

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 49

WALTER BÜCKMANN

Verfassungsfragen bei den
Reformen im örtlichen Bereich



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

WALTER BÜCKMANN

Verfassungsfragen bei den Reformen im örtlichen Bereich

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 49

Verfassungsfragen bei den Reformen im örtlichen Bereich

Von

Dr. Walter Bückmann



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1972 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1972 bei Alb. Sayffaerth, Berlin 61
Printed in Germany
ISBN 3 428 02697 7

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	11
<i>Erster Abschnitt</i>	
Probleme der Kommunalreform in der Gegenwart	15
<i>I. Reformbedürftigkeit des örtlichen Bereichs</i>	15
<i>II. Ziele, Mittel und Leitbilder der Kommunalreform</i>	22
1. Reformziele, Reformmittel und ihre Wertigkeit	22
2. Die technischen Maßstäbe der Effektivität, Effizienz und Rationalität	26
3. Die Integrationsmaßstäbe des Demokratie-, Rechtsstaats-, Sozialstaats- und Bundesstaatsprinzips	28
4. Erörterungen zum Verhältnis der Reformzielbestimmungen ...	34
5. Das Gemeinwohl als beherrschendes Verfassungsleitbild	38
<i>III. Verfassungsinterpretation der Selbstverwaltungsgarantie und des Prinzips der kommunalen Selbstverwaltung</i>	42
1. Die kommunale Selbstverwaltung im Licht der älteren Lehre und Rechtsprechung	42
2. Ergänzende Interpretation der kommunalen Selbstverwaltung ..	47
3. Der Einfluß des Demokratie-, Rechtsstaats-, Sozialstaats- und Bundesstaatsprinzips auf die Interpretation der Selbstverwaltungsgarantie	49
4. Die Selbstverwaltungsgarantie als Kompetenzregelung eigenverantwortlich gestalteter Übernahme und Erfüllung örtlicher Aufgaben	53
5. Die Selbstverwaltungsgarantie und die kommunale Selbstverwaltung als Verfassungsprinzip	55
6. Verfassungskonforme Interpretation der Selbstverwaltungsgarantie und des Verfassungsprinzips der kommunalen Selbstverwaltung	57
a) Die allseitige Regelungsbefugnis des örtlichen Aufgabenbereichs	57
b) Die Eigenverantwortung im demokratischen und sozialen Rechtsstaat	64

c) Grundrechte und kommunale Selbstverwaltung	65
d) Die Einordnung der kommunalen Selbstverwaltung in den demokratischen und sozialen Rechtsstaat	68
e) Der Gesetzesrahmen als begrenzte Eingriffsermächtigung und Förderungsverpflichtung der staatlichen Gewalt	73
<i>IV. Das gemeinwohlgerechte Selbstverwaltungsprinzip unter besonderer Berücksichtigung der Verfassungsrechtsprechung</i>	<i>76</i>

Zweiter Abschnitt

Die Reform der kommunalen Aufgabenordnung in Verbindung mit der Gebiets- und Finanzreform unter den Aspekten der Effektivität und der Integration	82
<i>I. Reformkonzeption unter dem Leitbild der Effektivität — Beispielfälle —</i>	<i>82</i>
1. Beispielfall Wachtberg	82
2. Beispielfall Windeck	83
3. Beispielfall Netphen	84
4. Beispielfall Welver	84
5. Beispielfall Zülpich	85
6. Beispielfall Brakel	86
7. Beispielfall Monschau	86
8. Beispielfall Dinslaken	87
9. Beispielfall Nauheim	88
10. Beispielfall Eiterfeld	89
11. Beispielfall Kiel	89
<i>II. Erörterungen zu einer örtlichen Reformkonzeption unter den Leitbildern der Effektivität und der Integration</i>	<i>92</i>
1. Aussagefähigkeit relevanter Grundsätze und Zielbestimmungen der Verfassung	92
2. Die gemeinwohlgerecht konzipierte Gemeinde im gegenwärtigen Staat	96
a) Erörterungen zum verfassungskonformen Gemeindebegriff ..	96
b) Gemeindebegriff und Gebietsreform	100
c) Die Gemeinde unter den Leitbildern der Verfassung	104

3. Leistungsfähigkeit und Verwaltungskraft zur Aufgabenerfüllung und Ausgabenverantwortung	109
4. Reichweite und Begrenzung der allseitigen Kompetenz zur Aufgabenübernahme und Aufgabenerfüllung	112
5. Die Aufgaben im örtlichen Bereich und ihr regionaler Ausgleich	118
6. Grenzen des Aufgabenverbundes zwischen Staat und Gemeinden	123
7. Die Übereinstimmung der Aufgaben- und Ausgabenverantwortung	126

Dritter Abschnitt

Die Reform der gemeindlichen Zuständigkeitsordnung sowie der institutionellen und funktionellen Verwaltungsorganisation 131

