

Schriften zum Öffentlichen Recht

---

Band 270

# Die kommunalen Spitzenverbände

Interessenvertretung und Verwaltungsreform

Von

Friedrich Geißelmann



Duncker & Humblot · Berlin

**FRIEDRICH GEISSELMANN**

**Die kommunalen Spitzenverbände**

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

**Band 270**

# Die kommunalen Spitzenverbände

Interessenvertretung und Verwaltungsreform

Von

Friedrich Geißelmann



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten  
© 1975 Duncker & Humblot, Berlin 41  
Gedruckt 1975 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65  
Printed in Germany  
ISBN 3 428 03416 3

## Vorwort

Die vorliegende Abhandlung hat zwei Aspekte. Zum einen ist sie den Untersuchungen über Verbände zuzurechnen, einem Gebiet, über das eine umfangreiche Literatur vorliegt und wo es darauf ankam, die Besonderheiten der kommunalen Spitzenverbände herauszuarbeiten, zum anderen dem Bereich der Kommunalpolitik, der in der politischen Wissenschaft bisher stark vernachlässigt wurde. Zwar ist die Erforschung der Gemeinden, insbesondere der Städte, in der letzten Zeit stark vorangetrieben worden, nicht zuletzt mit Hilfe der kommunalen Spitzenverbände selbst, doch überwiegen hier noch bei weitem die Beiträge von soziologischer und wirtschaftswissenschaftlicher Seite. Die immer dringender werdenden Probleme der Kommunalpolitik sollten jedoch auch von der politischen Wissenschaft stärker behandelt werden. Dazu soll hier ein Beitrag geleistet werden.

Diese Arbeit ist die überarbeitete Fassung einer Dissertation, die vom Fachbereich Sozial- und Verhaltenswissenschaften, Pädagogik der Universität Tübingen angenommen wurde. Sie wurde von Prof. Eschenburg angeregt und mit helfendem Rat und wohlwollender Kritik begleitet und befördert. Dafür schulde ich ihm besonderen Dank.

Die Arbeit wäre nicht möglich gewesen ohne die bereitwillige Unterstützung durch die kommunalen Spitzenverbände. Sie ermöglichten mir die Einsichtnahme in ihre Akten. Da jedoch der eigentliche Vorgang der politischen Einflußnahme nur geringen schriftlichen Niederschlag findet, war noch wesentlichlicher die Bereitschaft, mir zu Gesprächen zur Verfügung zu stehen. In einer großen Anzahl von Interviews mit Verbandsgeschäftsführern, Abgeordneten, Ministerialbeamten und Ministern ergaben sich zahlreiche zusätzliche Informationen. Wegen des vertraulichen Charakters der Gespräche werden diese nur mit dem Vermerk Interview zitiert. Allen Gesprächspartnern sei für ihr Entgegenkommen herzlich gedankt.

*Friedrich Geißelmann*



## Inhaltsverzeichnis

<i>Einleitung</i> .....	11
<i>Erstes Kapitel: Die Organisation der kommunalen Spitzenverbände</i> ....	16
I. Die Geschichte der kommunalen Interessenvertretung .....	16
II. Die Organisation der einzelnen Verbände .....	19
a) Aufbau und Abgrenzung .....	19
b) Das Verhältnis von Bundes- und Landesverbänden .....	30
c) Die Rolle der Geschäftsstellen .....	33
III. Die innerverbandliche Willensbildung .....	36
IV. Die Beratung durch die Verbände und das Verhältnis zu den Fachverbänden .....	41
V. Das Zusammenwirken der kommunalen Spitzenverbände .....	46
VI. Kommunalpolitiker als Landtagsabgeordnete .....	52
<i>Zweites Kapitel: Das Verhältnis der kommunalen Gruppen zueinander</i> 59	
I. Das Verhältnis von Landkreisen und Gemeinden .....	63
a) Die kommunalverfassungsrechtliche Ausgestaltung des Ver- hältnisses in Baden-Württemberg .....	65
b) Die Aufgaben der Landkreise .....	82
II. Die Sonderregelungen für das Verhältnis von Landkreis und mittleren Städten .....	89
III. Die territoriale Reform der kleinen Gemeinden .....	104
IV. Das Stadt-Umland-Problem .....	126
V. Die Reform der Landkreise und die Grundsätze des Verwaltungs- aufbaus .....	143
VI. Die weitere Entwicklung des Verhältnisses der Verbände zuein- ander .....	154
<i>Drittes Kapitel: Das Verhältnis von Staats- und Selbstverwaltung</i> .....	160
I. Das Verhältnis von Land und Landkreis in der Landkreisordnung Baden-Württemberg .....	162
a) Die Diskussion um den kommunalen Landrat .....	162
b) Die Beratungen des Landtags und die Frage der unteren Ver- waltungsbehörde .....	176
c) Die Entscheidung des Landtags über den staatlichen Einfluß auf die Bestellung des Landrats und seines Stellvertreters ..	187

