VERFASSUNGSRECHTLICHE MASSTÄBE FÜR DIE GEMEINDLICHE, KREISLICHE UND REGIONALE FUNKTIONALREFORM

I n a u g u r a l - D i s s e r t a t i o n

zur Erlangung des
akademischen Grades eines
Doktors der Rechte
durch den Fachbereich Rechtswissenschaft
der Westfälischen Wilhelms-Universität
zu Münster

Vorgelegt von
B e r n h a r d S t ü e r
aus
Münster
1978

Erstberichterstatter:	Prof. Dr. Werner Hoppe
Zweitberichterstatter:	Prof. Dr. Christian-Friedrich Menger
Dekan:	Prof. Dr. Jürgen Welp
Tag der mündlichen Prüfung:	27. September 1978

Seite

Inhaltsverzeichnis A

Literaturverzeichnis I

Abkürzungsverzeichnis CLXVII

Erster Teil: Grundlagen und Ausgangspunkte 1

§ 1 Kommunale Funktionalreform als Bestandteil einer umfassenden Verwaltungsreform 1

I. Das Problemfeld der Verwaltungsreform 8

II. Das Problemfeld der Funktionalreform 22

1. Definition der Funktionalreform 24 a
2. Zusammenhang zwischen Gebiets- und Funktionalreform 28
3. Verbindungs- und Überschneidungsfälle von Gebiets- und Funktionalreform 34

III. Vorstellungen zur Funktionalreform in den Ländern 39

1. Ausgangspunkte und allgemeine Grundsätze 42
2. Stand der Funktionalreform in den einzelnen Bundesländern 50

2.1 Baden-Württemberg 51
2.2 Bayern 52
2.3 Hessen 54
2.4 Niedersachsen 55
2.5 Nordrhein-Westfalen 57
2.6 Rheinland-Pfalz 64
2.7 Saarland 65
2.8 Schleswig-Holstein 66 a

Zweiter Teil: Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie als Grundlage der verfassungsrechtlichen Zielvorgaben, Einzelmaßstäbe und Kontrollgrundsätze für die kommunale und regionale Funktionalreform 67

§ 1 Die institutionelle Garantie der kommunalen Selbstverwaltung 69

Seite

I. Die historische Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung 69

1. Steinsche Städteordnung von 1808 71
2. Art. 127 WRV 73
3. Die weitere Entwicklung 73

II. Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in Art. 28 Abs. 2 GG im Überblick 75

1. Definition der kommunalen Selbstverwaltung 76
2. Die in Art. 28 Abs. 2 GG enthaltene Dreifachgarantie 79
3. Die Funktionen der kommunalen Selbstverwaltung (Überblick) 81
4. Die Demokratiefunktion der kommunalen Selbstverwaltung 85
5. Die Integrationsfunktion der kommunalen Selbstv verwaltung 91
6. Die gewaltenteilende Funktion 95
7. Funktion der Machtneutralisierung durch Pluralisierung der Entscheidungszentren 97
8. Funktion der Verbreiterung der Konfliktverarbeitungs- und Konfliktlösungskapazitäten 99
9. Freiheitssichernde Funktion 102
10. Legitimationsfunktion 104
11. Garantie für die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung 105
12. Rechtsschutzfunktion 105
13. Sozialstaatliche Funktion 106

III. Die Lehre von der institutionellen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung 107

IV. Die institutionell garantierten Träger kommunaler Selbstverwaltung 118

1. Die institutionelle Garantie der Gemeinden 118
2. Die Gemeindeverbände nach Art. 28 Abs. 2 S.2 GG 119
3. Die institutionelle garantierten Gemeindeverbände 124
3.1 Lösungsmöglichkeiten 125
3.2 Gewährleistung aller bei Erlaß des GG vorhandenen Gemeindeverbandstypen 125

Seite

3.3 Keine institutionelle Garantie der Gemeindeverbände 126
3.4 Institutionelle Garantie der Kreise 127
3.5 Institutionelle Garantie irgendeines Gemeindeverbandes 129
3.6 Gemeindeverband mit quasi Kreisfunktionen garantiert 130

Dritter Teil: Die aus der institutionellen Rechtssubjektsgarantie abgeleiteten verfassungsrechtlichen Vorgaben für die regionale Funktionalreform 133

§ 3 Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Abschaffung einer die örtliche Instanz ergänzenden Gemeindeverbandsebene 133

I. Notwendigkeit der regionalen Abstimmung im Stadt-Umland-Bereich 134
1. Die Ursachen der Stadt-Umland-Problematik 134
2. Regionale Aufgaben 138

II. Stadt-Umland-Regelungen in den einzelnen Bundesländern 143
1. Grundmodelle der Stadt-Umland-Verwaltung 143
2. Baden-Württemberg 146
3. Bayern 148
4. Hessen 149
5. Niedersachsen 151
6. Nordrhein-Westfalen 155
7. Rheinland-Pfalz 157
8. Saarland 157
9. Schleswig-Holstein 158

III. Weitere Lösungsmodelle 158
1. Regionalstadt 162
2. Regionalkreis 164

Seite

IV. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die verschiedenen Stadt-Umland-Modelle 166

1. Allgemeine verfassungsrechtliche Aussagen 166
2. Regionalkreis- und Regionalstadtmodell 173
3. Städteverbandsmodell 180

Vierter Teil: Aus der objektiven Rechtsstellungsgarantie abgeleitete verfassungsrechtliche Vorgaben für die kommunale Funktionalreform als Anknüpfungspunkt für die Entwicklung verfassungsrechtlicher Zielangaben, Einzelmaßstäbe und Kontrollgrundsätze für Aufgabenverteilung und Aufgabenentzug im kommunalen Bereich 183

§ 4 Verfassungsrechtliche Maßstäbe der kommunalen Gebietsreform als Anknüpfungspunkt 183

I. Verfassungsrechtliche Maßstäbe bei der gemeindlichen Neugliederung 184

1. Ausgangspunkte 189
1.1 Gemeinwohlvorbehalt 189
1.2 Kontrolldichte 191
2. Anhörungsgebot mit Begründungspflicht 193
3. Motivkontrolle 195
4. Zielkontrolle mit Verbesserungsgebot und Schaden-Nutzen-Bilanz 196
5. Kontrolle der Sachverhaltsermittlungen 197
6. Prognosekontrolle 199
7. Eignungsprüfung 199
8. Verhältnismäßigkeitsprüfung 200
9. Erforderlichkeitsprüfung 201
10. Systemgerechtigkeit 202
11. Willkürverbot 204
12. Abwägungsfehler 205

Seite

II. Verfassungsrechtliche Maßstäbe bei der Gebietsreform der Gemeindeverbände 209

1. Die Rechtsprechung der Staats- und Verfassungsgerichtshöfe zu Verfassungsbeschwerden der Kreise 209

1.1 StGH Ba.-Wü. 209

1.2 VerfGH Bay. 210

1.3 StGH Nds. 211

1.4 VerfGH NW 212

1.5 VerfGH Rh.-Pf. 213

2. Die Bedeutung der unmittelbaren demokratischen Legitimation für die verfassungsgerichtlichen Kontrollmaßstäbe 214

§ 5 Die Aufgabenreform als Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung 216

I. Die verschiedenen Hoheitsrechte der kommunalen Selbstverwaltung 217

II. Die Aufgabenreform als Eingriff in die kommunalen Hoheitsrechte 226

Fünfter Teil: Verfassungsrechtliche Zielangaben, Einzelmaßstäbe und Kontrollgrundsätze für Aufgabenverteilung und Aufgabenentzug im gemeindlichen, kreislichen und regionalen Bereich 22

§ 6 Das "funktionale Selbstverwaltungsverständnis " 22

Seite

I. Die Konzeption des "funktionalen Selbstverwaltungsverständnisses" 228

1. Verwaltungsverbund im kreisangehörigen Raum 230

2. Kein Rechtsschutz im kommunalen Innenbereich 235

II. Gefährdungen der kommunalen Selbstverwaltung 238

1. Einengung des kommunalen Entscheidungsraums durch staatliche Reglementierungen 241

1.1 Vergesetzlichung 242

1.2 Zunahme zentraler Planungen 243

1.3 Fehlen einer aufgabengerechten Finanzausstattung 249

1.4 Zentralisierungstendenzen und ständiger Bedeutungszuwachs des Bundes 255

1.5 Zunahme staatlicher Mitwirkungs-, Genehmigungs- und Sanktionsvorbehalte höherer Verwaltungsebenen 258

2. Misch- und Verbundverwaltung 258

2.1 Verwaltungsverbund / Staat / kommunale Selbstverwaltung 259

2.2 Verbundverwaltung im kreisangehörigen Raum 264

2.3 Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden 270

2.4 Planungsverbund 277

2.5 Finanzverbund 279

2.6 Politikverflechtung 280

3. Bedeutungswandel der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft 283

3.1 Änderung des kommunalen Aufgabenbestandes 283

3.2 Überfrachtung mit staatlichen Auftragsangelegenheiten oder Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung 284

3.3 Aufhebung der Funktionseinheit von Gemeinde und in ihr wohnender Gemeinschaft 285

3.4 Aufgabenwanderung von unten nach oben 289

Seite

3.5 Schwierigkeiten der Abgrenzung von Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft 291

4. Desintegrierende Entwicklungen 297

4.1 Großräumiger Disparitätenausgleich 297

4.2 Schwachstellen der kommunalen Gebietsreform 299

4.3 Überforderung der Gremienmitglieder und Informationsvorsprung der Verwaltung 300

4.4 Gefahr der Entstaatlichung öffentlicher Aufgaben durch eine Verstärkung des Einflusses organisierter Verbände sowie politischer Parteien und Gruppierungen 301

III. Forderungen zur Sicherung der kommunalen Handlungsfähigkeit 306

1. Hauptforderung zur Wahrung des kommunalen Freiheitsraums 307

2. Rechtsschutz auch bei Aufgabenverlagerungen im kommunalen Innenbereich 311

3. Reduzierung staatlicher Reglementierungen 313

4. Vermeidung von Misch- und Verbundverwaltung 317

5. Festhalten an der grundsätzlichen Abgrenzbarkeit der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft 326

6. Verhinderung weiterer desintegrierender Entwicklungen 334

IV. Ablehnung des funktionalen Selbstverwaltungsverständnisses auch in Gesetzgebung und Rechtsprechung 335

1. Verwaltungsverbund 336

2. Zentralgemeindesystem 337

3. Die Rechtsprechung des StGH Ba.-Wü. und des VerfGH Saarl. zum Rechtsschutz auch im kommunalen Innenbereich 338

Seite

§ 7 Die verschiedenen Abstufungen der kommunalen Selbstverwaltung und deren Abgrenzung 339

I. Die Abstufungen der kommunalen Aufgabengarantie in Art. 28 GG 339

II. Die verschiedenen Aufgaben der Träger kommunaler Selbstverwaltung 341

1. Selbstverwaltungsaufgaben des eigenen Wirkungskreises 343

2. Staatliche Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises 344

3. Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung 345

4. Staatliche Aufgabenwahrnehnung im Wege der Organleihe 348

5. Kondominale Aufgaben von Staat und Selbstverwaltung 348

5.1 Die 3-Bereichslehre 348

5.2 Aufsicht über die kommunale Selbstverwaltung 349

5.3 Zusammenwirken von Staat und kommunaler Selbstverwaltung im Planungsbereich 352

5.3.1 Raumordnung und Landesplanung 352

5.3.2 Kommunale Bauleitplanung 355

5.3.3 Regionalplanung 356

5.3.4 Aus der Planungshoheit abgeleitete Klage- und Beteiligungsrechte der Träger kommunaler Selbstverwaltung bei höherstufigen oder gemeindenachbarlichen Planungsentscheidungen 358

III. Die Einordnung der von den kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften wahrgenommenen Aufgaben in das Aufgabenstufensystem des Art. 28 Abs. 2 GG 364

1. Abgrenzung staatlicher Bereich und kommunale Selbstverwaltung 364

2. Abgrenzung Kernbereich und Randbereich der kommunalen Selbstverwaltung 371

Seite

2.1 Wesentlichkeitstheorie, historische Auslegungsmethoden und Notlagenrechtsprechung des BVerfG 372

2.2 Subsumtionsmethode des BVerwG 374

2.3 Qualitative Methode 376

2.4 Die unterschiedliche Sichtweise der Garantiebereiche und deren Auswirkungen auf die Kernbereichsdefinition 378

2.5 Kombinationsmethode 380

§ 8 Verfassungsrechtliche Prüfungsmaßstäbe für das Stufensystem der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie 383

I. Staatlicher Bereich 384

II. Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung 388

III. Randbereich der kommunalen Selbstverwaltung 388

1. Verfassungsrechtliche Grundmaßstäbe 390

1.1 Verhältnismäßigkeitsprinzip 392

1.2 Gemeinwohlvorbehalt 396

1.3 Abwägungsgebot 399

2. Die Übertragbarkeit der verfassungsrechtlichen Maßstäbe für die Kontrolle der kommunalen Gebietsreform auf die verfassungsgerichtliche Prüfung von Maßnahmen der kommunalen Funktionalreform 403

3. Anhörungsgebot mit Begründungspflicht 405

4. Motivkontrolle 405

5. Zielkontrolle mit Verbesserungsgebot und Schaden-Nutzen-Bilanz 406

Seite

5.1 Allgemeine Grundsätze zu den verfassungsgerichtlichen Zielvorgaben 407

5.2 Effektivität und Integration als verfassungsrechtliche Hauptmaßstäbe 412

5.3 Einwohnerrichtwerte 416

5.4 Eingliederung von Sonderbehörden 419

6. Kontrolle der Sachverhaltsermittlungen 421

7. Eignungsprüfung 421

8. Verhältnismäßigkeitsprüfung 422

9. Erforderlichkeitsprüfung 425

10. Systemgerechtigkeit 426

11. Willkürverbot 428

12. Abwägungsfehler 429

13. Nach Eingriffsintensität differenzierte Kontrolldichte 430

14. Nach Eingriffsintensität differenzierte Verteilung der Darlegungs- und Beweislast 440

IV. Kondominaler Bereich 440

1. Allgemeine verfassungsrechtliche Vorgaben und Prüfungsgrundsätze 440

2. Ausprägungen der verfassungsrechtlichen Vorgaben und Prüfungsgrundsätze für einzelne gesetzgeberische Regelungen 444

V. Die unterschiedliche Schutzintensität bei der Garantie von Aufgaben und Eigenverantwortlichkeit für Gemeinden und Gemeindeverbände 451

1. Der Eingriff in die kommunale Aufgabensubstanz 452

2. Der Eingriff in die kommunale Eigenverantwortlichlichkeit 456

3. Die Verstärkung der Schutzintensität bei Selbstverwaltungskörperschaften mit direkt gewählter, unmittelbar demokratisch legitimierter Vertretung 456

Seite

§ 9 Abwägungsregeln für gesetzgeberische Maßnahmen der kommunalen Funktionalreform 463

I. Allgemeine Abwägungsregeln 464

1. Gebot der Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung 464

2. Gebot des selbstverwaltungsfreundlichen Verhaltens 465

3. Berücksichtigung der direkt gewählten Vertretungskörperschaft als abwägungserheblicher Belang 466

II. Bereichsspezifische Abwägungsregeln 467

1. Ansteigen der Gemeinwohlanforderungen mit zunehmender Eingriffsintensität 467

2. Ansteigen der Kontrolldichte mit zunehmender Eingriffsintensität 467

3. Nach Eingriffsintensität differenzierte "Darlegungs- und Beweislast" 467

4. Nach Eingriffsintensität differenzierte gesetzgeberische Konkretisierungskompetenz bei der Bestimmung der Gemeinwohlgründe 468

5. Mit der Eingriffsintensität steigende Notwendigkeit einer Einzelfallabwägung 469

III. Aufgabenspezifische Abwägungsregeln 469

1. Nach Aufgabenstufen differenzierte Schutzintensität 470

2. Nach Aufgabenarten differenzierte Schutzintensität 470

3. Gebot größtmöglicher Dezentralisierung kommunaler Aufgaben 470

4. Stärkung der Selbstverwaltungsträger vor Aufgabenentzug 471

5. Kompetenzregulierung vor Kompetenznegierung 471

Seite

6. Regel-Ausnahme-Verhältnis zugunsten des Aufgabenverbleibs 472

7. Aufteilung in Aufgabenfelder 472

8. Gebot der sachgerechten Differenzierung bei Aufgabenzuweisung 473

9. Bei Aufgabenentzug Rückübertragungsrecht 473

10. Besondere Anforderungen an die Gemeinwohlgründe, wenn Aufgabenentzug zur Auflösung der Selbstverwaltungskörperschaft führt 474

11. Besondere Anforderungen an die Aufgabenumwandlung von einer bisher kommunalen in eine staatliche Aufgabe 474

12. Grenzen der Kommunalisierung bisher staatlicher Aufgaben 475

13. Grundsätze für die vertikale Aufgabenverlagerung zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden verschiedener Ebenen 475

14. Gebot einer aufgabengerechten Finanzausstattung 476

IV. Abwägungsregeln für Eingriffe in die kommunale Eigenverantwortlichkeit 476

1. Berücksichtigung der kommunalen Eigenverantwortlichkeit als abwägungserheblicher Belang 477

2. Ansteigen der Gemeinwohlanforderungen mit zunehmendem Eingriff in die Eigenverantwortlichkeit 477

3. Abbau von staatlichen Mitwirkungsvorbehalten 478

V. Gesamtbetrachtung durch Kumulation und Kompensation 478

1. Gebot der Komulativen Beurteilung 479

2. Möglichkeiten und Grenzen der Kompensation durch Übertragung anderer Aufgaben 479

3. Möglichkeiten und Grenzen der Kompensation durch Beteiligungsrechte 479

4. Pflicht zum stufenweisen Vorgehen 481

Seite

VI. Abwägungsregeln für die Funktionalreform auf Kreisebene 482

1. Berücksichtigung der gemeindlichen Allzuständigkeit als abwägungserheblichen Belang 482

2. Schutz der Aufgaben mit Ortsbezug vor einer Verlagerung in höhere Ebenen 482

3. Gemeindliche Kooperation vor Aufgabenentzug 482

4. Ausprägungen der Abwägungsregeln an Beispielen 483

4.1 Keine Kreisentwicklungsplanung mit umfassender externer Bindungswirkung für die Gemeinden 483

4.2 Abfallbeseitigung auf Kreisebene? 486

4.3 Schulträgerschaft auf Kreisebene? 487

4.4 Gebot sachgerechter Differenzierung vor einheitlichem Aufgabenentzug 488

VII. Abwägungsregeln für die kommunale Funktionalreform auf Kreisebene 489

1. Berücksichtigung der Doppelfunktion der Kreise 490

2. Schutz der überörtlichen (übergemeindlichen, ergänzenden und ausgleichenden) Aufgaben vor einer Verlagerung in eine andere kommunale Ebene 492

3. Spezielle Voraussetzungen für den Abzug übergemeindlicher, ergänzender und ausgleichender Kreisaufgaben 494

VIII. Abwägungsregeln für die kommunale Funktionalreform auf der Ebene der regionalen Gemeindeverbände 495

1. Schutz der regionalen Aufgaben vor einer Verlagerung in eine andere kommunale oder staatliche Ebene 495

2. Spezifische Ausprägung des Abwägungsgrundsatzes bei den verschiedenen Aufgaben der regionalen Gemeindeverbände 496

3. Nachteile singulärer Zweckverbände 497

Seite

IX. Konzeptionsgerechtigkeit im Verhältnis von Gebiets- und Funktionalreform

1. Berücksichtigung der Ergebnisse einer vorausgegangenen Gebietsreform 498

2. Qualifizierte Gemeinwohlprüfung bei Konzeptionsabweichung 502

2.1 Spezifische Ausprägung und Steigerung des Verbesserungsgebots 503

2.2 Erhöhte Barriere für eine Konzeptionsänderung 503

2.3 Pflicht zur erweiterten und qualifizierten Begründung 504

2.4 Erweiterung der gesetzgeberischen Ermittlungs- und Feststellungspflicht 504

2.5 Gebot der Einstellung sämtlicher bestandsschutzfordernden Belange in die Abwägung 505

2.6 Durchgängige Berücksichtigung des Vertrauensschutzes bei allen Prüfstadien der Eignung, Verhältnismäßigkeit und Erforderlichkeit 505

Literaturverzeichnis:

Abel, Gunther — Die Bedeutung der Lehre von den Einrichtungsgarantien für die Auslegung des Bonner Grundgesetzes, Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 15, Berlin 1964

Abendroth, Wolfgang — Wirtschaft, Gesellschaft und Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt 1965

Abendroth, Wolfgang — Die verfassungspolitische Entwicklung des Bundes, in: Antagonistische Gesellschaft und politische Demokratie, Neuwied 1967, S. 48 ff.

Abendroth, Wolfgang — Das KPD-Verbotsurteil des Bundesverfassungsgerichts, in: Antagonistische Gesellschaft und politische Demokratie, Neuwied und Berlin 1967, S. 139 ff.

Abendroth, Wolfgang — Das Problem der innerparteilichen und innerverbandlichen Demokratie in der Bundesrepublik, in: Antagonistische Gesellschaft und politische Demokratie, Neuwied 1967, S. 272 ff.

Abreß Hubert — Kommunale Selbstverwaltung zwischen Freiheit und Planung (I), in: Eildienst Landkreistag NW 1973, S. 241 ff.

Abreß, Hubert — Verkehrspolitik als Mittel der Integration von Stadt und Region, in: StuGB 1974, S. 245 ff.

Achterberg, Norbert — Antinomien verfassungsgestaltender Grundentscheidungen, in: Der Staat Bd. 8 (1969), S. 159

Achterberg, Norbert — Probleme der Funktionenlehre (Habilitationsschrift), Münchener öffentlich-rechtliche Abhandlungen, H. 5, München 1970

Achterberg, Norbert — Systemverschiebung statt Mitverantwortung als Grund für die Zustimmungsbedürftigkeit von Gesetzen, in: DÖV 1975, S. 158 ff.

Achterberg, Norbert — Parlamentsreform - Themen und Thesen, in: DÖV 1975, S. 833 ff.

Achterberg, Norbert — Das nachvertragliche Wettbewerbsverbot in verfassungsrechtlicher Sicht, in: JZ 1975, S. 713 ff.

Achterberg, Norbert — Verfassungswidrigkeit von Wettbewerbsverboten?, Schlußwort, in: JZ 1976, S. 440 ff.

Achterberg, Norbert — Bundesverfassungsgericht und Zurückhaltungsgebote. Judical political, processual, theoretical self-restraints, in: DÖV 1977, S. 649 ff.

Achterberg, Norbert — Die Bedeutung des Rechtsverhältnisses für die Grundrechtssubjektivität von Organisationen, in: Gedächtnisschrift für Friedrich Klein, Hrsg. Dieter Wilke /Harald Weber, München 1977, S. 1 ff.

Achterberg, Norbert — Fälle und Lösungen nach höchstrichterlichen Entscheidungen. Allgemeines Verwaltungsrecht. Mit einer Anleitung zum Aufbau verwaltungsrechtlicher Überarbeitungen und Entscheidungen sowie einem Formularanhang, 2. Aufl., Heidelberg und Karlsruhe 1978

Adrian, Hans — Die Organisation von Agglomerationsräumen mit einem Beispiel des Großraumes Hannover, in: DÖV 1978, S. 245 ff.

Änderung der Organisation der ordentlichen Gerichtsbarkeit, in: Eildienst Landkreistag NW 1978, S. 71 ff.

Afheld, Heik — Rheinland 1990 - Chancen und Grenzen der Entwicklung einer Region -. Vortrag, gehalten vor der Mitgliederversammlung der Landesplanungsgemeinschaft Rheinland am 29. 1. 1975, StuGR 1975, S. 205 ff.

Ahrens, Karl — Der Verband Großraum Hannover, in: Kommunalwirtschaft 1966, S. 209 ff.

Ahrens , Karl — Das Beispiel des Verbandes Großraum Hannover, in: Die Verwaltungsregion. Aufgaben und Verfassung einer neuen Verwaltungseinheit, Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e.V., Berlin, Bd. 16, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1967, S. 41 ff.

Ahrens, Karl — Schlußwort, in: Die Verwaltungsregion. Aufgaben und Verfassung einer neuen Verwaltungseinheit. Bericht über ein internationales Kolloquium, Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e.V., Berlin, Bd. 16, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1967, S. 123 ff.

Albers, Gerd — Regionalplanung in Verdichtungsräumen, in: Regionalplanung, Hrsg. Hans Karl Schneider, Köln-Braunsfeld 1966, S. 32 ff.

Albers, Gerd — Über das Wesen der räumlichen Planung, in: Stadtbauwelt 1969, S. 10 ff.

Albers, Gerd — Art. "Stadtentwicklungsplanung", in: Handwörterbuch für Raumforschung und Raumordnung, 2. Aufl., Hannover 1970, S. 3202 f.

Albrecht, Ernst — Die Selbstverwaltung der Gemeinden. Ihre politische Aufgabe in der Demokratie, Die niedersächsische Gemeinde 1976, S. 165 ff.

Altenmüller, Reinhard — Verbindlichkeit von Zusagen in Gebietsänderungsverträgen, DÖV 1977, S. 34 ff.

Andriske, Wolfgang — Aufgabenneuverteilung im Kreis. Grundlagen, Methoden und Wege einer Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen, Schriften zum Deutschen Kommunalrecht, Bd. 18, Siegburg 1978

Anschütz, Gerhard — Die Verfassung des Deutschen Reichs, Kommentar, 4. Bearb. (14. Aufl.), Berlin 1933

Antwerpers, Franz-Josef — Aussprache zur Regierungserklärung zur Funktionalreform, in: Landtag NW, Plenarprotokoll 8/13 v. 29. 1. 1976, Düsseldorf 1976, S. 508 ff.

Antwerpers, Franz-Josef — Aussprache zum Bericht der Landesregierung NW gem. §§ 20, 23 Landesplanungsgesetz NW, in: Landtag Nordrein-Westfalen. In der Debatte: Landesentwicklung, 8. Wahlperiode, Plenarprotokoll v. 15. Dezember 1977, Hrsg. Der Präsident des Landtags NW, Düsseldorf 1978, S. 13 ff.

Apel, Hans — Kommunaldebatte im Deutschen Bundestag am 7. 11. 1974, in: Schriftenreihe des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Heft 20, Göttingen 1975, S. 100 ff.

Armin, Hans Herbert von — Gemeinwohl und Gruppeninteressen. Die Durchsetzungsschwäche allgemeiner Interessen in der pluralistischen Demokratie. Ein Beitrag zu verfassungsrechtlichen Grundfragen der Wirtschaftsordnung, Frankfurt 1977

Arbeitsgruppe Verwaltungsreform	Regionale Selbstverwaltung im Ruhrgebiet, Berichte der Arbeitsgruppe Verwaltungsreform beim Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk v. 15. 12. 1972, Textband, Essen 1972
Arbeitskreis der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands aus dem Großraum Hannover	Die Region Hannover, ein Vorschlag zur kommunalen Neuordnung des Ballungsraumes Hannover, erarbeitet von einer Kommission, die sich aus beauftragten Mitgliedern der SPD aus der Landeshauptstadt Hannover, den Landkreisen Burgdorf, Hannover, Neustadt und Springe zusammensetzte, Oktober 1971
Arndt, Rudi	Mehr Demokratie in den Gemeinden - aber wie?, in: Die demokratische Gemeinde 1974, S. 104 ff.
Aufgabengerechte Finanzausstattung und Chancengleichheit in allen	Teilen der Bundesrepublik. Bundestagsdebatte zur Lage der Städte, Gemeinden und Kreise, in: Der Landkreis 1978, S. 1
Bachof, Otto	Teilrechtsfähige Verbände des Öffentlichen Rechts, in: AöR Bd. 83 (1958), S. 208 ff.
Bachof, Otto	Besprechung zu Dieter Keller, Die staatliche Genehmigung von Rechtsakten der Selbstverwaltungsträger, DÖV 1977, S. 415 ff.
Bachof, Otto	Der Richter als Gesetzgeber?, in: Tradition und Fortschritt im Recht. Festschrift zum 500jährigen Bestehen der Tübinger Juristenfakultät, Tübingen 1977, S. 177 ff.
Badura, Peter	Das Planungsermessen und die rechtsstaatliche Funktion des Allgemeinen Verwaltungsrechts, in: Festschrift zum 25jährigen Bestehen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs, München 1972, S. 157 ff.
Badura, Peter	Entwicklungsplanung und gemeindliche Selbstverwaltung, in: Im Dienst an Recht und Staat, Festschrift für Werner Weber zum 70. Geburtstag, Berlin 1974, S. 911 ff.
Badura, Peter	Das Prinzip der sozialen Grundrechte und seine Verwirklichung im Recht der Bundesrepublik Deutschland, Der Staat Bd. 14 (1975), S. 17 ff.

Badura, Peter	Die Standortentscheidungen bei der Unternehmergenehmigung mit planungsrechtlichem Einschlag, in: BayVBl. 1976, S. 515 ff.
Baestlein, Angelika Hunnius, Gerhard Jann, Werner Konukiewitz, Manfred	Standortprogramme - wo sind sie geblieben?, StuGR 1977, S. 5 ff.
Bahls, Dietrich	Aussprache zu Eberhard Laux, Kommunale Aufgabenverbesserung, in: Entwicklung der Aufgaben und Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden, Vorträge und Diskussionsbeiträge der 39. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 47, Berlin 1971, S. 115 ff.
Bahrdt, Hans Paul	Die moderne Großstadt, 1961
Bahrdt, Hans Paul	Die Gemeinde in der Industriegesellschaft, Köln 1962
Baldauf, Günther	Zur kommunalen Gebietsreform in Verdichtungsräumen am Beispiel der kommunalen Neugliederung im Raume Bonn, Darmstadt und Berlin, 1971
Baldauf, Günther	Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk als ordnende Hand im Revier, in: StuGR 1973, S. 354 ff.
Baldauf, Günther	Regionalplanerische Kreisentwicklungsplanung, ein organisatorischer Fehlgriff, in: Kommunalwirtschaft 1974, S. 367 ff.
Baldauf, Günther	Verdrängung der Selbstverwaltung durch Bezirksplanungsräte?, StuGR 1975, S. 54 ff.
Ballke, Wolfgang	Umfang und Intensität der verfassungsgerichtlichen Überprüfung von Gesetzen zur kommunalen Gebietsreform, Diss.jur. Münster 1975
Barbarino, Otto	Zur Reformbedürftigkeit der gegenwärtigen Finanzverfassung, in: Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, Vorträge und Diskussionsbeiträge der 42. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 55, Berlin 1974, S. 103 ff.

Barbey, Günther — Bemerkungen zur Juridifizierung von Verwaltungsentscheidungen, in: Gedächtnisschrift für Friedrich Klein, Hrsg. Dieter Wilke/Harald Weber, München 1977, S. 38 ff.

Battis, Ulrich — Systemgerechtigkeit, in: Hamburg, Deutschland. Europa. Beiträge zum deutschen und europäischen Verfassungs-, Verwaltungs- und Wirtschaftsrecht. Festschrift für Hans Peter Ipsen zum 70. Geburtstag. Hrsg. Rolf Stödter/Werner Thieme, Tübingen 1977, S. 11 ff.

Battis, Ulrich — Partizipation im Städtebaurecht, Berlin 1976

Bauernfeind, Elisabeth — Die Rechtsprechung zur Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen, Diss. Heidelberg 1961

Baum, Gerhart — Möglichkeiten der Organisation in der modernen Verwaltung. Rede v. 8. 5. 1973, in: Bulletin Nr. 56/1973, S. 536 ff., abgedruckt auch bei Gerhard W. Wittkämper, Funktionale Verwaltungsreform, 1978, S. 283 ff.

Baumann, Fritz-Achim — Die allgemeine untere staatliche Verwaltungsbehörde im Landkreis, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 35, Berlin 1967

Bayerischer Gemeindetag — Zur Funktionalreform, in: BayBgm. 1974, S. 84 ff.

Bayerischer Gemeindetag — Erwartungen und Hoffnungen, in: BayBgm. 1974, S. 504 ff.

Bayerischer Gemeindetag zur Funktionalreform, in: StuGB 1974, S. 112 ff.

Bayerischer Gemeindetag — Entschließung des Arbeitskreises 2: "Die Verwaltungsgemeinschaft in der Praxis" der Landesversammlung 1975 des Bayerischen Gemeindetags, in: Bayerischer Gemeindetag 1975, S. 97 ff.

Bayerischer Städteverband — Funktionalreform, Eingabe an den Bayerischen Senat, in: BayBgm. 1974, S. 219 ff.

Bayerischer Städteverband — Am Beginn einer neuen Legislaturperiode in Bayern, in: BayBgm. 1974, S. 505 ff.

Bayerisches Staatsministerium des Innern	Funktionale Verwaltungsreform gemäß Beschluß des Landtags vom 27. Januar 1972 (Drs. 1918), in: Bayerischer Landtag, 7. Wahlperiode, Drucksache 7/5472 v. 12. 11. 1973, München 1973
Bayerisches Staatsministerium des Innern	Funktionale Verwaltungsreform, Katalog der Delegationen und Verwaltungsvereinfachungen gemäß Beschluß des Landtags vom 27. Januar 1972 (Drs. 1918), in: Bayerischer Landtag, 7. Wahlperiode, Drucksache 7/7233 v. 19. 9. 1974, München 1974
Bayerisches Staatsministerium des Innern	Funktionalreform, Neue Aufgaben der Gemeinden; Delegationen auf Grund des Zuständigkeitslockerungsgesetzes v. 10. 3. 1975 (BGBl. I, S. 685) und der Zuständigkeitslockerungsverordnung v. 18. 4. 1975 (BGBl. I, S. 967), in: Bayerischer Landtag, 8. Wahlperiode, Drucksache 8/2443 v. 30. 1. 1976, München 1976
Bayerische Staatskanzlei	Verwaltungsreform in Bayern, Heft I bis III, München 1968, 1970, 1973
Bayerische Staatsregierung	Grundsätze zu den Voraussetzungen und Grenzen der Funktionalreform, Beschluß v. 14. 8. 1973, abgedruckt im Bericht des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, Drucksache 7/5472 v. 12. 11. 1973, München 1973
Beckel, Albrecht	Zur Rechtsstellung des Bürgermeisters in Nordrhein-Westfalen, Recklinghausen 1972, DVBl. 1973, S. 19 ff.
Becker, Erich	Kommunalwissenschaftliche Erörterungen zur Selbstverwaltung der Gemeinden, Ämter und Kreise im Saarland, Speyer o.J.
Becker, Erich	Gemeindeverfassung und Gemeindeverwaltung, in: Die Verwaltung, Hrsg. Friedrich Giese, Braunschweig 1955, H. 19
Becker, Erich	Über den Inhalt der Gemeindeverwaltung und die Rechtsstellung des Gemeindedirektors in Nordrhein-Westfalen, DVBl. 1956, S. 4 ff.
Becker, Erich	Entwicklung der deutschen Gemeinden und Gemeindeverbände im Hinblick auf die Gegenwart, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Hrsg. Hans Peters, Bd. 1, Kommunalverfassung, Heidelberg 1956, S. 62

Becker, Erich — Die Entfaltung der Gemeinden und ihrer Arbeit im 19. Jahrhundert, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Hrsg. Hans Peters, Bd. 1, Kommunalverfassung, Heidelberg 1956, S. 83

Becker, Erich — Die Entwicklung der Ämter, Landkreise und Provinzen und ihres Verfassungsrechts, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Hrsg. Hans Peters, Bd. 1, Kommunalverfassung, Heidelberg 1956, S. 93 ff.

Becker, Erich — Geschichtliche Entwicklung der Gemeinden und Gemeindeverbände von 1919 bis 1945, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Hrsg. Hans Peters, Bd. 1, Kommunalverfassung, Heidelberg 1956, S. 100 ff.

Becker, Erich — Die Selbstverwaltung als verfassungsrechtliche Grundlage der kommunalen Ordnung in Bund und Ländern, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Hrsg. Hans Peters, Bd. 1, Kommunalverfassung, Heidelberg 1956, S. 113 ff.

Becker, Erich — Die Ausführung von Bundesgesetzen durch die Gemeinden und Gemeindeverbände, in: BayVBl. 1961, S. 65 ff.

Becker, Erich — Kommunale Selbstverwaltung, in: Die Grundrechte, Bd.IV/2.,Hrsg. Karl August Bettermann/Hans Carl Nipperdey, 2. Aufl., Berlin 1962, S. 673 ff.

Becker, Erich — Öffentliche Interessen und öffentliches Wohl bei der gemeindlichen Neugliederung, in: Wohl der Allgemeinheit und öffentliche Interessen. Vorträge und Diskussionsbeiträge der 36. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 39, Berlin 1968, S. 73 ff.

Becker, Franz
Luhmann, Niklas — Verwaltungsfehler und Vertrauensschutz. Möglichkeiten gesetzlicher Regelung der Rücknehmbarkeit von Verwaltungsakten, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 16, Berlin 1963

Becker, Joachim — Die Anwendbarkeit der Theorie von den Implied powers im Recht der europäischen Gemeinschaften, Diss. Münster 1976

Becker, Jörg — Standortprogrammplanung in Nordrhein-Westfalen, Der Städtetag 1976, S. 128

Becker, Ulrich — Aufgabenerfüllung durch verselbständigte Betriebseinheiten aus der Sicht der Großstadt, in: Regierbarkeit? Dezentralisation? Enstaatlichung? Bericht über die verwaltungswissenschaftliche Fachtagung der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften in Hamburg v. 9. bis 11. 6. 1976, Hrsg. Frido Wagener, Schriften der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften, Bd. 3, Bonn 1976, S. 91ff.

