Zeitschrift: Plan : Zeitschrift für Planen, Energie, Kommunalwesen und Umwelttechnik = revue suisse d'urbanisme

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Landesplanung

Band: 33 (1976)

Heft: 5

Artikel: Die Gemeindereform in Baden-Württemberg

Autor: Füsslin

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-783561

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 09.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Die Gemeindereform in Baden-Württemberg

Von Ministerialrat Dr. Füsslin, Stuttgart

Einleitung

Anfangs Juli 1974 hat der Landtag von Baden-Württemberg zwei Gemeindereformgesetze verabschiedet.

- *Das Besondere Gemeindereformgesetz* regelt den Zusammenschluss zahlreicher Gemeinden mit Wirkung vom 1. Januar 1975 und die Bildung von zahlreichen Verwaltungsgemeinschaften mit Wirkung vom 1. Juli 1975.
- *Das Allgemeine Gemeindereformgesetz* enthält die Vorschriften über die Rechtsfolgen und die Durchführung der einzelnen Reformmassnahmen.

Mit diesen beiden Gesetzen hat die Gemeindereform in unserem Land ihren Abschluss gefunden. Die Reform hat 1968 begonnen. Der Reformprozess hat mithin 6 Jahre gedauert. Er hat die gemeindliche Verwaltungsgliederung des Landes tiefgreifend verändert.

Am 1. Januar 1968 betrug die Zahl der Gemeinden 3379.

Am 1. Januar 1975 wird sie 1107 betragen.

Am 1. Januar 1968 betrug die Zahl der Gemeinden

bis 500 E	955
bis 1000 E	1803
bis 2000 E	2553

Am 1. Januar 1975 wird sie betragen:

Gemeinden

bis 500 E	55
bis 1000 E	100
bis 2000 E	297

Die 1107 Gemeinden verteilen sich auf 458 Verwaltungsräume. Von diesen 458 Verwaltungsräumen sind 187 Gemeinden.

271 sind in mehrere Gemeinden gegliedert, die eine Verwaltungsgemeinschaft bilden.

Die Kommunalverfassung und die Aufgaben der Gemeinden

Die Institution der Gemeinde ist im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland und in der Verfassung des Landes Baden–Württemberg garantiert. Nach der Landesverfassung ist die Gemeinde in ihrem Gebiet Trägerin aller öffentlichen Aufgaben, soweit nicht bestimmte Aufgaben im öffentlichen Interesse durch Gesetz andern Stellen übertragen sind. Die Verfassung stellt also eine Vermutung für die Zuständigkeit der Gemeinde auf. Das ist der Grundsatz der Allzuständigkeit der Gemeinde. Die Gemeinde ist insbesondere zuständig für die Entwicklungsplanung in ihrem Gebiet und für die Bauleitplanung, die ein Teilaspekt dieser Entwicklungsplanung ist.

Selbstverständlich ist die Gemeinde kraft ihrer Finanzhoheit und ihrer zahlreichen sonstigen Aufgaben auch der Träger vieler Investitionen im Gemeindegebiet, wie der Gemeindestrassen, der Schulen, der Kindergärten, der Einrichtungen für Sport und Freizeit, der Versorgung und Entsorgung usw.

Hier wird ein wesentlicher Grund für die Reform sichtbar, aber auch das Dilemma der Reform angesichts des starken verfassungsrechtlichen Schutzes, den die Gemeinden geniessen.

Dieser verfassungsrechtliche Schutz wird verstärkt durch den hohen verfassungspolitischen Stellenwert, den die Gemeinde als eine der «Säulen des Staates», wie sie bezeichnet wird, seit jeher kraft der Idee der Selbstverwaltung hatte. Nach dem Zweiten Weltkrieg, insbesondere als der Wiederaufbau des staatlichen Lebens bei den Gemeinden begann, ist das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden und ihre Stellung im Staat stark in das Bewusstsein der Bevölkerung und der sich wieder etablierenden demokratischen politischen Kräfte getragen worden. Die Gemeinden waren in den zurückliegenden 25 Jahren ein bedeutender Faktor im Zusammenspiel der den Staat bildenden und tragenden Institutionen. Es war daher von vornherein klar, dass eine Reform der Gemeinden eine schwierige Aufgabe sein würde. Es war mit dem enschlossenen Widerstand der betroffenen gemeindlichen Seite zu rechnen. Der Landtag und seine Abgeordneten und die Landesregierung sahen sich vor einer schweren Belastung. Es war auch damit zu rechnen, dass die politischen Parteien mit unterschiedlichen Vorstellungen antreten und kämpfen würden.

