

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

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

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*

<b>Die Reform der kommunalen Aufgabenordnung in Verbindung mit der Gebiets- und Finanzreform unter den Aspekten der Effektivität und der Integration</b>	<b>82</b>
<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
<b>Thesen</b>	195
<b>Literaturverzeichnis</b>	198
<b>Sachregister</b>	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 Gesichtspunkte<sup>1</sup>,

---

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