Becker-Mark, K. — Probleme der grenzüberschreitenden Planung, in: Die Ansprüche der modernen Industriegesellschaft an den Raum. 2. Teil. Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 74 (Raum und Natur 2), Hannover 1972, S. 23 ff.

Beer, Robert — Selbstverwaltung und Öffentlichkeit, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Hrsg. Hans Peters, Bd. 1, Kommunalverfassung, Heidelberg 1956. S. 51 ff.

Beer, Rüdiger Robert — Die Gemeinde, München 1970

Beiträge zum Konzept der ausgeglichenen Funktionsräume, Mit Beiträgen von Werner Ernst, Gerhard Stepper, Detlef Marx, Karl-Hermann Hübler, Ulrich Brösse, Gerhard Isenberg, Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Münster 1977

Bell, Daniel — Die nachindustrielle Gesellschaft, Frankfurt 1975

Benda, Ernst — Die Herausforderung unserer Zeit: Politische Reformen. Rede des Bundesinnenministers v. 9. 1. 1969, in: Bulletin Nr. 3/1969, S. 29 ff., abgedruckt auch bei Gerhard W. Wittkämper, Funktionale Verwaltungsreform 1978, S. 266 ff.

Bender, Traugott — Grußwort des Landes Baden-Württemberg, in: Die Ergebnisse der Enquête-Kommission Verfassungsreform und die verfassungsrechtliche Fortentwicklung der Bundesrepublik. Ein Cappenberger Gespräch, Cappenberger Gespräche der Frh.-vom-Stein-Gesellschaft e.V., Bd. 13, Köln 1977, S. 18 ff.

Bender, Ulrich — Theorien der gemeindlichen Selbstverwaltung - Das Selbstverwaltungsrecht als Naturrecht, Diss. Mainz 1962

Berg, Wilfried — Zur Untersichungsmaxime im Verwaltungsverfahren, in: Die Verwaltung, Bd. 9 (1976), S. 161 ff.

Berg, Wilfried — Besprechung zu Ulrich Battis, Partizipation im Städtebaurecht, Berlin 1976, Die Verwaltung Bd. 10 (1977), S. 389 ff.

Berg, Wilfried — Die Verwaltung des Mangels. Verfassungsrechtliche Determinanten für Zuteilungskriterien bei knappen Ressourcen, in: Der Staat Bd. 15 (1976), S. 1 ff.

Berg, Wilfried — Die Struktur der Gemeindeverfassung von Nordrhein-Westfalen. Eine kritische Würdigung, in: Die Kommunalverfassung in Nordrhein-Westfalen. Gegenwärtige Funktion und zukünftige Perspektiven, Hrsg. Reinhold Jacobi, Recklinghausen 1977, S. 35 ff.

Wilfried Berg — Zur verfassungsrechtlichen Fortentwicklung der Bundesrepublik Deutschland, 14. Kappenberger Gespräch der Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft am 22. 4. 1977 in Stuttgart über die Ergebnisse der Enquête-Kommission Verfassungsreform, in: DÖV 1977, S. 556 ff.

Berg, Wilfried — Berufsfreiheit und verbotene Berufe, in: GewArch. 1977, S. 249 ff.

Berg, Wilfried — Verbände in der parlamentarischen Demokratie, Die Verwaltung Bd. 11 (1978), S. 83 ff.

Berkenhoff, Hans Albert — Bund und Gemeinden, in: Die Gemeinden im nachbarschaftlichen und bundesstaatlichen Spannungsfeld, Hrsg. Werner Weber/Hans Albert Berkenhoff, Göttingen 1962, S. 31 ff.

Berkenhoff, Hans Albert — Die Kommunalfinanzen im Schatten von Konjunktur und Staatshaushalt, Göttingen 1964

Berkenhoff, Hans Albert — Das Kommunalverfassungsrecht in Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl., Siegburg 1965

Berkenhoff, Hans Albert — Die kreisangehörige Stadt als Gemeinschaftsaufgabe von Bürgern, Ratsherren und Beamten, in: Die kreisangehörige Stadt im sozialen Rechtsstaat. Hrsg. Willi Weyer/Hans Albert Berkenhoff, Göttingen 1965, S. 28 ff.

Berkenhoff, Hans Albert — Die kreisangehörige Stadt in der neuen Wirklichkeit, in: Der Städtebund, 1956, S. 241 ff.

Berkenhoff, Hans Albert — Orientierungsdaten der kreisangehörigen Stadt, in: Der Städtebund 1967, S. 225 ff.

Berkenhoff, Hans Albert — Bundesregierung und Bundesrat zur Gemeindefinanzreform, in: Der Städtebund, 1968, S. 153 ff.

Berkenhoff, Hans Albert — Verwaltungsreform und Verbandsreform, in: Der Städtebund, 1969, S. 117 ff.

Berkenhoff, Hans Albert — Wünsche der kreisangehörigen Städte an den Deutschen Bundestag, in: Der Städtebund, 1970, S. 7 ff.

Berkenhoff, Hans Albert — Die kreisangehörige Stadt in der pluralistischen Verwaltung, in: Der Städtebund 1970, S. 117 ff.

Berkenhoff, Hans Albert — Gebietsreform in den Bundesländern, in: Der Städtebund, 1970, S. 256 ff.

Berkenhoff, Hans Albert — Raumordnung und Verwaltungsgliederung in Nordrhein-Westfalen, Mitteilung des Nordrhein-westfälischen Städtebundes 1970, S. 154 ff.

Berkenhoff, Hans Albert — Die Kommunalrechtliche Arbeitsgemeinschaft des Deutschen Juristentages 1972, in: Der Städtebund 1972, S. 251 ff.

Berkenhoff, Hans Albert — Die kreisangehörige Stadt im Gesellschaftsgefüge der Bundesrepublik, in: Der Städtebund 1972, S. 299 ff.

Berkenhoff, Hans Albert — Die kommunale Selbstverwaltung in unserer Zeit, in: StuGR 1973, S. 23 ff.

Hans Albert Berkenhoff — Die kreisangehörigen Städte und Gemeinden in ihrem Verhältnis zum Kreis, Vortrag, gehalten vor dem Hauptausschuß des Deutschen Städte- und Gemeindebundes am 30. 4. 1974 in Bad Neuenahr-Ahrweiler, in: StuGB 1974, S. 157 ff.

Berkenhoff, Hans Albert — Die kreisangehörigen Gemeinden in ihrem Verhältnis zu Kreis und Land in Niedersachsen. Auszug aus einem Vortrag, gehalten vor der Bezirksversammlung des niedersächsischen Gemeindetages für den Verwaltungsbezirk Oldenburg am 29. 8. 1974 in Löningen (Oldbg.), in: StuGB 1974, S. 297 ff.

Berkenhoff, Hans Albert — Rivalität oder Subsidiarität im kreisangehörigen Raum?, in: StuGB 1975, S. 118 ff.

Berkenhoff, Hans Albert — Mehr Demokratie durch die Gemeinden!, in: Schriften des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Düsseldorf 1975, S. 35 ff.

Berkenhoff, Hans Albert — Staat und Gemeinden - zwischen Allmacht und Ohnmacht?, in: StuGB 1975 S. 313 ff.

Berkenhoff, Hans Albert — Die Funitionalreform als Fortsetzung der Gebietsreform, in: StuGR 1975, S. 6 ff.

Berkenhoff, Hans Albert — Zum kommunalpolitischen Geschäftsverlauf, in: StuGR 1975, S. 351 ff.

Berkenhoff, Hans Albert — Kommunalpolitische Evergreens NW. Vortrag, gehalten vor dem Hauptausschuß des Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebundes am 6. 2. 1976 in Erkelenz, in: StuGR 1976, S. 82 ff.

Berkenhoff, Hans Albert — Der Bezirksplanungsrat in seiner gemeindedemokratischen Bedeutung. Vortrag, gehalten vor den Arbeitsgruppen des Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebundes für den Regierungsbezirk Düsseldorf am 10. 5. 1976 in Erkrath, in: StuGR 1976, S. 173 ff.

Berkenhoff, Hans Albert — Gemeindepolitischer Aufbruch zur Funktionalreform, in: StuGR 1976, S. 400 ff.

Bernhardt, Wolfgang	Die gemeindliche Gebietsreform und das Selbstverwaltungsrecht. Eine vergleichende Studie über die Reformbestrebungen der Weimarer Republik, des Dritten Reiches und Nordrhein-Westfalens. Diss.jur. Münster 1972
Bertram, Jürgen	Staatspolitik und Kommunalpolitik, Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e.V. Berlin, Bd. 15, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1967
Bertram, Jürgen	Zur Wahl der Vertretungskörperschaft, in: Die Verwaltungsregion, Aufgaben und Verfassung einer neuen Verwaltungseinheit. Bericht über ein internationales Kolloquium, Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e.V. Berlin, Bd. 16, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1967, S. 115 ff.
Berve, Raghilt	"Gebiete mit besonderer Bedeutung für Freiraumfunktionen" - Ein Landesentwicklungsplan in einem neuen Entwurfsstadium, in: StuGR 1975, S. 249 ff.
Berve, Raghilt	Die Auswirkungen des Landesentwicklungsplans III. Gebiete mit besonderer Bedeutung für Freiraumfunktionen - Wasserwirtschaft und Erholung -. Vortrag, gehalten vor der Arbeitsgemeinschaft des Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebundes für den Regierungsbezirk Arnsberg am 2. 6. 1976 in Olsberg, in: StuGR 1976, S. 223 ff.
Bethge, Herbert	Nochmals: Gemeinden als Grundrechtsträger, in: Der Städtetag 1970, S. 67 ff.
Bethge, Herbert	Der Umfang des Prüfungsmaßstabs des Bundesverfassungsgerichts im Verfahren der kommunalen Verfassungsbeschwerde, in: DÖV 1972, S. 155 ff.
Bethge, Herbert	Die Kompetenzabgrenzung zwischen Bundes- und Landesverfassungsgerichtsbarkeit bei der kommunalen Verfassungsbeschwerde, in: DÖV 1972, S. 336 ff.
Bethge, Herbert	Die Aktualisierung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie durch die Verfassungsgerichtsbarkeit bei der Überprüfung staatlicher Neugliederungsgesetze, in: Die Verwaltung, Bd. 6 (1973), S. 403 ff.

Bethge, Herbert — Ein Geisterprozeß in Karlsruhe, in: NJW 1973, S. 1483 ff.

Bethge, Herbert — Das Homogenitätsprinzip bei der Neugliederung des kommunalen Raumes, in: StuGR 1975, S. 229 ff.

Betrug am Bürger — Die Folgen der Gebietsreform: Neue Heimat - teure Heimat, in: Wirtschaftswoche, Nr. 12 v. 11. 3. 1977, S. 16 ff.

Beus, Hans-Bernd — Rechtsprobleme bei der Ausgestaltung der Raumordnung und Landesplanung als Entwicklungsplanung, Diss.jur. Münster 1978

Beyer, Hans-Joachim — Grundsätze zur Kreisentwicklung - kritisch betrachtet, in: Der Städtebund 1967, S. 181 ff.

Beyer, Hans-Joachim — Das demokratische Prinzip "von unten nach oben", in: StuGB 1977, S. 16 ff.

Bielenberg, Walter — Zuständigkeit der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften in der Regionalplanung, Erwiderung auf Erhard Klotz, in: DÖV 1967, S. 190 ff.

Bielenberg, Walter — Rechts- und Verwaltungsfragen der kommunalen Entwicklungsplanung - eine Einführung, in: Raumplanung - Entwicklungsplanung. Forschungsberichte des Ausschusses "Recht und Verwaltung" der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Forschungs- und Sitzungsberichte Bd. 80 (Recht und Verwaltung1), Hannover 1972, S. 55 ff.

Bielefeld, Hanns-Heinz — Hessens Gebiets- und Funktionalreform Warum?, Hrsg. Hess. Minister des Innern, Wiesbaden 1973

Bieler, Franz — Zur Anwendung des Art. 3 Abs. 1 GG im Rahmen der Verwaltungs- und Gebietsreform, in: DÖV 1976, S. 37 ff.

Birkel — Gebietsreform. Neue Neugliederungsvorschläge, in: KPBl. 1973, S. 1403 ff.

Birkendahl — Bürgerumfrage im Anschluß an die Gebietsreform, in: SutGR 1976, S. 120 ff.

Birnstiel, Detlev — Der Gebietsentwicklungsplan - ist seine Aufstellung in räumlichen Teilabschnitten sinnvoll?, in: StuGR 1977, S. 207 ff.

Bischoff, Diether — Kommunale Neugliederung und Selbstverwaltungsgarantie. Grundzüge der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs zur kommunalen Gebietsreform im Lande Nordrhein-Westfalen. Siegburg 1972

Bischoff, Friedrich — Zwischenbilanz zur Verwaltungs- und Territorialreform in Niedersachsen, peziell in der Region Hannover, in: DVBl. 1968, S. 369 ff.

Bischoff, Friedrich — Rechtliche Aspekte einer Bodenordnung, in: VerwArch. Bd. 59 (1968), S. 33 ff.

Bischoff, Friedrich — Die Regionalstadt, in: Der Landkreis 1969, S. 13 ff.

Blaum, Kurt — Die Stadtlandschaft, in: RVBl. 1941, S. 669 ff.

Bleiker, Josef — Spezifische Probleme der A-Gemeinden - Stillstand für die A-Gemeinden?, in: Landesplanung und kommunale Selbstverwaltung, Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Hrsg. Werner Ernst/ Rainer Thoss, Bd. 19, Münster 1978

Blissenbach, Dieter — Literaturverzeichnis zur Verwaltungsreform, in: Neuordnung der Verwaltung. Ein Beitrag zur Funktionalreform, Neue Schriften des Deutschen Städtetages, Köln 1975, S. 179 ff.

Blümel, Willi — "Demokratisierung der Planung" oder rechtsstaatliche Planung?, in: Festschrift für Ernst Forsthoff zum 70. Geburtstag, Hrsg. Roman Schnur, München 1972, S. 9 ff.

Blümel, Willi — Raumordnung und kommunale Selbstverwaltung, in: DVBl. 1973, S. 436 ff.

Blümel, Willi — Planung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: DVBl. 1975, S. 695 ff.

Blümel, Willi — Leitsätze zu den Beratungsgegenständen der Staatsrechtslehrertagung 1977 in Basel, Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, in: DÖV 1977, S. 781 ff.

Blümel, Willi — Die Standortvorsorgeplanung für Kernkraftwerke und andere umweltrelevante Großvorhaben in der Bundesrepublik Deutschland, in: DVBl. 1977, S. 301 ff.

Blümel, Willi, Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, in: VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171 ff.

Blümel, Willi
Ronellenfitsch, Michael
Parlamentarische Untersuchungsausschüsse und kommunale Selbstverwaltung, Speyerer Arbeitshefte 25, Speyer 1978

Blumenwitz, Dieter
Typische Konflikte zwischen Verwaltungsträgern und ihre Regelung im deutschen Verwaltungsrecht, in: AöR Bd. 96 (1971), S. 161 ff.

Blumenwitz, Dieter
Judical self-restraint und die verfassungsgerichtliche Überprüfung von Akten der auswärtigen Gewalt. Zur Rezeption eines amerikanischen Rechtsbegriffs durch das Bundesverfassungsgericht, DVBl. 1976, S. 464 ff.

Bock, Peter J.
Stand der Funktionalreform, in: StuGR 1975, S. 426 ff.

Bocks, Gerd
Der Rechtsschutz der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen gegenüber Maßnahmen der Kommunalaufsicht und gegenüber Gesetzen unter besonderer Berücksichtigung der kommunalen Neuordnung, Kommunal- und Landesrecht, Bd. 1, 1970

Böckenförde, Christoph
Die interparteiliche Willensbildung im Verhältnis Bund, Länder und Gemeinden, in: Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Vorträge und Diskussionsbeiträge der 42. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, 1974, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 55, Berlin 1975, S. 65 ff.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang
Gesetz und gesetzgebende Gewalt. Von den Anfängen der deutschen Staatsrechtslehre bis zur Höhe des staatsrechtlichen Positivismus, Berlin 1958

Böckenförde, Ernst-Wolfgang
Religionsfreiheit und öffentliches Schulgebet. Eine Auseinandersetzung mit dem Urteil des StGH Hess. v. 27. 10. 1965 - P. St. 388 -, in: DÖV 1966, S. 30 ff.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang
Planung zwischen Regierung und Parlament, in: Der Staat Bd. 11 (1972), S. 429 ff.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang — Die Methode der Verfassungsinterpretation - Bestandsaufnahme und Kritik, in: NJW 1976, S. 2089 ff.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang — Die politische Funktion wirtschaftlich-sozialer Verbände und Interessenträger in der sozialen Demokratie, in: Der Staat, Bd. 15 (1976), S. 457 ff.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang — Überlegungen und Empfehlungen der Enquête-Kommission Verfassungsreform im Hinblick auf die demokratisch-parlamentarische Verfassungsorganisation, in: Ergebnisse der Enquête-Kommission Verfassungsreform und die verfassungsrechtliche Fortentwicklung der Bundesrepublik. Ein Cappenberger Gespräch. Cappenberger Gespräche der Frh.-vom-Stein-Gesellschaft e.V. Bd. 13, 1977, S. 26 ff.

Böckenförde, Hans Dieter — Die personalrechtlichen Bindungen der kommunalen Selbstverwaltung, Diss. jur. Münster, 1959

Böckstiegel, Karl-Heinz — Neue Aspekte der Gewaltenteilung seit Inkrafttreten des Grundgesetzes, in: NJW 1970, S. 1712 ff.

Böhret, Carl — Problemlösungsansätze für die Entwicklungsplanung, in: Kommunalpolitik zwischen Krise und Reform, Festschrift für Lothar Voit, Hrsg. Rainer Frey, Programme, Analysen, Tatbestände, Schriftenreihe des Kreises Unna, Bd. 4, Köln 1976, S. 181 ff.

Börner, Bodo — Einführung eines Anschluß- und Benutzungszwanges für Fernwärme durch kommunale Satzung, Studien zum öffentlichen Recht und zur Verwaltungslehre, Hrsg. Klaus Stern, Bd. 22, München 1978

Bogner, Walter — Die Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, insbesondere im gemeindlichen Bereich, in: BayBgm. 1971, S. 4 ff.

Bogner, Walter — Gestaltungsraum der kommunalen Selbstverwaltung, Die Gemeinde 1975, S. 97 ff.

Borchert, Hartmut — Kommunalaufsicht und Kommunaler Haushalt, Schriften zum deutschen Kommunalrecht, Bd. 12, Siegburg 1977

Borchmann, Michael — Die Reform der Kommunalverfassung, Insbesondere ein Beitrag zur Entwicklung von Bürgermeister-, Magistrats- und Ratsverfassung, Diss. jur., Frankfurt a.M. 1975

Borchmann, Michael — Der Umlandverband Frankfurt, AfK Bd. 17 (1977), S. 23 ff.

Bochmann, Michael
Vesper, Emil — Reformprobleme im Kommunalverfassungsrecht, Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Bd. 58, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1976

Bormann, Manfred — Sozialstaatspostulat, Raumordnung und Verwaltungs- und Gebietsreform, Diss.jur., Braunschweig 1973

Bosse, Wolfgang — Vertretungsberechtigte Organe aufgelöster Gemeinden im Normenkontrollverfahren vor dem Staatsgerichtshof Baden-Württemberg, in: DÖV 1976, S. 34 ff.

Boustedt, Olav — Die Stadt und ihr Umland. Eine Untersuchung über das Raumgefüge von Stadtlandschaften. - In: Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 3, Bremen-Horn 1953, S. 142 ff.

Boustedt, Olav — Die Stadtregion. Ein Beitrag zur Abgrenzung städtischer Agglomeration, in: Allgemeines Statistisches Archiv Bd. 37 (1953), S. 13 ff.

Boustedt, Olav — Die Stadtregion in Bayern. Eine Untersuchung der Agglomeration der großen Städte, in: Bayern in Zahlen, 1953, S. 162 ff.

Boustedt, Olav — Die Stadtregionen als ein Instrument der vergleichenden Stadtforschung, in: Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 22, Hannover 1963, S. 1 ff.

Boustedt, Olav — Die Stadtregion - ihre Bedeutung für Wissenschaft und Praxis, in: DÖV 1963, S. 797 ff.

Boustedt, Olav — Das Verhältnis in Stadt und Land in demographischer und ökonomischer Sicht, in: Studium Generale Bd. 16 (1963), S. 707 ff.

Boustedt, Olav — Stadtregionen 1961, in: Statistisches Jahrbuch deutscher Gemeinden, Jg. 52, Braunschweig 1964, S. 34 ff.

Braun — Kommunaldebatte im Deutschen Bundestag am 7. 11. 1974, in: Schriftenreihe des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Heft 20, Göttingen 1975, S. 160 ff.

Brenken, Günter — Raumordnung und Finanzplanung, in: Raumplanung - Entwicklungsplanung. Forschungsberichte des Ausschusses "Recht und Verwaltung" der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 80 (Recht und Verwaltung 1), Hannover 1972, S. 155 ff.

Breuer, Rüdiger — Die hoheitliche raumgestaltende Planung. Wirkungsbereich und Zusammentreffen von Planfeststellungen, fachlichen Nutzungsregelungen, Bauleitplänen und Plänen der Raumordnung, Bonn 1968

Breuer, Rüdiger — Die hoheitliche raumgestaltende Planung. Wirkungsbereich und Zusammentreffen von Planfeststellungen, fachlichen Nutzungsregelungen, Bauleitplänen und Plänen der Raumordnung, Bonner Rechtswissenschaftliche Abhandlungen, Bd. 80, Bonn 1968

Breuer, Rüdiger — Selbstbindung des Gesetzgebers durch Programm- und Planungsgesetze?, in: DVBl. 1970, S. 101 ff.

Breuer, Rüdiger — Direkte und indirekte Rezeption technischer Regeln durch die Rechtsordnung, AöR Bd. 101 (1976), S. 46 ff.

Breuer, Rüdiger — Legislative und administrative Prognoseentscheidungen, in: Der Staat Bd. 16 (1977), S. 21 ff.

Breuer, Rüdiger — Selbstverwaltung und Mitverwaltung Beteiligter im Widerstreit verfassungsrechtlicher Postulate, in: Die Verwaltung Bd. 10 (1977), S. 1

Breuer, Rüdiger — Verfassungsstruktur und Raumordnung, in: VerwArch. Bd. 69 (1978), S. 1 ff.

Brill, Hermann Louis — Studien zur Entstehung der deutschen Selbstverwaltung, Diss.jur., Jena 1928

Broering, Dierk — Die Verwaltungsgemeinschaft. Dienen Verwaltungsgemeinschaften der Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung? Schriften zur öffentlichen Verwaltung, Bd. 4, Würzburg 1973

Brohm, Winfried — Verwaltungsvorschriften und besonderes Gewaltverhältnis, in: DÖV 1964, S. 238 ff.

Brohm, Winfried — Stadtentwicklungsplanung und neues Bodenrecht, Die Verwaltung Bd. 9 (1976), S. 409 ff.

Brohm, Winfried — Zur Einführung: Strukturprobleme der planenden Verwaltung, JuS 1977, S. 500 ff.

Brox, Hans — Zur Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde, Auslegungsschwierigkeiten bei § 90 Abs. 1 BVerfGG, in: Gedächtnisschrift für Friedrich Klein, Hrsg. Dieter Wilke/Harald Weber, München 1977, S. 49 ff.

Brückner, Wolfgang — Die Organisationsgewalt des Staates im kommunalen Bereich, Diss. jur., Würzburg 1974

Brzezinski, Zbigniew — Between two ages, New York 1971

Brzoska, Thomas — Die öffentlich-rechtlichen Sparkassen zwischen Staat und Kommunen. Untersuchungen über das Spar-, Giro- und Kreditwesen, Abt. B Rechtswissenschaft, Berlin 1976

Buchholz, Hanns Jürgen — Funktionale Verflechtung, Raumordnungsaufgabe und sozialgeographischer Entwicklungsstand als Leitkriterien der kommunalen Neuordnung, in: Berichte zur deutschen Landeskunde, Bd. 47 (1973), S. 123 ff.

Buchsbaum, Richard — Gliederung des Bundesgebietes nach 10 Jahren Gebiets- und Verwaltungsreform, in: Der Landkreis 1975, S. 399 ff.

Buchsbaum, Richard — Organisation und Instrumente der Landes- und Regionalplanung, in: Informationen zur Raumentwicklung, Hrsg. Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, Heft 6/1976, S. 261 ff.

Bückmann, Walter — Verfassungsfragen bei den Reformen im öffentlichen Bereich, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 49, Berlin 1972

Bückmann, Walter — Die Bezirksverfassung als Selbstverwaltungsbehelf, StuGR 1973, S. 360 ff.

Bückmann, Walter — Ziele, Mittel und Methoden der Verwaltungsreform, in: StuGR 1975, S. 50 ff.

Bückmann, Walter — Probleme der Reform der örtlichen Verwaltung - unter besonderer Berücksichtigung der Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen, in: StuGR 1976, S. 123 ff.

Bünermann, Gerhard — Das Abwägungsgebot und die Sozialfunktion der Planung, in: StuGR 1975, S. 311 ff.

Bünermann, Manfred — Die Gemeinden des 1. Neugliederungsprogramms in Nordrhein-Westfalen, Köln 1970

Bulling, Manfred — Die Verwaltungsreform in Baden-Württemberg, in: DÖV 1975, S. 329 ff.

Raumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebietes (Bundesraumordnungsprogramm 06.002). Von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 14. 2. 1975, von der Bundesregierung am 23. 4. 1975 beschlossen, Schriftenreihe "Raumordnung" des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Gifhorn 1975

Bundesregierung — Verordnung zur Erleichterung der Verwaltungsreform in den Ländern (Zuständigkeitslockerungsverordnung) v. 18. 4. 1975 (BGBl. I S. 967)

Burmeister, Joachim — Zur Staatshaftung für Planschäden der Wirtschaft, in: Die Verwaltung Bd. 2 (1969), S. 21 ff.

Burmeister, Joachim — Verfassungstheoretische Neukonzeption der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, Studien zum öffentlichen Recht und zur Verwaltungslehre, Bd. 19, Köln 1977

Burmester, Birgit — Organisatorische und verfassungsrechtliche Gestaltungsmöglichkeiten gestufter Gemeinden, Diss. jur., Göttingen 1969

Burski, Ulrich von — Verfassungsfragen der Gemeindereform in der Rechtsprechung des Baden-Württembergischen Staatsgerichtshofs, in: DÖV 1976, S. 29 ff.

Burski, Ulrich von — Die Gemeindereform - Rechtsprechung des Baden-Württembergischen Staatsgerichtshofs, in: DÖV 1976, S. 810 ff.

Busch, Eckart — Die Verankerung der kommunalen Selbstverwaltung in der Bundesverfassung, in: Gefährdung und Chancen der kommunalen Selbstverwaltung. Professorengespräch des Deutschen Landkreistages, Kommunalwissenschaftliche Schriften des Deutschen Landkreistages, Bd. 2, Köln 1974, S. 26 ff.

Busch, Eckart — Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. 42. Staatswissenschaftliche Fortbildungstagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer vom 14. - 17. April 1974, in: DVBl. 1975, S. 88 ff.

Canaris, Claus-Wilhelm — Systemdenken und Systembegriff in der Jurisprudenz, Berlin 1969

Cantner, Walter — Verfassungsrecht der Landkreise, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Hrsg. Hans Peters, Bd. 1 Kommunalverfassung, Heidelberg 1956, S. 409 ff.

Casper, Gerhard — Zur Rolle der Verfassungsgerichtsbarkeit in der Bundesrepublik und in den Vereinigten Staaten, in: DÖV 1976, S. 695 ff.

CDU-Landtagsfraktion NW, Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (Gesetzentwurf), in: Landtag Nordrhein-Westfalen, Durcksache 8/2552 v. 8. 11. 1977, Düsseldorf 1977

Cholewa, Werner — Die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" als Handlungsrahmen für Bund, Länder und Gemeinden, in: StuGB 1974, S. 18 ff.

Christaller, Walter — Die zentralen Orte in Süddeutschland. Jena 1933 (unveränderter Nachdruck, Darmstadt 1968).

Christaller, Walter — Wesen und Art sozialräumlicher Landschaftseinheiten und ihre Darstellung auf der Karte 1 : 200.000, in: Berichte zur deutschen Landeskunde, 7, 1949/50, S. 357 ff.

Christaller, Walter — Das Grundgerüst der räumlichen Ordnung in Europa. Die Systeme der europäischen zentralen Orte, in: Frankfurter Geographische Hefte, Jg. 24 (1950), H. 1

Conrad, Carl-August
Marheineke, Horst-Dieter — Kreisentwicklungplanung in Schleswig-Holstein. Beiträge zu einer Tagung vom 22. - 24. 3. 1976 in der Akademie Sankelmark - Materialien zur Kreisentwicklungsplanung, Schriften des Schleswig-Holsteinischen Landkreistages, 1976

Conrady, Hans-Peter — "Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft" nach Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG?, DVBl. 1970, S. 408 ff.

Conrady, Hans Walter — Der Kreis, ein unbekanntes Wesen?, Der Landkreis 1973, S. 76 ff.

Conrady, Horst — Preußische Provinzialverbände und Landschaftsverbände in Nordrhein-Westfalen - Die Entwicklung landschaftlicher Selbstverwaltung und deren Stellung in der Verwaltungsreform, Diss.jur., Münster 1975

Dahl, Otto — Der Bezirksplanungsrat nach dem nordrhein-westfälischen Landesplanungsgesetz, Diss. jur, Münster 1978

Dahm, Clemens — Probleme zwischen Kern und Raum, in: Der Gemeinderat 1969, S. 62 f.

Dahm, Clemens — Planung und Selbstverwaltung, in: StuGR 1971, S. 5 ff.

Das Recht und die Wirklichkeit der gemeindlichen Selbstverwaltung - Ein Überblick in mehreren fortlaufenden Beiträgen, in: Der Gemeinderat, 1964, S. 34 ff., 50 ff., 66 ff., 186 ff., 218 ff., 234 ff., 294 ff., 358 ff., 406 ff.; 1965, S. 2 ff., 18 ff., 34 ff., 82 ff., 98 ff., 162 ff., 178 ff., 194 ff., 210 ff., 273 ff., 290 ff., 306 ff., 322 ff., 370 ff.

David, Carl-Heinz
Korte, Hermann
Schatz, Heribert — Alternative Planung, Bund Deutscher Architekten (BDA), Gutachten, Bonn 1978

Degenhart, Christoph — Systemgerechtigkeit und Selbstbindung des Gesetzgebers als Verfassungspostulat, München 1976

Dehe, Hans Günther	Neugliederung der Landkreise in Rheinland-Pfalz, in: Der Landkreis, 1969, S. 10 ff.
Dehe, Hans Günther	Die Landkreise in Rheinland-Pfalz nach der territorialen Kreisreform, in: Der Landkreis 1971, S. 20 ff.
Dehe, Hans Günther	Der Kreis in unserer Zeit - Stellung und Aufgaben nach der Gebiets- und Verwaltungsreform, in: SKV 1972, S. 314 ff.
Dehe , Hans Günther	Hat die kommunale Selbstverwaltung noch eine Zukunft?, Nach einem kommunalpolitischen Lagebericht des Verfassers vor der 27. Hauptversammlung des Landkreistages Rheinland-Pfalz am 17./18. Oktober 1973 in Trier, in: Der Landkreis 1973, S. 477 ff.
Dehe, Hans Günther	Aufgabenverantwortung und Finanzgrunglage der Landkreise - Mängel im Kreisfinanzsystem, in: Der Landkreis 1975, S. 58 ff.
Dehe, Hans Günther	Steigende Verantwortung - unzureichende Finanzgrundlage. Zur finanziellen Lage der Landkreise, in: DÖV 1975, S. 194 ff.
Dehe, Hans Günther	Der Landkreis im Wandel. Zur Neuordnung des Kommunalverfassungsrechts in Rheinland-Pfalz im Anschluß an die Gebietsreform, in: DVBl. 1975, S. 20 ff.
Dehmel, Hans-Hermann	Übertragener Wirkungskreis, Auftragsangelegenheiten und Pflichtaufgaben nach Weisung. Die Durchführung staatlicher Aufgaben durch die Gemeinden - Grundlagen und Wandlungen, Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 113, Berlin 1970
Demokratie und Verwaltung.	25 Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Schriftenreihe der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin 1972
Denk, Gunther	Der kommunale Finanzausgleich. Verfassungsziele und Instrumentarien, Schriften zur Öffentlichen Verwaltung, Bd. 15, Köln 1978

Denninger, Erhard — Verfassungsauftrag und gesetzgebende Gewalt, in: JZ 1966, D. 767 ff.

Denninger, Erhard C. — Zum Begriff des "Wesensgehaltes" in der Rechtsprechung (Art. 19 Abs. 2 GG), in: DÖV 1960, S. 812 ff.

Denzer, Karl Josef — Der kommunale Finanzausgleich Nordrhein-Westfalen '78 aus der Sicht des Landtages, SPD-Landtagsfraktion, Vortrag, gehalten vor der Arbeitsgemeinschaft des Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebundes für den Regierungsbezirk Arnsberg am 30. 9. 1977 in Kamen, in: StuGR 1977, S. 375 ff.

Depenbrock, Johannes — Der Entwurf des Landesentwicklungsplans VI, in: StuGR 1977, S. 55 ff.

Depenbrock, Johannes — Standortvorsorge für Kraftwerke und flächenintensive Großvorhaben in Nordrhein-Westfalen. Zugleich eine Erwiderung auf Blümel (DVBl. 1977, S. 301 ff.), in: DVBl. 1978, S. 17 ff.

Depenbrock, Johannes — Zur rechtlichen Problematik des Infrastrukturkatasters, in: StuGR 1978, S. 106 ff.

Detert, Günther — Kleine Anfrage an die Landesregierung Nordrhein-Westfalen zur zweckgebundenen Finanzzuweisung und zur Einlegung des kommunalen Entscheidungsspielraums durch das FAG 1978, in: Selbstverwaltung am "goldenen Zügel", StuGR 1978, S. 78 ff.

Deutscher Bundesrat — Entwurf eines Gesetzes zur Erleichterung der Verwaltungsreform in den Ländern, in: Deutscher Bundestag, Drucksache 7/273 v. 28. 2. 1973 (Zuständigkeitslockerungsgesetz)

Deutscher Bundestag — Bericht und Antrag des Innenausschusses (4. Ausschuß) zu dem vom Bundesrat eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Erleichterung der Verwaltungsreform in den Ländern - Drucksache 7/273 -, in: Deutscher Bundestag, Drucksache 7/2882 v. 3. 12. 1974

Deutscher Bundestag — Gesetz zur Erleichterung der Verwaltungsreform in den Ländern (Zuständigkeitslockerungsgesetz) v. 10. 3. 1975 (BGBl. I, S. 685)

Deutscher Landkreistag — Stellungnahme zum Regionalkreismodell der Studiengruppe des Innenministeriums Nordrhein-Westfalen, in: Eildienst Landkreistag NW 1971, S. 3 ff.

Deutscher Landkreistag — Grundsätze zur Funktionalreform, Entschließung des Präsidiums des deutschen Landkreistages v. 11. 2. 1974, Der Landkreis 1974, S. 218 ff.

Deutscher Landkreistag — Der Kreis in der Reform, Entschließung v. 9. 11. 1974, in: Der Landkreis 1974, S. 330 ff.

Deutscher Landkreistag — Aktuelle Probleme der "Verwaltungs- und Funktionalreform", Sitzung des Hauptausschusses des Deutschen Landkreistages v. 22. 10. 1974, in: Der Landkreis 1975, S. 465 ff.

Deutscher Städtetag — Vierte rollende Pressekonferenz, Die Stadt und ihr Imland (I), in: Der Städtetag 1974, S. 666 ff.

Deutscher Städtetag — Grundsätze zur Funktionalreform im Kreis, verabschiedet vom Präsidium des Deutschen Städtetages auf der Sitzung v. 21. 11. 1974 in Köln, in: Der Städtetag 1975, S. 91 ff.

Deutscher Städtetag — Thesen zur Funktionalreform im Kreis, verabschiedet vom Hauptausschuß des Deutschen Städtetages, in: Der Städtetag 1975, S. 295 f..

Deutscher Städtetag — Die Stadt und ihr Umland - Diskussionsbeiträge zum Stadt-Umland-Problem -. Bearbeiter: Erwin Schleberger/Ursus Fuhrmann/Rolf Wiese, Reihe B, Deutscher Städtetag, Beiträge zum Kommunalrecht, Heft 1, Köln 1975

Deutscher Städte- und Gemeindebund — Deutscher Städte- und Gemeindebund fordert Funktionalreform und Sicherung der Planungshoheit, in: StuGB 1975, S. 104 f.

Deutscher Städte- und Gemeindebund — Stärkung der gemeindlichen Selbstverwaltung im Kreis, Beschluß des Präsidiums des Deutschen Städte- und Gemeindebundes v. 24. 6. 1975, in: StuGB 1975, S. 107 ff.

Deutscher Städte- und Gemeindebund — Finanzielle Beziehungen zwischen Gemeinden und Kreis, Beschluß des Präsidiums des Deutschen Städte- und Gemeindebundes v. 24. 2. 1975, in: StuGB 1975, S. 108 ff.

Dicke, Detlev Christian — Die verfassungsrechtliche Problematik des Hamburger Deichordnungsgesetzes. Einige Bemerkungen zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. 12. 1968. in: DÖV 1969, S. 554 ff.

