

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 128

**Die bürgerchaftliche Selbstverwaltung
unter den Notwendigkeiten
des egalitären Sozialstaats**

Eine Untersuchung am Beispiel des Großstadtbezirks

Von

Peter H. Krämer



Duncker & Humblot · Berlin

PETER H. KRÄMER

**Die bürgerschaftliche Selbstverwaltung unter
den Notwendigkeiten des egalitären Sozialstaats**

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 128

Die bürgerschaftliche Selbstverwaltung unter den Notwendigkeiten des egalitären Sozialstaats

Eine Untersuchung am Beispiel des Großstadtbezirks

Von

Dr. Peter H. Krämer



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1970 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1970 bei Alb. Sayffaerth, Berlin 61
Printed in Germany

Vorwort

Die im Herbst 1969 abgeschlossene Arbeit lag im Februar der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Johannes-Gutenberg-Universität in Mainz als Dissertation vor.

Dank schulde ich, nächst meinen Eltern und meiner Frau, Herrn Prof. Dr. H. H. Rupp für die Förderung und kritische Durchsicht der Arbeit.

Schließlich gilt mein Dank der Stiftung Volkswagenwerk und dem Land Rheinland-Pfalz, deren Promotionsstipendien die Arbeit finanziell ermöglichten.

Kaiserslautern, den 30. April 1970

Peter H. Krämer

Inhaltsübersicht

Einleitung	11
§ 1 Organisation und Rechtsstellung der Ortsbezirke nach den Gemeindeordnungen der Flächenstaaten Westdeutschlands	13
<i>A. Auszug aus den Gemeindeordnungen</i>	13
<i>B. Der Begriff „Ortsbezirk“</i>	19
<i>C. Die Organisation des Bezirks</i>	19
I. Die Bezirksvertretung	20
1. Zusammensetzung und Mitgliederwahl	20
2. Aufgaben	24
a) Beratungsfunktion	25
b) Entscheidungsfunktion	26
II. Die Bezirksverwaltungsstelle	28
III. Der Vorsteher des Bezirks	29
<i>D. Rechtsstellung des Bezirks</i>	30
<i>E. Folgerungen</i>	33
<i>F. Zusammenfassung zu § 1</i>	34
<i>Exkurs I: Ähnliche Erscheinungsformen in Bayern und Baden-Württemberg</i>	36
1. Die unechte Teilortswahl in Baden-Württemberg	36
2. Die bayerischen Ortsausschüsse	38
§ 2 Die Selbstverwaltung auf kommunaler und unterkommunaler Ebene	40
<i>A. Der Begriff der kommunalen Selbstverwaltung</i>	40
I. Die körperschaftliche Selbstverwaltung	41
1. Die eigenen Angelegenheiten der Gemeinde als Angelegenheiten dezentralisierter Staatsverwaltung	42
2. Die eigenen Angelegenheiten der Gemeinde als überpositiv-originäre Gemeindeangelegenheiten	48
3. Versuch einer Bestimmung des Begriffs der eigenen Angelegenheiten der Gemeinde aus einer Interpretation des Art. 28 Abs. 2 GG in der Gesamtverfassung	54
a) Der Rechtsstaat	56
b) Der Sozialstaat	59
c) Das Verhältnis zwischen Rechts- und Sozialstaat	60
d) Die Konkordanzfunktion der Landesgesetzgeber	64
e) Ergebnis: Die eigenen Angelegenheiten der Gemeinde	68

II. Die bürgerschaftliche Selbstverwaltung	71
1. Herkömmliche Begriffsbestimmung — Das Ehrenamt	71
a) Das Verhältnis des kommunalen Ehrenamtes zur Landesverwaltung	73
b) Das Verhältnis des kommunalen Ehrenamtes zur Kommunalbürokratie	74
2. Versuch einer Bestimmung des Begriffs der bürgerschaftlichen Selbstverwaltung aus einer Interpretation des Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG in der Gesamtverfassung	76
a) Das Demokratieprinzip	77
b) Das Verhältnis zwischen Demokratie und Rechtsstaat	79
c) Das Verhältnis zwischen Demokratie und Sozialstaat	80
d) Die Wechselwirkung zwischen Demokratie, Rechts- und Sozialstaat	82
e) Ergebnis: Die Stellung der bürgerschaftlichen Selbstverwaltung in diesem System — Die Unmöglichkeit einer Aufspaltung des Selbstverwaltungsbegriffs	89
<i>B. Die Selbstverwaltung auf unterkommunaler Ebene</i>	<i>92</i>
I. Der soziologische Unterschied zwischen der Gemeinde und ihren Untergliederungen	93
II. Der Unterschied zwischen kommunaler und unterkommunaler Selbstverwaltung	95
1. Aufgaben	96
a) Bezirkseigene Angelegenheiten	96
b) Übertragene Gemeindeaufgaben	97
2. Repräsentation	100
III. Folgerungen	102
<i>Exkurs II: Die eingemeindete Stadtumlandgemeinde als Ortsbezirk</i>	<i>103</i>
1. Gründe einer Eingemeindung	103
2. Besonderheiten bei der Bezirksbildung	106
<i>C. Die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung durch Selbstverwaltung auf unterkommunaler Ebene — Kritik der landesrechtlichen Regelungen</i>	<i>108</i>
I. Das Gemeindebild der Gesetzgeber	108
II. Die Bezirksgröße	109
III. Die Bezirksvertretung	110
1. Wahl	111
2. Aufgaben	112
a) Beratung	112
b) Entscheidungskompetenz in Bezirksangelegenheiten	113
IV. Die Bezirksverwaltungsstelle — Die Bezirksdeputationen	114
V. Der Bezirksvorstand	117
VI. Folgerungen	118
<i>D. Zusammenfassung zu § 2</i>	<i>119</i>

