprozeß)</i> | 158 |
| <i>B. Systematische Erörterung gemeindewirtschaftspolitischer Zielsetzungen</i> | 160 |
| I. Steigerung der Rate des örtlichen Wirtschaftswachstums | 161 |
| 1. Theoretische Grundlagen örtlichen Wirtschaftswachstums | 161 |
| 2. Ansatzpunkte zur Steigerung der Rate des örtlichen Wirtschaftswachstums | 166 |
| 3. Kriterien für die Förderung von Nettoinvestitionen | 168 |
| 4. Förderung der Nachfrage von den ‚Exportmärkten‘ nach den in einer Gemeinde angebotenen Gütern und Dienstleistungen | 173 |
| II. Sicherung stetigen örtlichen Wirtschaftswachstums und Verhinderung des Mißbrauchs wirtschaftlicher Machtstellungen | 174 |
| 1. Beseitigung und Vermeidung einer einseitigen Wirtschaftsstruktur | 175 |
| 2. Wirkungen von Disproportionalitäten im örtlichen Wirtschaftsgefüge | 177 |
| 3. Kriterien für die Sicherung stetigen örtlichen Wirtschaftswachstums und für die Verhinderung des Mißbrauchs wirtschaftlicher Machtstellungen | 182 |
| <i>C. Beziehungen zwischen den diskutierten gemeindewirtschaftspolitischen Zielsetzungen, insbesondere Zielantinomie und Zielkomplementarität ..</i> | 184 |