II. Die weitere Entwicklung des Verhältnisses von Staats- und Selbstverwaltung .....	192
<i>Viertes Kapitel: Die Adressaten der kommunalen Spitzenverbände ....</i>	207
I. Die Parteien .....	207
II. Die rechtliche Regelung der Anhörung der kommunalen Spitzen- verbände .....	222
III. Die Parlamente .....	236
IV. Regierungen und Ministerien .....	251
V. Die Öffentlichkeitsarbeit .....	263
<i>Fünftes Kapitel: Die Frage der Sonderbehörden und das Verhältnis zu den anderen Interessenverbänden .....</i>	266
I. Die sachliche Problematik der Sonderbehörden .....	266
II. Die politische Entscheidung über die Sonderbehörden .....	272
III. Das Verhältnis zu den anderen Interessenverbänden .....	284
<i>Sechstes Kapitel: Die Frage der inneren Gemeindeverfassung und die Vertretung der Interessen der Hauptverwaltungsbeamten .....</i>	289
I. Die Vertretung der haupt- und der ehrenamtlich Tätigen in den Verbänden .....	289
II. Die Frage der inneren Gemeindeverfassung .....	292
III. Die persönlichen Interessen der Hauptverwaltungsbeamten ....	306
<i>Siebentes Kapitel: Das Verhältnis der kommunalen Selbstverwaltung zum Bund .....</i>	309
<i>Schluß .....</i>	326
<i>Literaturverzeichnis .....</i>	340

## **Abkürzungsverzeichnis**

<b>BV</b>	= Bundesvereinigung (der kommunalen Spitzenverbände)
<b>BW</b>	= Baden-Württemberg
<b>Bm.</b>	= Bürgermeister
<b>DGT</b>	= Deutscher Gemeindetag
<b>DLT</b>	= Deutscher Landkreistag
<b>DST</b>	= Deutscher Städtetag
<b>DStB</b>	= Deutscher Städtebund
<b>DSTGB</b>	= Deutscher Städte- und Gemeindebund
<b>GO</b>	= Gemeindeordnung
<b>GTBW</b>	= Gemeindetag Baden-Württemberg
<b>HGT</b>	= Hessischer Gemeindetag
<b>IM</b>	= Innenminister
<b>KPV</b>	= Kommunalpolitische Vereinigung der CDU/CSU
<b>LKO</b>	= Landkreisordnung
<b>LKT</b>	= Landkreistag (bei Landesverbänden)
<b>NW</b>	= Nordrhein-Westfalen
<b>Nds.</b>	= Niedersachsen
<b>OB</b>	= Oberbürgermeister
<b>OKD</b>	= Oberkreisdirektor
<b>Rhpf.</b>	= Rheinland-Pfalz
<b>SH</b>	= Schleswig-Holstein
<b>ST</b>	= Städtetag (bei Landesverbänden)
<b>StV</b>	= Städteverband
<b>WGT</b>	= Württembergischer Gemeindetag



## Einleitung

### Die Fragestellung der Untersuchung

In der Literatur über die politische Willensbildung in der Bundesrepublik spielen Untersuchungen über die Interessenverbände eine erhebliche Rolle. Von der Forschung wurden dabei vor allem diejenigen Verbände behandelt, die bestimmte Berufsgruppen oder soziale Schichten der Bevölkerung repräsentieren. Die kommunalen Spitzenverbände<sup>1</sup>, die ganz anders aufgebaut sind, wurden demgegenüber bisher nicht hinlänglich beachtet. Ein Grund dafür ist sicherlich, daß ihre Arbeit sich nicht im selben Maß unter den Augen der Öffentlichkeit abspielt. Auch daß ihre Effektivität in manchen Punkten geringer ist als die anderer Verbände oder des teilweise vergleichbaren Bundesrats, mag eine Rolle spielen. Jedoch ist darüber hinaus in der wissenschaftlichen Diskussion das ganze Gebiet der Kommunalpolitik vernachlässigt, sowohl die Fragen der Willensbildung in den Gemeinden, wie die Kommunalpolitik der Länder und des Bundes.