Die Auslösung der Gemeindereform

Die Gemeinden sind nach der Landesverfassung im Grundsatz allzuständig. Der Aufgabenkreis der Gemeinden hat sich in den letzten Jahrzehnten infolge der weitgehenden Veränderungen der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse erheblich ausgedehnt. Vor allem die freiwilligen Aufgaben sind, nicht zuletzt hervorgerufen durch die gestiegenen Forderungen und Erwartungen der Bevölkerung auf Schaffung und Ausbau öffentlicher Einrichtungen, stark angewachsen. Auch die Ansprüche der Bürger an die Qualität der Leistungen der öffentlichen Hand sind gestiegen.

Die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben obliegt jeder Gemeinde ohne Unterschied nach Gebiet, Grösse und Struktur. Im Ergebnis bedeutet dies aber, dass vor der Reform die Gemeindeaufgaben in vielen Gemeinden nicht oder nicht genügend erfüllt wurden. Hiefür zwei Beispiele:

Soweit nicht freie Träger der Jugendwohlfahrt Kindergärten bauen und unterhalten, obliegt diese Aufgabe den Gemeinden; eine Gemeinde mit 300 Seelen kann sich aber trotz der bedeutenden Finanzzuweisungen des Landes keinen Kindergarten leisten. Fachleute haben im übrigen ausgerechnet, dass sich ein Kindergarten erst bei einer Gemeinde von 2000 E wirtschaftlich betreiben lässt.

Die Gemeinden sind Träger der Grundschule, das heisst der Volksschule von

der 1. bis 4. Klasse. Bis vor kurzem hatte auch jede Gemeinde ihre Grundschule. Zwei Gründe haben diesen historisch gewachsenen Zustand verändert.

- Die Landesentwicklung wird ausgerichtet an dem Grundsatz, in Stadt und Land für den Bürger gleichwertige Lebensverhältnisse zu schaffen. Dies ist eine aus dem Verfassungsgrundsatz der Gleichheit aller Bürger im Staat abgeleitete politische Forderung. Diese Forderung ist auf dem Bildungssektor präzisiert worden, dass überall gleichwertige Bildungschancen zu gelten hätten. Und von hierher führt der Weg direkt zur Grundschulreform. Sie gipfelt in der Forderung, auch auf dem Land den Grundschulunterricht in Jahrgangsklassen zu gewährleisten. Dies setzt aber grössere Einzugsbereiche der Grundschule voraus. Bei sinkenden Geburtenzahlen errechnen die Fachleute eine Einwohnerzahl von mindestens 2000 E, um eine nach Jahrgangsklassen gegliederte Grundschule tragfähig zu machen.
- Der zweite Grund ist der Mangel an Lehrern.

Bezogen auf die Gemeinde bedeutet dies: Sie verliert die Aufgabe. Sie hat sie tatsächlich schon vor Abschluss der Gemeindereform in vielen Fällen verloren. Die Aufgabe ist auf einen Schulverband übergegangen, dem mehrere Gemeinden angehören. Die andere Alternative ist die, die Gemeinde «aufgabengemäss» zu vergrössern. Diesen Weg ist die Reform gegangen.

Damit ist ein weiteres Reformmotiv angesprochen:

Der Grundsatz des Selbstverwaltungsrechts, dass die Gemeinde allzuständig ist, drohte mehr und mehr auf dem Papier zu stehen. Am Beispiel der Grundschule wurde erläutert, dass ursprüngliche Gemeindeaufgaben abwandern und auf überörtliche Träger übertragen werden. Man könnte andere Beispiele nennen. Die Aufgabenstruktur der Gemeinde hat sich geändert. Das Dorf ist nicht mehr das Selbstversorger-Gemeinwesen des 19. Jahrhunderts. Es ist schon längst der Stadt, dem zentralen Ort, nähergerückt.

