

Otto N. Bretzinger

Die Kommunalverfassung der DDR

Ihre Einordnung in die Tradition und ihr Beitrag
zur Fortentwicklung des deutschen Kommunalrechts



Nomos Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	11
Gang der Arbeit	15
Erster Teil:	
Der Weg zur Kommunalverfassung 1990	17
§ 1 Die Reorganisation der Verwaltung in der SBZ	17
I. Der Wiederaufbau der Verwaltung	18
II. Die Demokratische Gemeindeordnung	20
III. Die »kommunale Selbstverwaltung« in der SBZ	24
1. Das marxistisch-leninistische Verständnis von kommunaler Selbstverwaltung	25
2. Die »kommunale Selbstverwaltung« in der Ideologie der SED und das Wesen des »demokratischen Zentralismus«	26
§ 2 Der Weg zum zentralisierten Einheitsstaat	28
I. Die territoriale Neugliederung 1952	28
II. Die administrative Reform 1952	31
III. Die Beseitigung der letzten Reste kommunaler Selbstverwaltung	33
§ 3 Die Reformen und Dekonzentrationsmaßnahmen seit den sechziger Jahren	37
I. Die Ordnungen über die Aufgaben und die Arbeitsweise der örtlichen Volksvertretungen und ihrer Organe 1961	38
II. Das GöV 1973 als erste umfassende und einheitliche Kodifikation des Rechts der örtlichen Verwaltung	40
III. Die Neufassung des GöV 1985	45
§ 4 Die Genese der Kommunalverfassung vom 17.5.1990	48
I. Die Herbstrevolution 1989	48
II. Die 10. Tagung des Zentralkomitees der SED am 10.11. 1989	50
III. Die Aktivitäten des »Runden Tisches«	52
IV. Die Erarbeitung des Entwurfs der Kommunalverfassung	55
V. Die Beratung und Verabschiedung der Kommunalverfassung durch die Volkskammer	59
VI. Die verfassungsrechtliche Absicherung der kommunalen	

Selbstverwaltung und die Überleitung der Kommunalverfassung im Rahmen der Wiedervereinigung	61
Zweiter Teil:	
Die materiell-rechtliche Bedeutung der Kommunalverfassung	63
1. Abschnitt :	
Die Schaffung kompatibler Strukturen durch die Kommunalverfassung	64
§ 5 Die kommunale Rechtssubjektivität	66
I. Die Tradition der gemeindlichen Rechtssubjektivität	66
II. Die konstitutiven Merkmale und der Inhalt des Begriffs »Gebietskörperschaft«	68
III. Die Rechtssubjektivität der Landkreise	71
IV. Die Landkreise als Gemeindeverbände	72
V. Die gesetzliche Rechtssubjektgarantie des Landkreises	73
VI. Resümee	74
§ 6 Die kommunalrechtliche Kompetenzregelung	74
I. Überblick über die kommunale Aufgabenstruktur nach der Kommunalverfassung und ihre Grundlage im traditionellen deutschen Kommunalrecht	76
II. Der kommunale Aufgabendualismus	78
III. Die Problematik des Aufgabenumfangs	83
IV. Die Problematik der Aufgabenfinanzierung	89
V. Die interkommunale Kompetenzverteilung	98
VI. Resümee	104
§ 7 Die kommunale Rechtsetzungskompetenz	105
I. Die kommunalverfassungsrechtlichen Regelungen und ihre Einordnung in das bundesdeutsche Kommunalrecht	107
II. Kritische Würdigung	114
§ 8 Die innerorganisatorische Gliederung des Gemeindegebiets	117
I. Die Bildung von Stadtbezirken und Ortsteilen nach der Kommunalverfassung	118
II. Bemerkungen zur innergemeindlichen Gliederung in den neuen Ländern	122
§ 9 Die Einordnung der inneren gemeindlichen Verfassungsorganisation in den neuen Ländern in die Rechtstradition deutschen Kommunalrechts	126
I. Die traditionellen deutschen Gemeindeverfassungssysteme	128

II. Die Berücksichtigung ostdeutscher Kommunalrechtstradition durch die Statuierung der inneren Gemeindeverfassungsstruktur	133
III. Resümee	135

2. Abschnitt :

Die Fortentwicklung des deutschen Kommunalrechts durch die Kommunalverfassung 136