Die Funktionalreform als Fortsetzung der Gebietsreform. Podiumsgespräch vor dem Hauptausschuß des Deutschen Städte- und Gemeindebundes am 27. 5. 1975 in Bad Kissingen, Schriftenreihe des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Heft 22, Göttingen 1975

Die Problematik der "Städteverbände",in: Eildienst Landkreistag NW 1971, S. 289 ff.

Die Region Hannover. Ein Vorschlag zur kommunalen Neuordnung. Informations- und Diskussionsbeitrag, zusammengestellt von Mitgliedern der SPD in der Stadt Hannover, Dezember 1970

Dietrichs, B. — Die Theorie der zentralen Orte. Ausgabe und Anwendung heute., RR 1966, S. 259 ff.

Die Verbände in der Demokratie und ihre Regelungsprobleme, Podiumsdiskussion 52. Deutscher Juristentag unter Beteiligung von Kurt Biedenkopf, Horst Ehmke, Josef Isensee, Friedrich Klüber und Konrad Redeker, Wiesbaden 1978

Die Verwaltungsregion — Aufgaben und Verfassung einer neuen Verwaltungseinheit. Bericht über ein internationales Kolloquium, Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e.V. Berlin, Bd. 16, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz1967

Dingfelder, Werner — Die kommunale Gebiets- und Verwaltungsreform im Saarland, in: Der Landkreis 1974, S. 111 ff.

Dittmann, Armin — Besprechung zu Jörg Müller-Volbehr, Fonds- und Investitionshilfekompetenz des Bundes, München 1975, in: Die Verwaltung, Bd. 10 (1977), S. 385 ff.

Doeming, Klaus Berto von
Füsslein, Rudolf Werner
Matz, Werner — Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, NF Bd. 1 (1951), S. 1 ff.

Dregger, Alfred — Probleme der Auftragsverwaltung, Der Städtetag, 1955, S. 190 ff.

Dressler, Horst — Die Organisations- und Personalhoheit der Gemeinde, Diss. jur., Tübingen 1963

Eberle, Manfred — Zur Reform des Stadtverbandes Saarbrücken, in: Der Landkreis 1978, S. 58 ff.

Ebke, Klaus — Bundesstaat und Gewaltenteilung, Diss. jur., Göttingen 1965

Eckert, Dieter — Rechtsfragen der Auflösung und Neubildung kommunaler Selbstverwaltungskörperschaften in Rheinland-Pfalz, Diss. jur., Mainz 1968

Ehmke, Horst — Prinzipien der Verfassungsinterpretation, in: VVDStRL Bd. 20 (1962), S. 53 ff.

Eichhorn, Peter
Siedentopf, Heinrich — Effizienzeffekte der Verwaltungsreform. Exemplarische Ansätze einer Wirkungsanalyse der territorialen und funktionalen Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, unter Mitarbeit von Bernd Adamaschek und Albrecht Graf von Ingelheim, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 20, Baden-Baden 1976

Eilers, Hans-Dietrich — Kommunalrechtliche Sonderstellung kreisangehöriger Mittelstände in der Bundesrepublik, Göttingen 1968

Eilers, Hans-Dietrich — Kommunaldebatte im Deutschen Bundestag am 7. 11. 1974, in: Schriftenreihe des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Heft 20, Göttingen 1975, S. 122 ff.

Einengung der kommunalen Selbstverwaltung, Der Städtetag 1978, S. 50 und 100.

Eissing, Klaus — Gemeinschaftsaufgaben von Staat und Gemeinden unter der Selbstverwaltungsgarantie in Nordrhein-Westfalen, Siegburg 1968

Eising, Paul — Erfahrungen bei der kommunalen Neugliederung NW 1967 - 1970, 1. Neugliederungsprogramm, in: StuGR 1972, S. 154 ff.

Elleringmann, Rudolf — Grundlagen der Kommunalverfassung und der Kommunalaufsicht, Stuttgart 1957

Ellwein, Thomas — Zur Entwicklung der öffentlichen Aufgaben - Notwendigkeit, Probleme und vorläufiges Ergebnis einer Prognose, in: DÖV 1972, S. 13 ff.

Ellwein, Thomas — Entstaatlichung und Dezentralisierung als Mittel zur besseren Konfliktlösung im politischen Prozeß, in: Regierbarkeit? Dezentralisation? Entstaatlichung?, Bericht über die Verwaltungswissenschaftliche Fachtagung der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften in Hamburg vom 9. - 11. 6. 1976, Hrsg. Frido Wagener, Schriften der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften, Bd. 3, Bonn 1976, S. 217 ff.

Elsner, Hermann — Einbeziehung der Gemeinden in die staatliche Konjunkturpolitik, in: DÖV 1968, S. 520 ff.

Endrös, Josef — Die kommunale Selbstverwaltung in Gemeinde, Landkreis und Bezirk, in: Der Bürgermeister und sein Gemeinderat, Hrsg. Josef Prandl, 2. Aufl., Kronach 1966, S. 9 ff.

Engelhard — Kommunaldebatte im Deutschen Bundestag am 7. 11. 1974, in: Schriftenreihe des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Heft 20, S. 70 ff.

Enquête-Kommission Verfassungsreform — Zwischenbericht der Enquête-Kommission für Fragen der Verfassungsreform gemäß Beschluß des Deutschen Bundestages - Drucksache VI/1211 -, in: Deutscher Bundestag, 6. Wahlperiode, Drucksache VI/3829, Bonn 1972

Enquête-Kommission Verfassungsreform — Schlußbericht der Enquête-Kommission für Fragen der Verfassungsreform gemäß Beschluß des Deutschen Bundestages - Drucksache 7/214 (neu) - in: Deutscher Bundestag, 7. Wahlperiode, Drucksache 7/5924 v. 9. 12. 1976, Bonn 1976

Ensslin, Joachim — Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung durch Funktionalreform?, in: Bayerischer Gemeindetag 1975, S. 102 ff.

Entwicklung der Aufgaben und Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden. Vorträge und Diskussionsbeitrag der 39. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 47, Berlin 1971

Entwicklung ländlicher Räume, Hrsg. Konrad-Adenauer-Stiftung, Bonn 1974

Entwurf einer Deutschen Gemeindeordnung (Weinheimer Entwurf), Schriften des Deutschen Städtetages, H. 1, Köln 1947

Günter Erbel — Besprechung zu Wolfgang Roters, Kommunale Mitwirkung an höherstufigen Entscheidungsprozessen, Die Verwaltung Bd. 10 (1977), S. 126 ff.

Erberich, Rudolf — Landesentwicklungsplan I/II und Infrastrukturkataster, in: StuGR 1978, S. 171 ff.

Erbguth, Wilfried — Probleme des geltenden Landesplanungsrechts - Ein Rechtsvergleich -, in: Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Hrsg. Werner Ernst/Rainer Thoss, Bd. 19, Münster 1975

Erfahrungsbericht des Innenministers über die finanziellen Auswirkungen der kommunalen Neugliederung. Der Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen (III B 2 - 6/01 - 3204/73). Landtag Nordrhein-Westfalen, 7. Wahlperiode, Vorlage 7/1203 vom 24. 10. 1973, Düsseldorf 1973

Erichsen, Hans-Uwe — Unbestimmter Rechtsbegriff und Beurteilungsspielraum, VerwArch. Bd. 63 (1972), S. 337 ff.

Erlenkämper, Friedel — Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und Funktionalreform, in: Der Städtetag 1977, S. 545 ff.

Ernst, Werner — Die Gemeinden in der Raumordnung, in: Buch Deutscher Gemeinden, Köln/Berlin 1965, S. 27 ff.

Ernst, Werner — Raumordnung als Aufgabe der planenden Gesetzgebung und Verwaltung, in: Planung III, Mittel und Methoden planender Verwaltung, Hrsg. Josef-H. Kaiser, Baden-Baden 1968, S. 129 ff.

Ernst, Werner — Die Bedeutung der Großraumplanung in der Bundesraumordnung, in: Seminar für Wohnungswesen der Technischen Hochschule Braunschweig, H. 1/1970, S. 210 ff.

Ernst, Werner — Schlußwort, in: Aufgaben und Möglichkeiten der Raumplanung in unserer Zeit. Referate und Diskussionsbericht anläßlich der Wissenschaftlichen Plenarsitzung 1971 in Stuttgart. Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 78 (11. Wissenschaftliche Plenarsitzung), Hannover 1972, S. 53 ff.

Ernst, Werner — Möglichkeiten und Grenzen der Landesplanung in unserer Zeit, in: Grundfragen der Gebiets- und Verwaltungsreform in Deutschland, Hrsg. Alfred Hartlieb von Wallthor/Franz Petri, Münster 1973, S. 78 ff.

Ernst Werner — Grundfragen des Städtebaurechts. Bemerkungen zum gleichnamigen Buch von Eberhard Schmidt-Aßmann, in: Die Verwaltung, Bd. 7 (1974), S. 101 ff.

Ernst, Werner — Zur staatlichen Verantwortung für unweltbelastende Entscheidungen. Auszug aus einem Vortrag, den der Verfasser am 28. 10. 1977 in Berlin auf der Fachtagung der Gesellschaft für Umwelt gehalten hat, BauR 1978, S. 1 ff.

Ernst, Werner
Hoppe, Werner — Das öffentliche Bau- und Bodenrecht, Raumplanungsrecht, Juristisches Kurzlehrbuch für Studium und Praxis, München 1978

Ernst, Werner
Wolfgang Suderow — Die Zulässigkeit raumordnerischer Festlegungen für Gemeindeteile, Rechtsgutachten für den Niedersächsischen Minister des Innern, März 1976

Ernst, Werner
Zinkahn, Willi
Bielenberg, Walter — Bundesbaugesetz, Kommentar, unter Mitarbeit von Hartmut Dyong, Werner Kalb, Eberhard Schmidt-Aßmann, Heinz Stemmler (Loseblatt), München 1978

Erstes Gesetz zur Funktionalreform, in: Eildienst Landkreistag NW, 1978, S. 33 ff.

Eschenburg, Theodor — Mythos und Wirklichkeit der kommunalen Selbstverwaltung

Esser, Ferdinand — Der kommunale Finanzausgleich 1975 in Nordrhein-Westfalen, in: StuGR 1975, S. 59 ff.

Esser, Ferdinand	Der Kommunale Finanzausgleich 1976 in Nordrhein-Westfalen, in: StuGR 1975, S. 393 ff.
Esser, Ferdinand	Der kommunale Finanzausgleich 1976 in Nordrhein-Westfalen, in: StuGR 1976, S. 99 ff.
Esser, Ferdinand	Der kommunale Finanzausgleich 1977 in Nordrhein-Westfalen, in: StuGR 1976, S. 311 ff.
Esser, Ferdinand	Der kommunale Finanzausgleich 1978 in Nordrhein-Westfalen - Gesetz in 3. Lesung verabschiedet -, in: StuGR 1978, S. 37 ff.
Esser, Josef	Vorverständnis und Methodenwahl in der Rechtsfindung, Frankfurt 1970
Evers, Hans-Ulrich	Reform oder Liquidation der Landkreise?, in: DVBl. 1969, S. 765 ff.
Evers, Hans-Ulrich	Zum Rechtsgebot der Systemtreue bei Gebietsreformen, in: Der Städtebund 1970, S. 230 ff.
Ewald, Klaus	Zur Parteifähigkeit einer politischen Partei im Verfahren nach Art. 64 BV, in: Bay VBl. 1970, S. 433 ff.
Faust, Herbert	Landesentwicklungsplan I/II - Raum- und Siedlungsstruktur, in: Landtag Nordrhein-Westfalen, in der Debatte: Landesentwicklung, 8. Wahlperiode, Plenarprotokoll v. 15. Dezember 1977, Hrsg. Der Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1978, S. 31 ff.
Fechtrup, Hermann	Kommunalisierung von staatlichen Sonderbehörden, in: Neuordnung der Verwaltung. Ein Beitrag zur Funktionalreform, Neue Schriften des Deutschen Städtetages, Heft 31, Köln 1975, S. 113 ff.
Fehre, Horst	Bilanz der Gebietsreform, in: StuGR 1976, S. 3 ff.
Fellner, Michael	Beiträge zu einer Verwaltungsreform, in: DVBl. 1974, S. 609 ff.
Fessmann, Ingo	Ist Jugendhilfe in Bayern eigene oder übertragene Aufgabe der kreisfreien Städte und Landkreise?, in: BayVBl. 1977, S. 321 ff.

Fetscher, Iring — Die Demokratie: Grundfragen und Erscheinungsformen, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1970

Feuchte, Paul — Neugliederung: Versagen von gestern - Chance von morgen, in: DÖV 1968, S. 456 ff.

Feuchte, Paul — Diskussionsbeitrag, in: Die Ergebnisse der Enquête-Kommission verfassungsreform und die verfassungsrechtliche Fortentwicklung der Bundesrepublik. Ein Cappenberger Gespräch. Cappenberger Gespräche der Frh.-vom-Stein-Gesellschaft e.V., Bd. 13, Köln 1977, S. 98 ff.

Feuchte, Paul — Prognose, Vorsorge und Planung bei der Genehmigung industrieller Anlage. Gesichtspunkte zum Beurteilungsspielraum der Exekutive, in: Die Verwaltung, Bd. 10 (1977), S. 291 ff.

Fickert, Hans Carl — Planfeststellung für den Straßenbau, Kommentar. Systematische Erläuterung unter besonderer Berücksichtigung des Umweltschutzes mit Rechts- und Verwaltungsvorschriften zur Planfeststellung, zugleich Erläuterung der Vorschriften über Planung, Planaufstellung und Enteignung des Bundesfernstraßengesetzes (FStrG) und der Vorschriften über das Planfeststellungsverfahren (§§ 72 - 78) des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG), Köln 1978

Fiedler, Wilfried — Zum Wirkungsbereich der clausula rebus sic stantibus im Verwaltungsrecht, VerwArch. Bd. 67 (1976), S. 125 ff.

Fieseler, Herbert — Bauleitplanung - Siedlungsschwerpunkte und Berücksichtigung landesplanerischer Dichteangaben. Anmerkungen zum RdErl. des Innenministers des Landes Nordrhein-Westfalen vom 5. 8. 1976 (MBl. NW S. 1774/SMBl. NW 2311), in: StuGR 1976, S. 370 ff.

Figgen, Werner — Der soziale Auftrag des kreisangehörigen Raumes, StuGR 1973, S. 149 ff.

Filbinger, Hans — "Gemeindereform - und was nun?", in: StuGB 1976, S. 1 ff.

Fingerhut, Reinhard — Zur Kontrolle richterlicher Entscheidungen bei planungsrechtlichen Gemeindenachbarklagen, in: Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Hrsg. Werner Ernst Rainer Thoss, Bd. 31, Münster 1976

Fingerhut, Rainhard — Die planungsrechtliche Gemeindenachbarklage, Schriften zum deutschen Kommunalrecht, Bd. 11, Siegburg 1976, Diss. jur., Münster 1976

Fink, Hugo — Verwaltungsreform in Bayern, in: DÖV 1969, S. 241 ff.

Fischer, Theo — Umweltschutz - eine kommunale Aufgabe, in: Neuordnung der Verwaltung. Ein Beitrag zur Funktionalreform, Neue Schriften des Deutschen Städtetages, Heft 31, Köln 1975, S. 125 ff.

Foerster, German — Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz) v. 18. 4. 1967. Kommentar. Wiesbaden 1968 ff.

Fonk, Friedrich — Die Behörde des Regierungspräsidenten, Funktionen, Zuständigkeiten, Organisation, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 36, Berlin 1967

Forsthoff, Ernst — Um die Kommunale Selbstverwaltung, Berlin 1930

Forsthoff, Ernst — Um die kommunale Selbstverwaltung, in: Zeitschrift für Politik Bd. 21 (1931), S. 248 ff.

Forsthoff, Ernst — Die öffentliche Körperschaft im Bundesstaat. Eine Untersuchung über die Bedeutung der institutionellen Garantie in den Art. 127 und 137 der Weimarer Verfassung. Beiträge zum öffentlichen Recht der Gegenwart, Bd. 3, Tübingen 1931

Forsthoff, Ernst — Die Krise der Gemeindeverwaltung, Berlin 1932

Forsthoff, Ernst — Die Daseinsvorsorge und die Kommunen - Ein Vortrag, gehalten am 16. 12. 1957 in Köln auf der Jahrestagung des Verbandes kommunaler Unternehmen, Köln-Marienburg 1958

Forsthoff, Ernst — Zur Problematik der Verfassungsauslegung, Stuttgart 1961

Forsthoff, Ernst — Strukturumwandlung der modernen Demokratie, Berlin 1964

Forsthoff, Ernst — Stadt und Bürger in der modernen Industriegesellschaft, Vortrag, gehalten am 24. 10. 1964 anläßlich der Neunhundertjahrfeier der Stadt Siegburg, Schriftenreihe des Deutschen Städtebundes, Heft 4, Göttingen 1965

Forsthoff, Ernst — Über Mittel und Methoden moderner Planung, in: Planung III, Mittel und Methoden planender Verwaltung, Hrsg. Josef-H. Kaiser, Baden-Baden 1968, S. 21 ff.

Forsthoff, Ernst — Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. 1, Allgemeiner Teil, 10. Aufl., München 1973

Fraktionen des Landtags Nordrhein-Westfalen zur Verwaltungsreform, in: Eildienst Landkreistag NW 1971, S. 6 ff.

Frank, Harro — Der Umlandkreis. Die Ordnung des Stadt-Umlandes durch den Umlandkreis oder Nachbarkreise?, Diss. Hamburg 1971

Freudenberg, Dierk — Mittelbare und unmittelbare Wahl in Kreisen und höheren Gemeindeverbänden, Schriftenreihe des Deutschen Städtebundes, Heft 16, Göttingen 1970

Frey, Rainer — Kommunale Demokratie und Ratsfraktion, in: Die demokratische Gemeinde 1975, S. 357 ff.

Frey, Rainer — Kommunale Selbstverwaltung im Verfassungsstaat, in: Kommunale Demokratie, Hrsg. Rainer Frey, 1976, S. 20 ff.

Frey, Rainer — Verwaltungsreform in Deutschland: Voraussetzung zur Verwirklichung lokaler Demokratie?, in: Kommunale Demokratie, Hrsg. Rainer Frey, 1976, S. 97 ff.

Frey, Rainer — Entwicklungsplanung als kommunale Aufgabe, in: Kommunalpolitik zwischen Krise und Refrom, Festschrift für Lothar Voit, Hrsg. Rainer Frey, Köln 1976, S. 205 ff.

Frey, Rainer — Kommunale Selbstverwaltung in der Funktionalreform (Tagingsbericht), in: Die demokratische Gemeinde 1977, S. 642 ff.

Frick, Eugen — Funktionsreform im Bereich der Landkreisverwaltung, in: Die Verwaltungspraxis 1970, S. 241 ff.

Frick, Eugen u.a. — Stand der Gebiets- und Verwaltungsreform in den Bundesländern, in: Der Landkreis 1971, S. 42 ff.

Friauf, Karl Heinz — Grundfragen der heutigen Verwaltungslehre, in: Der Staat, Bd. 9 (1970), S. 223 ff.

Friauf, Karl Heinrich — Die Finanzverfassung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz. Festgabe aus Anlaß des 25jährigen Bestehens des Verfassungsgerichts, Hrsg. Christian Starck, Bd. 2, Tübingen 1976, S. 300 ff.

Friedrich, Peter — Strukturpolitische Auswirkungen von Standortentscheidungen öffentlicher Verwaltungen, in: Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen, Tagungsbericht, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin, Februar 1977, S. 113 ff.

Friesenhahn, Ernst — Die Verfassungsgerichtsbarkeit in der Bundesrepublik Deutschland, in: Verfassungsgerichtsbarkeit in der Gegenwart (Länderbericht und Rechtsvergleichung), Heidelberg 1961, S. 118 ff.

Friesenhahn, Ernst — Die verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland und im Land Nordrhein-Westfalen und die Rechtsprechung der Verfassungsgerichte, in: Gedenkschrift für Max Imboden, Hrsg. Peter Saladin/Luzius Wildhuber, Basel 1972, S. 115 ff.

Friesenhahn, Ernst — Der Wandel des Grundrechtsverständnisses, Festvortrag, in: Verhandlungen des 50. Deutschen Juristentages, Hamburg 1974, Hrsg. Ständige Deputation des DJT Bd. II (Sitzungsberichte), Teil G, München 1974

Fröhler, Ludwig
Kormann, Joachim — Die Auswirkungen staatlicher Gebietsreformen auf den Bezirk von Handwerksinnungen, in: GewArch. 1976, S. 313 ff.

Fröhling, Wolfgang — Landesplanung in Nordrhein-Westfalen und Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung, Diss. jur., Münster 1976

Fromm, Günter — Zweckverbände für den öffentlichen Personennahverkehr, in: DVBl. 1977, S. 271 ff.

Frowein, Jochen Abr. — Die selbständige Aufsicht nach dem Grundgesetz, Bonn 1961

Frowein, Jochen Abr. — Gemeinschaftsaufgaben im Bundesstaat, in: VVDStRL Bd. 31 (1973), S. 13 ff.

Fruhen, Claus — Rechtsfragen der Landesplanung in Nordrhein-Westfalen - Eine Untersuchung ihres Aufgabencharakters sowie der Rechtsnatur und Rechtswirksamkeit ihrer Arbeitsmittel, Diss. jur., Münster 1975

"Funktionalreform" macht Fortschritte, in: KPBl. 1974, S. 47 ff.

Funktionalreform, Arbeitsergebnisse der Projektgruppen, in: Eildienst Landkreistag NW 1977, S. 83f.

Funktionalreform - Arbeitsergebnis der Projektgruppe Wohnungswesen, Eildienst Landkreistag NW 1977, S. 139 f.

Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen, Tagungsbericht, Hrsg. Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin, Februar 1977

Funktionalreform und Bürgernähe, in: Eildienst Landkreistag NW 1976, S. 168 ff.

Gaddum, Wilhelm — Kommunaldebatte im Deutschen Bundestag am 7. 11. 1974, in: Schriftenreihe des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Heft 20, Göttingen 1975, S. 109

Gaddum, Wilhelm — Die Verteilung der Steuern nach Art. 106 GG, in: BayVBl. 1977, S. 585 ff.

Gadegast, Joachim — Das neue Landesplanungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen, in: StuGR 1975, S. 308 ff.

Gaentzsch, Günter — Regionalstadt Hannover?, in: Der Städtetag 1969, S. 23 ff.

Gefährdung und Chancen der kommunalen Selbstverwaltung. Professorengespräch des Deutschen Landkreistages. Kommunalwissenschaftliche Schriften des Deutschen Landkreistages, Bd. 2, Köln 1974

Galette, Alfons — Zur Methodik interkommunaler Zusammenarbeit, in: Das Problem Stadt und Umland als gemeinsame kommunale Aufgabe. Konferenz der Landräte, Oberkreisdirektoren sowie der Bürgermeister und Stadtdirektoren der selbständigen Städte am 23. März 1959 in Bad Pyrmont, veranstaltet vom Nds. Minister des Innern, S. 35 ff.

Galette, Alfons — Verwaltungsneuordnung zwischen Plan und Verwirklichung. Zum Stand der Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein, in: AfK Jg. 8 (1969), S. 329 ff.

Gallwas, Hans-Ullrich — Verwaltungsgemeinschaft von Amts wegen. Ein Beitrag zum Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden, in: BayVBl. 1973, S. 393 ff.

Gebietsreform: Alle Macht den Bürokraten. Weniger Gemeinden, größere Kreise - Jahrhundertwerk oder Schildbürgerstreich?, Der Spiegel, Nr. 33 v. 30. 5. 1977, S. 74 ff.

Gehlen, Arnold — Demokratisierung, in: Demokratie und Verwaltung. 25 Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Schriftenreihe der Hochschule, Bd. 50, Berlin 1972, S. 179 ff.

Gehring, Walter — Die Neuorganisation städtischer Verdichtungsräume in der Bundesrepublik Deutschland, in: Neuordnung der Verwaltung. Ein Beitrag zur Funktionalreform, Neue Schriften des Deutschen Städtetages, Heft 31, Köln 1975, S. 49 ff.

Geiger, Willi — Die Bundesverfassungsgerichtsbarkeit in ihrem Verhältnis zur Landesverfassungsgerichtsbarkeit und ihre Einwirkungen auf die Verfassungsordnung des Landes, in: Verfassung und Verwaltung in Theorie und Wirklichkeit. Festschrift für Wilhelm Laforet anläßlich seines 75. Geburtstages, Veröffentlichungen des Instituts für Staatslehre und Politik e.V. Mainz, Bd. 3, München 1952, S. 251 ff.

Geiger, Willi — Das Demokratieverständnis des Grundgesetz, in: Demokratie und Verwaltung. 25 Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 50, Berlin 1972, S. 229 ff.

Gellen, Hans-Michael — Zweckzuweisungen und kommunale Selbstverwaltung. Eine verfassungsrechtliche Untersuchung, Köln 1971

Gelzer, Konrad — Echte und unechte Selbstverwaltung, in: DVBl. 1958, S. 87 ff.

Genscher, Hans Dietrich — Studienkommission zur Reform des öffentlichen Dienstrechts. Rede des Bundesinnenministers v. 11. 12. 1970 in Bonn, in: Bulletin Nr. 176/1970, S. 1929 ff., abgedruckt auch bei Gerhard W. Wittkämper, Funktionale Verwaltungsreform, 1978, S. 275 ff.

Gemeinschaftsausgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Vorträge und Diskussionsbeiträge des 29. staatswissenschaftlichen Fortbildungskurses der Hochschule Speyer 1961, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 11, Berlin 1961

Gentz, Manfred — Zur Verhältnismäßigkeit von Grundrechtseingriffen, in: NJW 1968, S. 1600 ff.

Gerstenmaier, Klaus-Albert — Die Sozialstaatsklausel des Grundgesetzes als Prüfungsmaßstab im Normenkontrollverfahren, Berlin 1975

Gesetz Nr. 986 zur Neugliederung der Gemeinden und Landkreise des Saarlandes (Neugliederungsgesetz - NGG) vom 9. 12. 1973, Amtsblatt des Saarlandes 1973, S. 852

Giepner, Friedrich — Rechtsfolgeprobleme kommunaler Gebietsreform, Diss. jur., Münster 1974

Giere, Alfred — Die Bedeutung öffentlicher Interessen bei der Anwendung des § 1 UWG, Diss. jur., Münster 1977

Gierke, Otto von — Die Steinsche Städteordnung. Neudruck (gekürzt) der am 27. 1. 1909 in der Aula der Friedrich-Wilhelm-Universität Berlin gehaltenen Rede, Darmstadt 1957

Giese, Friedrich — Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 4. Aufl., Frankfurt 1955

Gillessen, Joachim	Ist das Umland Kostgänger der Kernstadt? Eine Untersuchung über die finanzielle Lastenverteilung zwischen Stadt und Umland im Ballungsraum München, in: Der Landkreis 1974, S. 284 ff.
Gillessen, Joachim	Reform im Stadt-Umland, in: Der Landkreis 1975, S. 117 ff.
Girnau, Günter	Öffentlicher Personennahverkehr - Probleme von heute, Chancen für morgen, in: Der Städtetag 1976, S. 410 ff.
Gitz/Mahrenholz	Zur Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen, in: StuGR 1975, S. 176 ff.
Glaser, Krischan	Das Subsidiaritätsprinzip und die Frage seiner Verbindlichkeit nach Verfassungs- und Naturrecht, Diss. jur., Berlin 1965
Glitz, Hubert	Gesetzmäßigkeit und Verhältnismäßigkeit in ihrer Bedeutung für die Sachgemäßheit verwaltungsrechtlicher Auflagen, Diss. jur., Münster 1975
Göb, Josef	Verfassungsrecht der Ämter und amtsangehöriger Gemeinden, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Hrsg. Hans Peters, Bd. 1, Kommunalverfassung, Heidelberg 1956, S. 377 ff.
Göb, Josef	Die Gemeinden in Staat und Gesellschaft, Siegburg 1966
Göb, Rüdiger	Bund und Gemeinden, in: Buch Deutscher Gemeinden, Köln/Berlin 1965, S. 109 ff.
Göb, Rüdiger	Möglichkeiten und Grenzen der Stadtentwicklungsplanung, DÖV 1974, S. 86 ff.
Göb, Rüdiger Laux, Eberhard Salzwedel, Jürgen Breuer, Rüdiger	Kreisentwicklungsplanung, Gutachten erstattet im Auftrag des Landkreistages Nordrhein-Westfalen, Kommunalwissenschaftliche Schriften des deutschen Landkreistages, Köln 1974
Gönnenwein, Otto	Die Kommunalaufsicht als Rechtsaufsicht, in: Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, München 1955, S. 511 ff.
Gönnenwein, Otto	Gemeinderecht, Tübingen 1963

Görg, Hubert — Kommunales Dienstrecht, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Hrsg. Hans Peters, Bd. 2, Berlin/Göttingen/Heidelberg, 1957, S. 44 ff.

Görg, Hubert — Die kommunalen Wahlbeamten, in: Zeitschrift für Beamtenrecht, 1958, S. 65 ff.

Görg, Hubert — Geschichtliche Entwicklung und gegenwärtige Problematik des kommunalen Finanzsystems, in: Kommunale Finanzen, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 8, Berlin 1960, S. 7 ff.

Görg, Hubert — Bundesauftragsangelegenheiten der Gemeinden und Gemeindeverbände und ihre Pflichtaufgaben nach Weisung, in: DÖV 1961, S. 41 ff.

Görg, Hubert — Rechtsschutz im Eingemeindungsverfahren, in: DVBl. 1966, S. 329 ff.

Görg, Hubert — Nochmals: Der Rechtsschutz im Eingemeindungsverfahren, in: DVBl. 1969, S. 772 ff.

Görgmaier, Dietmar — Möglichkeiten und Grenzen der Entstaatlichung öffentlicher Aufgaben, in: DÖV 1977, S. 356 ff.

Goerlich, Helmut — Wertordnung und Grundgesetz. Kritik einer Argumentationsfigur des Bundesverfassungsgerichts, Baden-Baden 1973

Götz, Volkmar — Staat und Kommunalkörperschaften in der Regionalplanung, in: Im Dienst an Recht und Staat, Festschrift für Werner Weber, Hrsg. Hans Schneider/Volkmar Götz, Berlin 1974, S. 979 ff.

Götz, Volkmar — Bundesverfassungsgericht und Vertrauensschutz, in: Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, Festgabe aus Anlaß des 25jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichts, 2. Band, Verfassungsauslegung, Tübingen 1976, S. 421 ff.

Götz, Volkmar — Rechtsgutachten zur Rechtsstellung der Kompetenzen des Großraums Hannover auf dem Gebiete der Abfallbeseitigung, dem Großraum Hannover erstattet, Göttingen 1977

Grabitz, Eberhard — Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Bericht über die in den Bänden 1 - 33 der Amtlichen Sammlung veröffentlichten Entscheidungen des BVerfG., hrsg. von den Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts, in: AöR Bd. 98 (1973), S. 568 ff.

Graf, Gerd — Gedanken zum Thema "Kreisentwicklungsplanung", in: Neuordnung der Verwaltung. Ein Beitrag zur Funktionalreform, Neue Schriften des Deutschen Städtetages, Heft 31, Köln 1975, S. 71 ff.

Grafe, Dieter — "Die Kettwiger Gespräche" oder Probleme der kommunalen Neugliederung in der Ballungsrandzone, in: StuGR 1973, S. 187 ff.

Grafe, Walter — Gemeindliche Personalhoheit unter Selbstverwaltungsgarantie. Eine Erwiderung zum Aufsatz Hans Peter Ipsen, in: DÖV 1955, S. 650 ff.

Granderath, Reinhard — Die kommunale Gebietsreform in der Praxis des Bundesverfassungsgerichts, in: DÖV 1973, S. 332 ff.

Grawert, Rolf — Finanzreform und Bundesstaatsreform, in: Der Staat, Bd. 7 (1968), S. 63 ff.

Grawert, Rolf — Rechtsfragen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von Gemeinden, in: DVBl. 1971, S. 484 ff.

Grawert, Rolf — Leitsätze zu den Beratungsgegenständen der Staatsrechtslehrer-Tagung 1977 in Basel, Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, in: DÖV 1977, S. 783 ff.

Grawert, Rolf — Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 277 ff.

Grimm, Dieter — Verfassungsgerichtsbarkeit im demokratischen System, in: JZ 1976, S. 697 ff.

Groebe, Klaus — Die clausula - ein ungeschriebener Bestandteil des Bundesverfassungsrechts. Zum Urteil des BVerfG in Sachen Staatsvertrag Bayern/Coburg vom 30. 1. 1973, in: DÖV 1974, S. 196 ff.

Groeben, Klaus von der — Besprechung von: Jürgen Bertram, Staats- und Kommunalpolitik, Stuttgart 1967, in: Die Verwaltung Bd. 1 (1968), S. 103 ff.

Groeben, Klaus von der / Knacke, Hans Jochen — Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz). Kommentar, Köln 1968

Gröttrup, Hendrik — Zulässigkeit und Zweckmäßigkeit einer indirekt gewählten Vertretungskörperschaft, in: Die Verwaltungsregion. Aufgaben und Verfassung einer neuen Verwaltungseinheit. Bericht über ein internationales Colloquium, Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e.V. Berlin, Bd. 16, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1967, S. 113 f.

Gröttrup, Hendrik — Literaturzusammenstellung zur Planungs- und Verwaltungsregion, in: Die Verwaltungsregion. Aufgaben und Verfassung einer neuen Verwaltungseinheit. Bericht über ein internationales Colloquium, Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e.V. Berlin, Bd. 16, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1967, S. 135 ff.

Gröttrup, Hendrik — Verwaltungsreform und öffentlicher Dienst, in: AfK, Jg. 8 (1969), S. 354 ff.

Gröttrup, Hendrik — Die kommunale Leistungsverwaltung - Grundlagen der gemeindlichen Daseinsvorsorge, Stuttgart 1973

Groß, Rötger — Gedanken zur neuen Kommunalverfassung, Ansprache anläßlich der Konstituierung der Sachverständigen-Kommission, die im Auftrage der Landesregierung die Fortentwicklung des Kommunalverfassungsrechts untersuchen soll, in: Die demokratische Gemeinde 1975, S. 564 f.

Groß, Rötger — Die Gemeinden nach der Gebietsreform. Vortrag, gehalten vor dem Niedersächsischen Gemeindetag, in: Die niedersächsische Gemeinde 1975, S. 68 ff.

Groß, Rötger — Kommunaldebatte im Deutschen Bundestag am 7. 11. 1974, in: Schriftenreihe des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Heft 20, Göttingen 1975, S. 164 ff.

Groß, Rötger — Aktuelle kommunalpolitische Fragen, in: StuGB 1977, S. 189 ff.

Grosser, Dieter — Demokratietheorie in der Sachgasse?, in: Öffentliches Recht und Politik, Festschrift für Hans Ulrich Scupin zum 70. Geburtstag, Hrsg. Norbert Achterberg, Berlin 1973, S. 107 ff.

Grosser, Dieter — Gutachten zum Zusammenschluß der Stadt Sennestadt mit der Stadt Bielefeld, Münster 1973 (maschinenschriftlich)

Grünschläger, Richard — Aussprache zur Regierungserklärung zur Funktionalreform, in: Landtag Nordrhein-Westfalen, Plenarprotokoll 8/13 v. 29. 1. 1976, Düsseldorf 1976, S. 514 ff.

Grünschläger, Richard — Funktionalreform, StuGR 1977, S. 258 ff.

Grüter, Stephan — Ist die Bildung von Regionalkreisen verfassungsrechtlich zulässig, in: Kommunalpolitische Blätter 1969, S. 232 ff.

Grüter, Stephan — Personalentwicklung in Meerbusch nach der kommunalen Neugliederung, in: StuGR 1975, S. 198 ff.

Grundfragen der Gebiets- und Verwaltungsreform in Deutschland, Hrsg. Manfred Hartlieb von Wallthor und Franz Petri, Veröffentlichungen des Provinzialinstituts für westfälische Landes- und Volkskunde, Reihe 1, Heft 16, Münster 1973

Gutachten der KGSt — Zwischengemeindliche Zusammenarbeit, Gutachten, Hrsg. kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, Bd. I, Köln 1963, Bd. II, Köln 1966

Gutachten Ba.-Wü. — Kommission für Fragen der kommunalen Verwaltungsreform Baden-Württemberg, Teilgutachten B, Die kommunale Neuordnung im Stadt-Umland, Januar 1970, Sonderbeilage des Staatsanzeigers für Baden-Württemberg, Stuttgart, Januar 1970

Gutachten Nds. — Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen, Gutachten der Sachverständigenkommission für die Verwaltungs- und Gebietsreform, Hrsg. Niedersächsischer Minister des Innern, 2 Bde., Hannover 1969

Gutachten NW (A)	Die kommunale und staatliche Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen, Abschnitt A: Die Neugliederung der Gemeinden in den ländlichen Zonen des Landes Nordrhein-Westfalen, Siegburg 1966
Gutachten NW (B)	Die kommunale und staatliche Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen Abschnitt B: Die Neugliederung der Städte und Gemeinden in den Ballungszonen und die Reform der Kreise des Landes Nordrhein-Westfalen, Siegburg 1968
Gutachten NW (C)	Die kommunale und staatliche Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen, Abschnitt C: Die staatliche und regionale Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen, Köln 1968
Gutachten Sch.-H.	Sachverständigengutachten zur lokalen und regionalen Verwaltungsneugliederung in Schleswig-Holstein (Wilhelm Loschelder u.a.), Hrsg. Innenminister des Landes Schleswig-Holstein, Spich bei Köln 1968
Gutknecht, Rainer	Der Regierungspräsident und seine Behörde, Diss. jur., Tübingen 1958
Gutknecht, Rainer	Auswirkungen des Regionalverbands auf die Verwaltungsgliederung der Mittelstufe, in: DÖV 1966, S. 172 ff.
Haarmann, Wennemar	Stand und Probleme des Raumordnungsrechts, in: DVBl. 1963, S. 833 ff.
Hacker, Horst	Die Kreisumlage, in: Der Kreis. Ein Handbuch, Hrsg. Verein für die Geschichte der Deutschen Landkreise e.V., Zweiter Band, Köln 1976, S. 357 ff.
Häberle, Peter	Die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 II Grundgesetz, Karlsruhe 1962
Häberle, Peter	"Gemeindewohljudikatur" und Bundesverfassungsgericht. Öffentliche Interessen, Wohl der Allgemeinheit in der Rechtsprechung des BVerfG. Bericht über die in der Amtlichen Sammlung veröffentlichten Entscheidungen des BVerfG, Bd. 1 (1952) bis Bd. 25 (1969), hrsg. von den Mitgliedern des Gerichts, AöR Bd. 95 (1970), S. 86 ff. und S. 260 ff.