Aufgabenschwund bedeutet aber Schwächung der Selbstverwaltung. Und hier hat die Reformidee angesetzt.

Das Ziel der Reform

Angestrebt wurde die Stärkung der Selbstverwaltungskraft der Gemeinden. Das Anliegen ist zu Beginn der Reform wie folgt formuliert worden: Die gemeindliche Verwaltung ist so zu ordnen und zu stärken, dass die Gemeinden die örtlichen Aufgaben der Gegenwart und der Zukunft in Anpassung an die sozioökonomische Entwicklung der gemeindlichen Räume in eigener Verantwortung bewältigen können und die Bevölkerung in ländlichen Gegenden durch eine verwaltungskräftigere und fachlich geschulte örtliche Verwaltung betreut werden kann.

Die Mittel der Reform

Die Gemeindereform ist in Baden–Württemberg von vornherein zweigleisig entwickelt worden, nämlich durch Massnahmen der Gebietsreform und durch die Einführung der Verwaltungsgemeinschaft.

Die *Gebietsreform* ist auf zwei Arten möglich:

- Bildung neuer Gemeinden durch Vereinigung von Gemeinden,
- Eingliederung von Gemeinden in bestehende Gemeinden.

In beiden Fällen besteht nach der Durchführung der Massnahme eine grössere Gemeinde mit mehr Einwohnern, einem grösseren Gebiet, einem grösseren Planungs- und Investitionsraum, mit grösserem finanziellen Spielraum. Die grössere Gemeinde hat einen Gemeinderat und einen Bürgermeister. Die Gemeindeorgane handeln verantwortlich für das gesamte, grösser gewordene Gebiet. Es ist eine einheitliche Planung der Entwicklung der Gemeinde, ihrer Flächennutzung möglich, ebenso ist die einheitliche Steuerung der kommunalen Investitionen im grösseren Gebiet gewährleistet. Alle kommunalrelevanten Entscheidungen fallen im Gemeinderat, dem gewählten Organ, und damit unter der unmittelbaren Kontrolle der Bürger. Die Gemeindeverwaltung ist hierarchisch gegliedert und für den Bürger die einzige zuständige örtliche Verwaltungsstelle, das heisst die Verwaltung ist transparent und einfach aufgebaut. Mit dieser Aufzählung sind zugleich auch die Vorteile des Gemeindezusammenschlusses herausgearbeitet. Der Nachteil des Zusammenschlusses von Gemeinden liegt in der Auflösung selbständiger Gemeinden, die vielerorts historisch gewachsen sind, auf eine zum Teil reiche Tradition zurückschauen können und in denen bürgerschaftliches Engagement und örtliche Demokratie lebendig geblieben ist.

Die Verwaltungsgemeinschaft

In ihrer endgültigen Ausgestaltung in der Reformgesetzgebung ist die Verwaltungsgemeinschaft die Zusammenfassung mehrerer benachbarter Gemeinden zu einer gemeinschaftlichen Verwaltungsorganisation. Die Mitgliedgemeinden sollen nach ihrer Verwaltungskraft und Leistungskraft in der Lage sein, einen Grundbestand gemeindlicher Aufgaben selbst wahrzunehmen und sich als eigenständige, engere Gemeinwesen zu behaupten und zu entfalten. Die Verwaltungsgemeinschaft hat einen beschränkten, gesetzlichen Katalog von Aufgaben, die sie anstelle der Mitgliedgemeinden wahrnimmt. Es sind dies die vorbereitete Bauleitplanung und die Aufgaben des Trägers der Strassenbaulast für die Gemeindeverbindungsstrassen. Daneben erledigt sie nach den Anordnungen und Beschlüssen der Organe der Mitgliedgemeinden mit ihren Verwaltungsmitteln für die Gemeinden technische Angelegenheiten bei der verbindlichen Bauleitplanung, der Bodenordnung, bei der Planung, Bauleitung und örtlichen Bauaufsicht bei Vorhaben des Hoch- und Tiefbaus usw. Die Verwaltungsgemeinschaft ist also nach ihrer Anlage und Ausgestaltung in erster Linie eine Gemeinschaftsorganisation mehrerer Gemeinden für Angelegenheiten der technischen Verwaltung. Die Mitglieder können der Verwaltungsgemeinschaft weitere Aufgaben übertragen.