<i>I. Effektivität und Integration in ihren Auswirkungen auf die örtliche Organisationsreform</i>	131
1. Interdependenzen zwischen den Reformaspekten	131
2. Die Integrationsziele und ihre Verwirklichung bei der Organisation	132
<i>II. Die institutionelle und funktionelle Organisation der örtlichen Verwaltung unter Berücksichtigung des Zusammenspiels zwischen Vertretungs- und Verwaltungsorgan</i>	137
1. Effektivität und örtliche Verwaltungsorganisation	137
2. Die rationale Aufbau- und Ablauforganisation im Rahmen der Verfassungsleitbilder	139
a) Problematik einer rationalen Organisation im örtlichen Bereich	139
b) Die Rationalisierung der Ablaufphasen	146
c) Die Problematik der Planung und ihrer Verbesserung	148
d) Die Rationalisierung der Entscheidung	152
e) Die Verbesserung der Kontrolle	154
3. Die Elemente der Organisation und ihre Beziehungen	157
4. Die Erhöhung der Leistungsfähigkeit des Verwaltungspersonals ..	163
5. Die Automation in der örtlichen Verwaltung	166
<i>III. Überlegungen zu der Reform der kommunalen Zuständigkeitsordnung</i>	169
1. Folgerungen aus anderen Reformkomplexen und den Erfordernissen der Organisationsreform	169
2. Die Zuständigkeitsabgrenzung zwischen örtlichem Vertretungsorgan und Verwaltungsbehörde	172

3. Zuständigkeitsprobleme bei Ausschüssen, Beiräten und beratenden Gremien bei gemeindlichen Einrichtungen, Veranstaltungen und Betrieben	176
<i>IV. Das künftige Bürger-Gemeinde-Verhältnis</i>	185
1. Problematische Entwicklungstendenzen	185
2. Erörterungen zur Einführung plebiszitärer Elemente in die Gemeindeverfassungen	187
3. Grundsätze der leitbildgerechten Verwaltung	189
Thesen	195
Literaturverzeichnis	198
Sachregister	217

Vorwort

Die Untersuchungen von Dr. iur. Walter Bückmann, dem Ersten Beigeordneten der Stadt Dinslaken, über „Verfassungsfragen bei den Reformen im örtlichen Bereich“ stehen mit meinen vielfältigen Erörterungen zur Kommunalreform im Forschungsinstitut der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer im engsten Zusammenhang. Trotz dieser Anregungen stellt die genannte Schrift eine selbständige und eigenverantwortliche Leistung des Verfassers dar, weil sie auf eigener Stellungnahme zum Schrifttum und auf eigener Verwaltungserfahrung beruht.

Die Reformen im örtlichen Bereich reichen von den Zwerggemeinden bis zu den zentralen Orten, von den Gemeinden als Empfängern von Bedarfszuschüssen bis zu den sog. abundanten Gemeinden, von den selbständigen bis zu den mehrfach verflochtenen Gemeinden innerhalb von Gemeindeverbindungen und Gemeindeverbänden etc. Gebiets- und Verwaltungsreform im örtlichen Bereich erscheinen oft als Ausdruck bloßer Verwaltungsvereinfachung mit der Erwartung technischer Effektivität als Folge einer Maßstabsvergrößerung ohne Beachtung der gewandelten Aufgaben- und Finanzierungsprobleme und ohne Rücksicht auf den Integrationswert von Verfassungszielen.

Die Reformfragen im örtlichen Bereich sind entfaltungsfähig und ergänzungsbedürftig. Bückmanns Untersuchungen betreffen nicht nur Probleme des Verfassungs- und Verwaltungsrechts, sondern auch Aspekte der Verfassungs- und Verwaltungslehre in beträchtlichem Umfang. Seine Darlegungen reichen von der Reformbedürftigkeit des örtlichen Bereiches bis zu den Grundsätzen der leitbildgerechten Verwaltung und umfassen die Reformvorgänge und eine erneuerte Verfassungsinterpretation der kommunalen Selbstverwaltung unter den Gesichtspunkten der Effektivität und der Integration; sie verbinden die Aufgaben-, Gebiets- und Finanzreform einerseits und erörtern die Zuständigkeitsreform der Gemeindeorgane in institutioneller und funktioneller Hinsicht andererseits. Die Ausführungen regen zur Durchdringung der Reformprobleme an, die dem wissenschaftlichen Verständnis und der Verwaltungserfahrung erschlossen werden. Die Arbeit verweist auf die Notwendigkeit sorgfältiger Analysen und Planungen im konkreten Fall unter Berücksichtigung der technischen Maßstäbe und der Verfassungsziele, um den gesellschaftlichen Bedürfnissen der Men-

schen durch Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung besser als bisher entsprechen zu können. Damit wird der Selbstverwaltungsreform der Vorzug vor der Beendigung der gemeindlichen Selbstverwaltung gegeben, die im Schrifttum gelegentlich schlicht festgestellt wird.