Häberle, Peter — Leistungsrecht im sozialen Rechtsstaat, in: Festschrift für Günther Küchenhoff zum 65. Geburtstag, 2. Halbband, Hrsg. Hans Hablitzel/ Michael Wollenschläger, Berlin 1972, S. 453 ff.

Häberle, Peter — Die offene Gesellschaft der Verfassungsinterpreten, in: JZ 1975, S. 297 ff.

Häberle, Peter — Verfassungsprozeßrecht als konkretisierendes Verfassungsrecht - im Spiegel der Judikatur des BVerfG -, in: JZ 1976, S. 377 ff.

Häberle, Peter — Demokratische Verfassungstheorie im Lichte des Möglichkeitsdenkens, in: AöR Bd. 102 (1977), S. 27 ff.

Häberle, Peter — Das Mehrheitsprinzip als Strukturelement der freiheitlich-demokratischen Grundordnung, in: JZ 1977, S. 241 ff.

Hahn, Jürgen — Empfiehlt es sich, durch Einfügung einer Ziffer 6 in den Art. 75 des Grundgesetzes dem Bund die Befugnis zum Erlaß von Rahmenvorschriften zu verleihen?, in: Verhandlungen des 49. DJT, Bd. II, Teil O, S. 46 ff., München 1972

Hahn, Jürgen, Brandel, Josef — Die kommunale Verwaltungsreform in Baden-Württemberg, in: AfK Jg. 13 (1974), S. 1 ff.

Halstenberg, Friedrich — Rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten gemeindenachbarlicher Planungskoordination, in: Neues Archiv für Niedersachsen 1957/58, S. 239 ff.

Halstenberg, Friedrich — Aufbau der Städte, in: Der Städtetag 1960, S. 625 ff.

Halstenberg, Friedrich — Die Koordination der örtlichen, gemeindenachbarlichen und überörtlichen Planung, in: Beiträge zum Neuen Städtebau und Städtebaurecht, 1961, S. 107 ff.

Halstenberg, Friedrich — Regionalplanung im Verhältnis zu Bund, Ländern und Gemeinden, Der Landkreis 1963, S. 173 ff.

Halstenberg, Friedrich — Die Verzahnung von Bundesraumordnung, Landesplanung und gemeindlicher Bauleitplanung, Selbstverlag des Instituts für Wohnungsrecht und Wohnungswirtschaft an der Universität Köln, 1964

Halstenberg, Friedrich — Enspricht die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung? Empfehlen sich gesetzgeberische Maßnahmen der Länder und des Bundes? Welchen Inhalt sollten sie haben?, in: Verhandlungen des 45. DJT, Bd. II, Teil J, S. J 8 ff., München u. Berlin 1965

Halstenberg, Friedrich — Die Verzahnung von Bundesraumordnung, Landesplanung und gemeindlicher Bauleitplanung, Köln 1966

Halstenberg, Friedrich — Das Beispiel des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk, in: Die Verwaltungsregion. Aufgaben und Verfassung einer neuen Verwaltungseinheit. Bericht über ein internationales Kolloquium, Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e.V. Berlin, Bd. 16, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1967, S. 35 ff.

Halstenberg, Friedrich — Schlußwort, in: Die Verwaltungsregion Aufgaben und Verfassung einer neuen Verwaltungseinheit. Bericht über ein internationales Kolloquium, Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e.V., Berlin, Bd. 16, Stuttgart/Berlin/Köln /Mainz 1967, S. 126

Halstenberg, Friedrich — Art. "Raumordnungsrecht", in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Bd. II, 2. Aufl., Hannover 1970, Sp. 2510 ff.

Halstenberg, Friedrich — Grundlagen und Ziele der Landesentwicklung in Nordrhein-Westfalen, in: Raumforschung und Raumordnung, Jg. 31 (1973), S. 1 ff.

Halstenberg, Friedrich — Die Kreise in der Landesplanung nach dem Landesentwicklungsprogramm und in der Novelle zum Landesplanungsgesetz, in: StuGR 1974, S. 233 ff.

Halstenberg, Friedrich — Zur Lage der öffentlichen Finanzen. Vortrag, gehalten vor dem Hauptausschuß des Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebundes am 6. 2. 1976 in Erkelenz, in: StuGR 1976, S. 78 ff.

Hamann, Andreas — Die Selbstverwaltung der Gemeinden und das Bundesbaugesetz, Diss. jur., Marburg 1967

Hamann, Andreas
Lenz, Helmut — Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 3. Aufl., Neuwied und Berlin 1970

Hambusch, Lutz — Die Begriffe "Gemeindeverband und Zweckverband" im Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen, in: DVBl. 1968, S. 836 ff.

Happe, Bernhard — Jugend- und Sozialhilfe in der Funktionalreform, in: Neuordnung der Verwaltung. Ein Beitrag zur Fuktionalreform, Neue Schriften im Deutschen Städtetag, H. 31, Köln 1975, S. 155 ff.

Hartinger, Alfred — Finanzkontrolle - Prüfungswesen, in: Der Kreis. Ein Handbuch. Hrsg. Verein für die Geschichte der Deutschen Landkreise e.V., Zweiter Band, Köln 1976, S. 387 ff.

Hartkopf, Günter
Gschwendter, Hubert — Empfiehlt es sich, durch Einfügung einer Ziff. 6 in Art. 75 des GG dem Bund die Befugnis zum Erlaß von Rahmenvorschriften in Gemeinwesen zu verleihen?, Referat un Materialien zum 49. Deutschen Juristentag Bonn 1972, Bd. II, Teil 0, S. 0 7 ff.

Hartmann, Rainer — Gesetzgeber und Verwaltungsreformen, Diss. jur., Würzburg 1973

Hassel, Volker — Rechtsfolgen kommunaler Gebietsreform. Dargestellt am Beispiel Nordrhein-Westfalen, Schriften zum deutschen Kommunalrecht, Bd. 8, Siegburg 1975

Hatschek, Julius — Die Selbstverwaltung in politischer und juristischer Bedeutung, Leipzig 1898

Haus, Wolfgang — Die unmittelbare Wahl der Vertretungskörperschaft und das demokratische Element in der Verwaltungsregion, in: Die Verwaltungsregion. Aufgaben und Verfassung einer neuen Verwaltungseinheit. Bericht über ein internationales Kolloquium, Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e.V., Berlin, Bd. 16, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1967, S. 105 ff.

Hausen, Heinz von — Die Gemeinde und der Staat, in: DÖV 1959, S. 406 ff.

Hauser, Hans Heinz — Kommunaldebatte im Deutschen Bundestag, am 7. 11. 1974, in: Schriftenteihe des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Heft 20, Göttingen 1975, S. 152 ff.

Heemeyer, Jörg	Stadt-Umland-Verflechtungen und Integration als Verwaltungsproblem, Diss., Erlangen-Nürnberg 1972
Heer, Robert	Die Verfassungsbeschwerde der Gemeinden und Gemeindeverbände, Diss. jur.,Heidelberg 1954
Heering, Uwe	Die zulässige staatliche Einflußnahme auf die Erledigung von Aufgaben durch die Gemeinde, Diss. jur., Hamburg 1969
Heffter, Heinrich	Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert, 2. Aufl., Stuttgart 1969
Heide, Hans-Jürgen von der	Die "Verwaltungsregion" - Realität oder Utopie?, Eine Erwiderung zum Aufsatz Rainer Gutknecht, DÖV 1966, S. 774 ff.
Heide, Hans-Jürgen von der	Nahbereich und Fernbereich von zentralen Orten. Ein Beitrag zur Verwaltungsgliederung und zur kommunalen Aufgabenverteilung in: Der Landkreis 1967. S. 211 ff.
Heide, Hans-Jürgen von der	Hat die kommunale Selbstverwaltung eine Zukunft?, in: DÖV 1968, S. 408 ff.
Heide, Hans-Jürgen von der	Struktur und Verwaltungsformen deutscher Landkreise in: AfK Jg. 10 (1971) S. 257 ff.
Heide, Hans-Jürgen von der	Rechtsprechung zur Gebiets- und Verwaltungsreform in den Ländern, in: Der Landkreis 1971, S. 221 ff.
Heide, Hans-Jürgen von der	Standort und Fortentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung - Gefährdung und Chancen in unserer Zeit. Bericht über das Professorengespräch des Deutschen Landkreistages in Tecklenburg, in: DÖV 1973, S. 522 ff.
Heide, Hans-Jürgen von der	Kreisentwicklungsplanung, in: Der Landkreis 1974, S. 252 ff.
Heide, Hans-Jürgen von der	Abfallbeseitigung durch die Landkreise, in: Der Städtetag 1974, S. 439 ff.
Heide, Hans-Jürgen von der	Kreisentwicklungsplanung, in: Der Landkreis 1978, S. 19 ff.
Heide, Hans-Jürgen von der Neumann, Ulrich	Die Kreise in der Raumplanung, in: Der Landkreis 1976, S. 301 ff.

Heinemann, Klaus Maria — Drei Jahre Stadtverband Saarbrücken, Rede anläßlich einer gemeinsamen Veranstaltung der Kreissparkasse Saarbrücken und des Stadtverbandes Saarbrücken am 8. 3. 1977 im Kreiskulturhaus in Saarbrücken, in: Saarländische Kommunalzeitschrift 1977, S. 93 ff.

Heinrichs, Friedrich Wilhelm — Gemeindefinanzen '75, Referat gehalten vor dem Hauptausschuß des Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebundes am 9. 12. 1974 in Hüttental, in: StuGR 1975, S. 14 ff.

Heinrichs, Friedrich Wilhelm — Zur Investitionspolitik der Gemeinden, in: StuGB 1976, S. 212 ff.

Heinrichs, Friedrich Wilhelm — Finanzielle Beziehungen zwischen Kreis und Gemeinden, in: StuGR 1976, S. 322 ff.

Heinrichs, Friedrich Wilhelm — Zur Investitionspolitik der Gemeinden, in: StuGB 1977, S. 303 ff.

Heinrichs, Friedrich Wilhelm — Zur Finanzlage der kreisangehörigen Städte und Gemeinden. Referat, gehalten vor dem Hauptausschuß des Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeinebundes am 20. 4. 1977 in Paderborn, in: StuGR 1977, S. 152 ff.

Heinrichs, Friedrich Wilhelm — Neuordnung des Sparkassenwesens, Referat, gehalten vor dem Hauptausschuß des Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebundes am 20. 4. 1977 in Paderborn, in: StuGR 1977, S. 177 ff.

Heinrichs, Friedrich Wilhelm — Die Finanzsituation der Gemeinden im Ausblick auf das Haushaltsjahr 1978. Referat, gehalten vor der Arbeitsgemeinschaft des Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebundes für den Regierungsbezirk Arnsberg am 30. 9. 1977 in Kamen, in: StuGR 1977, S. 380 ff.

Heinze, Christian — Die Verfassungsbeschwerde der Selbstverwaltungskörperschaften nach Bundesrecht, in: BayVBl. 1970, S. 7 ff.

Hennecke, Joachim — Raumplanerische Verfahren und Umweltschutz - Unter besonderer Berücksichtigung der planerischen Unverträglichkeitsprüfung, Diss. jur. Münster 1977 = Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Hrsg. Werner Ernst/Rainer Thoss, Bd. 40, Münster 1977

Hennis, Wilhelm — Amtsgedanke und Demokratiebegriff, in: Festgabe für Rudolf Smend zum 80. Geburtstag, Tübingen 1962, S. 51 ff.

Hennis, Wilhelm — Parlament, Regierung, öffentlicher Dienst - Droht eine Gleichgewichtsstörung im Verfassungsleben von Bund, Ländern und Gemeinden?, in der gleichnamigen Schrift, Godesberger Taschenbücher, Schriften zur Staats- und Gesellschaftspolitik Bd. 14, Bonn 1977, S. 35 ff.

Henrichs, Wilhelm — Die Rechtsprechung zur Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland, in: DVBl. 1954, S. 729 ff.

Henrichs, Wilhelm — Gemeinschaftsaufgaben, Bundesstaatsprinzip, Kommunale Selbstverwaltung, in: Untersuchungen und Beiträge zu Politik und Zeitgeschehen, hrsg. von der Politischen Akademie Eichholz, Eichholz o.J. (1969).

Herzberg, Hans-Henning — Kommunale Selbstverwaltung und Planung, Die demokratische Gemeinde 1975, S. 821 ff.

Herzfeld, Hans — Demokratie und Selbstverwaltung in der Weimarer Epoche, Schriften des Vereins für Kommunalwissenschaften, Bd. 2, Stuttgart u.a. 1957

Herzog, Roman — Subsidiaritätsprinzip und Staatsverfassung, in: Der Staat Jg. 2 (1963), S. 399 ff.

Herzog, Roman — Möglichkeiten und Grenzen des Demokratieprinzips in der öffentlichen Verwaltung, in: Demokratie und Verwaltung. 25 Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 50, Berlin 1972, S. 485 ff.

Herzog, Roman — Die innerparteiliche Willensbildung im Verhältnis Bund, Länder und Gemeinden, in: Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Vorträge und Diskussionsbeiträge der 42. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Bd. 55, Berlin 1975, S. 67 ff.

Hesse, Joachim Jens — Zum Stand der kommunalen Entwicklungsplanung. Eine Zwischenbilanz, AfK Jg. 14 (1975), S. 279 ff.

Hesse, Jürgen — Materielle Beschränkungen der gesetzgeberischen Freiheit bei der Neugliederung von Landkreisen, Diss. jur., Bonn 1971

Hesse, Konrad — Bundesstaatsreform und Grenzen der Verfassungsänderung, in: AöR Bd. 98 (1973), S. 1 ff.

Hesse, Konrad — Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 8. neubearbeitete Aufl., Karlsruhe 1975

Hesse, Wolfgang — Zum Problem der städtischen Verdichtungsräume, in: Die Verwaltungsregion, Aufgaben und Verfassung einer neuen Verwaltungseinheit. Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e.V., Berlin, Bd. 26, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1967, S. 91 ff.

Hessen. Gemeinden und Landkreise nach der Gebietsreform. Eine Dokumentation, Melsungen 1977

Hessischer Landtag — Gesetz zur Neugliederung der Landkreise Fulda und Hünfeld und der Stadt Fulda v. 11. 7. 1972 (GVBl. I, S. 220)

Hessischer Landtag — Gesetz zur Neugliederung der Landkreise Hofgeismar, Kassel und Wolfhagen v. 11. 7. 1972 (GVBl. I, S. 225)

Hessischer Landtag — Gesetz zur Neugliederung der Landkreise Gelnhausen, Hanau und Schlüchtern und der Stadt Hanau sowie der Rückkreisung der Städte Fulda, Hanau und Marburg (Lahn) betreffende Fragen v. 12. 3. 1974 (GVBl. I, S. 149)

Hessischer Landtag — Gesetz zur Neugliederung der Landkreise Biedenkopf und Marburg und der Stadt Marburg (Lahn) v. 12. 3. 1974 (GVBl. I, S. 154)

Hessischer Landtag — Gesetz zur Neugliederung des Dillkreises, der Landkreise Gießen und Wetzlar und der Stadt Gießen v. 13. 5. 1974 (GVBl. I, S. 237) (Lahnstadt)

Hessischer Landtag — Gesetz zur Neugliederung des Main-Taunus-Kreises und der Stadt Wiesbaden v. 26. 6. 1974 (GVBl. I, S. 309)

Hessischer Landtag	Gesetz zur Neugliederung der Landkreise Darmstadt und Dieburg und der Stadt Darmstadt v. 26. 6. 1974 (GVBl. I, S. 318)
Hessischer Landtag	Gesetz über den Umlandverband Frankfurt v. 11. 9. 1974 (GVBl. I, S. 427)
Hessischer Minister des Innern	Verwaltungsreform in Hessen, Bestandsaufnahme, Maßnahmen, Überlegungen, Vorschau, bearb. v. Karl Reinhard Hinkel, Wiesbaden 1968
Hessischer Minister des Innern	Zwischenbericht zur Funktionalreform. Funktionale Verlagerungen auf Gemeinden und Kreise, Wiesbaden 1972
Hessischer Minister des Inner	Vorschläge für die gebietliche Neugliederung des Landkreises Offenbach, des Main-Taunus-Kreises und der Stadt Wiesbaden und über die Bildung des Umlandverbandes Frankfurt, Wiesbaden, Dezember 1973
Hessischer Minister des Innern	Gesetzentwurf zur Eingliederung von Sonderverwaltungen (Eingliederungsgesetz) in: Hessischer Landtag, Drucksache 8/3500, Wiesbaden 1976
Hessische Staatskanzlei	Großer Hessenplan. Hessen '80, Wiesbaden 1970
Hettlage, Karl Maria	Der Gestalt- und Bedeutungswandel der gemeindlichen Selbstverwaltung seit 1919, in: Festgabe für Peter von Aubel, 1954, S. 107 ff.
Hettlage, Karl Maria	Die Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung, in: VVDStRL Bd. 14 (1956), S. 7 ff.
Hettlage, Karl Maria	Die künftige Stellung und Ausstattung der Landkreise, in: Der Volkswirt 1961, H. 1
Hettlage, Karl Maria	Vortrag auf der Tagung der KGSt "Stadt und Umland" am 6. 5. 1954, auszugsweise veröffentlicht in dem Gutachten der KGSt, "Zwischengemeindliche Zusammenarbeit", I, Köln 1963, S. 122 f.
Heuer, Hans	Veränderte sozioökonomische Rahmenbedingungen der kommunalen Entwicklungsplanung, in: Der Städtetag 1976, S. 245 ff.
Heuer, Hans Knopf, Christa	Regionalplanung im Hamburger Umland, in: AfK Jg. 15 (1976), S. 224 ff.

Heuss, Theodor	Demokratie und Selbstverwaltung, 1921
Hillebrecht, Rudolf	Die Stadtregion - Großstadt und Städtebau, in: Reschke-Hillebrecht, Großstadt und Stadtregion, Schriften des Instituts für Wohnungsrecht und -wirtschaft, Göttingen 1962, S. 29 ff.
Hillemeier, Karl	Eindämmung der Gesetzesflut, in: BayVBl. 1978, S. 321 ff.
Hillmann, Gert	Der Regierungspräsident und seine Behörde, Die allgemeine staatliche Mittelinstanz i.d. Verwaltungsreform, Diss. jur., Göttingen 1969
Hinkel, Karl Reinhard	Die kommunale Gebietsreform in Hessen, in: DVBl. 1974, S. 496 ff.
Hirsch, Burkhard	Ansprache bei der Landkreisversammlung 1975 am 29. 9. 1975 in Neuß, in: Eildienst Landkreistag NW 1975, S. 225 ff.
Hirsch, Burkhard	Kommunalrelevante Eröffnungsbilanz NW 75, in: StuGR 1975, S. 347 ff.
Hirsch, Burkhard	Regierungserklärung zur Funktionalreform, Eildienst Landkreistag NW 1976, S. 25 = Landtag NW, Plenarprotokoll 8/13 v. 29. 1. 1976, Düsseldorf 1976, S. 497 ff.
Hirsch, Burkhard	Stellungnahme zu Entschließungen des Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebundes, in: StuGR 1976, S. 70 ff.
Hirsch, Burkhard	Zur Funktionalreform und zum Finanzausgleich 77, Vortrag gehalten vor der 5. Mitgliederversammlung des Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebundes am 5. 11. 1976 in Neuß, in: StuGR 1976, S. 395 ff.
Hirsch, Burkhard	Verwaltung - einfach, leistungsfähig und bürgernah; Grundsätze einer Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen, in: Eildienst Landkreistag NW 1977, S. 199 ff.
Hirsch, Burkhard	Aussprache zum Bericht der Landesregierung Nordrhein-Westfalen, in: Landtag Nordrhein-Westfalen, In der Debatte: Landesentwicklung, 8. Wahlperiode, Plenarprotokoll v. 15. Dezember 1977, Hrsg. Der Präsiedent des Landtags Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1978, S. 20 ff.

Hirsch, Burkhard — Funktionalreform, in: Landtag Nordrhein-Westfalen, In der Debatte: Landesentwicklung, 8. Wahlperiode, Plenarprotokoll vom 15. Dezember 1977, Hrsg. Der Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1978, S. 28 ff.

Hirsch, Burkhard — Zum Finanzausgleich 1978, StuGR 1978, S. 1 ff.

Hirsch, Burkhard — Funktionalreform und Reform der Gemeindeverfassung - Schwerpunkte der politischen Willensbildung im Jahre 1978, in: StuGR 1978, S. 81 ff.

Hirsch, Burkhard — Ansprache bei der 8. Hauptausschußsitzung des Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebundes, in: StuGB 1978, S. 172 ff.

Hirsch, Hans — Ökonomische Maßstäbe für die kommunale Gebietsreform. Eine Kritik der nordrhein-westfälischen Reformvorhaben unter besonderer Berücksichtigung des Aachen-Gesetzes, Abhandlungen zur Kommunalpolitik, Bd. 3, Köln 1971

Hirsch, Hans
Sticker, Johannes
Schunk, Dieter — Die Personalkosten der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen 1967 - 1971 unter dem Einfluß des ersten Neugliederungsprogramms, in: StuGR, 1974, S. 202 ff.

Hirsch, Hans
Sticker, Johannes
Schunk, Dieter — Die Personalkosten der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen 1967 - 1971 unter dem Einfluß des ersten Neugliederungsprogramms. Ergänzende Berichte und Materialien II: Der Einfluß des Ausmaßes der Reorganisation auf die Personalkosten, in: StuGR 1974, S. 305 ff.

Höger, Harro — Die Bedeutung von Zweckbestimmungen in der Gesetzgebung der Bundesrepublik Deutschland. Schriften zur Rechtstheorie, Bd. 53, Berlin 1976

Hölzl, Josef — Die Gemeinschaftsaufgaben und die Gemeinden, in: Recht und Staat, Festschrift für Günther Küchenhoff zum 65. Geburtstag, Hrsg. Hans Hablitzel/ Michael Wollenschläger, Bd. 2, Berlin 1972, S. 485 ff.

Hoffmann — Die schleichende Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltung, in: StuGB 1977, S. 132 ff.

Hoffmann-Riem, Wolfgang — Beharrung oder Innovation - zur Bindungswirkung verfassungsgerichtlicher Entscheidungen, in: Der Staat Bd. 13 (1974), S. 335 ff.

Hofmann, Hasso — Über Gemeinwohlfragen im NS-Recht, in: Die Verwaltung, Bd. 10 (1977), S. 375 ff.

Hofmann, Walter — Gesichtspunkte für die Neubildung von Gemeinden und Verbandsgemeinden, in: DVBl. 1969, S. 776 ff.

Hofmann, Wolfgang — Plebiszitäre Demokratie und kommunale Selbstverwaltung in der Weimarer Republik, in: AfK Jg. 4 (1965), S. 264 ff.

Hohrmann, Friedrich — Bundesgesetzliche Organisation landesunmittelbarer Körperschaften, Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 59, Berlin 1967

Holdheide, Heinz-Günter — Das Zusammenwirken der Gemeinde und der Baugenehmigungsbehörde nach dem Bundesbaugesetz, in: Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Hrsg. Werner Ernst/ Rainer Thoss, Bd. 4, Münster 1973

Holzinger, Ivo W. — Mittelstädte in der Reform, Schriften zur öffentlichen Verwaltung, Bd. 5, Würzburg 1974

Holzinger, Ivo W. — Rückkreisung und Große Kreisstadt. Zugleich Bemerkungen zum Urteil des BVerfG v. 30. 1. 1973 - 2 Bv H 1/72 über die Kreisfreiheit der Stadt Neustadt bei Coburg, BayVBl. 1973, S. 285 ff.

Honnacker, Heinz — Die Regions-, Planungs- oder Verwaltungseinheit in Bayern?, in: Recht und Staat, Festschrift für Günther Küchenhoff zum 65. Geburtstag, 2. Aufl. , Hrsg. Hans Hablitzel/ Michael Wollenschläger, Berlin 1972, S. 501 ff.

Hoppe, Werner — Die Begriffe Gebietskörperschaft und Gemeindeverband und der Rechtscharakter der nordrhein-westfälischen Landschaftsverbände, Verwaltung und Wirtschaft, Schriftenreihe der Verwaltungs- und Wirtschaftsakademien Bochum, Dortmund und Hagen, Der Verwaltungsakademie Ostwestfalen-Lippe in Detmold, der Verwaltungsakademie für Westfalen in Hagen-Bathey und der Westfälischen Verwaltungsakademie in Münster, Münster 1958

Hoppe, Werner — Anmerkungen zu OVG Münster, Urteil v. 28. 2. 1958 - V 18/56 -, in: DVBl. 1959, S. 109 ff.

Hoppe, Werner — Bauleitplanung und Eigentumsgarantie - zum Abwägungsgebot des § 1 Abs. 4 S. 2 Bundesbaugesetz -, nach einem Vortrag, gehalten am 30. 5. 1963 in einer offenen Ausschußsitzung des Verwaltungsrechtsausschusses und der Arbeitsgemeinschaften für Verwaltungsrecht im Deutschen Anwaltsverein auf dem 32. deutschen Anwaltstag in Goslar, in: DVBl. 1964, S. 165 ff.

Hoppe, Werner — Die nordrhein-westfälische Landschaftsverbände und die preußischen Provinzialverbände. Ein Vergleich ihres Aufgabenbestandes, in: Westfalendienst 1965, S. 91 ff.

Hoppe, Werner — Die geschichtliche Entwicklung der Aufgabenallzuständigkeit der Gemeinden, in: SKV 1968, S. 170 ff.

Hoppe, Werner — Die Kontrolldichte bei der verfassungsgerichtlichen Überpfüfung von Gebietsänderungsgesetzen, Bemerkungen zu einem Urteil des Verfassungsgerichtshofes Rheinland-Pfalz vom 21. März 1969, in: Der Landkreis 1969, S. 228 ff.

Hoppe, Werner — Nachbarklage - Plangewährleistungsanspruch - Planbefolgungsanspruch. Zu Redekers Aufsatz: Von der Nachbarklage zum Planbefolgungsanspruch, in: DVBl. 1969, S. 246 ff.

Hoppe, Werner — Die Schranken der planerischen Gestaltungsfreiheit (§ 1 Abs. 4 und 5 BBauG). Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 12. Dezember 1969 zum Abwägungsgebot (§ 1 Abs. 4 S. 2 BBauG) und seiner Rechtskontrolle, in: Baurecht 1970, S. 15 ff.

Hoppe, Werner — Organstreitigkeiten vor den Verwaltungs- und Sozialgerichten, Siegburg 1970

Hoppe, Werner — Rechtsschutz bei der Planung von Straßen und anderen Verkehrsanlagen, Schriftenreihe der NJW, Heft 8, München 1970

Hoppe, Werner — Die kommunale Gebietsreform im Spannungsfeld von Neuordnungsmodellen und Einzelmaßnahmen, in: DVBl. 1971, S. 473 ff.

Hoppe, Werner — Besprechung zu: Gerd Bocks, Der Rechtsschutz der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen gegenüber Maßnahmen der Kommunalaufsicht und gegenüber Gesetzen unter besonderer Berücksichtigung der kommunalen Neuordnung, in: DVBl. 1971, S. 838 ff.

Hoppe, Werner — Über die Wirksamkeit des Rechtsschutzes bei der kommunalen Gebietsreform, Bericht, in: Eildienst Landkreistag NW 1971, S. 191 ff.

Hoppe, Werner — Verfassungsrechtliche Grenzen des Gesetzgebers bei der kommunalen Gebietsreform, Zugleich Bemerkungen zum Begriff "Planerischer Flächenbedarf" im Aachen- und Bielefeld-Vorschlag des Innenministers NW, in: StuGR 1971, S. 278 ff.

Hoppe, Werner — Entwicklungslinien in der Rechtsprechung des nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshofs zu kommunalen Gebietsänderungen, in: Festgabe für Wolfgang Hefermehl, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1972, S. 91 ff.

Hoppe, Werner — Gutachten zum Zusammenschluß der Stadt Sennestadt mit der Stadt Bielefeld durch das "Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Bielefeld (Bielefeld-Gesetz)" vom 24. Oktober 1972 (GVBl.NW 1972, S. 284), erstattet im Auftrage der Stadt Sennestadt, Münster 1972

Hoppe, Werner — Die Urteile des Verfassungsgerichtshofes für das Land Nordrhein-Westfalen zum Aachen-Gesetz. Eine Analyse, in: Städte- und Gemeinderat 1972, S. 257 ff.

Hoppe, Werner — Zur Rechtskontrolle von Bebauungsplänen,in: Festschrift für Hans Ulrich Scupin zum 70. Geburtstag, Öffentliches Recht und Politik, Hrsg. Norbert Achterberg, Berlin 1973, S. 121 ff.

Hoppe, Werner — Zwischengemeindliche planungsrechtliche Gemeindenachbarklagen. Zum interkommunalen Abwägungsgebot (§ 1 Abs. 4 S. 2 BBauG), in: Fortschritte des Verwaltungsrechts, Festschrift für Hans Julius Wolff, München 1973, S. 307 ff.

Hoppe, Werner — Gutachten zur kommunalen Neugliederung im Raum Kirchhellen, erstattet im Auftrage der Gemeinde Kirchhellen. Münster 1973

Hoppe, Werner — Verfassungsrechtliche und verwaltungspolitische Aspekte der kommunalen Gebietsreform, in: Grundfragen der Gebiets- und Verwaltungsreform in Deutschland, Hrsg. Alfred Hartlieb von Wallthor/Franz Petri, Münster 1973, S. 63 ff.

Hoppe, Werner — Verfassungsrechtliche Maßstäbe zur Überprüfung von Neugliederungsgesetzen, in: Kettwiger Gespräch, 25./26. Mai 1973, Probleme der kommunalen Neugliederung in der Ballungsrandzone (Sonderdruck)

Hoppe, Werner — Aktuelle Probleme der kommunalen Neugliederung, in: Raumordnung und Verwaltungsreform. Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Hrsg. Werner Ernst/Rainer Thoss, Bd. 5, Münster 1973, S. 123 ff.

Hoppe, Werner — Die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs für das Land Baden-Württemberg zur kommunalen Gebietsreform, in: StuGB 1973, S. 115 ff.

Hoppe, Werner — Verfassungsrechtliche und verwaltungspolitische Aspekte der kommunalen Gebietsreform, Vortrag gehalten anläßlich der Eröffnung des Wintersemesters 1972/73 der Westfälischen Verwaltungsakademie in Münster am 12. Oktober 1972, in: StuGR 1973, S. 14 ff.

Hoppe, Werner — Verfassungsrechtliche Maßstäbe zur Überprüfung von Neugliederungsgesetzen, in: StuGR 1973, S. 228 ff.

Hoppe, Werner — Zur Struktur von Normen des Planungsrechts, Bemerkungen zu rechtsstaatlichen Anforderungen an die Begriffsbildung im Planungsrecht, in: DVBl. 1974, S. 641 ff.

Hoppe, Werner — Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: DVBl. 1975, S. 684 ff.

Hoppe, Werner	Mitarbeit am Rechtsgutachten zur Verfassungsmäßigkeit von Art. 4 § 3 des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Bundesbaugesetzes ("Überleitungsvorschriften für Entschädigungs- und Ausgleichsleistungen sowie Ausgleichsbeiträge"). Maschinenschriftl. hektografiertes Gutachten erstattet im Auftrag der Gesellschaft für Wohnungs- und Siedlungswesen (GEWOS e.V.) durch eine Kommission mit den Mitgliedern Werner Ernst, Heinrich Friauf, Willy Zinkahn, Werner Hoppe, 1975
Hoppe, Werner	Planung und Pläne in der verfassungsgerichtlichen Kontrolle, in: Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz. Festgabe aus Anlaß des 25jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichts, Hrsg. Christian Starck, Bd. 1, Verfassungsgerichtsbarkeit, Tübingen 1976, S. 663 ff.
Hoppe, Werner	Die Auswirkungen der kommunalen Gebietsreform auf das Sparkassenwesen in Nordrhein-Westfalen - Zur Auslegung und Anwendung des § 32 Sparkassengesetz -, StuGR 1976, S. 88 ff.
Hoppe, Werner	Besprechung zu: Klaus Stern/Miachel Nierhaus: Rechtsfragen der Neuordnung des Sparkassenwesens als Folge kommunaler Neugliederung. - Dargestellt am Raum Köln -. Verlag Franz Vahlen, München 1976, S. 151, in: DVBl. 1977, S. 57 f.
Hoppe, Werner	Die "Zusammenstellung des Abwägungsmaterials" und "Einstellung der Belange" in die Abwägung "nach Lage der Dinge" bei der Planung, in: DVBl. 1977, S. 136 ff.
Hoppe, Werner	Besprechung zu: Harro Höger: Die Bedeutung von Zweckbestimmungen in der Gesetzgebung der Bundesrepublik Deutschland, in: DVBl. 1977, S. 620
Hoppe, Werner	Besprechung zu: Wolfgang Loschelder: Kommunale Selbstverwaltung und gemeindliche Gebietsgestaltung. Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 308, Berlin 1976, in: DVBl. 1977, S. 745 f.
Hoppe, Werner	Besprechung zu: Thomas Brzoska: Die öffentlich-rechtlichen Sparkassen zwischen Staat und Kommunen, in: DVBl. 1977, S. 839

Hoppe, Werner — "Rechtliche Aspekte beim Bauen in vorgeprägter Umgebung", in: Gedächtnisschrift für Friedrich Klein, München 1977, S. 190 ff.

Hoppe, Werner — Wirtschaftliche Vertretbarkeit im Rahmen des Bundes-Immissionsschutzgesetzes. Rechtsgutachten erstattet für den Bundesminister des Innern im Auftrag des Umweltbundesamtes, Berlin, Schriftenreihe des Bundesministeriums des Innern, Band 8, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz, 2. Aufl., 1977

Hoppe, Werner — Die "wirtschaftliche Vertretbarkeit" im Bundesimmissionsschutzgesetz, in: NJW 1977, S. 1849 ff.

Hoppe, Werner — Immissionsschutz und wirtschaftliche Vertretbarkeit, in: Schriftenreihe Heft 33 der Textilverbände Nord-West, Münster 1978, S. 7 ff.

Hoppe, Werner — Zur planungsrechtlichen Zulässigkeit von Kraftwerken und sonstigen Großvorhaben im "Außenbereich", in: NJW 1978, S. 1229 ff.

Hoppe, Werner — Die Planung nach dem Braunkohlengesetz im System der nordrhein-westfälischen Landesplanung, in: Landesplanung und kommunale Selbstverwaltung. Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Hrsg. Werner Ernst/Rainer Thoss, Bd. 19, Münster 1978, S. 97 ff.

Hoppe, Werner
Rengeling, Hans-Werner — Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, Schriften zum deutschen Kommunalrecht, Bd. 3, Frankfurt 1973

Hoppe, Werner
Rengeling, Hans-Werner
Dahl, Otto — Die kommunale Bauleitplanung - Anhand ausgewählter Entscheidungen exemplarisch dargestellt im Hinblick auf die Eigentumsgarantie und das planerische Abwägungsgebot. Materialien zum öffentlichen Recht, Hrsg. Peter Badura, Heft 4, Stuttgart, München, Hannover 1973

Hoppe, Werner
Stüer, Bernhard — Die einstweiligen Anordnungen des Verfassungsgerichtshofs NW, Teil II: Gerichtliche Verhaltensregeln für die Behandlung beschwerdeführender Städte und Gemeinden, in: StuGR 1975, S. 46 ff.

Hoppe, Werner
Stüer, Bernhard
Analyse des Meerbusch-Urteils, in: StuGR 1975, S. 371 ff.

Hoppe, Werner
Stüer, Bernhard
Analyse der neueren Rechtsprechung des VerfGH NW zur kommunalen Gebietsreform, in: StuGR 1976, S. 36 ff.

Hoppe, Werner
Stüer, Bernhard
Weitere Entwicklung der Rechtsprechung des VerfGH NW zur kommunalen Gegietsreform. Teil I: Begründungszwang bei Neugliederungsgesetzen. Zum Buir/Blatzheim/Mannheim-Urteil, in: StuGR 1976, S. 183 ff.

Hoppe, Werner
Stüer, Bernhard
Weitere Entwicklung der Rechtsprechung des VerfGH zur kommunalen Gebietsreform. Teil II: Die den Entscheidungen zugrundliegenden Neugliederungsfallgruppen, in: StuGR 1976, S. 213 ff.

Hoppe, Werner
Gerichtliche Kontrolle bei komplexen Verwaltungsentscheidungen. Ein Beitrag zu "zieldiktierten" Planungs- und komplexen Prognoseentscheidungen, Festschrift zum 25jährigen Bestehen des Bundesverwaltungsgerichts, München 1978, S. 295 ff.