Fünftes Kapitel

| | |
|--|------------|
| Gemeindegewirtschaftspolitische Instrumente | 188 |
| <i>A. Systematisierung gemeindegewirtschaftspolitischer Instrumente</i> | <i>190</i> |
| <i>B. Analyse gemeindegewirtschaftspolitischer Instrumente</i> | <i>194</i> |
| I. Influenzierende hoheitliche Instrumente | 195 |
| 1. Ortsrechtliche Vorschriften über die äußere Gestaltung von baulichen Anlagen und von Werbeanlagen | 196 |
| 2. Die Bauleitplanung | 198 |
| 3. Verkehrsrechtliche Regelungen | 199 |
| 4. Gemeindesteuern | 200 |
| a) Die Gestaltungsmöglichkeiten bei der Gewerbesteuer | 200 |
| aa) Individuelle Vereinbarungen, Stundung und Erlaß | 201 |
| bb) Die Gestaltung der Hebesätze bei der Gewerbesteuer und die Erhebung bzw. Nichterhebung der Lohnsummensteuer | 205 |
| b) Gestaltungsmöglichkeiten bei den örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern | 212 |
| II. Influenzierende nicht-hoheitliche Instrumente | 215 |
| 1. Bereitstellung von anforderungsgerechten Grundstücken und Errichtung von anforderungsgerechten Betriebsgebäuden | 217 |
| 2. Finanzhilfen | 223 |
| a) Gewährung von Darlehen und verlorenen Zuschüssen | 223 |
| b) Beteiligung einer Gemeinde an privaten Betrieben (rechtlich selbständigen wirtschaftlichen Unternehmen) | 227 |
| c) Zinsbeihilfen | 229 |
| d) Sicherheitsleistungen | 231 |
| aa) Rechtliche Grundlagen der Übernahme von Sicherheitsleistungen durch Gemeinden | 232 |
| bb) Formen der Sicherheitsleistung | 232 |
| cc) Die Bürgschaft | 233 |
| III. Informative Instrumente | 237 |
| 1. Werbung | 237 |
| 2. Beratung | 241 |
| <i>C. Zur optimalen Kombination gemeindegewirtschaftspolitischer Instrumente</i> | <i>242</i> |
| Schlußbemerkungen | 244 |
| Literaturverzeichnis | 246 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|------------------|--|
| ABl. | = Amtsblatt |
| AfK | = Archiv für Kommunalwissenschaften |
| AO (RAO) | = (Reichs-)Abgabenordnung vom 13. Dezember 1919 (RGBl. S. 1993), i. d. F. vom 22. Mai 1931 (RGBl. I S. 161), seither vielfach geändert |
| BAnz | = Bundesanzeiger, herausgegeben vom Bundesminister der Justiz |
| Bay | = Bayern, bayerisch |
| BayBS | = Bereinigte Sammlung des bayerischen Landesrechts |
| BayGAG | = Bayerisches Gemeindeabgabengesetz vom 20. Juli 1938 (BayBS I S. 553) |
| BayGemO | = Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern vom 25. Jan. 1952 (GVBl. S. 19) i. d. F. vom 23. Juni 1967 (GVBl. S. 361) |
| BayVerf | = Verfassung des Freistaates Bayern vom 2. Dezember 1946 (GVBl. S. 3) |
| BBauG | = Bundesbaugesetz vom 23. Juni 1960 (BGBl. I S. 341) |
| BGB | = Bürgerliches Gesetzbuch vom 18. August 1896 (RGBl. S. 195), seither vielfach geändert |
| BGBI. I, II, III | = Bundesgesetzblatt, Teil I, Teil II, Teil III |
| Brem | = Bremen |
| BrhStVerf | = Verfassung für die Stadt Bremerhaven vom 4. November 1947 (BremGBI. S. 291) i. d. F. der Ortsgesetze vom 18. Mai 1960 (BremGBI. S. 66) |
| BVerfGE | = Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts |
| BVerfGG | = Gesetz über das Bundesverfassungsgericht vom 12. März 1951 (BGBl. I S. 243) i. d. F. des Gesetzes vom 3. August 1963 (BGBl. I S. 589) |
| BVerwGE | = Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts |
| BW | = Baden-Württemberg, baden-württembergisch |
| BWGemO | = Gemeindeordnung für Baden-Württemberg vom 25. Juli 1955 (GBl. S. 129) i. d. F. vom 6. Juli 1965 (GBl. S. 165) |
| BWKAG | = Kommunalabgabengesetz für Baden-Württemberg vom 18. Februar 1964 (GBl. S. 71) |
| BWVerf | = Verfassung des Landes Baden-Württemberg vom 11. November 1953 (GBl. S. 173) |
| DGO | = Deutsche Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935 (RGBl. I S. 49) |
| DÖV | = Die öffentliche Verwaltung, Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik |
| DVBl | = Deutsches Verwaltungsblatt |
| DVO | = Durchführungsverordnung |
| EinfGRealStG | = Einführungsgesetz zu den Realsteuergesetzen vom 1. Dezember 1936 (RGBl. I S. 961) i. d. F. des Gesetzes vom 27. Dezember 1951 (BGBl. I S. 996) |
| FA | = Finanzarchiv |
| FAZ | = Frankfurter Allgemeine Zeitung für Deutschland, D-Ausgabe |