Kommunalreformen auf regionaler Ebene erscheinen als wichtige Ergänzungen zur Gemeinde- und Kreisreform, nicht jedoch als Ersatz für diese. Ein standortbezogenes Landesentwicklungsprogramm macht aber Aufgabenverlagerungen mit Schwerpunktwanderung zwischen den Gemeinden und von den kleineren zu den umfassenderen Gemeinwesen sichtbar, was die Bedeutung der Regionalstädte und Regionalkreise in den Ländern für das Reformprogramm unterstreicht. Neben den Regionalstädten, die überwiegend Sitz eines Hauptzentrums sind, gibt es aber noch Nebenzentren, Mittelzentren und Kleinzentren, die zu den Einzugsbereichen der Hauptzentren gehören und denen jeweils eine unbestimmte Zahl benachbarter Gemeinden zugeordnet ist. Entsprechendes gilt für Planungs- oder für Verwaltungsregionen, deren Aufbau- und ggf. Ablauforganisation die örtlichen Gemeinwesen betreut. Sie bezwecken den Leistungsausgleich im Regionalverband, soweit er im örtlichen Bereich entweder nur teilweise oder gar nicht zu bewirken ist. Die Wirksamkeit zentralörtlicher Aufgabenerfüllung in der Region setzt die Erfüllung örtlicher Angelegenheiten ohne Zentralität durch die Gemeinden voraus. Die Erhöhung der Mindestanforderungen an die örtlichen Gemeinwesen steigert ihre Leistungserfordernisse im größeren Raum, solange die Verbundenheit der Einwohner gewahrt wird und die Selbstverantwortung noch finanziell den sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Bedürfnissen entspricht. Verkümmern in kleinen Orten und Überforderung in allzu großen Städten können allerdings die kommunale Selbstverwaltung gefährden.

Speyer, den 12. Januar 1972

Professor Dr. Dr. Erich Becker

Einleitung

Staat und Gesellschaft, Parlamente und Verwaltungen, Wissenschaft und Praxis sind in der Gegenwart mit der Problematik der Verwaltungsreform befaßt, die im örtlichen Bereich in der Realisation ist. Modelle und Leitbilder von Teilreformen des örtlichen Bereichs, die von der Rechtsprechung wohl als die sachgerechte Erfüllung des Gemeinwohlprinzips akzeptiert werden, lassen allerdings zum Teil den Eindruck entstehen, als werde den Leitbildern der Verfassung nicht die Beachtung geschenkt, die ihnen gebührt. Es dominieren daher vielfach technische, wenn auch zumeist an sich richtige Überlegungen zur Effektivität der Verwaltung, zu ihrer automationsgerechten Organisation und Begrenzung und ihrer effektiven Aufbau- und Ablauforganisation.

Daher soll versucht werden, die Gesichtspunkte zu erweitern und zu ergänzen, hinter das Instrumentarium der Reformmittel zu schauen und zu fragen, welchen Sinn und welche Zielsetzung Reformmaßnahmen haben sollen und müssen, wem sie dienen; oder zu fragen, ob und inwieweit die örtliche Verwaltungsreform das Schicksal der künftigen Gesellschaft beeinflußt, um Klarheit zu gewinnen, inwieweit die Reform darüber entscheidet, inwieweit die Bürger das Gemeinwesen in seiner verfassungsmäßigen Grundstruktur annehmen und an ihm teilhaben. Möglicherweise müßte dabei bedacht werden, daß die jungen Glieder der künftigen Gesellschaft sich nicht nur in ein perfekt rationales System einfügen lassen, sondern auch Einfluß nehmen wollen, mehr Einfluß, als die Bürgerschaft heute auf die Besorgung der öffentlichen Angelegenheiten im örtlichen Bereich hat. Vielleicht ist eine solche Fragestellung mit dazu geeignet, das zum Teil sicherlich ungelöste Problem des Verhältnisses der jungen Generation zum Gemeinwesen aufzuhellen.

Wir fragen damit gleichzeitig nach Leitbildern, nach Leitgedanken der Reform, deren meist erwähnte Effektivität, Demokratie und Gemeinwohlgerechtigkeit sind, wobei später eingehender erörtert werden muß, was darunter zu verstehen ist.

Ganz im Vordergrund aller Betrachtungen steht die Effektivität, hier zunächst verstanden als die Summe aller technischen Gesichtspunkte¹,

¹ Im Anschluß an *Wagner*, Neubau, S. 4 ff., der alle Reformmaßstäbe unter die Hauptmaßstäbe Effektivität und Integrationswert subsumiert.