Hosch, Rüdiger
Höhnberg, Ulrich
Programme und Pläne nach dem Bayerischen Landesplanungsgesetz, in: Bay VBl. 1974, S. 657 ff.

Huber, Hans
Die Ausführung von Bundesgesetzen durch die Gemeinden und Gemeindeverbände, Diss. jur., München 1965

Innenausschuß des Deutschen Bundestages
Bericht und Antrag zu dem vom Bundesrat eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Erleichterung der Verwaltungsreform in den Ländern - Drucksache 7/273 -, in: Deutscher Bundestag, 7. Wahlperiode, Drucksache 7/2882 v. 3. 12. 1974, Bonn 1974

Innenministerium Hessen
Zwischenbericht zur Funktionalreform - Funktionale Verlagerung auf Gemeinden und Kreise, Wiesbaden, Juli 1972

Innenministerium Hessen
Zusammenfassender Bericht zur Funktionalreform, Wiesbaden, Januar 1974

Innenministerium Baden-Württemberg — Bericht des interministeriellen Arbeitskreises "Staatliche Verwaltungsbehörden". Behördenreformbericht Baden-Württemberg, Stuttgart 1972

Innenministerium Nordrhein-Westfalen — Überlegungen zum Vorschlag, Regionalkreise einzuführen v. 8. 10. 1968, erarbeitet von einer Studiengruppe des Innenministeriums Nordrhein-Westfalen sowie die Ergänzung v. 23. 10. 1968, Düsseldorf 1968

Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen — Stellungnahme zum Regionalkreis, Eildienst Landkreistag NW 1971, S. 3 ff.

Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen — Vorschlag zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Ruhrgebiet vom 25. 9. 1972 - III A 5 - 41.23, Düsseldorf 1972

Ipsen, Hans Peter — Gemeindliche Personalhoheit und Selbstverwaltungsgarantie, in: DÖV 1955, S. 225 ff.

Ipsen, Hans Peter — Plangewährleistung, in: Festschrift für Ernst Rudolf Huber, Göttingen 1973, S. 219 ff.

Ipsen, Hans Peter — Zum Schlußbericht der Enquête-Kommission Verfassungsreform, in: DÖV 1977, S. 537 ff.

Ipsen, Hans Peter — Anstelle eines Festschrift-Beitrages, Zu: Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, in: Der Staat Bd. 17, (1978), S. 96 ff.

Isbary, Gerhard — Zur Abgrenzung von Problemräumen, in: Berichte zur Landesforschung und Landesplanung, Bd. 4 (1960), S. 78 ff.

Isbary, Gerhard — Regionale Probleme der Raumordnung, Eine Untersuchung am Beispiel des Landkreises Saarbrücken als Mittelpunkt des saarländischen Verdichtungsraumes. Gutachten erstattet im Auftrag des Landkreises Saarbrücken. Saarbrücken 1963

Isbary, Gerhard — Zentrale Orte und Versorgungsnahbereiche, Zur Quantifizierung der zentralen Orte in der Bundesrepublik Deutschland, in: Mitteilungen aus dem Institut für Raumforschung, Heft 56, Bad Godesberg 1965

Isbary, Gerhard — Gibt es einen Durchschnittskreis? Ein Beitrag zur territorialen Gliederung der Kreise, in: Der Landkreis 1966, S. 405 ff.

Isbary, Gerhard — Verlust der Funktionaleinheit der Gemeinde, in: Polis und Regio. Basel/Tübingen 1967, S. 86 ff.

Isbary, Gerhard — Die Entwicklung der Stadt von heute zur Siedlungsform von morgen, in: Polis und Regio, Von der Stadt zur Regionalplanung. Frankfurter Gespräch der List-Gesellschaft v. 8. - 10. 5. 1967. Protokolle - Gutachten - Materialien, Basel/Tübingen 1967, S. 252 ff.

Isbary, Gerhard — Grundfragen der Raumordnung und Landesentwicklung bei der Territorialreform im Raum Hannover. Untersuchung im Auftrage des Landkreises Hannover, Hannover 1968

Isenberg, Gerhard — Gedanken und Vorschläge zu einer Reform der Landkreise und Regierungsbezirke in Niedersachsen, Studie, Hildesheim 1969

Isensee, Josef — Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht. Eine Studie über das Regulativ des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft, Berlin 1968 = Der Dualismus von Staat und Gesellschaftm in: Staat und Gesellschaft, Darmstadt 1976, S. 317 ff.

Jacobi, Reinhold — Die Kommunalverfassung in Nordrhein-Westfalen. Gegenwärtige Funktion und zukünftige Perspektiven, Recklinghausen 1977

Jahn, Friedrich-Adolf — Kreis und kreisfreie Stadt in der Gebietsreform, in: Der Landkreis 1969, S. 351 ff.

Jahn, Friedrich Adolf — Kommunaldebatte im Deutschen Bundestag am 7. 11. 1974, in: Schriftenreihe des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Heft 20, Göttingen 1975, S. 92 ff.

Jakob, Wolfgang — Eingriffe kommunaler Satzungen in "Freiheit und Eigentum", in: DÖV 1970, S. 666 ff.

Jakob, Wolfgang — Die Steuerbarkeit der Gemeinden unter staatlicher Gesetzgebung, in: BayVBl. 1972. S. 141 ff.

Janning, Heinz — Bodenwert und Städtebaurecht - Grundlagen der Konstruktion und der verfassungsrechtlichen Beurteilung von Konzeptionen zur Erfassung städtebaulich bedingter Bodenwertsteigerungen. Diss. jur. 1976 = Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Bd. 56, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1976

Jansen, Klaus — Die Kreisumlage aus der Sicht eingekreister Städte in Niedersachsen, in: Der Städtetag 1976, S. 125 ff.

Jarosch, Roland — Die Fiktion des unbestimmten Rechtsbegriffs, in: DÖV 1974, S. 123 ff.

Jesch, Dietrich — Rechtsstellung und Rechtsschutz der Gemeinden bei der Wahrnehmung 'staatlicher' Aufgaben, in: DÖV 1960, S. 739 ff.

Jesch, Dietrich — Gesetz und Verwaltung, Tübingen 1961

Jütte, Heiko — Der Stadtverband Saarbrücken heute und morgen?, DÖV 1978, S. 350 ff.

Junker, Heinrich — Gemeinschaftsaufgaben zwischen Staat und Gemeinden (Gemeindeverbänden) unter der Selbstverwaltungsgarantie, in: Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Vorträge und Diskussionsbeiträge des 92. Staatswissenschaftlichen Fortbildungskursus der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Schriftenreihe der Hochschule Speyer Bd. 11, Berlin 1961

Kabinettskommission zur Vorbereitung der Verwaltungsreform (Hrsg.): Die Verwaltungsreform in Hessen. Band I, Wiesbaden 1947, Band II, Wiesbaden 1948

Kämmerer, Hans-Helmut — Das Umland und seine Kernstadt, in: StuGB 1976, S. 345 ff.

Kahlau, Josef — Zur Sitzbestimmung der Kreisverwaltung, in: StuGR 1974, S. 356 ff.

Karehnke, Helmut — Bespr. zu Hans Herbert von Arnim, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, in: DVBl. 1978, S. 225 ff.

Kaiser, Joseph-H. — (Hrsg.): Planung, Band I - VI, Baden-Baden 1965 - 1972

Kaiser, Joseph-H. — Diskussionsbeitrag, in: Die Ergebnisse der Enquête-Kommission Verfassungsreform und die verfassungsrechtliche Fortentwicklung der Bundesrepublik. Ein Cappenberger Gespräch. Cappenberger Gespräche der Frh.-vom-Stein-Gesellschaft e.V., Bd. 13, Köln 1977, S. 106

Kaldenkerken, Karl-Heinz van Gottschalk, Wolff — Verselbständigte Betriebseinheiten in der Kommunalverwaltung aus der Sicht mittlerer und kleinerer Gemeinden, in: Regierbarkeit? Dezentralisation? Entstaatlichung?, Bericht über die verwaltungswissenschaftliche Fachtagung der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften in Hamburg v. 9. bis 11. 6. 1976, Hrsg. Frido Wagener, Schriften der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften, Bd. 3, Bonn 1976, S. 129 ff.

Kalkbrenner, Helmut — Die rechtliche Verbindlichkeit des Subsidiaritätsprinzips, in: Recht und Staat, Festschrift für Günther Küchenhoff zum 65. Geburtstag, Hrsg. Hans Hablitzel u. Michael Wollenschläger, Bd. 2, Berlin 1972, S. 515 ff.

Kannenberg, E. — Die Problematik der zentralen Orte im Rahmen des Erörterungsverfahrens zum Entwurf des Landesentwicklungsplans von Baden-Württemberg, in: Zentralörtliche Funktionen in Verdichtungsräumen. Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte Bd. 72 (Raum und Siedlung 1), Hannover 1972, S. 177 ff.

Katz, Alfred — Anmerkungen zu StGH Ba.-Wü., Urteil v. 14. 6. 1974 - GR 1/74 -, in: DÖV 1975, S. 62 ff.

Katzenstein, Dietrich — Rechtliche Erscheinungsformen der Machtverschiebung zwischen Bund und Ländern seit 1949, in: DÖV 1958, S. 593 ff.

Keller, Dietrich — Die staatliche Genehmigung von Rechtsakten der Selbstverwaltungsträger, Heidelberger rechtswissenschaftliche Abhandlungen, Hrsg. Juristische Fakultät Heidelberg, Bd. 30 N.F., Heidelberg 1976

Keller, Dietrich — Zum Einfluß des Bundes bei der Finanzierung von Maßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau, DÖV 1977, S. 844 ff.

Kellner, Hugo — Neue Erkenntnisse zum sogenannten Beurteilungsspielraum?, In: DÖV 1972, S. 801 ff.

Kelsen, Hans — Vom Wesen und Wert der Demokratie, Neudruck der 2. Aufl. von 1929, Aalen 1963

Kelsen, Hans — Demokratie, in: Demokratie und Sozialismus - ausgewählte Aufsätze, Hrsg. Norbert Leser, Darmstadt 1967, S. 22 ff.

Kenneweg, Wolfgang — Der Bezirksplanungsrat, in: StuGR 1975, S. 190 ff.

Kimminich, Otto — Die Rückwirkung von Gesetzen. Zu dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. 12. 1961 - 2 BvL 6/59 -, in: JZ 1962, S. 518 ff.

Kipker, Ernst — Zehn Jahre Gebietsreform in Niedersachsen, in: Die demokratische Gemeinde 1973, S. 958 ff.

Kirberg, Wolfgang — Staatsentlastung durch private Verbände. Die finanzpolitische Bedeutung der Mitwirkung privater Verbände bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 30, Baden-Baden 1978

Kirchhof, Paul — Rechtsänderung durch geplanten Sprachgebrauch, in: Gedächtnisschrift für Friedrich Klein, Hrsg. Dieter Wilke/Harald Weber, München 1977, S. 227 ff.

Kirst, Victor — Die innerparteiliche Willensbildung im Verhältnis Bund, Länder und Gemeinden, in: Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Vorträge und Diskussionsbeiträge der 41. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, 1974, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 55, Berlin 1975, S. 88 ff.

Kisker, Gunter — Kooperation im Bundesstaat, Tübingen 1971

Kisker, Gunter — Neuordnung des bundesstaatlichen Kompetenzgefüges und Bund-Länder-Planung, in: Der Staat Bd. 14 (1975), S. 169 ff.

Kisker, Gunter — Kooperation zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, in: DÖV 1977, S. 689 ff.

Klages, Helmut — Grenzen der Organisierbarkeit von Verwaltungsorganisationen, in: Die Verwaltung Bd. 10 (1977), S. 31 ff.

Klein, Friedrich — Institutionelle Garantien und Rechtsinstitutionsgarantien (Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht mit Einschluß des Völkerrechts, Breslau 1934)

Klein, Friedrich — Verfassungsrechtliche Grenzen der Gemeinschaftsaufgaben, in: Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Vorträge und Diskussionsbeiträge des 29. Staatswissenschaftlichen Fortbildungskursus der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 11, Berlin 1961, S. 125 ff.

Klein, Günter — Zur Rechtsnatur und Bindungswirkung der Ziele der Landesplanung, in: Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Hrsg. Werner Ernst/Rainer Thoss, Bd. 1, Münster 1972

Klein Hans H. — Der Rechtsschutz der Gemeinden gegen Maßnahmen der Staatsaufsicht, Die Verwaltung Bd. 1 (1968), S. 145 ff.

Klein, Hans H. — Demokratie und Selbstverwaltung, in: Festschrift für Ernst Forsthoff zum 70. Geburtstag, Hrsg. Roman Schnur, München 1972, S. 165 ff.

Klein, Hans H. — Probleme der Bindung des "einfachen Richters" an Entscheidungen des BVerfG, in: NJW 1977, S. 697 ff.

Klein, Richard R. — Gemeindefinanzbericht 1976, in: Der Städtetag 1976, S. 2 ff.

Klein, Richard R. — Kommunale Schuldenpolitik, Bd. 61 der Schriftenreihe des deutschen Instituts für Urbanistik, Berlin 1977

Klein, Richard R.
Münstermann, Engelbert — Gemeindefinanzbericht 1978, Der Städtetag 1978, S. 2 ff.

Kleinrahm, Kurt — Landesverfassung, in: Verfassungs- und Verwaltungsrecht des Landes Nordrhein-Westfalen, Eine systematische Darstellung, unter Mitarbeit zahlreicher Wissenschaftler und Praktiker, Hrsg. Wilhelm Loschelder/Jürgen Salzwedel, Köln/Berlin 1964, S. 49 ff.

Kloepfer, Michael — Das Geeignetheitsgebot bei wirtschaftslenkenden Steuergesetzen. Zum Beschluß des BVerfG über die Verfassungsmäßigkeit des Absicherungsgesetzes, in: NJW 1971, S. 1585 ff.

Kloepfer, Michael — Künftige Normen und Verwaltungshandeln, in: DÖV 1973, S. 657 ff.

Klose, Hans-Ulrich — "Die Unregierbarkeit der Städte", in: Der Städtetag 1974, S. 456 ff.

Klose, Hans-Ulrich — in: Regierbarkeit? Dezentralisation? Entstaatlichung? Bericht über die verwaltungswissenschaftliche Fachtagung der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften in Hamburg v. 9. bis 11. 6. 1976, Hrsg. Frido Wagener, Schriften der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften, Bd. 3, Bonn 1976, S. 19 ff.

Klotz, Erhard — Zuständigkeit der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften in der Regionalplanung, in: DÖV 1967, S. 184 ff.

Kluczka, Gerd — Nordrhein-Westfalen in seiner Gliederung nach zentralörtlichen Bereichen Eine geographisch-landeskundliche Bestandsaufnahme 1964 - 1968, aufgenommen und bearbeitet vom Institut für Landeskunde, Prof. Dr. E. Meynen, in: Landesentwicklung. Schriftenreihe des Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen, Heft 27, Düsseldorf 1970

Kluczka, Gerd — Zentrale Orte und zentralörtliche Bereiche mittlerer und höherer Stufe in der Bundesrepublik Deutschland, in: Forschungen zur deutschen Landeskunde, Bd. 164, Bonn-Bad Godesberg 1970

KLÜBER, Hans — Industruekreise. Ein Vorschlag zur Verwaltungsreform, in: DÖV 1953, S. 117 ff.

Klüber, Hans — Wege zur Lösung gemeinsamer Aufgaben der Stadt und ihres Umlandes, in: Raumforschung und Raumordnung 1954, S. 74 ff.

Klüber, Hans — Die kommunalen Zweckverbände und die sonstigen Gemeinschaftsorganisationen, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Hrsg. Hans Peters, Bd. 1, Kommunalverfassung, Heidelberg 1956, S. 541 ff.

Klüber, Hans — Die Regionalstadt. Ein Vorschlag des Landkreises Hannover für die kommunale Organisation in Verdichtungsräumen, in: Kommunalwirtschaft 1969, S. 203 ff.

Klüber, Hans — Die Gemeinden im bundesdeutschen Verfassungsrecht, Göttingen 1974

Knemeyer, Franz-Ludwig — Gesamtreform der Verwaltung in Niedersachsen, in: AfK Jg. 8 (1969), S. 306 ff.

Knemeyer, Franz-Ludwig — Die Neugliederung im Raume Ingolstadt. Rechtliche Möglichkeiten gegen die vorgesehene Auflösung des Landkreises Ingolstadt, Prozeßgutachten erstattet im Aufgtrag des Landkreises Ingolstadt, Würzburg 1972

Knemeyer, Franz-Ludwig — Kreisreform und Beginn der Gemeindereform in Bayern, in: AfK Jg. 11 (1972), S. 44 ff.

Knemeyer, Franz-Ludwig — Gebietsreform in Bayerm, in: DÖV 1972, S. 346 ff.

Knemeyer, Franz-Ludwig — Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung durch Verwaltungsreformen? - Aktivierung des Bürgers -, in: Festschrift für Günther Küchenhoff zum 65. Geburtstag, 2. Halbband, Hrsg. Hans Hablitzel und Michael Wollenschläger, Berlin 1972, S. 557 ff.

Knemeyer, Franz-Ludwig — Zusammenfassung der ersten Diskussion "Stadt-Umland-Probleme", in BayBgm. 1973, S. 406 ff.

Knemeyer, Franz-Ludwig — Die staatspolitische Funktion der kommunalen Selbstverwaltung (Diskussionsbeitrag), in: Gefährdung und Chancen der kommunalen Selbstverwaltung. Professorengespräch des Deutschen Landkreistages, Kommunalwissenschaftliche Schriften des Deutschen Landkreistages, Bd. 2, Köln 1974, S. 38 ff.

Knemeyer, Franz-Ludwig — Bürgerschaftliche Mitwirkung nach der Gebietsreform, BayBgm. 1975, S. 37 ff.

Knemeyer, Franz-Ludwig — Primäres Initiativrecht der Kommunen in der Landesplanung, in: BayVBl. 1975, S. 296 ff.

Knemeyer, Franz-Ludwig — Die Funktionalreform als Fortsetzung der Gebietsreform, in: Schriftenreihe des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Heft 22, Göttingen 1975, S. 14

Knemeyer, Franz-Ludwig — Die Fuktionalreform als Fortsetzung der Gebietsreform, in: Schriftenreihe des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Heft 22, Göttingen 1975, S. 20

Knemeyer, Franz-Ludwig — Grundsatzentscheidungen zur Einkreisung kreisfreier Städte, AfK Jg. 15 (1976), S. 85 ff.

Knemeyer, Franz-Ludwig — Dezentralisation als Mittel vertikaler Gewaltenteilung überholt? Zugleich eine Besprechung der Arbeit von Wolfgang Roters, Kommunale Mitwirkung an höherstufigen Entscheidungsprozessen - zur künftigen Rolle der kommunalen Selbstverwaltung im politisch-administrativen System der Bundesrepublik Deutschland, in: DVBl. 1976, S. 380 ff.

Knemeyer, Franz Ludwig — Hat die kommunale Selbstverwaltung noch eine Chance? - Das kommt darauf an -, Der Bayerische Bürgermeister 10/1976, S. 22 = Die Chance der kommunalen Selbstverwaltung, in: StuGB 1976, S. 297 ff.

Knemeyer, Franz-Ludwig — Funktionalreform in Bayern, in: Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen, Tagungsbericht, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin, Februar 1977, S. 53 ff.

Knemeyer, Franz-Ludwig — Funktionen der Aufgabenzuweisungsnormen in Abgrenzung zu den Befugnisnormen, in: DÖV 1978, S. 11 ff.

Knemeyer, Franz-Ludwig
Motyl, Monika — Kommunale Selbstverwaltung in einer neuen Dimension - Zur Mitwirkung der Kommunen bei der staatlichen Planung, in: BayBgm. 1974, S. 267 ff.

Knies, Wilhelm — Empfiehlt es sich, durch Einführung einer Ziff. 6 in Art. 75 des Grundgesetzes dem Bund die Befugnis zum Erlaß von Rahmenvorschriften im Gemeindewesen zu verleihen?, in: Verhandlungen des 49. Deutschen Juristentages, Bd. II, Teil O, S. O 29 ff., München 1972

Koch, Hans von — Ansprache anläßlich der Landkreisversammlung am 29. 9. 1975 in Neuß, in: Eildienst Landkreistag NW 1975, S. 224 ff.

Koch, Hans von — Der kommunale Finanzausgleich Nordrhein-Westfalen '78 aus der Sicht des Landtages, F.D.P.-Landtagsfraktion. Vortrag, gehalten vor der Arbeitsgemeinschaft des Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebundes für den Regierungsbezirk Arnsberg am 30. 9. 1977 in Kamen, StuGR 1977, S. 378 ff.

Koch, Hans von — Gebiets- und Verwaltungsreform in Bayern, in: Der Landkreis 1972, S. 75 ff.

Koch, Peter — Die Großgemeinde. Untersuchung eines Teilbereiches der Verwaltungsreform, Diss., Münster 1969

Kodahl, Kurt
Krämer, Helmut — Straßenrecht. Systematische Darstellung des Rechts der öffentlichen Straßen, Wege und Plätze in der Bundesrepublik Deutschland mit den Straßen- und Wegegesetzen des Bundes und der Länder, München 1978

Kölble, Josef — Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den Ländern, Arten, Formen und Ziele, in: Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Vorträge und Diskussionsbeiträge des 29. Staatswissenschaftlichen Fortbildungskursus der Hochschule Speyer 1961, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 11, Berlin 1961, S. 17 ff.

Kölble, Josef — Gemeindefinanzreform und Selbstverwaltungsgarantie, in: Die Finanzreform und die Gemeinden, Stuttgart 1966, S. 17 ff.

Kölble, Josef — Reform der Gemeinschaftsaufgaben?, in: DVBl. 1972, S. 701 ff.

König, Klaus — Verwaltungsreform und Demokratiediskussion, in: Demokratie und Verwaltung. 25 Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 50, Berlin 1972, S. 171 ff.

König, Klaus — Diskussionsbeitrag, in: Die Ergebnisse der Enquête-Kommission Verfassungsreform und die verfassungsrechtliche Fortentwicklung der Bundesrepublik. Ein Cappenberger Gespräch. Cappenberger Gespräche der Frh.-vom-Stein-Gesellschaft e.V., Bd. 13, Köln 1977, S. 103 ff.

König, Rene' — Die Gemeinde im Blick der Soziologie, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Hrsg. Hans Peters, Bd. 1, Kommunalverfassung, Heidelberg 1956, S. 18 ff.

Köstering, Heinz — Keine Regionalkreise in Nordrhein-Westfalen, in: Die demokratische Gemeinde 1971, S. 101 ff.

Köstering, Heinz — Methoden der Verwaltungsreform - Neue Wege in Nordrhein-Westfalen, in: SKV 1971, S. 85 ff., 125 ff.

Köstering, Heinz — Kommunale Neugliederung zwischen Planung und Verwirklichung. Zwischenbilanz in Nordrhein-Westfalen, in: SKV 1974, S. 67 ff. (I. Teil), 99 ff. (Schluß)

Köstering, Heinz — Abschluß der kommunalen Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen, in: SKV 1974, S. 354 ff. (I), SKV 1975, S. 3 ff. (II)

Köstering, Heinz — Zentralgemeinden im kreisangehörigen Raum? - Ein Beitrag zur Funktionalreform -, in: StuGR 1975, S. 357 ff.

Köstering, Heinz — Ein Konzept der Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen, in: Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen, Tagungsbericht, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin Februar 1977, S. 147 ff.

Köstering, Heinz — Ziele, Konzepte und Grenzen einer Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen, in: SKV 1977, S. 193 ff.

Köstering, Heinz — Das gestufte Aufgabenmodell für kreisangehörige Gemeinden in Nordrhein-Westfalen nach dem Entwurf des 1. Gesetzes zur Funktionalreform, in: Verwaltungsrundschau 1978, S. 117 ff.

Köstering, Heinz
Bünermann, Martin — Die Gemeinden und Kreise nach der kommunalen Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen, Handbuch für Verwaltung und Wirtschaft, Kommunale Schriften für Nordrhein-Westfalen, Bd. 36, Köln u.a. 1975

Köttgen, Arnold — Die Krise der kommunalen Selbstverwaltung, Tübingen 1931

Köttgen, Arnold — Wesen und Rechtsform der Gemeinden und Gemeindeverbände, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Hrsg. Hans Peters, Bd. 1, Kommunalverfassung, Heidelberg 1956, S. 185 ff.

Köttgen, Arnold — Die Gemeinde und der Bundesgesetzgeber, Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e.V., Bd. 1, Stuttgart 1957

Köttgen, Arnold — Sicherung der gemeindlichen Selbstverwaltung, Heft 2 der Vorträge der Frh.-vom-Stein-Gesellschaft e.V., Münster 1960

Köttgen, Arnold — Der heutige Spielraum kommunaler Wirtschaftsförderung, Göttingen 1963

Köttgen, Arnold — Kommunale Selbstverwaltung zwischen Krise und Reform, ausgewählte Schriften von Arnold Köttgen, Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e.V., Berlin Bd. 25, Stuttgart 1968

Kohn, Herbert
Hermann, Erich — Die Kreise als Träger der Bauaufsicht, in: Der Landkreis 1974, S. 277 ff.

Kollhosser, Helmut — Der sittenwidrige Zechwechsel - LG Hamburg, WM 1973, S. 1427, in: JuS 1977, S. 513 ff.

Kollmann, Ottmar — Nochmals: Zur verfassungsrechtlichen Sicherung der Selbstverwaltung, in: DÖV 1951, S. 145 ff.

Kommission für Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland (Troeger-Kommission), Stuttgart 1966

Köhler, Joseph — Rückschau und Ausblick, in: Eildienst Landkreistag NW 1974, S. 249 ff.

Köhler, Joseph — Aktuelle Fragen der Kommunalpolitik 1977, in: Eildienst Landkreistag NW 1977, S. 195 ff.

Kommunaldebatte im Deutschen Bundestag, Schriftenreihe des deutschen Städte-und Gemeindebundes, Heft 20, Göttingen 1975 mit Beiträgen von Waffenschmidt (S. 43), Schmitt-Vokkenhausen (S. 56), Engelhard (S. 70), Maihofer (S. 78), Schiess (S. 84), Jahn (S. 94), Apel (S. 100), Gaddum (S. 109), Wertz (S. 115), Eilers

(S. 122), Scheffler (S. 129), Wendig (S. 134), Schneider (S. 139), Ravens (S. 146), Hauser (S. 152), Braun (S. 160), Gross (S. 164), Zeidel (S. 168), Vohrer (S. 173), Schmöle (S. 178), Krockert (S. 181) und Maihofer (S. 183)

Kommunaldebatte '74 im Deutschen Bundestag, in: StuGB 1974, S. 325 ff.

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung — Gutachten über die zwischengemeindliche Zusammenarbeit, Teil I, Köln 1963

Kommunale Verwaltungsreform — in: AfK Jg 8 (1969), mit Beiträgen v. Ulrich Scheuner, Zur kommunalen Verwaltungsreform in Deutschland. Problematik und geschichtlicher Rückblick (S. 209); Hans Schäfer, Gebietsreform - Verbandsgemeindeordnung - Funktionalreform. Zum Stand der Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz (S. 249); Günter Püttner, Stufenweise Reform. Stand und Methode der Verwaltungsreform in Hessen (S. 266); Hans Tigges, Zentralistische oder föderalistische Kommunalreform? Zum Stand der Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen (S. 278); Franz-Ludwig Knemeyer, Gesamtreform der Verwaltung in Niedersachsen (S. 306); Alfons Galette, Verwaltungsneuordnung zwischen Plan und Verwirklichung. Zum Stand der Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein (S. 329)

Kommunalpolitik im Bundestag, in: Der Städtetag 1978, S. 49

Kommunalpolitik zwischen Krise und Reform, Festschrift für Lothar Voit, Hrsg. Rainer Frey, Programme, Analysen, Tatbestände, Schriftenreihe des Kreises Unna, Bd. 4, Köln 1976

Konow, Gerhard — Kooperativer Föderalismus und Gemeinschaftsaufgaben, in: DÖV, Jg. 19 (1969), S. 368 ff.

Kopp Ferdinand O. — Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar München 1976

Korte, Heinz W. — Die Aufgabenverteilung zwischen Gemeinde und Staat unter besonderer Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips, VerwArch. Bd. 61 (1970), S. 3 ff; 141 ff. = Diss., Würzburg 1968

Koschnik, Hans — Die Stellung der Gemeinden. Vortrag, gehalten am 2. 6. 1976 in Bigge-Olsberg, in: StuGR 1976, S. 220 ff.

Kostka, R.
Tiggemann, Rolf — Der Landesentwicklungsplan VI - Bedenken und Anregungen, in: StuGR 1977, S. 312 ff.

Kostka, R.
Tiggemann, Rolf — Landesentwicklung - wohin?, Gedanken zum Entwurf des LEP I/II, in: StuGR 1977, S. 325 ff.

Krabs, Otto — Verwaltungsreform als Demokratieproblem - Grenzen der Wirksamkeit einer Reform, in: StuGR 1973, S. 268 ff.

Krabs, Otto — Zur heutigen Bedeutung kommunaler Selbstverwaltung, in: Eildienst Landkreistag NW 1975, S. 115 ff.

Krabs, Otto — Staatsbewußtsein und Repräsentanz, in: Kommunalpolitik zwischen Krise und Reform. Festschrift für Lothar Voit, Hrsg. Rainer Frey, Programme, Analysen, Tatbestände, Schriftenreihe des Kreises Unna, Bd. 4, Köln 1976, S. 93 ff.

Krämer, Peter H. — Die bürgerschaftliche Selbstverwaltung unter den Notwendigkeiten des egalitären Sozialstaates, Berlin 1970

Krause, Peter — Die Gebiets- und Verwaltungsreform im Saarland, in: AfK Jg. 13 (1974), S. 377 ff.

Krauss, Rupprecht von — Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in seiner Bedeutung für die Notwendigkeit des Mittels im Verwaltungsrecht, Hamburg 1955

Krebsbach, August — Bundesauftragsangelegenheiten und Gemeinden, in: Der Städtetag 1961, S. 7 ff.

Krebsbach, August — Kommunale Verfassung und Verwaltung in der Stadtregion, in: Die Stadt und ihre Region, Neue Schriften des Deutschen Städtetages 1962, S. 69 f.

Krebsbach, August — Planungsregion, Verwaltungsregion, Stadt-Umland-Probleme, in: Die Verwaltungsregion. Aufgaben und Verfassung einer neuen Verwaltungseinheit, Bericht über ein internationales Kolloquium, Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e.V., Berlin, Bd. 16, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1967, S. 76 ff.

Kreisentwicklungsplanung in Bayern, in: Der Landkreis 1976, S. 307 ff.

Kreisstufenbericht — Die Kreise als tragende Pfeiler der gesamtstaatlichen politischen Ordnung. Erfahrungsbericht des Sonderarbeitskreises der Innenministerkonferenz der Länder zu Fragen der Kreisstufe (Kreisstufenbericht) - Schlußfolgerungen, in: Der Landkreis 1976, S. 278 ff.

Kreiszuständigkeitsbericht — Bericht der Projektgruppe beim Innenministerium des Landes NW, Zuständigkeitsverteilung zwischen Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden in Nordrhein-Westfalen nach Abschluß der kommunalen Neugliederung, Zuständigkeitsbericht Kreis/Gemeinden NW v. 30. 6. 1974, Landtagsvorlage 7/1634 (unveröff.), in wesentlichen Teilen abgedruckt in: Eildienst Landkreistag NW 1975, S. 79 ff.

Bericht des Sonderarbeitskreises der Innenministerkonferenz der Länder über die Erhaltung der grundsätzlichen Einheitlichkeit der Verwaltungsorganisation der Länder bei der Verwaltungsreform im kommunalen Bereich unterhalb der Kreisebene beschlossen von der ständigen Konferenz der Innenminister der Länder auf ihrer Sitzung am 15. 12. 1972

Kriele, Martin — Plangewährleistungsansprüche?, in: DÖV 1967, S. 531 ff.

Kriele, Martin — Das demokratische Prinzip im GG, in: VVDStRL Bd. 29 (1971), S. 46 ff.

Kriele, Martin — Recht und Politik in der Verfassungsrechtsprechung. Zum Problem des judicial self-restraint, NJW 1976, S. 777 ff.

Krimphove, Johannes — Empirische Untersuchung zur Arbeit der Bezirksausschüsse in Nordrhein-Westfalen - nach dem Rechtszustand bis zum 31. 12. 1974, Diss. jur., Münster 1976

Krockert — Kommunaldebatte im Deutschen Bundestag am 7. 11. 1974, in: Schriftenreihe des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Heft 20, Göttingen 1975, S. 181 ff.

Kröger, Axel — Die staatliche Mittelinstanz in den Ländern, in: Neuordnung der Verwaltung. Ein Beitrag zur Funktionalreform, Neue Schriften des Deutschen Städtetages, Heft 31, Köln 1975, S. 27 ff.

Krüger, Herbert — in: Rechtsprobleme in Staat und Kirche, Festschrift für Rudolf Smend zum 70. Geburtstag, Göttingen 1952, S. 215 ff.

Krüger, Herbert — Das besondere Gewaltverhältnis, in: VVDStRL Bd. 15 (1957), S. 109 ff.

Krüger, Herbert — Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl., Stuttgart 1966

Krumsiek, Rolf — Zwischenbilanz zur Gemeindefinanzreform, in: AfK Jg. 10 (1971), S. 54 ff.

Küchenhoff, Günther — Zuständigkeitsgrenzen in der Jugend- und Sozialhilfe, in: NJW 1968, S. 433 ff.

Kühn, Heinz — Bericht der Landesregierung gem. §§ 20, 23 Landesplanungsgesetz NW, in: Landtag Nordrhein-Westfalen, In der Debatte: Landesentwicklung; 8. Wahlperiode, Plenarprotokoll v. 15. Dezember 1977, Hrsg. Der Präsident des Landtags NW, Düsseldorf 1978, S. 5 ff.

Kühn, Wolfgang — Das Prinzip der Allzuständigkeit der Gemeinden. Eine organisationssoziologische, staats- und verwaltungsrechtliche Untersuchung zu Art. 28 GG, Diss. jur., Münster 1971

Kuhr, Wolfgang — Die Einkreisung von Städten, in: Der Landkreis 1974, S. 296 ff.

Kunze, Otto — Unternehmensverband und Unternehmensrecht, in: Festschrift für Konrad Duden zum 70. Geburtstag, Hrsg. H.-M. Pawlowski/Günther Wiese/Günther Wüst, München 1977, S. 201 ff.

Lachmann, Günter — Die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau. Eine Untersuchung zur gesamtstaatlichen Planung im föderalistischen System, in: Der Staat Bd. 15 (1975), S. 49 ff.

Läufer, Thomas — "Gemeinwohl" und "öffentliches Interesse" - summarische Wertsetzung oder unverzichtbare Rechtsprechungshilfe?, in: JuS 1975, S. 689 ff.

Laforet, Wilhelm — Verwaltung und Ausführung der Gesetze nach dem Bonner Grundgesetz, in: DÖV 1949, S. 221 ff.

Lamers, Karl A. — Repräsentation und Integration der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung des Wahlrechts, Schriften zum öffentlichen Recht Bd. 328.

Diss. jur., Berlin 1977

Lammers, Hans-Heinrich
Siemons, Walter
Die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich und das Reichsgericht auf Grund Artikel 13 Abs. 2 der Reichsverfassung, Bd. II, Berlin 1932

Landesentwicklungs- und Treuhandgesellschaft mbH
"Mehrzweckpflichtverband Frankfurt/Offenbach - Ein Diskussionsbeitrag, Frankfurt 1973

Landeshauptstadt Hannover
Regionalstadt Hannover. Modelluntersuchung zur Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen, Hannover 1968 (maschinenschriftlich)

Landesplanung und kommunale Selbstverwaltung. Mit Beiträgen von Hans-Gerhart Niemeier (S. 9), Hermann Lossau (S. 29), Josef Bleiker (S. 57), Paul Holzmann (S. 75), Werner Hoppe (S. 97) und einem Vorwort von Rainer Thoss (S. 6), Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Hrsg. Werner Ernst/Rainer Thoss, Bd. 19, Münster 1978

Landesregierung Baden-Württemberg
Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Funktionalreform in Baden-Württemberg v. 10. 9. 1971, in: Landtag Baden-Württemberg, Drucksache V/5392, Stuttgart 1971

Landesregierung Baden-Württemberg
Erster Bericht der Landesregierung zum Stand der Funktionalreform in Baden-Württemberg v. 8. 7. 1971, Landtag Baden-Württemberg, Drucksache V/4898, abgedruckt in: Staatsministerium Baden-Württemberg, Dokumentation über die Verwaltungsreform in Baden-Württemberg, Stuttgart 1972, S. 719 ff.