- GBL. = Gesetzblatt
- GemHVO = Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung) vom 4. September 1937 (RGBl. I S. 921)
- GemO = Gemeindeordnung
- GewStG = Gewerbesteuergesetz i. d. F. vom 25. Mai 1965 (BGBl. I S. 459), zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. Januar 1968 (BGBl. I S. 53)
- GG = Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. I S. 1), mehrfach geändert
- GkGNW = Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit vom 26. April 1961 (GVBl. S. 190) i. d. F. des Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen sowie des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit vom 25. Februar 1964 (GVBl. S. 45)
- GrStG = Grundsteuergesetz vom 1. Dezember 1936 (RGBl. I S. 986) i. d. F. der Bekanntmachung vom 10. August 1951 (BGBl. I S. 519), mehrfach geändert, zuletzt durch Gesetz vom 24. August 1965 (BGBl. I S. 905)
- GUG = Gesetz über die Umwandlung kurzfristiger Inlandsschulden der Gemeinden vom 21. September 1933 (RGBl. I S. 647) i. d. F. vom 29. März 1935 (RGBl. I S. 456)
- GVBl. = Gesetz- und Verordnungsblatt
- HandwO = Gesetz zur Ordnung des Handwerks (Handwerksordnung) i. d. F. vom 28. Dezember 1965 (BGBl. 1966 I S. 2)
- HBKWP I = Handbuch der Kommunalen Wissenschaft und Praxis, herausgegeben in Verbindung mit den kommunalen Spitzenverbänden im Auftrage des Forschungsinstitutes für Sozial- und Verwaltungswissenschaften an der Universität Köln von Hans Peters, Erster Band, Kommunalverfassung, Berlin - Göttingen - Heidelberg 1956
- HBKWP III = Handbuch der Kommunalen Wissenschaft und Praxis, herausgegeben in Verbindung mit den kommunalen Spitzenverbänden von Hans Peters, Dritter Band, Kommunale Finanzen und kommunale Wirtschaft, Berlin - Göttingen - Heidelberg 1959
- HdB = Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, Dritte, völlig neu bearbeitete Auflage, unter Mitarbeit von zahlreichen Fachgelehrten und praktischen Betriebswirten, herausgegeben von Hans Seischab und Karl Schwantag, Stuttgart 1956 ff.
- HdF I = Handbuch der Finanzwissenschaft, Zweite völlig neubearbeitete Auflage, herausgegeben von Wilhelm Gerloff und Fritz Neumark, Erster Band, Tübingen 1952 ff.
- HdSW = Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, zugleich Neuauflage des Handwörterbuchs der Staatswissenschaften, herausgegeben von Erwin von Beckerath u. a., Stuttgart - Tübingen - Göttingen 1956 ff.
- Hess = Hessen, hessisch
- HessGemO = Hessische Gemeindeordnung vom 25. Februar 1952 (GVBl. I S. 11) i. d. F. vom 17. Dezember 1964 (GVBl. I S. 209)
- HessVerf = Verfassung des Landes Hessen vom 1. Dezember 1946 (GVBl. S. 229)
- HGB = Handelsgesetzbuch vom 10. Mai 1897 (RGBl. S. 219)
- HmbVerf = Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6. Juni 1952 (GVBl. S. 117)

| | |
|-----------|---|
| IHKG | = Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern vom 18. Dezember 1956 (BGBl. I S. 920) |
| JbNST | = Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik |
| KAG | = (Preußisches) Kommunalabgabengesetz vom 14. Juli 1893 (GS S. 152) |
| MinBlFin | = Ministerialblatt des Bundesministers der Finanzen |
| Nds | = Niedersachsen, niedersächsisch |
| NdsGemO | = Niedersächsische Gemeindeordnung vom 4. März 1955 (GVBl. S. 55) i. d. F. vom 9. Januar 1967 (GVBl. S. 4) |
| NdsVerf | = Vorläufige niedersächsische Verfassung vom 13. April 1951 (GVBl. S. 103) i. d. F. vom 29. Febr. 1956 (GVBl. S. 13) |
| NJW | = Neue Juristische Wochenschrift |
| NW | = Nordrhein-Westfalen, nordrhein-westfälisch |
| NWGemO | = Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 28. Oktober 1952 (GVBl. S. 283) i. d. F. vom 25. Februar 1964 (GVBl. S. 45) |
| NWVerf | = Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 28. Juni 1950 (GVBl. S. 127) mit Änderungsgesetz vom 11. Mai 1954 (GVBl. S. 131) |
| RGBl. | = Reichsgesetzblatt Teil I (seit 1922) |
| RGZ | = Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen |
| RHO | = Reichshaushaltsordnung vom 31. Dezember 1922 (RGBl. 1923 II S. 17) i. d. F. vom 14. April 1930 (RGBl. II S. 693) |
| RhPf | = Rheinland-Pfalz, rheinland-pfälzisch |
| RhPfGemO | = Selbstverwaltungsgesetz für Rheinland-Pfalz vom 27. September 1948 (GVBl. S. 335) i. d. F. vom 25. September 1964 (GVBl. S. 145) |
| RhPfVerf | = Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18. Mai 1947 (GVBl. S. 209) i. d. F. vom 19. Januar 1952 (GVBl. S. 45) |
| ROG | = Raumordnungsgesetz vom 8. April 1965 (BGBl. I S. 306) |
| RücklVO | = Rücklagenverordnung vom 5. Mai 1936 (RGBl. I S. 435) |
| Saarl | = Saarland, saarländisch |
| SaarlGemO | = Saarländisches Gesetz Nr. 788 über die Selbstverwaltung der Gemeinden, Ämter und Landkreise (Kommunalselbstverwaltungsgesetz) vom 15. Jan. 1964 (ABl. S. 123) |
| SaarlVerf | = Verfassung des Saarlandes vom 15. Dezember 1947 (ABl. S. 1077) mit mehreren Änderungsgesetzen |
| SchlH | = Schleswig-Holstein, schleswig-holsteinisch |
| SchlHGemO | = Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein vom 24. Jan. 1950 (GVBl. S. 25) i. d. F. vom 21. April 1964 (GVBl. S. 39) |
| SchlHLS | = Landessatzung für Schleswig-Holstein vom 13. Dez. 1949 (GVBl. 1950 S. 3) i. d. F. vom 15. März 1962 (GVBl. S. 123) |
| SchrVfS | = Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften |
| StabG | = Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 (BGBl. I S. 582) |
| WRV | = Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919 (Weimarer Verfassung) (RGBl. S. 1383) |
| ZfN | = Zeitschrift für Nationalökonomie |
| ZgesStW | = Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft |

Einleitung

A. Gegenstand, Ziel und Methode der Untersuchung

Gegenstand der vorliegenden Untersuchung ist die multifunktionale Organisation Gemeinde, und zwar als wirtschaftspolitisches Entscheidungszentrum, das durch Entscheidungsprozesse gekennzeichnet wird. Dabei wird eine konkrete Situation, die Verhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland, zugrunde gelegt.

Das *Ziel* der Arbeit ist, wie (nach unserer Auffassung) allgemein das Ziel wissenschaftlicher Bemühungen, auf das Erkennen eines Gegenstandsbereiches gerichtet: Die gemeindliche Wirtschaftspolitik in ihrer Verursachung durch menschliche Entscheidungen soll untersucht werden. Auf die wirtschaftspolitischen Entscheidungen der zuständigen gemeindlichen Entscheidungsorgane, als Wurzel der gemeindlichen Wirtschaftspolitik, richtet sich also unser Interesse.

Das Phänomen der wirtschaftspolitischen Entscheidung der Entscheidungsorgane wird, als tragendes Element, in den Mittelpunkt unserer Bemühungen gestellt. Die Feststellung, daß die Wirtschaftspolitik im allgemeinen und die gemeindliche Wirtschaftspolitik im besonderen auf die Entscheidungen der zuständigen Entscheidungsorgane zurückzuführen ist, ist nicht neu. Dennoch finden sich bis in die jüngste Zeit in der Fachliteratur Vorstellungen, die den Eindruck erwecken, als ob es sich bei der Wirtschaftspolitik um eine zwangsläufige, mechanistisch-determinierte Entwicklung handle. Mit Hilfe des entscheidungsorientierten Ansatzes gelingt es, deterministische Vorstellungen (die beispielsweise Grundlagen der Gedankengänge von Karl Marx sind) zu überwinden.

Die *Methode*, das Finden des Weges zum Ziel der Untersuchung, wird von den dem Gegenstand eigentümlichen Schwierigkeiten gefordert. Die Komplexität des Untersuchungsgegenstandes verlangt, die Erkenntnisse verschiedener Wissenschaftsdisziplinen (wie der Wirtschaftswissenschaft, der Rechtswissenschaft, der Wissenschaft von der Politik, der Soziologie, der Psychologie) miteinander zu verbinden. Insofern kann unser Vorgehen als ‚interdisciplinary approach‘ angesehen werden. Diese Durchbrechung disziplinärer Schranken ist nach unserer Ansicht eine unerläßliche Notwendigkeit, wenn wir zu empirisch gehaltvollen Aussagen über die Gemeinde als wirtschaftspolitisches Entscheidungszentrum kommen wollen¹.