<i>Exkurs III: Zur Stärkung bürgerschaftlicher Selbstverwaltung durch Vergemeinschaftung</i>	122
1. Gründe für eine Vergemeinschaftung	122
2. Kritik	123
§ 3 Vorschläge zu einer Regelung de lege ferenda	126
A. <i>Soziologische Vorüberlegungen</i>	126
B. <i>Möglichkeiten einer Konkordanz zwischen Demokratie und egalitärem Sozialstaatsprinzip innerhalb der Großstadt</i>	128
I. Leitende Gesichtspunkte	128
1. Die Bedeutung der Bürokratie	128
2. Der Funktionswandel des Ehrenamtes	129
3. Abstimmung der bürokratischen Notwendigkeiten mit dem Erfordernis bürgerschaftlicher Steuerung und Überwachung	131
a) Die zweckrationale Organisation der Kommunalbürokratie	132
b) Möglichkeiten und Bedingungen einer Demokratisierung ..	136
c) Zusammenspiel zwischen Bürokratie und Bürgerschaft	139
II. Praktische Folgerungen	140
1. Der innerkommunale Aufbau der Kommunalbürokratie	140
2. Die innerkommunale Realisierung des Demokratiegebotes	143
a) Die Gemeindevertretung	143
b) Der Bezirksrat	145
aa) Überwachungsfunktion	145
bb) Sanktionsmöglichkeiten	146
cc) Beratungsfunktion	147
3. Folgerungen für die Bezirksgröße und den Begriff der Großstadt	148
C. <i>Zusammenfassung zu § 3</i>	149
Schluß	151
Literaturverzeichnis	152

Einleitung

„Je tiefer die durchschnittliche Ebene der Entscheidungen und der Lebensplanung gelegt wird, um so mehr gerät sie von den eisigen Höhen der zentralen und anonymen Unverantwortlichkeit wieder in das milde Tal des Menschlichen, des Sittlichen und der Freiheit¹.“ Dieser einem stark zivilisationskritischen Aufsatz entnommene Satz steht stellvertretend für die Entfremdung in der viele Zeitgenossen der Bürokratie als einem nicht überschaubaren, intern ungemein differenzierten, nach außen dennoch monolithisch wirkenden, nach unerforschlichen Gesetzmäßigkeiten tätigen, riesenhaften Apparat gegenüberüberstehen.

Den unvermittelsten Eindruck einer unüberbrückbaren Distanz zwischen Verwaltenden und Verwalteten hat wohl der, auf den die Großstadt in ihrer Totalität vielschichtiger Beziehungen und Abhängigkeiten tagtäglich einwirkt: der Großstädter.

Die von der Zivilisationskritik entworfene düstere Skizze kann nun einem Staatswesen, das sich nach Art. 1 Abs. 1 seiner Verfassung primär zum Schutze individueller Freiheit konstituiert versteht, nicht gleichgültig sein, scheint sie doch zu besagen, daß die augenfällige Realität der Staatlichkeit, ihre Verwaltungsorganisation, geradezu dahin angelegt ist, dem Individuum nicht in dessen letztlich umfassender Einzigartigkeit, sondern ausschließlich in seiner Funktionalität, soweit sie das staatliche Interesse von Fall zu Fall jeweils berührt², zu erfassen und so zu ihrem Objekt zu degradieren³.

Es ist daher zu fragen, welcher Ort der kommunalen Selbstverwaltung als der Ordnungsmaxime eines repräsentativen Verdichtungsraumes realer Abhängigkeiten und Bezüge im System der die Staatlichkeit Westdeutschlands im Ganzen konstituierenden und Art. 1 Abs. 1 GG konkretisierenden Verfassungsmaximen des Sozialstaats, des Rechtsstaats und der Demokratie, zukommt. Damit hängt zusammen die Frage, ob das in Art. 28 Abs. 2 i. V. m. Abs. 1 S. 2 GG konstituierte Prinzip tauglich ist, das Zusammenspiel zwischen den ge-

¹ Röpke, Die Massengesellschaft und ihre Probleme, S. 35.