Landesregierung Baden-Württemberg
Schlußkonzeption für die Verwaltungsreform in Baden-Württemberg v. 5. 7. 1973, in: Landtag Baden-Württemberg, Drucksache VI/2900 und Ergänzung Drucksache VI/3100, Stuttgart 1973

Landesregierung Baden-Württemberg
Zweiter Bericht der Landesregierung zur Funktionalreform in Baden-Württemberg v. 5. 3. 1974, in: Landtag Baden-Württemberg, Drucksache VI/4500, Stuttgart 1974

Landesregierung Baden-Württemberg
Stellungnahme zu Beschlüssen des Landtages (hier: Kosten der Verwaltungsreform/Kreisreform), Landtags-Drucksache 7/331 v. 11. 10. 1976, Stutgart 1976

Landesregierung Niedersachsen
Antwort vom 22. 12. 1976 auf die kleine Anfrage betr. Kosten für die

Gebietsreform, Landtags-Drucksache 8/2 165 (8/1865), Hannover 1976

Landesregierung Nordrhein-Westfalen — Antwort auf die kleine Anfrage 551 des Abgeordneten Droste CDU, Drucksache 8/1345, Landtagsdrucksache 8/1448 v. 3. 11. 1976

Landesregierung Nordrhein-Westfalen — Landesentwicklung Nordrhein-Westfalen 1976. Bericht der Landesregierung NW gemäß § 23 des Landesplanungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung v. 3. Juni 1975 (Landesentwicklungsbericht 1976), Düsseldorf 1977

Landesregierung Nordrhein-Westfalen — Nordrhein-Westfalen-Programm 1975 (NWP 75), Düsseldorf 1970

Landesregierung Nordrhein-Westfalen — Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Durchführung der Funktionalreform im Lande Nordrhein-Westfalen - Mittelstadtgesetz - v. 7. 3. 1974, in: Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 7/3650, Düsseldorf 1974

Landesregierung Nordrhein-Westfalen — Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung, der Kreisordnung, der Landschaftsverbandsordnung und des Gesetzes betreffend Verbandsordnung für den Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk (Gesetzentwurf der Landesregierung), in: Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 8/2575 v. 15. 11. 1977, Düsseldorf 1977

Landesregierung Nordrhein-Westfalen — Erstes Gesetz zur Funktionalreform (1. FRG), in: Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 8/3140 v. 4. 4. 1978, Düsseldorf 1978

Landesregierung Nordrhein-Westfalen — Zweites Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung, der Kreisordnung und anderer kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften, Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 8/3152 v. 6. 4. 1978, Düsseldorf 1978

Landesregierung Nordrhein-Westfalen — Antwort auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Günther Detert, in: Selbstverwaltung am "goldenen Zügel", StuGR 1978, S. 78 ff.

Landesregierung Rheinland-Pfalz — Materialien über die staatliche Mittelinstanz. Dem Sonderausschuß von der Landesregierung Rheinland-Pfalz vorgelegt, Bd. 1 und 2, Mainz 1965

Landesregierung Rheinland-Pfalz	Entwurf eines Landesgesetzes über die Verwaltungsvereinfachung im Lande Rheinland-Pfalz v. 2. 2. 1965, in: Landtag Rheinland-Pfalz, Drucksache 5. Wahlperiode, Abteilung II, Nr. 370, Mainz 1965
Landesregierung Rheinland-Pfalz	Bericht der Landesregierung nach § 10 des Ersten Verwaltungsvereinfachungsgesetzes über die Naßnahmen, die sie zum Zwecke der Verwaltungsvereinfachung im Land Rheinland-Pfalz getroffen hat, v. 4. 1. 1971, in: Landtag Rheinland-Pfalz, Drucksache VI/2617, wiederabgedruckt in: Staatskanzlei des Landes Rheinland-Pfalz (Hrsg.), Verwaltungsvereinfachung in Rheinland-Pfalz. Eine Dokumentation, 4. Teil, Mainz 1971, S. 437 ff.
Landesregierung des Saarlandes	Gesetzentwurf der Regierung des Saarlandes über die Funktionalreform v. 31. 8. 1975, in: Landtag des Saarlandes, Drucksache 6/1280, Saarbrücken 1975
Landesregierung Schleswig-Holstein	Entwurf eines allgemeinen Verwaltungsgesetzes für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz), Bd. 1 u. 2, Kiel 1965
Landkreis Hannover	Studie über eine Regionalstadt Hannover, Hannover, November 1968
Landkreis Hannover	Regionalkreis Hannover. Ergebnisse der "Arbeitsgruppe Regionalstadt" beim Landkreis Hannover, Torfhaus/Laatzen 1970
Landkreistag Nordrhein-Westfalen	Die Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen, Landkreisversammlung NW, in: Eildienst Landkreistag NW 1974, S. 226 ff.
Landkreistag Nordrhein-Westfalen	Zur Funktionalreform, Regierungserklärung, in: Eildienst Landkreistag NW 1976, S. 30 ff.
Landkreistag Nordrhein-Westfalen	Thesen zur Funktionalreform, verabschiedet von der Landkreisversammlung Nordrhein-Westfalen, in: Eildienst Landkreistag NW 1977, S. 182, 203
Landkreistag Nordrhein-Westfalen	Funktionsreform-Stellungnahmen des Landkreistages zu Projektgruppenberichten der Landesregierung, in: Eildienst Landkreistag NW 1977, S. 204 ff.
Landkreistag Nordrhein-Westfalen	Zur Neuordnung der Landesstraßenverwaltung, Eildienst Landkreistag NW 1978, S. 39

Landkreistag Nordrhein-Westfalen	Zum Landesentwicklungsplan I/II, Eildienst Landkreistag NW1978, S. 40 ff.
Landkreisverband Bayern	Kommunalpolitische Vorstellungen im Frühjahr 1974, in: Der Landkreis 1974, S. 325 ff.
Landtag Baden-Württemberg	Erstes Gesetz zur Verwaltungsreform (Kreisreformgesetz) v. 26. 7. 1971 (Ges.Bl. S. 314)
Landtag Baden-Württemberg	Zweites Gesetz zur Verwaltungsreform (Regionalverbandsgesetz) v. 26. 7. 1971 (Ges.Bl. S. 336)
Landtag Baden-Württemberg	Drittes Gesetz zur Verwaltungsreform (Allgemeines Gemeindereformgesetz) v. 9. 7. 1974 (Ges.Bl. S. 237)
Landtag Baden-Württemberg	Gesetz zum Abschluß der Neuordnung der Gemeinden (Besonderes Gemeindereformgesetz) v. 9. 7. 1974 (Ges.Bl. S. 248)
Landtag Baden-Württemberg	Viertes Gesetz zur Verwaltungsreform (Nachbarschaftsverbandsgesetz) v. 9. 7. 1974 (Ges.Bl. S. 261)
Landtag Baden-Württemberg	Erstes Gesetz zur Funktionalreform v. 14. 3. 1972 (Ges.Bl. S. 92), abgedruckt in: Landesregierung Baden-Württemberg, Dokumentation über die Verwaltungsreform in Baden-Württemberg, Bd. II, Stuttgart 1976, S. 577 ff.
Landtag Nordrhein-Westfalen	Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Aachen v. 14. 12. 1971 (GV S. 414)
Landtag Nordrhein-Westfalen	Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Bielefeld v. 24. 10. 1972 (GV S. 284)
Landtag Nordrhein-Westfalen	Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Ruhrgebiet v. 9. 7. 1974 (GV S. 256)
Landtag Nordrhein-Westfalen	Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Niederrhein v. 9. 7. 1974 (GV S. 344)
Landtag Nordrhein-Westfalen	Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Münster/Hamm v. 9. 7. 1974 (GV S. 416)
Landtag Nordrhein-Westfalen	Gesetz zur Neugliederung der Gemein-

	den und Kreise des Neugliederungsraumes Mönchengladbach/Düsseldorf/Wuppertal v. 10. 9. 1974 (GV S. 890)
Landtag Nordrhein-Westfalen	Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Köln v. 5. 11. 1974 (GV S. 1092)
Landtag Nordrhein-Westfalen	Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Sauerland/Paderborn v. 5. 11. 1974 (GV S. 1224)
Landtag Nordrhein-Westfalen	Gesetz zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm-Gesetz) v. 19. 3. 1974 (GV S. 96)
Landtag Nordrhein-Westfalen	13. Sitzung v. 29. 1. 1976, in: Landtag Nordrhein-Westfalen, Plenarprotokoll 8/13, Düsseldorf 1976
Landtag Nordrhein-Westfalen	In der Debatte: Landesentwicklung 8. Wahlperiode, Plenarprotokoll v. 15. Dezember 1977, Hrsg. Der Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1978
Landtag Nordrhein-Westfalen	73. Sitzung des Landtags Nordrhein-Westfalen, in: Landtag Nordrhein-Westfalen, Plenarprotokoll 8/73, Düsseldorf 1978
Landtag Nordrhein-Westfalen	Erstes Gesetz zur Funktionalreform (1. FRG) v. 11. 7. 1978 (GV S. 290)
Landtag Nordrhein-Westfalen	verabschiedet Erstes Gesetz zur Funktionalreform (1. FRG), in: StuGR 1978, S. 224
Landtag Rheinland-Pfalz	Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung v. 16. 7. 1968 (GVBl. S. 132)
Landtag des Saarlandes	Gesetz Nr. 928 zur Vorbereitung der kommunalen Gebiets- und Verwaltungsreform im Saarland (GVRG) v. 17. 12. 1970 (Amtsbl. S. 949)
Landtag des Saarlandes	Gesetz über die Funktionalreform v. 5. 12. 1973 (Amtsbl. 1974, S. 33)
Landtag des Saarlandes	Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Landkreise des Saarlandes (NGG) v. 19. 12. 1973 (Amtsbl. S. 852)
Landtag Schleswig-Holstein	Zweites Gesetz zur Neuordnung von Gemeinde- und Kreisgrenzen v. 23. 11. 1969 (GVOBl. S. 280)

Landtag Schleswig-Holstein — Drittes Gesetz zur Neuordnung von Gemeinde- und Kreisgrenzen v. 3. 7. 1973 (GVOBl. S. 268)

Landtagsfraktionen Nordrhein-Westfalen — Vorstellungen der Landtagsfraktionen Nordrhein-Westfalen zur Verwaltungsreform, Eildienst Landkreistag NW 1971, S. 6 ff.

Landtagsfraktion zur Funktionalreform, in: Eildienst Landkreistag NW 1976, S. 30 ff.

Landwehr, Reinhard — Gliederung des Raumes: Typisierung, Regionsabgrenzung und Regionierung, in: Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Hrsg. Werner Ernst/Rainer Thoss, Bd. 21, Münster 1975

Landwehrmann, Friedrich — Veröffentlichungen von Gesetzesvorhaben und Rückwirkungen von Gesetzen, in: ZRP 1973, S. 81 ff.

Lange, Hans-Georg — Die Zuständigkeitsverteilung innerhalb der Region, in: Die Verwaltungsregion. Aufgaben und Verfassung einer neuen Verwaltungseinheit. Bericht über ein internationales Kolloquium, Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e.V. Berlin, Bd. 16, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1967, S. 99 ff.

Lange, Hans-Georg — Das regionale Mißverständnis in: Der Städtetag 1972, S. 475

Lange, Klaus — Die Organisation der Region, Siegburg 1968

Lange, Klaus — Systemgerechtigkeit, in: Die Verwaltung Bd. 4 (1971), S. 259 ff.

Lange, Klaus — Die Entwicklung des kommunalen Selbstverwaltungsgedankens und seine Bedeutung in der Gegenwart, in: Im Dienst an Recht und Staat, Festschrift für Werner Weber, Hrsg. Hans Schneider und Volkmar Götz, Berlin 1974, S. 851 ff.

Lange, Klaus — Bestimmung eines neuen Kreissitzes. Verwaltungswissenschaftliche und verfassungsrechtliche Kriterien, in: Der Landkreis 1975, S. 228 ff.

Lange, Klaus — Rechtskraft, Bindungswirkung und Gesetzeskraft der Entscheidungen des BVerfG, in: JuS 1978, S. 1 ff.

Lankau, Ingo Endrick — Zur Lage der Städte und Gemeinden im kreisangehörigen Raum, in: StuGB 1976, S. 112 ff.

Lau, Ulrich — Rechtsschutz bei der Planung von Flughäfen, Diss. jur., Münster 1977

Laubinger, Hans-Werner — Stichwort 'Verwaltungsreform', in: Evangelisches Staatslexikon, begr. von H. Kunst, S. Grundmann, Hrsg. H. Kunst, R. Herzog, W. Schneimelcher, 2. Aufl., Stuttgart und Berlin 1975, Sp. 2803 ff.

Laux, Eberhard — Kriterien für die territoriale Neuordnung der Lokalverwaltung (unter besonderer Berücksichtigung der Lage in Nordrhein-Westfalen), in: DVBl. 1968, S. 374 ff.

Laux, Eberhard — Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen, in: DÖV 1969, S. 233 ff.

Laux, Eberhard — Kommunale Selbstverwaltung im Staat der 70er Jahre, in: AfK Jg. 9 (1970), S. 217 ff.

Laux, Eberhard — Verwaltungsneugliederung im Umland kreisfreier Städte, in: Der Gemeinderat 1970, S. 64 ff.

Laux, Eberhard — Kreisverwaltung in den siebziger Jahren, in: Der Landkreis 1970, S. 7 ff.

Laux, Eberhard — Kommunale Aufgabenverbesserung, in: Entwicklung der Aufgaben und Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden. Vorträge und Diskussionsbeiträge der 39. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 47, Berlin 1971, S. 115 ff.

Laux, Eberhard — Entwicklungstendenzen der Kreisreform, in: Der Landkreis 1972, S. 87 ff.

Laux, Eberhard — Die administrative Funktion des Kreises, in: Der Kreis. Ein Handbuch in drei Bänden, Hrsg. Verein für die Geschichte der deutschen Landkreise e.V., Bd. 1, Köln/Berlin 1972, S. 93 ff.

Laux, Eberhard — Entwicklungsplanung in der Kommunalverwaltung, in: Raumplanung - Entwicklungsplanung. Forschungsberichte des Ausschusses "Recht und Verwaltung" der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsbe-

richte, Bd. 80 (Recht und Verwaltung), Hannover 1972, S. 83 ff.

Laux, Eberhard — Entwicklungstendenzen in der Kreisreform, Niedersächsischer Landkreis 1972, S. 17 ff.

Laux, Eberhard — Möglichkeiten und Grenzen einer Leistungssteigerung in der Organisation der öffentlichen Verwaltung: Referat, gehalten auf der Seminarveranstaltung der Evangelischen Akademie Tutzing, "Bürokratie oder Leistung für den Bürger" am 19. 3. 1975, in: Der Landkreis 1975, S. 187 ff.

Laux, Eberhard — Die Kreise in der Funktionalreform - Erwartungen und Realitäten, in: Eildienst Landkreistag NW 1975, S. 53 ff.

Laux, Eberhard — Autonomie und kommunale Selbstverwaltung, in: Eildienst Landkreistag NW 1975, S. 254 f.

Lachner, Hans — Bundesverfassungsgerichtsgesetz. Kommentar, 4. Aufl., Köln-Marienburg 1971

Leder, Walter — Landesentwicklungsplan I/II - Zur textlichen Darstellung -, in: StuGR 1977, S. 364 ff.

Leibholz, Gerhard — Strukturprobleme der modernen Demokratie, 3. Aufl., Karlsruhe 1967

Leibholz, Gerhard — Gutachten zur verfassungsrechtlichen Problematik eines Gesetzes über die Bildung einer "Region Hannover", erstattet im Auftrag der Landeshauptstadt Hannover, März 1973 (maschinenschriftlich)

Leibholz, Gerhard — Das Prinzip der Selbstverwaltung und der Art. 28 Abs. 2 GG, in: DVBl. 1973, S. 715 ff.

Leibholz, Gerhard
Lincke, Dieter — Die Regionalstadt. Zur verfassungsmäßigen Problematik einer Gebietsreform im großstädtischen Ballungsraum, Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Bd. 48, Stuttgart 1974

Leibholz, Gerhard
Rinck, Hans Justus — Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar anhand der Rechtsprechung des BVerfG unter Mitwirkung von K. Helberg u. H. Wuttke, 5. Aufl. (Loseblatt), Köln-Marienburg, August 1977

Leidinger, Adalbert — Zur Verwaltungs- und Gebietsreform in Baden-Württemberg, in: Der Landkreis 1973, S. 126 ff.

Leidinger, Adalbert — Grundsätze und Ergebnisse der kommunalen Neugliederung in der Bundesrepublik, in: Der Landkreis 1974, S. 392 ff.

Leidinger, Adalbert — Vier Rechtswahrheiten über den Kreis?, in: Die Demokratische Gemeinde 1974, S. 933 ff.

Leidinger, Adalbert — Aktuelle Probleme der Kommunalpolitik, in: Eildienst Landkreistag NW 1975, S. 66 ff.

Leidinger, Adalbert — Die kommunale Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen, Zusammenfassender Überblick, in: Der Landkreis 1975, S. 467 ff.

Leiers, Rolf — Die Verfassungs- und Aufgabenstruktur der preussischen Provinzialverbände im Verhältnis zu den Landschaftsverbänden von Nordrhein-Westfalen, Diss. jur., Münster 1967

Lemke, Helmut — Funktion der kommunalen Ebene in unserer Rechts- und Verfassungsordnung. Ausführungen vor dem Landgemeindetag, Kreisverband Segeberg am 14. 3. 1975, in: Der Landkreis 1975, S. 114 ff.

Lenz, Helmut — Die Landtage als staatsnotarielle Ratifikationsämter? Eine Bestandsaufnahme föderalistischer Praxis am Maßstab der Hessischen Verfassung, in: DÖV 1977, S. 157 ff.

Lenz, Wilhelm — Ansprache anläßlich der Landkreisversammlung am 29. 9. 1975 in Neuß, in: Eildienst Landkreistag NW 1975, S. 223 ff.

Lepper, Manfred — Das Ende eines Experiments. Zur Auflösung der Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform, in: Die Verwaltung, Bd. 9 (1976), S. 478 ff.

Lerche, Peter — Verfassungsfragen zur Sozialhilfe und Jugendwohlfahrt. Rechtsgutachten zur Verfassungsmäßigkeit des Bundessozialhilfegesetzes vom 30. Juni 1961 (BGBl. I S. 815) und des Bundesgesetzes vom 11. August 1961 (BGBl. I S. 1193/1206) zur Änderung und Ergänzung des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes, Berlin 1963

Lerche, Peter — Übermaß und Verfassungsrecht. Zur Bindung des Gesetzgebers an die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Erforderlichkeit, Köln/Berlin/München/Bonn 1961

Lerche, Peter — Selbstverwaltungsangelegenheiten kraft Bundesrechts, in: BayVBl. 1965, S. 145 ff.

Lerche, Peter — Die Gemeinden in Staat und Gesellschaft als Verfassungsproblem, in: Buch Deutscher Gemeinden, Köln und Berlin 1965, S. 9 ff.

Lerche, Peter — Zur Verfassungsposition der Landkreise, in: DÖV 1969, S. 46 ff.

Leßmann, Herbert — Die öffentlichen Aufgaben und Funktionen privatrechtlicher Wirtschaftsverbände, Köln/Berlin/Bonn/München 1976

Licht, Dieter — Die Aufgaben der kreisangehörigen Städte und Gemeinden im Rahmen der Abfallgesetzgebung, in: Der Städtetag 1974, S. 436 ff.

Licht, Dieter — Ver- und Entsorgung - wessen Aufgabe?, in: SutGB 1976, S. 17 ff.

Licht, Dieter — Die Aufgaben der kreisangehörigen Städte und Gemeinden im Rahmen der Abfallbeseitigungsgesetzgebung. Vortrag gehalten auf der Bundestagung des Verbandes kommunaler Städtereinigungsbetriebe in Friedrichshafen, in: StuGR 1976, S. 23 ff.

Linckelmann, Karl — Zum staatsrechtlichen Lehrbegriff der 'mittelbaren Staatsverwaltung', Gehören insbesondere Wasserverbände und berufsständische Körperschaften zur mittelbaren Staatsverwaltung?, in: DÖV 1959, S. 561 ff.

Linckelmann, Karl — Nochmals: Zum staatsrechtlichen Lehrbegriff der 'mittelbaren Staatsverwaltung'. Antwort auf die Erwiderung Rietdorf (DÖV 1959, S. 671 ff.); zugleich Bemerkungen zum 'Erftverbands-Urteil' des BVerfG (DÖV 1959, S. 698), in: DÖV 1959, S. 813 ff.

Listel, Joseph — Die Entscheidungsprärogative des Parlaments für die Errichtung von Kernkraftwerken, in: DVBl. 1978, S. 10 ff.

Litzenburger, Klaus — Kommunalpolitisches Grundsatzprogramm der SPD: Politik nach den Bedürfnissen des Bürgers, in: StuGB 1974, S. 330 ff.

Löhr, Rolf-Peter — Die kommunale Flächennutzungsplanung, Schriften zum deutschen Kommunalrecht Bd. 16, Siegburg 1977

Löwenberg, Bernward — Überlegungen zum Finanzausgleich - speziell und allgemein -,in: StuGR 1976, S. 326 ff.

Löwer, Wolfgang — Gemeindliches Selbstverwaltungsrecht und Landesplanung - OVG Lüneburg, DVBl. 1973, S. 151 -, in: JuS 1975, S. 779 ff.

Lohse, Volker — Funktionalreform der Verwaltung in Hessen, in: JuS 1977, S. 702

Lohse, Volker — Niedersachsen: Verwaltungs- und Gebietsreform, in: JuS 1977, S. 702

Loschelder, Wilhelm — Ordnung des Großraums Hannover, in: DÖV 1962, S. 531 ff.

Loschelder, Wilhelm — Die Gemeindeordnungen in der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., Stuttgart 1965

Loschelder, Wilhelm — Verwaltungsreform - eine Bilanz über erste Ergebnisse, in: DÖV 1969, S. 225 ff.

Loschelder, Wilhelm — Buchbesprechung zu Wolfgang Roters, Kommunale Mitwirkung an höherstufigen Entscheidungsprozessen, in: DÖV 1976, S. 500 f.

Loschelder, Wolfgang — Kommunale Selbstverwaltungsgarantie und gemeindliche Gebietsgestaltung, Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 308, Berlin 1976

Lossau, Hermann — Zentralörtliche Gliederung in Nordrhein-Westfalen, in: StuGR 1977, S. 232 ff.

Losssau, Hermann — Strategie zur Entwicklung der Raum- und Siedlungsstruktur in Nordrhein-Westfalen, in: Landesplanung und kommunale Selbstverwaltung, Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Hrsg. Werner Ernst/Rainer Thoss, Bd. 19, Münster 1978, S. 29 ff.

Lowinski, Heinrich — Entwicklungsschwerpunkte und Entwicklungsachsen in Nordrhein-Westfalen - Landesentwicklungsplan II. - in: Informationen des Instituts für Raumordnung 1970, S. 329 ff.

Lowinski, Heinrich — Stichwort "Landesentwicklung" - neues Problembewußtsein?, in: StuGR 1975, S. 132 ff.

Lowinski, Heinrich — Novellierung der Landesentwicklungspläne I und II, in: StuGR 1977, S. 225 ff.

Lücke, Jörg — Die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Zumutbarkeit, in: DÖV 1974, S. 769 ff.

Lücke, Jörg — Zur Finanzierungskompetenz des Bundes nach Art. 104 a GG - Die Finanzierungskompetenz des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (BMBau) für Studien und Modellvorhaben sowie für Versuchs-, Vergleichs- und Demonstrationsvorhaben, in: DÖV 1977, S. 495 ff.

Lücke, Paul — Neue kommunale Institutionen: Die Region als Gemeindeverband, in: KPBl. 1965, S. 582 ff.

Luhmann, Niklas — Legitimation durch Verfahren, Neuwied 1969

Luhmann, Niklas — Reform und Information. Theoretische Überlegungen zur Reform der Verwaltung, in: Die Verwaltung Bd. 3 (1970), S. 15 ff.

Lukes, Rudolf — Das Atomrecht im Spannungsfeld zwischen Technik und Recht, in: NJW 1978, S. 241 ff.

Machalet, Eberhard — Die Berliner Bezirksverwaltung, Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften, Bd. 29, 2. Aufl., Stuttgart 1974

Macher, Ludwig — Der Grundsatz des gemeindefreundlichen Verhaltens, Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 165, Berlin 1971,

Mäding, Erhard — Die "regionalen Angelegenheiten", Untersuchungsergebnisse und Forschungsaufgaben, in: Die Verwaltungsregion. Aufgaben und Verfassung einer neuen Verwaltungseinheit. Bericht über ein internationales Kolloquium, Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e.V., Berlin Bd.

16, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1968, S. 80 ff.

Mäding, Erhard — Administrative Zusammenarbeit kommunaler Gebietskörperschaften, in: AfK Jg. 8 (1969), S. 1 ff.

Mäding, Erhard — Innere Organisation der Kreisverwaltung, in: Der Kreis, Ein Handbuch in 3 Bänden, Bd. 1, Hrsg. Verein für die Geschichte der Deutschen Landkreise e.V., Köln/Berlin 1972, S. 186 ff.

Maihofer, Werner — Kommunaldebatte im Deutschen Bundestag, Schriftenreihe des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Heft 20, Göttingen 1975, S. 78

Maihofer, Werner — Kommunaldebatte im Deutschen Bundestag am 7. 11. 1974, in: Schriftenreihe des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Heft 20, Göttingen 1975, S. 183

Maihofer, Werner — Kommunale Selbstverwaltung im föderativen System. Vortrag gehalten anläßlich der Konferenz der für Kommunalfragen zuständigen europäischen Minister am 20./21. 11. 1975 in Paris, in: Der Landkreis 1976, S. 7 ff.

Malchus, Freiher von — Infrastrukturbestandsaufnahme in Nordrhein-Westfalen - Aufgabe, Zielsetzung, Durchführung, in: StuGR 1978, S. 97 ff.

Mangoldt, Hermann von
Klein, Friedrich — Das Bonner Grundgesetz, Bd. 1, 2. Aufl., Berlin/Frankfurt 1966

Masson, Christoph — Gemeindeaufgaben im Schutz der Verfassung, in: BayVBl. 1958, S. 161 ff.

Mattenklodt, Herbert-Fritz — "Dreistufigkeit der Verwaltung" in Nordrhein-Westfalen? Ein Patentrezept für die Gebiets- und Verwaltungsreform?, in: KPBl. 1968, S. 971 ff.

Mattenklodt, Herbert-Fritz — Ist die Bildung von Regionalkreisen verfassungsrechtliche zulässig? in: KPBl. 1969, S. 10 ff.

Mattenklodt, Herbert-Fritz — Erwiderung zu Stephan Grüter, in: KPBl. 1969, S. 233 ff.

Mattenklodt, Herbert-Fritz — Gebiets- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. Ein Zwischenbericht zum Abschluß des ersten kommunalen Neugliederungsprogramms, Münster 1970

Mattenklodt, Herbert-Fritz — Gebiets- und Verwaltungsreform in der Bundesrepublik Deutschland, Ein Sachstandsbericht unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse im Lande Nordrhein-Westfalen, Münster 1972

Mattenklodt, Herbert-Fritz — Regionalstädtische Modelle und andere Lösungsversuche für die Stadt-Umland-Problematik in der nordrhein-westfälischen Gebietsreform, in: Die Regionalstadt und ihre strukturgerechte Verkehrsbedienung, Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 71, Hannover 1972

Matzerath, Horst — Nationalsozialismus und kommunale Selbstverwaltung, Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften, Bd. 29, Stuttgart u.a. 1970

Matzerath, Horst — Konkunkturrat und Finanzplanungsrat - zum Wandel der kommunalen Position im modernen Bundesstaat, in: AfK Jg. 11 (1972), S. 243 ff.

Maunz, Theodor — Buchbesprechung zu Rüdiger Voigt, Kommunale Partizipation am staatlichen Entscheidungsprozeß, Würzburg 1976, BayVBl. 1977, S. 222 f.

Maunz, Theodor — Deutsches Staatsrecht, Ein Studienbuch, 21. neubearbeitete Aufl., München 1977

Maunz, Theodor
Dürig, Günter
Herzog, Roman
Scholz, Rupert — Grundgesetz-Kommentar, 5. Aufl., München 1978 (Loseblatt)

Maunz, Theodor
Schmidt-Bleibtreu, Bruno
Klein, Franz
Ulsamer, Gerhard — Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Kommentar, 5. Aufl., München 1978 (Loseblatt)

Maurer, Hartmut — Das Vertrauensprinzip bei Rücknahme und Widerruf von Verwaltungsakten, in: Verwaltungsverfahren. Festschrift zum 50jährigen Bestehen des Richard Boorberg Verlags, Hrsg. W. Schmitt Glaeser, Stuttgart/München/Hannover 1977, S. 223 ff.

Mayer, Franz — in: Fritz Morstein Marx u.a., Die Verwaltung. Eine einführende Darstellung, Berlin 1965, S. 13 ff.

Mayer, Franz — Selbstverwaltung und demokratischer Staat, in: Demokratie und Verwaltung, 25 Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Bd. 50 (1972), S. 327 ff.

Mayer, Franz — Die staatspolitische Funktion der kommunalen Selbstverwaltung (Diskussionsbeitrag), in: Gefährdung und Chancen der kommunalen Selbstverwaltung. Professorengespräch des Deutschen Landkreistages, Kommunalwissenschaftliche Schriften des Deutschen Landkreistages, Bd. 2, Köln 1974, S. 35

Mayer, Franz — Verfassungsrechtliche Fragen einer Gebietsreform auf der Mittelstufe der allgemeinen Verwaltung in Bayern, in: Menschenwürdige und freiheitliche Rechtsordnung, Festschrift für Willi Geiger, Tübingen 1974, S. 735 ff.

Mayer, Franz — Fragen der Kommunalisierung auf der Mittelstufe der öffentlichen Verwaltung, in: Im Dienst an Recht und Staat, Festschrift für Werner Weber, Hrsg. Hans Schneider und Volkmar Götz, Berlin 1974, S. 935 ff.

Mayer, Franz — Vergleichende Verwaltungswissenschaften und Verwaltungsreform, in: Die Verwaltung Bd. 10 (1977), S. 161 ff.

Mayntz-Trier, Renate — Die soziologischen Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung in einer offenen Gesellschaft, Gefährdung und Chancen der kommunalen Selbstverwaltung. Professorengespräch des Deutschen Landkreistages, in: Kommunalwissenschaftliche Schriften des Deutschen Landkreistages Bd. 2, Köln 1974, S. 21 ff.

Mayntz-Trier, Renate — Die kommunalpolitische Situation und die soziologischen Entwicklungstrends (Diskussionsbeitrag), in: Gefährdung und Chancen der kommunalen Selbstverwaltung. Professorengespräch des Deutschen Landkreistages, Kommunalwissenschaftliche Schriften des Deutschen Landkreistages Bd. 2, Köln 1974, S. 73

Mayntz-Trier, Renate — Die kommunalpolitische Situation und die soziologischen Entwicklungstrends (Diskussionsbeitrag), in: Gefährdung und Chancen der kommunalen Selbstverwaltung. Professorengespräch des Deutschen Landkreistages, Kommunalwissenschaftliche Schriften des Deutschen Landkreistages, Bd. 2, Köln 1974, S. 80

Meichsner, Erhard — Entwicklungstendenzen bei den Einrichtungen und Aufgaben der Kreise, in: Der Landkreis 1974, S. 235 ff.

Meichsner, Erhard — Die Finanzwirtschaft der Kreise in Zahlen, in: Der Kreis. Ein Handbuch. Hrsg. Verein für die Geschichte der Deutschen Landkreise e.V., Köln 1976

Meichsner, Erhard — Kreisfinanzen 1978, in: Der Landkreis 1978, S. 93 ff.

Meier, Ernst — Die Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg, Leipzig 1881

Menger, Christian-Friedrich — Der Begriff des sozialen Rechtsstaates im Bonner Grundgesetz, Tübingen 1953

Menger, Christian-Friedrich — Rechtssatz, Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit. Prolegomena zu einer Lehre von den Möglichkeiten und Grenzen des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, DÖV 1955, S. 587

Menger, Christian-Friedrich — Das Gesetz als Norm und Maßnahme, in: VVDStRL Bd. 15 (1957), S. 3 ff.

Menger, Christian-Friedrich — Der Schutz der Grundrechte in der Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: Die Grundrechte, Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte, Bd. III, Hrsg. Karl-August Bettermann/Hans-Carl Nipperdey, Berlin 1959, S. 717 ff.

Menger, Christian-Friedrich — Höchstrichterliche Rechtsprechung zum Verwaltungsrecht, in: VerwArch. Bd. 50 (1959), S. 271 ff.

Menger, Christian-Friedrich — Kommunale Satzungen als Strafnormen, in: VerwArch. Bd. 63 (1972), S. 447 ff.

Menger, Christian-Friedrich — Verwaltungsrichtlinien - Autonome Rechtsetzung durch die Exekutive?, in: Demokratie und Verwaltung. 25 Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 50, Berlin 1972, S. 299 ff.

Menger, Christian-Friedrich — Zu den Grenzen richterlicher Rechtsfortbildung, in: VerwArch. Bd. 65 (1974), S. 195 ff.

Menger, Christian-Friedrich — Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit. Eine Einführung in die Grundlagen, Karlsruhe 1975

Menger, Christian-Friedrich — Abgrenzung zwischen Verwaltungs- und Verfassungsrechtlichen Streitigkeiten, in VerwArch. Bd. 66 (1975), S. 169 ff.

Menger, Christian-Friedrich — Das verfassungsgerichtliche Urteil zu § 218 StGB-Gesetzgebung durch das Bundesverfassungsgericht?, in: VerwArch. Bd. 66 (1975), S. 397 ff.

Menger, Christian-Friedrich — Die Grundsätze von Treu und Glauben in Gerichtsverfahrensrecht, in: VerwArch. Bd. 66 (1975), S. 85 ff.

Menger, Christian-Friedrich — Zur Kontrollbefugnis des BVerfG bei Verfassungsbeschwerden gegen Rechtsnormen - Zum Diätenurteil des BVerfG vom 5. 11. 1975, in: VerwArch. Bd. 67 (1976), S. 303 ff.

Menger, Christian-Friedrich — Über Inhalt und Tragweite von Art. 19 Abs. 1 des Grundgesetzes, in: Gedächtnisschrift für Friedrich Klein, Hrsg. Dieter Wilke/Harald Weber, München 1977, S. 321 ff.

Menger, Christian-Friedrich — Zur Zulässigkeit der Staffelung von Gebühren für die Benutzung kommunaler Kindergärten nach dem Elterneinkommen, in: VerwArch. Bd. 68 (1977), S. 389 ff.

Menger, Christian-Friedrich — Zu den Handlungsformen bei Vergabe von Subventionen, in: VerwArch. Bd. 69 (1978), S. 93 ff.

Menger, Christian-Friedrich — Zu den verfassungsrechtlichen Grundlagen der Beamtenbesoldung, VerwArch. Bd. 69 (1978), S. 221 ff.

Merk, Bruno — Gebiets- und Verwaltungsreform in Bayern, in: BayVBl. 1971, S. 165 ff.

Merk, Bruno — Gebiets- und Verwaltungsreform in Bayerm, in: BayVBl. 1971. S. 214 ff.

Merk, Bruno — Gedanken zur Funktionalreform in Bayern, in: KPBl. 1974, S. 233 f.

Merk, Bruno — Lebendige gemeindliche Selbstverwaltung - Säule der Demokratie, in: StuGB 1975, S. 171 ff.

Merk, Bruno — Die aktuelle Situation der kommunalen Selbstverwaltung in Bayern, in: BayBgm. 1976, Heft 10, S. 11 ff.

Merten, Detlef — Die Bindung des Richters an Gesetz und Verfassung, in: DVBl. 1975, S. 667 ff.

Methoden und Praxis der Regionalplanung in großstädtischen Verdichtungsräumen, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 54, Hannover 1969

Meyer, Hans	Die Finanzverfassung der Gemeinden. Ein Beitrag zur Stellung der Gemeinden in der Finanzverfassung des Bundes, Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften, Bd. 22, Stuttgart 1969 = Diss., jur., Bonn 1968
Meyer, Hans	Die kommunale Neuordnung als verfassungsgerichtliches Problem, in: DÖV 1971, S. 801 ff.
Meyer-Cording, Ulrich	Die Rückwirkung von Gesetzen, in: JZ 1952, S. 161 ff.
Meyer-Schwickerath, Klaus	Der Mehrzweckverband als Institution der kommunalen Zusammenarbeit im Verdichtungsraum, in: DVBl. 1969, S. 779 ff.
Meyer-Schwickerath, Klaus	Kommunale Selbstverwaltung zwischen Freiheit und Planung (II), Eildienst, in: Landkreistag NW 1973, S. 257 ff.
Meyer-Schwickeratz, Klaus	Die staatspolitische Funktion der kommunalen Selbstverwaltung (Diskussionsbeitrag), in: Gefährdung und Chancen der kommunalen Selbstverwaltung. Professorengespräch des Deutschen Landkreistages, Kommunalwissenschaftliche Schriften des Deutschen Landkreistages, Bd. 2, Köln 1974, S. 56 ff.
Meyers, Franz	Demokratie und Selbstverwaltung, in: KPBl. 1952, S. 463 ff.
Karl-Ulrich Meyn	Autonome Satzung und demokratische Legitimation - zur Rechtsprechung des BVerfG - in: DVBl 1977, S. 593 ff.
Michaelis, Rüdiger	Gedanken zur Fortentwicklung des Kommunalrechts in Niedersachsen, in: StuGB 1976, S. 116 ff.
Ministerpräsident des Landes Nordrhein-Westfalen	Landesentwicklungsplan I/II "Raum- und Siedlungsstruktur". Zeichnerische Darstellung, Textliche Darstellung, Erläuterungsbericht, Hrsg. Der Ministerpräsident des Landes Nordrhein-Westfalen - Landesplanungsbehörde - II A 2 - 50.15 I/II -, Entwurf, Stand: 1. 6. 1977, Düsseldorf 1977
Mitscherlich, Alexander	Die Unwirtlichkeit unserer Städte, Anstiftung zum Unfrieden, 7. Aufl., Frankfurt a. Main 1969
Mitscherlich, Alexander	Thesen zur Stadt der Zukunft, Frankfurt 1971

Neuordnung der Staatlichen Mittelinstanz (Mittelinstanz-Bericht), vorgelegt vom Sonderarbeitskreis der Ständigen Konferenz der Innenminister der Länder, Düsseldorf, April 1973

Möcklinghoff, Egbert — Funktionalreform nach der kommunalen Neugliederung, - Gedanken zur bürgernahen Verwaltung, Festvortrag anläßlich der Übergabe des restaurierten alten Rathauses und des neuen Rathauses in Werne am 6. 10. 1973, in: StuGR 1973, S. 350 ff.