Das Ziel der Arbeit wird dadurch zu erreichen versucht, daß der Gegenstandsbereich durch ein nach logischen Prinzipien geordnetes Gefüge empirisch-kognitiver Sätze erfaßt und abgebildet wird. Solche Sätze (Aussagen) sollen uns über die Beschaffenheit der realen Gegenstände der erfahrbaren Wirklichkeit in einer Weise informieren, daß über die Frage hinaus nach dem, *was* vorliegt, auch eine Antwort darauf gegeben werden kann, *warum* die Sachverhalte so oder so sind.

Die Untersuchung wird also auf die (Zusammenhänge) klärende, deskriptive und systematisierende Darstellung (unter Benutzung theoretischer Erkenntnisse) beschränkt. Grundsätzlich besteht nicht die Absicht, Probleme, die zur gesetzlichen Regelung anstehen (*de lege ferenda*), in die Arbeit in entsprechender Weise mit einzubeziehen. So bleiben Fragen, die sich auf die Finanzreform, insbesondere die Gemeindefinanzreform², die Neuordnung der Verwaltungsgrenzen und die kommunale

¹ In dem allgemeinen Gehalt dieser Aussage wissen wir uns mit Giersch einig: Giersch, Herbert: Allgemeine Wirtschaftspolitik I, a.a.O., S. 21 f. Vgl. auch: Köttgen, Arnold: Die Gemeinde als Gegenstand wissenschaftlicher Forschung, in: AfK, 1. Jg./1962, 1. Halbjahresband, S. 3 ff., hier S. 17 ff.

² Einen gedrängten historischen Überblick bis zum Jahre 1957 über die finanzwissenschaftliche Diskussion des permanenten Problems von Gemeindefinanz- bzw. -steuerreformen gibt Horster, Robert: Die Reform des deutschen Gemeindesteuersystems, Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten, N. F. Heft 16, hrsg. von G. Schmölders, Berlin 1958, S. 11 ff.; vgl. auch das noch heute vielzitierte Gutachten von Popitz, Johannes: Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, Gutachten, erstattet der Studiengesellschaft für den Finanzausgleich, Berlin 1932. Vgl. zum Problemkreis der Gemeindefinanzreform aus der Vielzahl der Veröffentlichungen ferner: Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, Zur gegenwärtigen Problematik der Gemeindefinanzen (abgeschlossen am 11. Juli 1959), Köln 1959; Görg, Hubert: Geschichtliche Entwicklung und gegenwärtige Problematik des kommunalen Finanzsystems, in: Kommunale Finanzen, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 8, Stuttgart 1960, S. 7 ff.; Heckt, Wilhelm: Zur Gemeindefinanzreform, in: DÖV, 15. Jg., März 1962, Heft 6, S. 207 ff.; Schriftenreihe der Forschungsstelle der Friedrich-Ebert-Stiftung: Kommunale Finanzreform, Hannover 1962; Schriftenreihe des Forschungsinstituts der Friedrich-Ebert-Stiftung: Zur Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, Tatsachen, Probleme und Möglichkeiten, Hannover 1964; Döring, Ewald: Kritische Analyse der Vorschläge zur Gemeindesteuerreform, Diss. Frankfurt/M. 1964 (vgl. auch die dort angeführte Literatur); Kommission für die Finanzreform, Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart - Köln - Berlin - Mainz 1966; Die Finanzreform und die Gemeinden, Mit einer Einführung von Fritz Neumark und Beiträgen von Wilhelm Heckt u. a., Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e. V. Berlin, Bd. 14, Stuttgart - Berlin - Köln - Mainz 1966; Institut „Finanzen und Steuern“, Die große Finanzreform - Gutachten -, Heft 80, Bonn 1966; Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (Hrsg.): Kommunale Finanzreform, Stellungnahme zu den Vorschlägen der Sachverständigenkommission für die Finanzreform, o. O. (Wiesbaden) 1967; Littmann, Konrad, unter Mitarbeit von Peter Halm, Dorothea Moock und Christa Littmann-Steding: Die Gestaltung des kommunalen Finanzsystems unter raumordnungspolitischen Gesichtspunkten, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Abhandlungen, Bd. 50, Hannover 1968, S. 48 ff., S. 91 ff.