Die Verwaltungsgemeinschaft wird von der baden–württembergischen Gemeindeordnung in zwei Formen zur Verfügung gestellt, als

- *Gemeindeverwaltungsverband;* dieser ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts. Er hat eigene Organe und eine eigene Verwaltung. Er lebt nach den Regeln des Zweckverbandsrechts.
- *«vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft»,* hier erfüllt eine Gemeinde, in der Regel der Zentrale Ort, für die Mitgliedgemeinden die Aufgaben eines Gemeindeverwaltungsverbands. Es entsteht keine neue Körperschaft. Der Zentrale Ort stellt seine Verwaltungsmittel durch eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung den Mitgliedern zur Verfügung. Die Mitgliedgemeinden sind durch wirksame Mitwirkungsrechte an der Verwaltungsführung des zentralen Orts beteiligt.

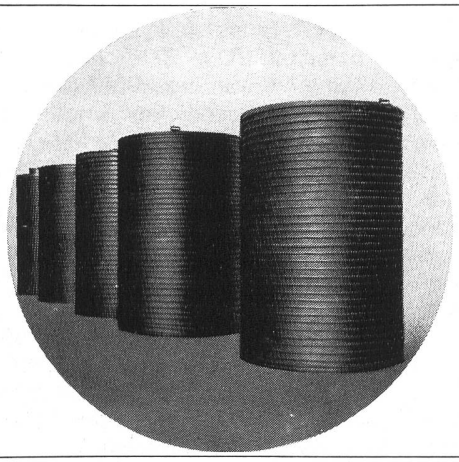
Der Vorteil der Institution der Verwaltungsgemeinschaft besteht darin, dass sie es ermöglicht, den örtlichen Raum in mehrere Gemeinden zu gliedern und dennoch die gemeinschaftsbezogenen Belange dieser Gemeinden in der Organisation der Verwaltungsgemein-

schaft zu befriedigen und den kleineren Gemeinden insbesondere technische Verwaltungshilfe angedeihen zu lassen. Mittels der Verwaltungsgemeinschaft wird erreicht, dass weniger Gemeinden aufgelöst werden müssen. Der Nachteil der Verwaltungsgemeinschaft liegt in der Aufteilung kommunaler Entscheidungszuständigkeiten, in der nur mittelbar gegebenen bürgerschaftlichen Kontrolle der Organe der Verwaltungsgemeinschaft, in der Komplizierung mancher Verwaltungsabläufe und im Aufbau neuer Verwaltungen.
Die örtlichen Verwaltungseinheiten sollen in der Regel mindestens 8000 Einwohner haben. Vor allem in dünnbesiedelten Räumen können die besondern örtlichen Verhältnisse Abweichungen nach unten erfordern. In stärker verdichteten Räumen sollen die örtlichen Verwaltungseinheiten mehr Einwohner haben.
Für die Gliederung der Verwaltungsgemeinschaften ist als Schwellenwert für die Gemeinde, die Glied einer Verwaltungsgemeinschaft ist, der Regelwert von 2000 E gefunden und belegt worden. Der Gesetzgeber und vor ihm die Landesregierung haben bei einer solchen Einwohnerzahl in der Regel als gesichert angesehen, dass sich eine Gemeinde als eigenständiges, engeres Gemeinwesen in einer Verwaltungsgemeinschaft entfalten und behaupten könne.