Möcklinghoff, Egbert — Die kommunalpolitische Situation und die soziologischen Entwicklungstrends (Diskussionsbeitrag), in: Gefährdung und Chancen der kommunalen Selbstverwaltung. Professorengespräch des Deutschen Landkreistages. Kommunalwissenschaftliche Schriften des Deutschen Landkreistages Bd. 2, Köln 1974, S. 78

Möcklinghoff, Egbert — Wieweit greift die Landesplanung in die kommunale Selbstverwaltung ein?, Vortrag, gehalten auf Einladung des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen der Universität Münster, in: Der Landkreis 1978, S. 70

Möller, Walter — Regionalstadt Frankfurt, in: Der Städtetag 1971, S. 317 ff.

Mombaur, Peter M. — Landesentwicklungsplanung, Infrastrukturplanung und Selbstverwaltung. Vortrag, gehalten vor dem Hauptausschuß des Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebundes am 6. 4. 1978 in Rheine, in: StuGB 1978, S. 157 ff.

Morstein Marx, Fritz — Gemeinwohl und politische Strategie - Mit Beispielen aus der Verwaltungsreform, in: Wohl der Allgemeinheit und öffentliche Interessen. Vorträge und Diskussionsbeiträge der 36. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 39, Berlin 1968, S. 32 ff.

Most, Otto — Kommunale Neugliederung im rheinisch-westfälischen Industriegebiet, Reich und Länder 1930, S. 33 ff.

Motyl, Monika — Die Gemeinden in der Landesplanung. Dargestellt am Rechtsschutz gegenüber Maßnahmen der Landesplanung in Bayern, Schriften zur Öffentlichen Verwaltung, Hrsg. Franz-Ludwig Knemeyer, Bd. 1, Köln 1973

Müllenbusch, J. — Landkreis und Gemeinden - Zur Frage der Aufgabenabgrenzung und Zusammenarbeit, in: Die Gemeinde 1962, S. 125 ff.

Müller, Edda — 7 Jahre Regierungs- und Verwaltungsreform des Bundes, Unfähigkeit zur Reform?, in: DÖV 1977, S. 15 ff.

Müller, Gottfried — Art. "Raumplanung", in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 8, 1964, S. 684 ff.

Müller, Gottfried — Kommunale Neuordnung im Raum Bonn, München 1968

Müller, Gottfried — Art. "Raumordnung", in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, 2. Aufl., Hannover 1970, Bd. II, Sp. 2460 ff.

Müller, Gottfried — Art. "Raumordnungspolitik", in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, 2. Aufl., Hannover 1970, Bd. II, Sp. 2506

Müller, Gottfried — Art. "Raumplanung", in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, 2. Aufl., Hannover 1970, Bd. II, S. 2542 ff.

Müller — in: Die Funktionalreform als Fortsetzung der Gebietsreform, Schriftenreihe des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Heft 23, Göttingen 1975, S. 14 ff.

Müller-Heidelberg — Die kommunalpolitische Situation und die soziologischen Entwicklungstrends (Diskussionsbeitrag), in: Gefährdung und Chancen der kommunalen Selbstverwaltung. Professorengespräch des Deutschen Landkreistages, Kommunalwissenschaftliche Schriften des Deutschen Landkreistages, Bd. 2, Köln 1974, S. 77

Müller-Ibold, Klaus — Kommunale Planungsgemeinschaften, in: Der Städtetag 1966, S. 13 ff.

Müller-Volbehr, Jörg — Fonds- und Investitionshilfekompetenz des Bundes, München 1975

Münch, Ingo von — Gemeinschaftsaufgaben im Bundesstaat, VVDStRL Bd. 31 (1973), S. 51 ff.

Münzer, Christian — Rechtsschutz der Gemeinden im Verfahren zur kommunalen Gebietsänderung nach nordrhein-westfälischem Recht, Diss. jur., Münster 1971

Müthling, Hans — Zur verfassungsrechtlichen Sicherung der Selbstverwaltung, in: DÖV 1951, S. 33 ff.

Müthling, Hans — Die Geschichte der deutschen Selbstverwaltung, Stuttgart 1966

Muntzke, Hans
Foerstemann, Friedhelm — Der Umlandverband Frankfurt/Mühlheim a. Main 1974

Mutius, Albert von — Grundrechte als "Teilhaberechte" - zu den verfassungsrechtlichen Aspekten des "numerus clausus", VerwArch. Bd. 64 (1973), S. 183 ff.

Mutius, Albert von — Öffentliche Aufgaben in der parlamentarischen Demokratie. 11. Cappenberger Gespräch der Frh.-vom-Stein-Gesellschaft in Mannheim am 25. 10. 1974 (Bericht), in: DÖV 1975, S. 709 f.

Mutius, Albert von — Zum Verhältnis von gleichlautendem Bundes- und Landesverfassungsrecht, VerwArch. Bd. 66 (1975), S. 161 ff.

Mutius, Albert von — Diskussionsbeitrag: Regierbarkeit von Staat und Gemeinden und ihre Gefährdung, in: Regierbarkeit? Dezentralisation?Entstaatlichung?, in: Bericht über die Verwaltungswissenschaftliche Fachtagung der deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften in Hamburg vom 9.-11. 6. 1976,Hrsg. Frido Wagener, Schriften der deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften Bd. 3, Bonn 1976, S. 53 f.

Mutius, Albert von — Grundfälle zum Kommunalrecht, in: JuS 1976, S. 652 ff.

Mutius, Albert von — Die Aufgaben der kommunalen Ebene im Staatsaufbau, in: Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen, Tagungsbericht Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin, Februar 1977, S. 193 ff.

Mutius, Albert von — Grundfälle zum Kommunalrecht, in: JuS 1977, S. 592 ff.

Mutius, Albert von — Verfassungsrechtliche Vorgaben für eine Funktionalreform im kommunalen Bereich, StuGB 1977, S. 167 ff.

Mutius, Albert von — Grundfälle zum Kommunalrecht, in: JuS 1978, S. 28 ff.

Naschold, Frieder — Organisation und Demokratie, Untersuchung zum Demokratisierungspotential in komplexen Organisationen, Stuttgart 1969

Naßmacher, Karl-Heinz — Institutionen kommunalpolitischer Mitwirkung, in: Kommunalpolitik zwischen Krise und Reform, Hrsg. Rainer Frey - Programme, Analysen, Tatbestände, Schriftenreihe des Kreises Unna, Bd. 4, Köln 1976, S. 241 ff.

Naunin, Helmut — Das Verhältnis der regionalen Gemeindeverbände zu den anderen Gemeindeverbänden, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Hrsg. Hans Peters, Bd. 1, Kommunalverfassung, Heidelberg 1956, S. 481 ff.

Naunin, Helmut — Verfassungsrecht der regionalen Gemeindeverbände, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Hrsg. Hans Peters, Bd. 1, Kommunalverfassung, Heidelberg 1956, S. 470 ff.

Naunin, Helmut — Minderheitsvotum zur institutionellen Garantie der Landschaftsverbände, in: Die kommunale und staatliche Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen (Gutachten durch die von der Landesregierung eingesetzte Sachverständigen-Kommission), Abschnitt C: Die staatliche und regionale Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen, 3. Aufl., Köln 1968, S. 79 ff.

Nawratil, Heinz Gottfried — Der Ausgleich zwischen den Gemeinden als Aufgabe der Landkreise. Eine Untersuchung zum Problem der Ausgleichsfunktion unter besonderer Berücksichtigung der bayerischen Rechtslage, Diss., jur., München 1964

Neu, Herbert — Aussprache zur Regierungserklärung zur Funktionalreform, in: Landtag Nordrhein-Westfalen, Plenarprotokoll 8/13 v. 29. 1. 1976, Düsseldorf 1976, S. 511 ff.

Neu, Herbert — Funktionalreform, in: Landtag Nordrhein-Westfalen, In der Debatte: Landesentwicklung, 8. Wahlperiode, Plenarprotokoll v. 15. Dezember 1977, Hrsg. Der Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1978, S. 26 ff.

Neue Aufgaben für Kreisverwaltungsbehörden, in: KPBl. 1974. S. 49 ff.

Neufang, Heinz — Der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk (1920 - 1963), in: DÖV 1963, S. 812 ff.

Neufassung des kommunalen Selbstverwaltungsgesetzes (KSVG) i.d.F. vom 2. 1. 1975, (Amtsbl. S.49 ff.)

Neuffer, Martin — Das Großraum-Hannover-Gesetz vor der Bewährung, in: DÖV 1963, S. 823 ff.

Neuffer, Martin — Von der Planungsregion zur Verwaltungsregion: Der Großkreis, in: Die Verwaltungsregion. Aufgaben und Verfassung einer inneren Verwaltungseinheit. Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e.V., Bd. 16, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1967, S. 95 ff.

Neuffer, Martin — Kommunale Großraumplanung, in: Die demokratische Gemeinde 1972, S. 539ff.

Neuffer, Martin — Kommunale Großraumplanung (II), in: Die demokratische Gemeinde 1972, S. 675 ff.

Neuorganisation der Polizei in Nordrhein-Westfalen, Eildienst Landkreistag NW 1978, S. 29 ff.

Norordnung der Verwaltung. Ein Beitrag zur Funktionalreform, Neue Schriften des Deutschen Städtetages, Heft 31, Köln 1975

Niedersächsischer Gemeindetag — Grundsätze zur Kreis- und Funktionalreform, verabschiedet durch den Vorstand des Niedersächsischen Gemeindetages, in: Die niedersächsische Gemeinde 1975, S. 65 ff.

Niedersächsischer Landtag — Gesetz zur Ordnung des Großraums Hannover v. 14. 12. 1962 (GVBl. S. 235 ff.)

Niedersächsischer Landtag — Gesetz über die Neugliederung des Landkreises und der Stadt Göttingen (Göttingen-Gesetz) v. 1. 7. 1964 (GVBl., S. 134 ff.)

Niedersächsischer Landtag — Gesetz über die Errichtung eines Verbandes Großraum Braunschweig (GrRG-B v. 16. 10. 1973 (GVBl., S. 363 ff.)

Niedersächsischer Landtag — Achtes Gesetz zur Verwaltungs- und Gebietsreform v. 28. 6. 1977 (GVBl., S. 233 ff.)

Niedersächsischer Landtag — Gesetz über Raumordnung und Landesplanung v. 24. 1. 1974 (GVBl., S. 49 ff.)

Niedersächsischer Landtag — Gesetz über die kommunale Neugliederung im Raum Hannover v. 11. 2. 1974 (GVBl., S. 57 ff.)

Niedersächsischer Minister des Innern — Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen. Gutachten der Sachverständigenkommission für die Verwaltungs- und Gebietsreform (Weber-Gutachten), Bd. 1, Hannover 1969

Niedersächsischer Ministerpräsident — Schriftsatz v. 12. 5. 1975 - 21 Nr. 52/75 - in dem Verfassungsbeschwerdeverfahren der Gemeinde Rastede vor dem BVerfG (maschinenschriftlich)

Niedersächsischer Ministerpräsident — Entwurf eines Achten Gesetzes zur Verwaltungs- und Gebietsreform (Gesetzesvorlage des Landesministeriums) v. 7. 8. 1975, in: Niedersächsischer Landtag, Drucksache 8/1000, Hannover 1975

Niedersächsische Sachverständigenkommission zur Fortentwicklung des Kommunalverfassungsrechts, Köln 1978

Niedersächsischer Gemeindetag — Grundsätze zur Kreis- und Funktionalreform, beschlossen vom Vorstand des Niedersächsischen Gemeindetages am 6. 3. 1975, in: Die niedersächsische Gemeinde 1975, S. 65 f.

Niedersächsischer Städteverband — Grundsätze zum künftigen Verhältnis zwischen Landkreisen und kreisangehörigen Städten und Gemeinden in Niedersachsen, in: StuGB 1974, S. 142 ff.

Niehues, Norbert — Schul- und Prüfungsrecht. Schriftenreihe der Neuen Juristischen Wochenschrift, Heft 27, München 1976

Niemeier, Hans — Bund und Gemeinden, Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 190, Berlin 1972

Niemeier, Hans-Gerhart — Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung? Empfehlen sich gesetzgeberische Maßnahmen der Länder und des Bundes? Welchen Inhalt sollten sie haben?, in: Verhandlungen des 46. DJT, Bd. II, Teil J, S. J 21 ff., München/Berlin 1965

Niemeier, Hans-Gerhart — Die landesplanerischen Grundlagen der Gutachten zur Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen, in: DÖV 1969, S. 369 ff.

Niemeier, Hans-Gerhart — Entwicklungstendenzen im Landesplanungsrecht, in: Raumplanung - Entwicklungsplanung. Forschungsberichte des Ausschusses "Recht und Verwaltung" der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte Bd. 80 (Recht und Verwaltung 1), Hannover 1972, S. 1 ff.

Niemeier, Hans-Gerhart
Dahlke, Winfried
Lowinski, Heinrich — Landesplanung in Nordrhein-Westfalen. Kommentar zum Landesplanungsgesetz und Landesentwicklungsprogramm, Essen 1977

Niemeier, Hans-Gerhart — Neue Aspekte der Landesplanung, in: Landesplanung und kommunale Selbstverwaltung, Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Hrsg. Werner Ernst/Rainer Thoss, Bd. 19, Münster 1978

Nierhaus, Miachael — Sparkassen und kommunale Gebietsreform, VerwArch. Bd. 67 (1976), S. 266ff.

Nierhaus, Miachael — Zur gerichtlichen Kontrolle von Prognoseentscheidungen der Verwaltung, in: DVBl. 1977, S. 19 ff.

Nordrhein-Westfälischer Städtebund — Erste Studie zur Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen. Stand: 1. November 1970, Düsseldorf 1970

Nordrhein-Westfälischer Städte- und Gemeindebund — Funktionalreform und Kommunalaufsicht, in: StuGR 1971, S. 323 ff.

Nordrhein-Westfälischer Städte- und Gemeindebund — Zweite Studie zur Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen. Stand: 4. Mai 1972, Düsseldorf 1972

Nordrhein-Westfälischer Städte- und Gemeindebund — Stellungnahme zur Funktionalreform, in: StuGR 1975, S. 102 ff.

Nordrhein-Westfälischer Städte- und Gemeindebund/ Landkreistag Nordrhein-Westfalen — Mitwirkung der kommunalen Spitzenverbände an der Landesgesetzgebung, in: StuGR 1975, S. 259 ff.

Nordrhein-Westfälischer Städte- und Gebmeindebund — Dritte Studie zur Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen, Stand: 10. Januar 1977, Düsseldorf 1977

Nordrhein-Westfälischer Städte- und Gemeindebund	Stellungnahme zu den Vorschlägen der Projektgruppe zur Funktionalreform im Bereich des Sozialwesens, in: StuGR 1977, S. 393 ff.
Nordrhein-Westfälischer Städte- und Gemeindebund	Forderungskatalog des Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebundes zum Landesentwicklungsplan I/II, in: StuGR 1978, S. 168 ff.
Nouvortne, Albert	Das Gesetz zur Ordnung des Großraums Hannover als Teil des Kommunalrechts, in: DÖV 1963, S. 819 ff.
Nouvortne, Albert	Raumordnung und Selbstverwaltungsgarantie, in: Verfassungs- und Verwaltungsprobleme der Raumordnung und Landesplanung, Schriftenreihe der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Bd. 27, 1965, S. 39 ff.
Nouvortne, Albert	Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen, Zum Auftrag und zur Bedeutung des Gutachtens der Sachverständigen-Kommission, in: DÖV 1974, S. 518 ff.
Nouvortne, Albert	Die staatspolitische Funktion der kommunalen Selbstverwaltung (Diskussionsbeitrag), in: Gefährdung und Chancen der kommunalen Selbstverwaltung. Professorengespräch des Deutschen Landkreistages, Kommunalwissenschaftliche Schriften des Deutschen Landkreistages, Bd. 2, Köln 1974, S. 42 ff.
Oberndorfer, Peter	Strukturprobleme des Raumordnungsrechts, in: Die Verwaltung 1972, S. 257 ff.
Oexmann, Burkhard	Beanstandung als Mittel kommunalaufsichtlicher Legalitätskontrolle in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland, Diss. jur., Münster 1978
Ossenbühl, Fritz	Probleme und Wege der Verfassungsauslegung, in: DÖV 1965, S. 649 ff.
Ossenbühl, Fritz	Verwaltungsvorschriften und Grundgesetz, Bad Homburg v.d. Höhe/Berlin/Zürich 1968
Ossenbühl, Fritz	Rechtliches Gehör und Rechtsschutz im Eingemeindungsverfahren, in: DÖV 1969, S. 548 ff.

Ossenbühl, Fritz — Die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben durch Private, in: VVDStRL Bd. 29 (1971), S. 137 ff.

Ossenbühl, Fritz — Rahmengesetzgebung des Bundes für das Gemeindewesen?, in: DÖV 1972. S. 479 ff.

Ossenbühl, Fritz — Welche normativen Anforderungen stellt der Verfassungsgrundsatz des demokratischen Rechtsstaats an die planende staatliche Tätigkeit?, dargestellt am Beispiel der Entwicklungsplanung?, Gutachten B zum 50. Deutschen Juristentag 1974

Ossenbühl, Fritz — Vom unbestimmten Gesetzesbegriff zur letztverbindlichen Verwaltungsentscheidung, in: DVBl. 1974, S. 309 ff.

Ossenbühl, Fritz — Die verfassungsrechtliche Verankerung der kommunalen Selbstverwaltung im Grundgesetz (Diskussionsbeitrag), in: Gefährdung und Chancen der kommunalen Selbstverwaltung. Professorengespräch des Deutschen Landkreistages, Kommunalwissenschaftliche Schriften des Deutschen Landkreistages, Bd. 2, Köln 1974, S. 94 ff.

Ossenbühl, Fritz — Die staatspolitische Funktion der kommunalen Selbstverwaltung (Diskussionsbeitrag), in: Gefährdung und Chancen der kommunalen Selbstverwaltung. Professorengespräch des Deutschen Landkreistages, Kommunalwissenschaftliche Schriften des Deutschen Landkreistages, Bd. 2, Köln 1974, S. 48 ff.

Ossenbühl, Fritz — Die Plangewährleistung, in: JuS 1975, S. 545 ff.

Ossenbühl, Fritz — Der polizeiliche Ermessens- und Beurteilungsspielraum, in: DÖV 1976, S. 463 ff.

Ossenbühl, Fritz — Die Kontrolle von Tatsachenfeststellungen und Prognoseentscheidungen durch das Bundesverfassungsgericht, in: Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz. Festgabe aus Anlaß des 25jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichts, Hrsg. Christian Starck, 1. Band, Verfassungsgerichtsbarkeit, Tübingen 1976, S. 458 ff.

Ossenbühl, Fritz — Die verfassungsrechtliche Bedeutung des Postulats nach gleichwertigen Lebensverhältnissen für Raumordnung und Landesentwicklungspolitik, in: Eildienst Landkreistag NW 1977, S. 177 ff.

Ossenbühl, Fritz — Schule im Rechtsstaat, in: DÖV 1977, S. 801 ff.

Ossenbühl, Fritz — Die gerichtliche Überprüfung der Beurteilung technischer und wirtschaftlicher Fragen in Genehmigungen des Baus von Kernkraftwerken. Vortrag des Verfassers, gehalten am 29. 9. 1977 auf der Tagung des Instituts für Energierecht an der Universität Köln, in: DVBl. 1978, S. 1 ff.

Pagenkopf, Hans — Kommunalrecht, Bd. 1 (Verfassungsrecht), 2. Aufl. Köln u.a. 1975

Pagenkopf, Hans — Kommunalsteuersystem und Grundgesetz, in: Gedächtnisschrift für Friedrich Klein, Hrsg. Dieter Wilke/Harald Weber, München 1977, S. 355 ff.

Pagenkopf, Hans — Das Gemeindefinanzsystem und seine Problematik, Schriften zum deutschen Kommunalrecht, Bd. 15, Siegburg 1978

Papier, Hans-Jürgen — Unternehmen und Unternehmer in der verfassungsrechtlichen Ordnung der Wirtschaft, in: VVDStRL, Bd. 35 (1977), S. 55 ff.

Papier, Hans-Jürgen — Rechtliche Bindung und gerichtliche Kontrolle planender Verwaltung im Bereich des Bodenrechts, in: NJW 1977, S. 1714 ff.

Pappermann, Ernst — Finanzprobleme um kommunale Aufgaben der Infrastruktur, in: SKV 1968, S. 311 ff.

Pappermann, Ernst — Ansprüche des Staates bei fehlerhafter Erledigung übertragener Aufgaben durch Kommunalkörperschaften?, Stuttgart 1971

Pappermann, Ernst — Bundesrahmenkompetenz zur Vereinheitlichung des Kommunalrechts?, in: DVBl. 1972, S. 643 ff.

Pappermann, Ernst — Rechtsstellung, Befugnisse und Haftung der Staatsbeauftragten im Rahmen der kommunalen Neugliederung, in: DVBl. 1972, S. 753 ff.

Pappermann, Ernst — Anmerkung zu BVerfG, Urt. v. 30.1. 1973 - 2 BvH 1/72 - (Coburg) DVBl. 1973, S. 304

Pappermann, Ernst — Selbstverwaltungsgarantie in neuer Sicht (I), in: Die demokratische Gemeinde 1973, S. 1307 ff.

Pappermann, Ernst — Zur Problematik der Kreisentwicklungsplanung. Bemerkungen zur derzeitigen Praxis und zur Diskussion um eine gesetzliche Regelung in Nordrhein-Westfalen, in: DÖV 1973, S. 505 ff.

Pappermann, Ernst — Professorengespräch 1973 des Deutschen Landkreistages "Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung", Bericht, in: DVBl. 1973, S. 620 ff.

Pappermann, Ernst — Das zwischengemeindliche Nachbarrecht - BVerwGE 40, 323, in: JuS 1973, S. 689 ff.

Pappermann, Ernst — Selbstverwaltungsgarantie in neuer Sicht (II), in: Die demokratische Gemeinde 1974, S. 27 ff.

Pappermann, Ernst — Zum Problem der Sonderstellung größerer Städte im Kreis. Neue Aspekte nach Durchführung der Gebietsreform, besonders aus nordrhein-westfälischer Sicht, in: VerwArch. Bd. 65 (1974), S.163 ff.

Pappermann, Ernst — Zur Bedeutung der direkten Kreistagswahl, in: Der Landkreis 1975, S. 165 ff.

Pappermann, Ernst — Professorengespräch 1974 des Deutschen Landkreistages - Zur Problematik gleichwertiger Lebensverhältnisse, in: DVBl. 1975, S. 26 ff.

Pappermann, Ernst — Verwaltungsverbund im kreisangehörigen Raum. Zur Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen nach dem "Zuständigkeitsbericht Kreise/Gemeinden" der Projektgruppe des Innenministers, in: DÖV 1975, S. 181 ff.

Pappermann, Ernst — Folgeprobleme der Mitwirkungsverwaltung - Prozeßkostentragung, Amtshaftung und Regreßansprüche beim mehrstufigen Verwaltungsakt, in: DVBl. 1975, S. 637 ff.

Pappermann, Ernst — Die Zielrichtung der Selbstverwaltungsgarantie, in: DVBl. 1976, S. 766 ff.

Pappermann, Ernst — Die nordrhein-westfälischen Kreise in der Funktionalreform, in: Kommunalpolitik zwischen Krise und Reform, Festschrift für Lothar Voit, Hrsg. Rainer Frey, Programme, Analysen, Tatbestände, Schriftenreihe des Kreises Unna, Bd. 4, Köln 1976, S. 131 ff.

Pappermann, Ernst — Verfassungsrechtliche Grundlagen der Funktionalreform im kommunalen Bereich, in: SKV 1976, S. 2 ff.

Pappermann, Ernst — Nochmals: Zur Auslegung des Art. 28 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 GG, in: SKV 1976, S. 134 ff.

Pappermann, Ernst — Abschließend: Zur Bedeutung des Art. 28 GG für die Aufgabenverteilung zwischen Selbstverwaltungskörperschaften, in: SKV 1976, S. 336 ff.

Pappermann, Ernst — Funktionalreform auf der Kreisebene und im kreisangehörigen Raum, in: Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen, Tagungsbericht, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin, Februar 1977, S. 213 ff.

Pappermann, Ernst — Anm. zu VerfGH NW, Urteil v. 9. 4. 1976 - VerfGH 24/74 - und Beschluß v. 9. 4. 1976 - VerfGH 49/75 -, in: DVBl. 1977, S. 45 f. und Anm. Roters, in: DVBl. 1977, S. 533, in: Verwaltungsrundschau 1977, S. 319 ff.

Pappermann, Ernst
Roters, Wolfgang
Vesper, Emil — Maßstäbe für die Funktionalreform im Kreis, Exemplarische Erläuterung am Beispiel Nordrhein-Westfalens, Kommunalwissenschaftliche Schriften des deutschen Landkreistages, Bd. 4, Köln 1976

Partsch, Karl-Josef — Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft (Art. 28 Abs. 2 S. 1 des GG), in: Völkerrechtliche und staatsrechtliche Abhandlungen. Carl Bilfinger zum 75. Geburtstag, Beitrag zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Band 29, Köln 1954, S. 301 ff.

Partsch, Karl-Josef — Probleme der schleswig-holsteinischen Verwaltungsreform, in: Der Städtetag 1959, S. 149 ff.

Patzig, Werner — Die Kreise im kommunalen Finanzausgleich, in: Der Kreis. Ein Handbuch, 2. Band, Hrsg. Verein für die Geschichte der Deutschen Landkreise e.V., Köln/Berlin 1976, S. 329 ff.

Pelinka, Anton — Demokratische Theorie und demokratische Praxis, in: Kommunalpolitik zwischen Krise und Reform, Festschrift für Lothar Voit, Hrsg. Rainer Frey, Programme, Analysen, Tatbestände, Schriftenreihe des Kreises Unna, Bd. 4, Köln 1976, S. 265 ff.

Pernice, Dietrich — Monozentrische und polyzentrische Regionen. Konsequenzen aus einer vergleichenden Betrachtung: Hannover, Hamburg, Ruhrgebiet, in: AfK Jg. 11 (1972), S. 330 ff.

Peters, Hans — Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen. Ein Beitrag zur Lehre vom Verhältnis der Gemeinden zu Staat und Reich, Berlin 1926

Peters, Hans — Zur Reform des Umgemeindungsrechts,PGZ 1927 , S. 461 ff.

Peters, Hans — Zentralisation und Dezentralisation, Zugleich ein Beispiel zur Kommunalpolitik im Rahmen der Staats- und Verwaltungslehre, Berlin 1928

Peters, Hans — Lehrbuch der Verwaltung, Berlin 1949

Peters, Hans — Kommunalwissenschaften und Kommunalpolitik, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Hrsg. Hans Peters, Bd. 1, Kommunalverfassung, Heidelberg 1956, S. 1 ff.

Peters, Hans — Die kommunale Selbstverwaltung und das Subsidiaritätsprinzip, in: AfK (1967), Bd. 6, S. 5 ff.

Peters, Hans — Geschichtliche Entwicklung und Grundfragen der Verfassung, Berlin/Heidelberg 1969

Petri, Franz — Die gebietliche Neuordnung nach Artikel 29 des Grundgesetzes im Urteil der geschichtlichen Landeskunde, in: Grundfragen der Gebiets- und Verwaltungsreform in Deutschland, Hrsg. Alfred Hartlieb von Wallthor/Franz Petri, Münster 1973, S. 34 ff.

Petri, Franz — Die staatlichen Zweckzuweisungen im kommunalen Finanzsystem, 1977

Philippi, Klaus Jürgen — Tatsachenfeststellungen des Bundesverfassungsgerichts. Ein Beitrag zur rational-empirischen Fundierung verfassungsgerichtlicher Entscheidungen. Schriftenreihe Annales Universitatis Saraviensis. Rechts- und Wirtschaftswissenschaftliche Abteilung, Köln/Berlin/Bonn/München 1971

Pittermann, Wolfgang — Modelle und Ralisierungen der Funktionalreform, in: Der Gemeindetag 1974, S. 40 ff.

Poeschel, Jürgen — Verband Großraum Braunschweig und kommunale Seblstverwaltung. Bestandsaufnahme. Zugleich eine Auseinandersetzung mit Tendenzen der Verwaltungs- und Gebietsreform, in: DÖV 1977, S. 231 ff.

Poetzsch-Heffter — Zeitgemäße Entwicklung des kommunalen Verfassungsrechts in Schleswig-Holstein. Vortrag, gehalten vor der Mitgliederversammlung des Städtebundes Schleswig-Holstein am 5. 5. 1976 in Eckernförde, in: StuGB 1976, S. 136 ff.

Pohl, Ottmar — Ansprache anläßlich der Landkreisversammlung am 29. 9. 1975 in Neuß, in: Eildienst Landkreistag NW 1975, S. 224 ff.

Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Vorträge und Diskussionsbeiträge der 42. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, 1974, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 55, Berlin 1975

Possehl, Willi — Zur Organisationsform der Verwaltungsregion, in: Die Verwaltungsregion. Aufgaben und Verfassung einer neuen Verwaltungseinheit. Bericht über ein internationales Kolloquium, Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e.V. Berlin/Köln/Mainz 1967, S. 120 ff.

Preuß, Hugo — Die kommunale Selbstverwaltung in Deutschland, in: Handbuch und Politik, Bd. 1, 1912, S. 198 ff.

Probleme der Raumplanung, mit Beiträgen von Wilfried Erbguth, Carl-Heinz David, Paul Günter Jansen, Klaus Töpfer, Siegfried Lange, Helga Lange-Garritsen und einem Vorwort von Werner Ernst, Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Münster 1974

Professorengespräch des Deutschen Landkreistages, Thesen zur Situation einer kommunalen Selbstverwaltung, in: Gefährdung und Chancen der kommunalen Selbstverwaltung, Kommunalwissenschaftliche Schriften des Deutschen Landkreistages, Bd. 2, Köln 1974, S. 119 f.

Projektgruppe der Landesregierung zum Aufgabenbereich Sozialwesen, in: StuGR 1977, S. 390 f.

Püttner, Günter — Das Bonner Grundgesetz und die Verwaltungsregion, in: Die Verwaltungsregion. Aufgaben und Verfassung einer neuen Verwaltungseinheit. Bericht über ein internationales Kolloquium, Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e.V. Berlin, Bd. 16, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1967, S. 111 f.

Püttner, Günter — Stufenweise Reform - Stand und Methode der Verwaltungsreform in Hessen, in AfK Jg. 8 (1969), S. 266 ff.

Püttner, Günter — Probleme zwischen Kern und Raum. Die Regionalstadt - ein neues Modell zur Lösung der Stadt-Umland-Frage, in: Der Gemeinderat 1969, S. 92 ff.

Püttner, Günter — Neubau der Verwaltung - Bemerkungen zum gleichnamigen Buch von Frido Wagener, in: Die Verwaltung 1971, S. 98 ff.

Püttner, Günter — Die Länderneugliederung als Problem der politischen Machtverteilung im Gesamtstaat, in: DÖV 1971, S. 540 ff.

Püttner, Günter — Die politische Funktion des Kreises als Selbstverwaltungskörperschaft und seine Organisation, in: Der Kreis, Ein Handbuch, Bd. 1 , Köln/Berlin 1972, S. 137 ff.

Püttner, Günter — Empfiehlt es sich, durch Einfügung einer Ziff. 6 in den Art. 75 des Grundgesetzes dem Bund die Befugnis zum Erlaß von Rahmenvorschriften im Gemeindewesen zu verleihen?, in: Verhandlungen des 49. Deutschen Juristentages, Bd. I, Teil F, München 1972

Püttner, Günter — Überlegungen aus der Sicht der Verwaltungswissenschaft zu den heutigen Bestrebungen einer Gebiets- und Verwaltungsreform in Deutschland, Hrsg. Alfred Hartlieb von Wallthor/Franz Petri, Münster 1973, S. 24 ff.

Püttner, Günter — Die Bedeutung der Gemeinde für den demokratischen Staatsaufbau, in: StuGR 1973, S. 198 ff.

Püttner, Günter — Die Bedeutung der Gemeinde für den demokratischen Staatsaufbau, in: Die Gemeinde 1974, S. 180 ff.

Püttner, Günter — Die staatspolitische Funktion der kommunalen Selbstverwaltung im demokratischen Staatswesen, in: Gefährdung und Chancen der kommunalen Selbstverwaltung. Professorengespräch des Deutschen Landkreistages, Kommunalwissenschaftliche Schriften des Deutschen Landkreistages, Bd. 2, Köln 1974, S. 14 ff.

Püttner, Günter — Stellung und Aufgaben der Kreise nach der Gebietsreform, in: Eildienst Landkreistag NW 1975, S. 226 ff.

Püttner, Günter — Zur Kompetenz des Bundesgesetzgebers im Pressewesen,in: NJW 1975, S. 813 ff.

Püttner, Günter — Stellungnahme des niedersächsischen Gemeindetages zur Verfassungsbeschwerde der Gemeinde Rastede vor dem BVerfG - 2 BvR 826/74 - v. 15. 7. 1975 (maschinenschriftlich)

Püttner, Günter — Die Funktion der Kreise im sozialen Rechtsstaat, in: Kommunalpolitik zwischen Krise und Reform, Festschrift für Lothar Voit, Hrsg. Rainer Frey, Programme, Analysen, Tatbestände, Schriftenreihe des Kreises Unna, Bd. 4, Köln 1976, S. 115 ff.

Püttner, Günter — Der verfassungsrechtliche Rang der Kreise und ihre Funktion im sozialen Rechtsstaat, in: Der Landkreis 1976, S. 281 ff.

Püttner, Günter — Anmerkungen zu BVerfG, Beschluß v. 10. 2. 1976 - 2 BvG 1/74 -, in: DÖV 1976, S. 524 (527)

Püttner, Günter — Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, in: DÖV 1977, S. 472 ff.

Püttner, Günter
Schneider, Franz — Stadtentwicklungsplanung und Kreisentwicklungsplanung im Gefüge öffentlicher Planung, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin 1974

Puls, Kurt — Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung und die Lehre von der Verbundverwaltung zwischen Staat und Gemeinden unter besonderer Berücksichtigung des Planungsrechts der Gemeinden, Diss., Kiel 1973

Quaritsch, Helmut — Das parlamentslose Parlamentsgesetz, 2. Aufl., Frankfurt 1961

Quaritsch, Helmut — Art. Institutionelle Garantie, in: Evangelisches Staatslexikon, Hrsg. Hermann Kunst/Roman Herzog/Wilhelm Schneemelcher , 2. Aufl., Berlin 1975, Sp. 1022 ff.

Quo vadis - Kommunale Selbstverwaltung in Niedersachsen?, in: Eilnachrichten des Niedersächsischen Städteverbandes, Nr. 7/1973 v. 19. 7. 1973, S. 2

Rasch, Ernst — Die Festlegung und Veränderung staatlicher Zuständigkeiten (Delegation, Mandat, Ausfüllung von Rahmenbestimmungen), in: DÖV 1957, S. 337 ff.

Rasch, Ernst — Bemerkungen zur Verwaltungsregion, in: DVBl. 1968, S. 832 ff.

Rauball, Johannes
Rauball, Reinhard — Gemeindeverordnung für Nordrhein-Westfalen, 2. völlig neu bearbeitete Aufl., München 1974

Rauball, Reinhard — Die Gemeindebezirke, Bezirksausschüsse und Ortsvorsteher, Studien zum öffentlichen Recht und zur Verwaltungslehre, Bd. 10, München 1972

Gemeinde Rastede — Verfassungsbeschwerde an das BVerfG - 2 BvR 826/74 - v. 29. 11. 1974

Raumordnung und Verwaltungsreform, Mit Beiträgen von Werner Ernst, Manfred Streit, Bruno Dietrichs, Hans-Gerhart Niemeier, Günter Brenken und Werner Hoppe, Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Münster 1973

Raumplanung - Entwicklungsplanung. Forschungsberichte des Ausschusses "Recht und Verwaltung" der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 80 (Recht und Verwaltung 1), Hannover 1972

Rausch, Heinz — Zur Krise der "Demokratie von unten", in: Aspekte und Probleme der Kommunalpolitik, Hrsg. Rausch/Stammen, München 1973, S. 221 ff.

Ravens, Karl — Kommunaldebatte im Deutschen Bundestag am 7. 11. 1974, in: Schriftenreihe des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Heft 20, Göttingen 1975, S. 146

Reform der Gemeindeordnung und Funktionalreform kommen in Bewegung, in: StuGR 1978, S. 72

Regierbarkeit? Dezentralisation? Entstaatlichung? Bericht über die verwaltungswissenschaftliche Fachtagung der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften in Hamburg v. 9. bis 11. 6. 1976, Hrsg. Frido Wagener, Schriften der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften, Bd. 3, Bonn 1976

Regierungspräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen — Denkschrift zur Reform der staatlichen Mittelbehörden in Nordrhein-Westfalen. Dem Innenminister vorgelegt von den Regierungspräsidenten des Landes, Düsseldorf 1968

Regionalstadt Hannover. Modelluntersuchung zur Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen, Hannover, Dezember 1968 (ohne Verfasserangabe)

Rehm, Franz-Karl — Die Finanzen der Kreise, in: Der Kreis. Ein Handbuch, 2. Band, Hrsg. Verein für die Geschichte der Deutschen Landkreise e.V., Köln/Berlin 1976, S. 269 ff.