Bei den kommunalen Spitzenverbänden handelt es sich um Organisationen, die nach der Art von Interessenverbänden aufgebaut sind und wirksam werden. Von anderen Interessenverbänden unterscheiden sie sich jedoch durch die Art ihrer Mitglieder: öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaften, die einen Teil der öffentlichen Gewalt ausmachen und neben Bund und Ländern eine dritte Ebene des Staates bilden. Man hat sie daher unter den Oberbegriff „Interessenverbände der öffentlichen Hand“ gebracht<sup>2</sup>.

Die zentrale Frage ist, wie sich diese besondere Zusammensetzung der Mitgliedschaft auswirkt auf die Organisationsform, Verbandsziele und die Art des Vorgehens der Verbände. Diese Frage ist auch ent-

---

<sup>1</sup> Unter kommunalen Spitzenverbänden sollen hier nicht nur die Bundes-, sondern auch die Landesverbände verstanden werden. Dies entspricht auch dem Sprachgebrauch der Verbände selbst und ist notwendig, um diese drei Verbände von anderen kommunalen Verbänden, wie etwa dem Verband kommunaler Unternehmen, zu unterscheiden.

<sup>2</sup> *Ekhard Pohle*, „Interessenverbände der öffentlichen Hand“, in: *Verwaltungsarchiv* 53 (1962), S. 201 - 240, 333 - 382. Definition S. 218: „Interessenverbände der öffentlichen Hand sind Interessenverbände, aus deren organisatorischem Aufbau und mitgliedschaftlicher Zusammensetzung sich ein bestimmender Einfluß von Körperschaften und (oder) Anstalten des öffentlichen Rechts ergibt.“

scheidend dafür, wie man die kommunalen Spitzenverbände theoretisch einordnen will.

Sie selbst wehren sich energisch dagegen, als Interessenverbände angesehen zu werden<sup>3</sup>, da sie nicht wie jene private Interessen vertreten. Es seien öffentliche Anliegen, ja ideelle Zwecke<sup>4</sup>, die die Gesamtheiten von Bürgern beträfen, die in den Selbstverwaltungskörperschaften leben. Diese Argumentation, die sich aus dem deutschen Anti-Verbands-Affekt erklärt und angesichts dessen sogar verständlich ist, geht davon aus, daß die privaten Interessen etwas gegenüber dem Gemeinwohl Negatives darstellen und daß innerhalb der kommunalen Körperschaften schon der Ausgleich der privaten Interessen erfolgt. In der Literatur wurde dagegen der Einwand vorgebracht<sup>5</sup>, auch aus den Körperschaften öffentlichen Rechts ergäben sich wiederum Interessen. Auch der öffentliche Bereich zerfalle infolge der Verschiedenheit der Aufgabengebiete und der Rechtsträger, die sie erfüllen, in Interessen, die sich nicht mit dem Gemeinwohl identifizieren lassen und zueinander in Konkurrenz treten können. Diese Wertrelativität erlaube es, von Interessen und Interessenvertretung zu sprechen.

Dies ist zweifellos richtig, und die Satzungen der Verbände sprechen ja auch davon, daß die Interessen der Mitglieds-körperschaften vertreten werden sollen; jedoch handelt es sich im Unterschied zu anderen Interessenverbänden nicht um persönliche Interessen, oder ist dies wenigstens nur zum Teil so, sondern um die Interessen von Körperschaften, um die Erhaltung des Spielraums für eine selbständige Betätigung der lokalen Gremien.

Wenn auch feststeht, daß die kommunalen Spitzenverbände schon auf Grund ihrer Form den Interessenverbänden zugerechnet werden müssen<sup>6</sup>, so ist doch in erster Linie interessant, was diese Verbände von anderen Verbänden unterscheidet. Das Problem ist also, welche Ergebnisse der Verbandstheorie auf die kommunalen Spitzenverbände übertragen werden können und wie weit sie modifiziert werden müssen.