Gebietsreform³ beziehen, grundsätzlich unberücksichtigt. Auch die Beantwortung der Fragen, ob wirtschaftspolitische Entscheidungen gemeindlicher Entscheidungsorgane mit einer angestrebten optimalen räumlichen Ordnung vereinbar sind oder wenn nicht, durch welche Änderungen des bestehenden Zustandes bessere Ergebnisse erzielt werden könnten, muß in dieser Arbeit offenbleiben⁴.

Die Behandlung der beispielhaft angeführten Probleme würde, nach unserer Ansicht, größtenteils über den durch das Thema gesteckten Rahmen hinausgehen. Außerdem möchten wir Aussagen, die mit Problemen der Gemeinden zusammenhängende Reformen fordern, den Vertretern der an solchen Neuregelungen dieser Sachverhalte Interessierten bzw. den Wissenschaftlern überlassen, die beauftragt sind, entsprechende Gutachten zu erstellen oder die sich bei ihrer wissenschaftlichen Tätigkeit etwa nach der Maxime von Karl Marx richten, daß es darauf ankommt, die Welt zu verändern.

Wenn normative Aussagen nicht zu umgehen sind, werden wir uns bemühen, sie als unsere Auffassung kenntlich zu machen.

B. Aufbau der Untersuchung

Da der Untersuchungsgegenstand höchst komplex ist, soll, bevor wir uns der Untersuchung selbst zuwenden, im Interesse der Übersichtlichkeit der dabei zu beschreibende Weg skizziert werden.

³ Über die im Zusammenhang mit der Verwaltungsneugliederung auftretenden Fragen liegt ein umfangreiches Schrifttum vor. Die folgenden Literaturangaben können daher nur eine Auswahl darstellen: Die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland, Gutachten des Sachverständigenausschusses für Raumordnung, Stuttgart 1961; Bahrdt, Hans Paul: Die Gemeinde in der Industriegesellschaft, Köln 1962, S. 35 ff.; Isbary, Gerhard: Raumordnung und territoriale Verwaltungsgliederung, in: Raumordnung und kommunale Selbstverwaltung, o. O. o. J. (1962), S. 59 ff.; Deutscher Gemeindetag und Deutscher Landkreistag (Hrsg.): Die Region als neue Raumordnungseinheit, o. O. 1964; Weber, Werner: Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung? Empfehlen sich gesetzgeberische Maßnahmen der Länder und des Bundes? Welchen Inhalt sollten sie haben? Gutachten für den 45. Deutschen Juristentag, in: Verhandlungen des Fünfundvierzigsten Deutschen Juristentages, Karlsruhe 1964, hrsg. von der Ständigen Deputation des Deutschen Juristentages, Bd. I (Gutachten), Teil 5, München und Berlin 1964 (vgl. auch die umfangreichen Literaturangaben in dieser Abhandlung); Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, Zwischengemeindliche Zusammenarbeit II, Ergänzung und Weiterführung, Köln 1966, S. 39 ff.; Bewerunge, Lothar: Das Ende der Zwerggemeinden, Nordrhein-Westfalen macht Fortschritte beim Schaffen lebensfähiger Kommunen, in: FAZ, D-Ausgabe, vom 24. August 1967, Nr. 195, S. 2.

⁴ Vgl. dazu beispielsweise: Storbeck, Dietrich: Die wirtschaftliche Problematik der Raumordnung, Eine Untersuchung über Notwendigkeit, Ziele und Mittel der Raumordnung im System der Marktwirtschaft, Volkswirtschaftliche Schriften, hrsg. von J. Broermann, Heft 47, Berlin 1959, insbes. S. 82 f. (künftig zitiert: Die wirtschaftliche Problematik der Raumordnung).