Ablauf der Reform

Einen markanten und auch bezeichnenden Beginn bildet das Gesetz zur Stärkung der Verwaltungskraft kleinerer Gemeinden vom März 1968. Durch dieses Gesetz wurde der Zusammenschluss von Gemeinden erleichtert (bis dahin war jeweils ein Gesetz nötig) und die Verwaltungsgemeinschaft als neue Organisationsform für die örtliche Verwaltung eingeführt. Gleichzeitig wurden Regelungen über die finanzielle Förderung von Zusammenschlüssen getroffen.
Dieses Gesetz leitete die Phase der freiwilligen Gemeindereform ein, die die Szenerie jahrelang beherrscht hat. Fast einstimmig plädierte der Landtag für das Prinzip, die Reform auf unbestimmte Zeit der Initiative der Gemeinden zu überlassen. In der Entscheidung, der Reform Zeit zu lassen, sie allmählich reifen zu lassen und den Zwang zu vermeiden, wird das starke Gewicht der gemeindlichen Seite sichtbar. Der Boden, der zu bereiten war, war hart. Nur zögernd kam die Diskussion in Gang. Am Anfang waren nur vereinzelt Erfolge zu verzeichnen.
Die ersten Reformschritte wurden durch zusätzliche gesetzgeberische Massnahmen unterstützt. In die Gemeindeordnung wurde 1970 die Ortschaftsverfassung eingefügt, die es ermöglichen sollte, dass bisher selbständige Gemeinden nach ihrer Auflösung als Ortschaften mit eigenen gewählten Organen ihre ganz spezifisch örtlichen Angelegenheiten in der Grossgemeinde selbständig erledigen können. Die Zielplanung für die Gemeindereform wurde mit den Gemeinden diskutiert.
Entscheidendes Stimulans für die freiwillige Gemeindereform war dann die Ausweitung der Reformdiskussion und die sich abzeichnende Bereitschaft der politischen Kräfte des Landes, sich einer umfassenden Reform der Verwaltung nicht nur der Gemeinden, sondern auch der Landkreise und der gesamten Staatsverwaltung zu stellen. Gleichzeitig mit der Kreisreform kam es zum Ringen um eine zukunftsorientierte Organisation der Regionalplanung im ganzen Land. Das Land wurde schliesslich in 12 Regionen eingeteilt, in denen Regionalverbände errichtet wurden, das heisst höhere Kommunalverbände, die als Hauptaufgabe die Regionalplanung als Teil der Landesplanung wahrzunehmen haben.
Diese umfassende Reformbewegung erwies sich als entscheidendes Stimulans auch für den Fortschritt der Gemeindereform. Nachdem im Sommer 1971 die Entscheidung über die Kreisreform gefallen war, nahm die Zahl der freiwilligen Zusammenschlüsse sprunghaft zu. Weniger stark kam in dieser Phase die Verwaltungsgemeinschaft zum Zuge.
Es war daher allen Einsichtigen klar, dass die Gemeindereform in absehbarer Zeit einer abschliessenden Lösung würde zugeführt werden müssen.
Diese Lösung wurde nach der letzten Landtagswahl im Jahre 1972 zügig in Angriff genommen. Die Regierung kündigte den Abschluss der gesamten Verwaltungsreform in dieser Legislaturperiode an.
Die Stationen sind:
- abschliessende Grundsätze zur Zielplanung für die Gemeindereform im Januar 1973
- gleichzeitig Aufstellung des Entwurfes der Zielplanung und Einleitung der letzten Anhörung der Gemeinden.
- Sommer 1973: Verabschiedung der Zielplanung
- Herbst 1973 bis Sommer 1974: Schlussgesetzgebung zur Gemeindereform

Noch während der Beratungen im Landtag zeichnete sich ab, dass die Gemeinden sich anschickten, sich der Reform zu stellen. Zahlreiche von der Regierung vorgeschlagene Lösungen wurden noch von den Gemeinden selbst vollzogen. Zum Schluss entschied der Landtag noch über Regelungen, durch die sich die Zahl der Gemeinden um rund weitere 250 Gemeinden verringerte, und über die Bildung und Erweiterung von 65 Verwaltungsgemeinschaften.



SPIRALEEN-GROSSBEHÄLTER AUS KUNSTSTOFF FÜR SÄUREN UND LAUGEN

Inhalt bis 50 000 Liter, aus ND-Polyaethylen oder Polypropylen.
Gute Chemikalienbeständigkeit, aussen und innen korrosionsbeständig, kein Unterhalt, kleines Eigengewicht, grosse Sicherheit.

Aus Kunststoffen fertigen wir auch Ventilatoren, Lüftungsleitungen, Kühlturmeinbauten, Tropfenabscheider, Strömungsgleichrichter, Apparate, Pumpen, Rohrleitungen und Abwasserleitungen bis Øi 180 cm.

Huber AG, 5200 Windisch
Kunststoff-Apparatebau, Tel. 056 41 39 89