Die neuere Forschung zum Interessenpluralismus versteht die Verbände als Teil des politischen Systems, nicht wie die Gruppentheorie

<sup>3</sup> Otto Ziebill, „Die kommunalen Spitzenverbände“, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, ed. Hans Peters, Bd. 1: Kommunalverfassung, Berlin 1956, S. 581 - 596, S. 589; und: Otto Ziebill, Die kommunalen Spitzenorganisationen als Interessenverbände?, in: Archiv für Kommunalwissenschaft 1968, S. 207 ff.; vgl. auch die Äußerungen, die bei Jürgen Bertram: Staatspolitik und Kommunalpolitik (= Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften, Berlin, Bd. 15), Stuttgart 1967, S. 82 - 87 wiedergegeben werden.

<sup>4</sup> Ziebill, Die kommunalen Spitzenverbände, S. 585.

<sup>5</sup> Pohle, S. 218.

<sup>6</sup> Dies wird etwa von Bertram, S. 82, 189, betont.

Bentleys dieses als bloßes Resultat der verschiedenen Interessen<sup>7</sup>. Als unabhängige Variable, die Form, Intensität, Reichweite, Spielraum und Effektivität der Verbandspolitik bestimmen, führt Eckstein die offizielle Politik, die Struktur der Entscheidungsgremien, die politische Kultur des Landes und verschiedene, dem Verband eigentümliche Strukturmerkmale an<sup>8</sup>. Diese Abhängigkeit der Verbandspolitik vom politischen System läßt sich auch für die kommunalen Spitzenverbände zeigen.

Ausschlaggebend für den Charakter der Verbandspolitik sind die Ziele der Verbände. Wesentlich ist vor allem, daß die Verteilungsproblematik, an der die Theorie des Interessenpluralismus entwickelt wurde<sup>9</sup>, für diese Verbände im Hintergrund steht. Sie spielt nur herein in der Frage der Verteilung der Finanzen, ist aber auch hier insofern anders gelagert, als es sich ja nicht um die Verteilung des Sozialprodukts zugunsten bestimmter Bevölkerungsschichten handelt. Der Kern der Arbeit der kommunalen Spitzenverbände betrifft die Frage der Machtverteilung zwischen den verschiedenen Stufen des Staates. Die Frage ist vergleichbar mit der von Naschold definierten Statuspolitik: den Konflikten, die durch Veränderungen in der Position und der Rollenstruktur entstehen<sup>10</sup>. Sie unterscheidet sich allerdings insofern von diesen Fragen, als es sich nicht um den Status einer Person (Personengruppe) handelt, sondern um den von politischen Körperschaften. Daraus ergeben sich auch Konsequenzen hinsichtlich der Wirkungsmethoden und des Stils der Verbände. Im Gegensatz etwa zu den Ärzteverbänden, die von einer hohen Statuspolarisation ihrer Mitglieder ausgehen<sup>11</sup>, was teilweise zu einer aggressiven Druckpolitik führt, sind die kommunalen Spitzenverbände auf Kooperation ausgerichtet. Dies gilt, obwohl ihre Interessen zu denen der Länder teilweise in einem antagonistischen Verhältnis stehen. Diese Interessen innerhalb der Verwaltung, wobei auch die Landesverwaltung einbezogen wird, sind das Thema der Arbeit. Um diese Zusammenhänge deutlich zu machen, muß in stärkerem Maße als in anderen Arbeiten über Interessenverbände auch auf den Inhalt ihrer Ziele eingegangen werden.

Nicht nur Ziele und Methoden der kommunalen Spitzenverbände unterscheiden sich von denen anderer Verbände, sondern auch ihre

---

<sup>7</sup> Vgl. dazu: Verbände und Gesetzgebung. Die Einflußnahme der Verbände auf die Gestaltung des Personalvertretungsgesetzes, ed. Otto Stammer, Köln 1965, S. 9 ff.

<sup>8</sup> *Harry Eckstein*, *Pressure group politics*. London 1960, S. 15 ff.

<sup>9</sup> *Frieder Naschold*, *Kassenärzte und Krankenversicherungsreform*. Freiburg 1967, S. 26.

<sup>10</sup> *Naschold*, S. 31.

<sup>11</sup> *Naschold*, S. 106 ff.