² Morstein Marx, Arch. re-soz. Phil., 1956, S. 51 (357).

³ Hämmerlein, Öffentlichkeit und Verwaltung, S. 1 ff., der (S. 4) auch auf die symptomatische Existenz eines „Vereins gegen Behördenwillkür“ hinweist.

nannten Staatsfundamentalnormen zu konkretisieren und real erfahrbar zu machen oder ob, wenn es das nicht zu leisten vermag, es sich in einer derartigen Krise befindet, die nurmehr die Köttgensche⁴ Alternative offen läßt, entweder die ursprüngliche genossenschaftliche Substanz der Gemeinde wieder herzustellen oder, sollte dies unmöglich sein, die Selbstverwaltung als Organisationsform abzuschaffen.

Vorliegende Arbeit setzt sich deshalb zum Ziel, den Standort der kommunalen Selbstverwaltung unter den Gegebenheiten einer nach technischen Kriterien funktionalisierten Verwaltungsumwelt neu zu bestimmen und Möglichkeiten der Realisierung des von Art. 28 GG umschlossenen normativen Anspruchs aufzuzeigen.

Sie sucht dieses Ziel dadurch zu erreichen, daß sie von den in den Gemeindeordnungen einiger Bundesländer vorgesehenen Möglichkeiten zur Aktivierung der Großstadtbewohner für die Selbstverwaltung ihrer Gemeinde ausgeht, anhand dieser Regelungen eine Neuordnung des Selbstverwaltungsbegriffs versucht und sich bemüht, die Tauglichkeit der hierbei gewonnenen Kriterien durch deren Umsetzung in Formen innerkommunaler Verwaltungspraxis zu belegen.

Es bleibt anzumerken, daß nur die Gemeindeordnungen der westdeutschen Flächenstaaten, nicht auch die Verfassungen der Stadtstaaten herangezogen wurden. Dies erklärt sich daraus, daß die Selbstverwaltung von Stadtstaaten, da bei diesen Kommunal- und Landesverwaltung untrennbar verbunden ist, einen anderen Stellenwert in der Staatsorganisation einnehmen könnte als die Selbstverwaltung der den Flächenstaaten eingegliederten Gemeinden und so für die kommunale Selbstverwaltung in ihrer typischen Erscheinungsform nicht repräsentativ sein kann.

§ 1 Organisation und Rechtsstellung der Ortsbezirke nach den Gemeindeordnungen der Flächenstaaten Westdeutschlands

A. Auszug aus den Gemeindeordnungen¹

I. Gemeindeordnung für Baden-Württemberg²

§ 75

(1) In Gemeinden mit mehr als 100 000 Einwohnern können zur Förderung des örtlichen Gemeinschaftslebens durch die Hauptsatzung Stadtbezirke eingerichtet werden. In den Stadtbezirken können Bezirksbeiräte gebildet werden.

(2) In den äußeren Stadtbezirken kann eine örtliche Verwaltung eingerichtet werden.

(3) In Gemeinden mit räumlich getrennten Wohnbezirken können durch die Hauptsatzung Gemeindebezirke eingerichtet und in den Gemeindebezirken Bezirksräte gebildet werden. Für die Einrichtung von örtlichen Verwaltungen gilt Abs. 2 entsprechend.

§ 76

(1) Die Mitglieder des Bezirksbeirates (Bezirksbeiräte) werden vom Gemeinderat nach jeder regelmäßigen Wahl zum Gemeinderat auf die Dauer von 3 Jahren bestellt. Die Zahl der Bezirksbeiräte wird durch die Hauptsatzung bestimmt. Bei der Bestellung der Bezirksbeiräte soll das Abstimmungsergebnis im Gemeindebezirk bei der letzten regelmäßigen Wahl zum Gemeinderat berücksichtigt werden.

(2) Der Bezirksbeirat ist zu wichtigen Angelegenheiten, die den Gemeindebezirk betreffen, zu hören. Der Bezirksbeirat hat ferner die Aufgabe, die örtliche Verwaltungsbehörde in allen wichtigen Angelegenheiten zu beraten.

(3) Vorsitzender des Bezirksbeirates ist der Bürgermeister oder ein von ihm Beauftragter. Im übrigen finden auf den Geschäftsgang die

¹ Den Gemeindeordnungen Schleswig-Holsteins und des Saarlandes sind Ortsbezirke unbekannt.

² Vom 25. 7. 1955 (Ges. Bl. S. 129); 6. Abschn., 2. Titel: Förderung der Selbstverwaltung in Großstädten und Gemeinden mit räumlich getrennten Wohnbezirken.