§ 10 Die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung durch die Zurücknahme der kommunalgesetzlichen Regelungsdichte	137
I. Die beschränkte Verfassungsautonomie der kreisfreien Städte mit über 100.000 Einwohnern und der Gemeinden mit ehrenamtlichem Bürgermeister	139
1. Die Einengung der kommunalen Organisationshoheit als Folge staatlicher Verrechtlichungstendenzen	140
2. Die staatliche Organisationsgewalt zur Regelung der Kommunalverfassung	142
3. Zur Vereinbarkeit der §§ 23 Abs.2 S.4, 28 Abs.5 KVerf mit Art.28 Abs.2 GG	143
4. Zum Umfang der den größeren kreisfreien Städten in § 28 Abs.5 KVerf eingeräumten inneren Verfassungsautonomie	147
5. Die organisatorische Gestaltungsbefugnis der kleineren Gemeinden in bezug auf die Stellung des Bürgermeisters	149
6. Die Berücksichtigung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung	152
7. Resümee	153
II. Die fakultative gesetzliche Institutionalisierung der Stadtbezirksverfassung in den größeren kreisfreien Städten	155
1. Die kommunalverfassungsrechtlichen Ausgestaltungen innerstädtischer Gliederungen in den alten Bundesländern	156
2. Die gesetzliche Determinierung der gemeindlichen Organisationshoheit in bezug auf die innere Stadtgliederung	159
3. Der Umfang der gemeindlichen Organisationskompetenz bei der satzungsrechtlichen Institutionalisierung eines bezirklichen Vertretungsorgans	164
4. Die gemeindliche Organisationskompetenz in bezug auf die Stellung des bezirklichen Vollzugsorgans	169
5. Die Organisationskompetenz zur Einrichtung einer Bezirksverwaltung	171
6. Resümee und kritische Würdigung	172

III.	Das Formwahl- und Formerfindungsrecht der kommunalen Gebietskörperschaften bei der öffentlichen Bekanntmachung ihrer Satzungen	175
1.	Das Bekanntmachungsrecht in den alten Ländern	177
2.	Umfang und Grenzen des Formwahl- und Formerfindungsrechts	179
3.	Kritische Würdigung	182
§ 11	Die kommunalgesetzlich eröffnete bürgerschaftliche Partizipation und die plebiszitären Elemente der Kommunalverfassung	185
I.	Die Bestandsaufnahme und die Wirksamkeit der in der Kommunalverfassung verankerten Bürger- und Einwohnerbeteiligung	187
II.	Bürgerschaftliche Partizipation durch schlichte Mitwirkungsmöglichkeiten	190
III.	Der Bürgerentscheid und das Bürgerbegehren als plebiszitäre Elemente der Kommunalverfassung	195
IV.	Der Verzicht auf bürgerschaftliche Partizipation und Plebiszite auf Landkreisebene	204
V.	Der Verzicht auf die unmittelbare demokratische Legitimation des gemeindlichen Vollzugsorgans	205
VI.	Resümee	210
§ 12	Kommunalrechtliche Neuentwicklungen in bezug auf die innere gemeindliche Verfassungsorganisation	213
I.	Die Stellung des gemeindlichen Vollzugsorgans	214
1.	Die kommunalgesetzliche Stellung des Bürgermeisters	216
2.	Die kommunalgesetzlich eröffneten verfassungsorganisatorischen Varianten	221
II.	Der Vorsitz in der Gemeindevertretung	224
1.	Die monokratische Besetzung des Vertretungsvorsitzes	226
2.	Die kollegiale Besetzung des Vertretungsvorsitzes	227
III.	Resümee	229
§ 13	Die kommunalrechtlichen Neuentwicklungen außerhalb der gemeindlichen Binnenorganisation	231
I.	Die Wahrnehmung übergemeindlicher Aufgaben durch Gemeinden über die Institutionalisierung von Zweckverbänden	231
II.	Das Rechtsinstitut des Kommunalvertrags	237
III.	Der kommunalgesetzliche Kompetenztitel für die kommunale Entwicklungszusammenarbeit	242
IV.	Resümee	245

Zusammenfassung und Thesen	247
I. Zur Genese der Kommunalverfassung	247
II. Zur Einordnung der Kommunalverfassung in die deutsche Kommunalrechtstradition	247
III. Zur Fortentwicklung des deutschen Kommunalrechts durch die Zurücknahme der staatlichen Regelungsdichte	249
IV. Zur kommunalgesetzlich eröffneten bürgerschaftlichen Partizipation	252
V. Zu den kommunalrechtlichen Neuentwicklungen in bezug auf die innere gemeindliche Verfassungsorganisation	254
VI. Zu den kommunalrechtlichen Neuentwicklungen außerhalb der gemeindlichen Binnenorganisation	255
Literaturverzeichnis	257