Rehn, Erich — Verwaltungs- und Funktionalreform, in: Der Städtebund 1971, S. 309 ff.

Rehn, Erich — Warum Funktionalreform?, in: SKV 1972, S. 309 ff.

Rehn, Erich — Grundsätze und Ziele der Funktionalreform. Vortrag, gehalten vor dem Hauptausschuß des Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebundes am 4. 5. 1972 in Düren, in: StuGR 1972, S. 180 ff.

Rehn, Erich — Kritische Bemerkungen zur Rede eines Ministers, in: StuGR 1972, S. 310 ff.

Rehn, Erich — Funktionalreform im Bundesstaat, in: StuGB 1974, S. 189 ff.

Rehn, Erich — Die Funktionalreform als Fortsetzung der Gebietsreform, in: Schriftenreihe des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Heft 22, Göttingen 1975, S. 7 und 37

Rehn, Erich — Die neue Bezirksverfassung in Nordrhein-Westfalen, in: SKV 1975, S. 66 ff.

Rehn, Erich — Die Funktionalreform als Fortsetzung der Gebietsreform. Vortrag, gehalten vor dem Arbeitskreis "Die Funktionalreform als Fortsetzung der Gebietsreform" der 4. Mitgliederversammlung des Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebundes am 11. 9. 1975 in Neuß, in: StuGR 1975, S. 404 ff.

Rehn, Erich — Grundgedanken einer Neuordnung der Gemeindeverfassung Nordrhein-Westfalen. Vortrag, gehalten vor dem Hauptausschuß des Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebundes am 5. 2. 1976 in Erkelenz, in: StuGR 1976, S. 115 ff.

Rehn, Erich — Funktionalreform auf der Kreisebene und im kreisangehörigen Raum, in: Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen, Tagungsbericht, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin, Februar 1977, S. 227 ff.

Rehn, Erich — Neue Formen der Beteiligung der Bürger an kommunalen Entscheidungsprozessen. Vortrag, gehalten vor der Bezirksarbeitsgemeinschaft Arnsberg in Nordrhein-Westfalen, Städte- und Gemeindebund am 28. 6. 1977 in Kirspe, in: StuGR 1977, S. 261 ff.

Rehn, Erich — Zum Stand der Funktionalreform, in: StuGR 1977, S. 281 ff.

Rehn, Erich — Kritische Bemerkungen zum "Kreisstufenbericht", in: StuGB 1977, S. 98 ff.

Rehn, Erich — Funktionalreform vor glücklichem Abschluß?, Referat, gehalten vor dem Hauptausschuß des Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebundes am 6. 4. 1978 in Rheine, in: StuGR 1978, S. 162 ff.

Reimann, Bruno — Stichwort: Funktionalreform, in: Lexikon zur Soziologie, Hrsg. Werner Fuchs u.a., Opladen 1973, S. 218 f.

Reinicke, Hans-Eckart — Der Landkreis und seine Funktion, 5. Aufl., Göttingen 1972

Reiss, Heinz — Funktionalreform in Niedersachsen, in: Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen, Tagungsbericht, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin, Februar 1977, S. 81 ff.

Reiss, Heinz — "Forderungen" der Landkreise?, in: StuGB 1977, S. 264 ff.

Reiss, Heinz — Landkreise und kreisangehörige Städte und Gemeinden nach der Gebietsreform in Niedersachsen. Referat, gehalten vor der Jahresversammlung des Fachverbandes der Kämmerer in Niedersachsen am 7. Oktober 1977 in Bad Gandersheim, in: StuGB 1978, S. 41 ff.

Rench, Ludwig — Zur Bindung der Gerichte an verfassungsgerichtliche Entscheidungen, in: BayVBl. 1977, S. 368 ff.

Rengeling, Hans-Werner — Die verfassungsgerichtliche Überprüfung von Gesetzen zur kommunalen Gebietsreform, in: Der Landkreis 1974, S. 52 ff

Rengeling, Hans-Werner — Verwaltungswissenschaftliche Grundlagen der kommunalen Gebietsreform, in: DVBl. 1976, S. 353 ff.

Rengeling, Hans-Werner — Der Rechtsschutz bei Subventionierung von Konkurrenten im EWG-Recht. Prozeßrechtliche, materiell-rechtliche und verwaltungswissenschaftliche Aspekte, in: Gedächtnisschrift für Friedrich Klein, Hrsg. Dieter Wilke/ Harald Weber, München 1977, S. 416 ff.

Rengeling, Hans-Werner — Aktuelle verwaltungsrechtliche und verwaltungsgerichtliche Fragen bei der Errichtung von Kernkraftwerken. Zum Recht der Bundesrepublik Deutschland mit einer vergleichenden Skizze zum Recht der Schweiz, in: JZ 1977, S. 542 ff.

Rengeling, Hans-Werner — Zur konkreten Normenkontrolle beim 'Schnellen Brüter' - Bemerkungen zum Vorlagebeschluß des OVG Münster, in: DÖV 1978, S. 277 ff.

Rengeling, Hans-Werner — Umweltschutz im Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrecht. Ein Beitrag zum 52. Deutschen Juristentag, in: JZ 1978, S. 453 ff.

Resch, Hubert — Die "erzwungene Mobilität", in: Die demokratische Gemeinde 1976, S. 373 ff.

Reschke, Hans — Die kommunale Selbstverwaltung als Basis der Demokratie im Wandel der Zeit, Vortrag, gehalten am 24. 10. 1973 in Koblenz vor der Mitgliederversammlung des Städteverbandes Rheinland-Pfalz, in: StuGB 1974, S. 37 ff.

Reschke, Hans — Regierbarkeit von Staat und Gemeinden und ihre Gefährdung, in: Regierbarkeit? Dezentralisation? Entstaatlichung?, in: Bericht über die Verwaltungswissenschaftliche Fachtagung der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften in Hamburg vom 9. - 11. 6. 1976, Hrsg. Frido Wagener, Schriften der deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften, Bd. 3, Bonn 1976, S. 27 ff.

Reuter, Lutz-Rainer — Kommunale Selbstverwaltung im staatlichen Verwaltungsverbund?, Zugleich Besprechung von: Wolfgang Roters, Kommunale Mitwirkung an höherstufigen Entscheidungsprozessen im politisch-administrativen System der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1975, in: StuGB 1976, S. 98 ff.

Reuter, Lutz-Rainer — Parteien und kommunale Selbstverwaltung, in: StuGB 1976, S. 329 ff.

Rheinstein, Max — Wer wacht über die Wächter?, in: JuS 1974, S. 409 ff.

Richter, Gerd-Jürgen — Verfassungsprobleme der kommunalen Funktionalreform - zur dogmatischen Einordnung des Art. 28 Abs. 2 GG -, Schriften zur öffentlichen Verwaltung, Hrsg. Franz-Ludwig Knemeyer, Bd. 14, Würzburg 1977

Rietdorf, Fritz — Die Grundsätze des neuen Nordrhein-Westfälischen Ordnungsbehördengesetzes. Zugleich ein Beitrag zur Fortentwicklung des allgemeinen Verwaltungsrechts, in: DÖV 1957, S. 7 ff.

Rietdorf, Fritz — Kreisentwicklungsplanung in Nordrhein-Westfalen, gleichzeitig eine Besprechung des Buches: Göb/Salzwedel/Laux/Breuer, Kreisentwicklungsplanung, Gutachten, erstattet im Auftrage des Landkreistages Nordrhein-Westfalen, Köln 1974, in: DÖV 1975, S. 191 ff.

Rinck, Hans Justus — Das Großstadt-Umland-Problem, in: DVBl. 1969, S. 784 ff.

Rocklage, Helma zur — Rechtsberatung, Rechtsbetreuung und Prozeßvertretung kreisangehöriger Gemeinden durch den Landkreis, in: DVBl. 1973, S. 24 ff.

Roellecke, Gerd — Prinzipien der Verfassungsinterpretation in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz. Festgabe aus Anlaß des 25jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichts, Hrsg. Christian Starck, Band 2, Verfassungsauslegung, Tübingen 1976, S. 22 ff.

Rombach, Bernd — Funktionalreform auf Landesebene, in: Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen, Tagungsbericht, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin, Februar 1977, S. 173 ff.

Rommel, Manfred — in: Die Ergebnisse der Enquête-Kommission Verfassungsreform und die verfassungsrechtliche Fortentwicklung der Bundesrepublik. Ein Cappenberger Gespräch. Cappenberger Gespräche der Frh.-vom-Stein-Gesellschaft e.V., Bd. 13, Köln 1977, S. 77 ff.

Rommel, Manfred — Bürgernahe Politik heißt Stärkung der kommunalen Ebene, in: Der Städtetag 1977, S. 359 ff.

Ronellenfitsch, Michael — Zur Verfassungsmäßigkeit der Landkreisreform in Baden-Württemberg, in: DÖV 1972, S. 191 ff.

Ronellenfitsch, Michael — Die Mischverwaltung im Bundesstaat, Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 277, Berlin 1972

Rosenow, Ernst — Die Polizeiführungsakademie in Hiltrup, Diss. jur., Münster 1975

Roters, Wolfgang — Kommunale Mitwirkung an höherstufigen Entscheidungsprognosen. Zur zukünftigen Rolle der kommunalen Selbstverwaltung im politisch-administrativen System der Bundesrepublik Deutschland, Kommunalwissenschaftliche Schriften des Deutschen Landkreistages, Bd. 3, Köln 1975

Roters, Wolfgang — Kommunale Spitzenverbände und funktionales Selbstverwaltungsverständnis, in: DVBl. 1976, S. 359 ff.

Roters, Wolfgang — in: Ingo von Münch, Grundgesetz-Kommentar, 1. Aufl., München 1976, Art. 28 GG S. 173 ff.

Roters, Wolfgang — Maßstäbe für die Funktionalreform, Die demokratische Gemeinde 1976, S. 286 ff.

Roters, Wolfgang — Anmerkung zu VerfGH NW, Urteil v. 9. 4. 1975 - VerfGH 49/75 (Solingen) und 24/74 (Gescher/Kreis Coesfeld)-, in: DVBl. 1977, S. 533 f.

Roters, Wolfgang — Besprechung zu Gerd-Jürgen Richter, Verfassungsprobleme der kommunalen Funktionalreform - Zur dogmatischen Einordnung des Art. 28 Abs. 2 GG, Schriften zur Öffentlichen Verwaltung, Bd. 14, Köln 1977, in: DÖV 1978, S. 186 f..

Roth, Wolfgang — Kommunalpolitik - für wen? Arbeitsprogramm des Jungsozialisten, Frankfurt a.M. 1971

Rothe, Karl-Heinz — Zwölf 'Regionalkreise' für das Land Nordrhein-Westfalen?, in: Der Städtebund 1969, S. 25 ff.

Rothe, Karl-Heinz — Das Großstadt-Umland-Problem - Gedanken zur Verwaltungs- und Gebietsreform -, in: DVBl. 1969, S. 784 ff.

Rothe, Karl-Heinz — Zur Kritik an der Selbstverwaltung, in: Die demokratische Gemeinde 1974, S. 353 ff.

Rothe, Karl-Heinz — Gibt es noch eine gemeindliche Planungshoheit? Das Beispiel Nordrhein-Westfalen, in: Im Dienst an Recht und Staat, Festschrift für Werner Weber zum 70. Geburtstag, Hrsg. Hans Schneider/Volkmar Götz, Berlin 1974, S. 893 ff.

Rothe, Karl-Heinz — Die Aufgaben der kreisangehörigen Gemeinden und der Kreise nach der Gebietsreform, in: StuGB 1974, S. 4 ff.

Rothe, Karl-Heinz — Gebietsreform zwingt zur Funktionalreform, in: Die demokratische Gemeinde 1975, S. 363 ff.

Rothe, Karl-Heinz — Neue kommunale Aufgabenträger für Ballungsräume, in: DVBl. 1975, S. 529 ff.

Rudolf, Walter — Verwaltungsorganisation, in: Allgemeines Verwaltungsrecht, Hrsg. Hans-Uwe Erichsen/Wolfgang Martens, 2. Aufl., Berlin 1977, S. 433 ff.

Rüfner, Wolfgang — Zum Verhältnis von Bundes- und Landesverfassungsgerichtsbarkeit, in: DÖV 1967, S. 668 ff.

Rupp, Hans Heinrich — Bericht über die Diskussionsbeiträge zu den Vorträgen über "Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden", in: Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Vorträge und Diskussionsbeiträge des 29. Staatswissenschaftlichen Fortbildungskursus der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 11, Berlin 1961, S. 125 ff.

Rupp, Hans Heinrich — Berufsregelung durch gesetzändernde Verwaltungsverordnung. Zur verfassungsrechtlichen Problematik der Bundesnotarordnung, in: DÖV 1963, S. 678 ff.

Rupp, Hans Heinrich — Grundfragen der heutigen Verwaltungslehre. Verwaltungsnorm und Verwaltungsverhältnis, Tübinger Rechtswissenschaftliche Abhandlungen, Bd. 15, Tübingen 1965

Rupp, Hans Heinrich — Verfassungsgerichtliche Überprüfung des Haushaltsgesetzes im Wege der "abstrakten Normenkontrolle"?, in: NJW 1966, S. 1097 ff.

Rupp, Hans Heinrich — Anmerkung zu BVerfG, Urteil v. 15. 12. 1970 - 2 BvF 1/69, 2 BvR 629/68 und 308/69 -, in: NJW 1971, S. 275 ff.

Rupp, Hans Heinrich — Wandlungen im Rechtsprechungsstil des Bundesverfassungsgerichts, in: DÖV 1976, S. 691 ff.

Ryffel, Hans — Art. "Eigenverantwortlichkeit", in: Verwaltung - eine einführende Darstellung, Hrsg. Fritz Morstein Marx, Berlin 1965, S. 465 ff.

Ryffel, Hans — Öffentliche Interessen und Gemeinwohl - Reflexionen über Inhalt und Funktion, in: Wohl der Allgemeinheit und öffentliche Interessen. Vorträge und Diskussionsbeiträge der 36. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 39, Berlin 1968, S. 13 ff.

Ryffel, Hans — Der demokratische Gedanke im politischen und im sozialen Bereich, in: Demokratie und Verwaltung. 25 Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 50, Berlin 1972, S. 191 ff.

Sachs, Michael — Die Bindung des Bundesverfassungsgerichts an seine Entscheidungen, Studien zum öffentlichen Recht und zur Verwaltungslehre, Hrsg. Klaus Stern, Bd. 18, München 1977

Sachverständigenausschuß für die Neugliederung des Bundesgebietes — Die Neugliederung des Bundesgebietes, Gutachten des von der Bundesregierung eingesetzten Sachverständigenausschusses (Luther-Gutachten), Hrsg. Bundesminister des Innern, Bonn/Köln/Berlin 1955

Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebietes — Vorschläge zur Neugliederung des Bundesgebietes gemäß Art. 29 des Grundgesetzes (Ernst-Kommission), vorgelegt im November 1972, Hrsg. Bundesministerium des Innern, Bonn 1973

Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebietes — Materialien zum Bericht der Sachverständigenkommission zur Neugliederung des Bundesgebietes (Ernst-Kommission), vorgelegt im November 1972, Hrsg. Bundesministerium des Innern, Bonn 1973

Sachverständigenkommission zur Verwaltungsvereinfachung — Bericht der Sachverständigenkommission zur Verwaltungsvereinfachung beim Bundesministerium des Innern, Bonn 1960

Sailer, Christian
Schmidt, Johann — Zum Klagerecht der Gemeinden gegen Kernkraftwerke, in: BayVBl. 1978, S. 33 ff.

Saladin, Peter — Unternehmen und Unternehmer in der verfassungsrechtlichen Ordnung der Wirtschaft, in: VVDStRL Bd. 35 (1977), S. 7 ff.

Salzmann, Heinrich
Schunck, Egon
Hofmann, Walter
Schrick, Alfred — Verbandsgemeindeordnung, Teil B des Selbstverwaltungsgesetzes für Rheinland-Pfalz, Kommentar, Siegburg 1969

Salzwedel, Jürgen — Staatliche Genehmigungsvorbehalte gegenüber der Selbstverwaltung, in: AfK Jg. 1 (1962), S. 203 ff.

Salzwedel, Jürgen — Kommunalrecht, in: Verfassungs- und Verwaltungsrecht des Landes Nordrhein-Westfalen. Eine systematische Darstellung unter Mitarbeit zahlreicher Wissenschaftler und Praktiker, Hrsg. Wilhelm Loschelder und Jürgen Salzwedel, Köln und Berlin 1964, S. 217 ff.

Salzwedel, Jürgen — Staatsaufsicht in Verwaltung und Wirtschaft, in: VVDStRL Bd. 22 (1965), S. 206 ff.

Salzwedel, Jürgen — Der "erweiterte Stadtkreis", in: Raum und Siedlung 1968, H. 3, S. 66 f.

Salzwedel, Jürgen — Zur verfassungsgerichtlichen Nachprüfung von Willkür und mangelnder Konzeptionsgerechtigkeit der Eingemeindungen. Anmerkung zum Urt. des VerfGH Rh.-Pf. v. 17. 4. 1969, in: DÖV 1969, S. 546 ff.

Salzwedel, Jürgen — Kommunale Gebietsänderung und Selbstverwaltungsgarantie, in: DÖV 1969, S. 810 ff.

Salzwedel, Jürgen — Kommunale Selbstverwaltung zwischen Freiheit und Planung (II), in: Eildienst Landkreistag NW 1973 , S. 257 ff.

Salzwedel, Jürgen — Die staatspolitische Funktion der kommunalen Selbstverwaltung (Diskussionsbeitrag), in: Gefährdung und Chancen der kommunalen Selbstverwaltung. Professorengespräch des Deutschen Landkreistages, Kommunalwissenschaftliche Schriften des Deutschen Landkreistages, Bd. 2, Köln 1974, S. 64 f.

Sauberzweig, Dieter — Die Schulverwaltung in der Funktionalreform, in: Neuordnung der Verwaltung. Ein Beitrag zur Funktionalreform. Neue Schriften des Deutschen Städtetages, Heft 31, Köln 1975, S. 135 ff.

Schäfer, Friedrich — Entspricht unsere Verfassungsordnung dem Wandel der kommunalen Selbstverwaltung? in: Die demokratische Gemeinde 1974, S. 1049 ff.

Schäfer, Hans — Die Bundesauftragsverwaltung, in: DÖV 1960, S. 641 ff.

Schäfer, Hans — Gebietsreform - Verbandsgemeindeordnung - Funktionalreform. Zum Stand der Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, in: AfK Jg. 8 (1969), S. 249 ff.

Schäfer, Rudolf
Volger, Gernot — Kommunale Vertretungskörperschaften. Ein Literaturbericht, in: AfK Jg. 16 (1977), S. 68 ff.

Schäfers, Bernhard — Öffentlichkeits- und Interessen strukturen in Planungsprozessen. Soziologische Fallstudie am Beispiel einer kommunalen Neugliederung auf Kreisebene, Materialien zur Raumplanung, Hrsg. Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster, Bd. 8, Münster 1970

Schäfers, Bernhard — Planung und Öffentlichkeit. Drei soziologische Fallstudien: Kommunale Neugliederung, Flurbereinigung, Bauleitplanung, Beiträge zur Raumplanung, Hrsg. Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster, Bd. 8, Münster 1970

Schäfers, Bernhard — Partizipationschancen nach dem Städtebauförderungsgesetz, in: Stadtbauwelt 1971, S. 201 ff.

Schäfers, Bernhard — Einige Anmerkungen zur gesamtgesellschaftlichen Planungsdiskussion in der BRD, in: Gesellschaftliche Planung. Materialien zur Planungsdiskussion in der Bundesrepublik Deutschland, Hrsg. Bernhard Schäfers, Stuttgart 1973, S. 158 ff.

Schäfers, Bernhard — Hrsg.: Gesellschaftliche Planung. Materialien zur Planungsdiskussion in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1973

Schäfers, Bernhard — Stellungnahme zum Beschluß der Landesregierung Nordrhein-Westfalen, Sennestadt nach Bielefeld einzugemeinden (Gesetz vom 24. 10. 1972), und zu den hierzu vorliegenden Stellungnahmen, Neustadt 1973 (maschinenschriftlich)

Schäfers, Bernhard — Integration und Differenzierung - Stadtsoziologische Aussagen zu Ballungsräumen, in: StuGR 1973, S. 192 ff.

Schäfers, Bernhard — Aufgaben und Möglichkeiten kommunaler Entwicklungsplanung in Mittelstädten, in: Der Städtetag 1974, S. 660 ff.

Scharpf, Fritz W. — Planung als politischer Prozeß, in: Gesellschaftliche Planung. Materialien zur Planungsdiskussion in der Bundesrepublik Deutschland, Hrsg. Bernhard Schäfers, Stuttgart 1973, S. 169 ff.

Scheel, Walter — Der öffentliche Dienst in der freiheitlichen Demokratie, in: Eildienst Landkreistag NW, 1975, S. 39 ff.

Scheel, Walter — Verantwortung der Gemeinden für das staatliche Leben, in: StuGB 1975, S. 169 ff.

Scheel, Walter — Gemeinsame Verantwortung von Bürgern und Kummunen. Ansprache des Bundespräsidenten zur 1000-Jahr-Feier der Stadt Offenbach, Bulletin Nr. 21/ 1977, S. 189 ff.

Scheel, Walter — Neue Impulse für die Diskussion um die Grundwerte, Ansprache des Bundespräsidenten vor den Mitgliedern des Ordens Pour le mérite am 30. 5. 1978, in: Das Parlament, Jg. 28 (1978)/29, v. 22. 7. 1978, S. 7 ff.

Scheerbarth, Walter — Gibt es weiterhin 'Auftragsangelegenheiten' im Lande Nordrhein-Westfalen?, in: DVBl. 1953, S. 261 ff.

Scheerbarth, Walter — Gedanken zum neuen nordrhein-westfälischen Ordnungsbehördengesetz, in: DVBl. 1958. S. 83 ff.

Scheffler, Hermann — Forderungen der Gemeinden zur Neuordnung ihrer Stellung gegenüber Bund und Ländern, in: StuGR 1974, S. 172 ff.

Scheffler, Hermann — Forderungen der Gemeinden zur Neuordnung ihrer Stellung gegenüber Bund und Ländern, in: Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Vorträge und Diskussionen der 42. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Schriften der Hochschule Speyer, Bd. 55, Berlin 1975, S. 41 ff.

Scheffler, Hermann — Kommunaldebatte im Deutschen Bundestag am 7. 11. 1974, in: Schriftenreihe des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Heft 20, Göttingen 1975, S. 129

Schelsky, Helmut — Die Strategie der "Systemüberwindung". Der lange Marsch durch die Institutionen, in: FAZ v. 10. 12. 1971, S. 11

Schelsky, Helmut — Mehr Demokratie oder mehr Freiheit?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20. 1. 1973, S. 7

Schelter, Kurt — Demokratisierung der Verbände?, Berlin 1976

Scheuner, Ulrich — Die institutionellen Garantien des Grundgesetzes, in: Recht - Staat - Wirtschaft, Bd. 4, Düsseldorf 1953, S. 88 ff.

Scheuner, Ulrich — Gemeindeverfassung und kommunale Aufgabenstellung in der Gegenwart, in: AfK Jg. 1 (1962), S. 149 ff.

Scheuner, Ulrich — Stellung und Aufgaben kommunaler Regionalverbände, in: Die Verwaltungsregion, Aufgaben und Verfassung einer neuen Verwaltungseinheit. Bericht über ein internationales Kolloquium, Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e.V., Berlin, Bd. 16, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1967, S. 11 ff.

Scheuner, Ulrich — Zwischenergebnis der Diskussion, in: Die Verwaltungsregion, Aufgaben und Verfassung einer neuen Verwaltungseinheit. Bericht über ein internationales Colloqium, Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e.V., Berlin, Bd. 16, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1967, S. 78 ff.

Scheuner, Ulrich — Zur kommunalen Verwaltungsreform in Deutschland, Problematik und geschichtlicher Rückblick, AfK Jg. 8 (1969), S. 209 ff.

Scheuner, Ulrich — Die Funktion der Grundrecht im Sozialstaat. Die Grundrechte als Richtlinie und Rahmen der Staatstätigkeit, in: DÖV 1971, S. 505 ff.

Scheuner, Ulrich — Kooperation und Konflikt, Das Verhältnis von Bund und Ländern im Wandel, in: DÖV 1972, S. 585 ff.

Scheuner, Ulrich — Staatszielbestimmungen, in: Festschrift für Ernst Forsthoff zum 70. Geburtstag, Hrsg. Roman Schnur, München 1972, S. 325 ff.

Scheuner, Ulrich — Zur Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung, in: AfK Jg. 12 (1973), S. 1 ff.

Scheuner, Ulrich — Das Mehrheitsprinzip in der Demokratie, Opladen 1973

Schick, Walter — Kontrolle der Planung durch die Verfassungsgerichtsbarkeit - Versuche einer Standortbestimmung, in: JZ 1974, S. 470 ff.

Schimanke, Dieter — Anmerkung zu StGH Ba.-Wü., Urteil v. 8. 5. 1976 - GR 2, 8/75 - und v. 4. 6. 1976 - GR 3/75 -, in: DÖV 1976, S. 603 ff.

Schimanke, Dieter — Mehrgliedrige kommunale Organisationsformen, in: AfK Jg. 16 (1977), S. 211 ff.

Schimanke, Dieter — Verwaltungsreform Baden-Württemberg. Verwaltungsinnovation als politisch-administrativer Prozeß, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 71, Berlin 1978

Schleberger, Erwin — Der Bundestag zur Lage der Städte, Gemeinden und Kreise, in: Der Städtetag 1974, S. 22 ff.

Schleberger, Erwin — Neue Kommunalverfassung in Rheinland-Pfalz, in: Der Städtetag 1974, S. 112 ff.

Schleberger, Erwin — Integrierte Entwicklungsplanung im Bund, in den Ländern und in den Gemeinden, in: Der Städtetag 1974, S. 432 ff.

Schleberger, Erwin — Die Funktion der Kreise nach der kommunalen Gebietsreform, in: Neuordnung der Verwaltung. Ein Beitrag zur Funktionalreform, Neue Schriften des Deutschen Städtetages, Heft 31, Köln 1975, S. 97 ff.

Schleberger, Erwin — Der Schlußbericht der Enquête-Kommission Verfassungsreform, in: Der Städtetag 1977, S. 184 ff.

Schleberger, Erwin — Aktuelle Probleme des Kommunalverfassungsrechts und der Kommunalpolitik, in: Der Städtetag 1977, S. 540 ff.

Schleberger, Erwin — Die kreisfreien Städte in der Funktionalreform, in: Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen, Tagungsbericht, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin, Februar 1977, S. 203 ff.

Schleberger, Erwin — Funktionalreform auf der Kreisebene und im kreisangehörigen Raum, in: Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen, Tagungsbericht, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin, Februar 1977, S. 241 ff.

Schleberger, Erwin
Wiese, Rolf — Gemeindeverfassungen in den deutschen Bundesländern einschließlich der Stadt-Umland-Regelungen, Siegburg 1975

Schick, Walter — Kontrolle der Planung durch die Verfassungsgerichtsgerichtsbarkeit, Versuch einer Standortbestimmung, in: JZ 1974, S. 470 ff.

Schiess — Kommunaldebatte im Deutschen Bundestag am 7. 11. 1974, in: Schriftenreihe des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Heft 20, Göttingen 1975, S. 84

Schmalz, Dieter — Öffentliches Recht. Grundbegriffe und Grundfälle, Köln/Stuttgart/Berlin/Mainz 1977

Schmid, Alfons — Entwicklung und Bedeutung der Gemeindefinanzen in der Bundesrepublik Deutschland mit einem Vergleich dreier strukturtypischer Gemeinden 1950 - 1968, Diss. jur., München 1971

Schmidt, Helmut — Mitbestimmung des Bürgers als Garant freiheitlicher Ordnung, Ansprache des Bundeskanzlers auf der Mitgliederversammlung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes am 27. Oktober 1977 in Bonn-Bad Godesberg, Bulletin Nr. 114/1977, S. 1033 ff.

Schmidt, R. — Gutachten aufgrund des Erlasses IV a 289 des Preußischen Ministers des Innern vom 22. Juni 1928 betreffend kommunale Neuregelung im Ruhrkohlenbezirk vom Verbandsdirektor des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk, Essen 1928

Schmidt-Aßmann, Eberhard — Die kommunale Selbstverwaltung im Regierungsentwurf zu einem Städtebauförderungsgesetz (1970), in: Die Verwaltung Bd. 3 (1970), S. 421 ff.

Schmidt-Aßmann, Eberhard — Grundfragen des Städtebaurechts, Göttinger Rechtswissenschaftliche Studien. Hrsg. Juristische Fakultät der Georg-August-Universität Göttingen. Bd. 87, Göttingen 1972

Schmidt-Aßmann, Eberhard — Gesetzliche Maßnahmen zur Regelung einer praktikablen Stadtentwicklungsplanung - Gesetzgebungskompetenz und Regelungsintensität -, in: Raumplanung - Entwicklungsplanung. Forschungsberichte des Ausschusses "Recht und Verwaltung" der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Forschungs- und Sitzungsberichte Bd. 80 (Recht und Verwaltung 1), Hannover 1972, S. 101 ff.

Schmidt-Aßmann, Eberhard — Der Städteverband als Modell kommunaler Neugliederung in Ballungsräumen, in: DÖV 1973, S. 109 ff.

Schmidt-Aßmann, Eberhard — Planung unter dem Grundgesetz, in: DÖV 1974, S. 541 ff.

Schmidt-Aßmann, Eberhard — Die kommunalpolitische Situation und die soziologischen Entwicklungstrends (Diskussionsbeitrag), in: Gefährdung und Chancen der kommunalen Selbstverwaltung. Professorengespräch des Deutschen Landkreistages, Kommunalwissenschaftliche Schriften des Deutschen Landkreistages, Bd. 2, Köln 1974, S. 73

Schmidt-Aßmann, Eberhard — Der Ausbau der Kreisplanung in Stufen - erläutert am Beispiel der nordrhein-westfälischen Rechtsentwicklung-, in: DVBl. 1975, S. 4 ff.

Schmidt-Aßmann, Eberhard — Rechtsgutachterliche Stellungnahme zu den Fragen des Kontrollumfangs und der Kontrolldichte bei der verfassungsrechtlichen Überprüfung von Neugliederungsgesetzen. Erstattet im Auftrage der Landesregierung Nordrhein-Westfalen. Bochum 1975 (maschinenschriftlich)

Schmidt-Aßmann, Eberhard — Verfassungsrechtliche und verwaltungspolitische Fragen einer kommunalen Beteiligung an der Landesplanung - Zur Auslegung und Fortentwicklung § 5 Abs. 2 u. 3 BROG -, in: AöR Bd. 101 (1976), S. 520 ff.

Schmidt-Aßmann, Eberhard — Der Ausgleich landesplanerischer Planungsschäden, Schriftenreihe des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, H. 25, Göttingen o.J. (1976)

Schmidt-Aßmann, Eberhard — Zur kommunalen Personalhoheit, StuGB 1976, S. 341 ff.

Schmidt-Aßmann, Eberhard — Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: VVDStRL Bd. 34 (1976), S. 221 ff.

Schmidt-Aßmann, Eberhard — Gemeinden und Staat im Recht des öffentlichen Dienstes (Aktuelle Fragen zur kommunalen Personalhoheit), in: Öffentlicher Dienst, Festschrift für Carl Hermann Ule, Hrsg. Klaus König/Hans-Werner Laubinger/Frido Wagener, 1977, S. 461 ff.

Schmidt-Aßmann, Eberhard — Verwaltungsorganisation zwischen parlamentarischer Steuerung und exekutivischer Organisationsgewalt, in: Hamburg, Deutschland, Europa. Beiträge zum deutschen und europäischen Verfassungsrecht. Festschrift für Hans Peter Ipsen zum 70. Geburtstag, Hrsg. Rolf Stödter/Werner Thieme, Tübingen 1977, S. 331 ff.

Schmidt-Aßmann, Eberhard — Grundsätze der Bauleitplanung - Zur administrativen Funktion des neugefaßten § 1 Abs. 1, 6 und 7 BBauG, in: BauR 1978, S. 99 ff.

Schmidt-Bleibtreu, Bruno — Die Verfassungsbeschwerde der Gemeinden nach Bundesrecht, DVBl. 1967, S. 597 ff.

Schmidt-Bleibtreu, Bruno
Fiedler, Jürgen — Rechtsschutz gegen den Staat, 2. Aufl., München 1978

Schmidt-Bleibtreu, Bruno
Klein, Franz — Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 4. Aufl., Neuwied und Darmstadt 1977

Schmidt-Eichstaedt, Gerd — Die Gemeinden als Gesetzgeber? Zu den Möglichkeiten einer institutionellen Beteiligung der Gemeinden an der staatlichen Gesetzgebung, in: AfK Jg. 11 (1972), S. 124 ff.

Schmidt-Eichstaedt, Gerd — Staatsverwaltung und Selbstverwaltung bei Rudolf von Gneist, in: Die Verwaltung, Bd. 8 (1975), S. 345 ff.

Schmidt-Eichstaedt, Gerd — Stichwort 'Kreisentwicklungsplanung', in: DÖV 1975, S. 552ff.

Schmidt-Eichstaedt, Gerd
Hans, Wolfgang
Sauer-Stade, Isabell — Die Gemeindeordnungen in der Bundesrepublik Deutschland, Loseblatt, Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Bd. 47, Stuttgart u.a. 1975

Schmidt-Jortzig, Edzard — Rechtsgutachten zur Verfassungsbeschwerde der Gemeinde Rastede vor dem BVerfG - 2 BvR 826/74 - v. 11. 4. 1975 (maschinenschriftlich)

Schmidt-Jortzig, Edzard — Judizielle Einschränkungen der Kommunalverfassungsbeschwerde, Anmerkungen zu einer aktuellen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, in: SKV 1976, S. 365 ff.

Schmidt-Jortzig, Edzard — Kommunale Organisationshoheit. Staatliche Organisationsgewalt und körperschaftliche Selbstverwaltung, Habil. jur., Göttingen 1976

Schmidt-Jortzig, Edzard — Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, in: DVBl. 1977, S. 801 ff.

Schmidt-Jortzig, Edzard — Zur Verfassungsmäßigkeit von Kreisumlagesätzen. Grenzen finanzieller Einschnürung des gemeindlichen Handlungsspielraumes, Schriftenreihe des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Heft 27, Göttingen 1977

Schmidt-Jortzig, Edzard — Bevölkerungsabnahme und kommunaler Handlungsspielraum, Hrsg. Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin 1978, S. 67 ff.

Schmitt, Carl — Verfassungslehre, München/Leipzig 1928 = 5. unveränderte Aufl. 1970

Schmitt, Carl — Inhalt und Bedeutung des Zweiten Hauptteils der Reichsverfassung, in: Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Hrsg. Gerhard Anschütz und Richard Thoma, Bd. 2, Tübingen 1932, S. 572 ff. = Grundrechte und Grundpflichten, in: Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924 - 1954. Materialien zu einer Verfassungslehre, 2. Aufl., Berlin 1973, S. 181 ff.

Schmitt, Carl — Der Begriff des Politischen, Text von 1932 mit einem Vorwort und drei Corollarien, Berlin 1963

Schmitt, Carl — Das Problem der innerpolitischen Neutralität des Staates, 1930, abgedruckt in: Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924 - 1954, 2. Aufl., Berlin 1973, S. 41 ff.

Schmitt, Carl — Freiheitsrechte und institutionelle Garantien der Reichsverfassung (1931), in: Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924 - 54. Materialien zu einer Verfassungslehre, 2. Aufl., Ber-

lin 1973

Schmitt, Rudolf W. — Vorschläge der Enquête-Kommission Verfassungsreform zur Rahmenplanung und Investitionsfinanzierung, in: BayVBl. 1977, S. 385 ff.

Schmitt, Walter — Funktionenverlagerung in der allgemeinen Landesverwaltung, in: Funktionsgerechte Verwaltung im Wandel der Industriegesellschaft, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 43, Berlin 1969, S. 71 ff.

Schmitt Glaeser, Walter — Stärkung der politischen Mitwirkungsrechte der Bürger, zum Schlußbericht der Enquête-Kommission Verfassungsreform, in: DÖV 1977, S. 544 ff.

Schmitt Glaeser, Walter — Anspruch, Hoffnung und Erfüllung Das Verwaltungsverfahren und sein Gesetz - eine einleitende Bemerkung, in: Verwaltungsverfahren. Festschrift zum 50jährigen Bestehen des Richard Boorberg Verlags, Hrsg. Walter Schmitt Glaeser, Stuttgart u.a. 1977, S. 1 ff.

Schmitt-Vockenhausen, Hermann — 25 Jahre Grundgesetz. Die Stellung der Städte und Gemeinden,in: StuGB 1974, S. 149 ff.

Schmitt-Vockenhausen, Hermann — Die Gemeinden im Staatsaufbau des Grundgesetzes, in: Die Gemeinde 1975, S. 255 ff.

Schmitt-Vockenhausen, Hermann — Die Funktionalreform als Fortsetzung der Gebietsreform, in: Schriftenreihe des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Heft 22, Göttingen 1975, S. 24 ff.

Schmitt-Vockenhausen, Hermann — Kommunaldebatte im Deutschen Bundestag am 7. 11. 1974, in: Schriftenreihe des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Heft 20, Göttingen 1975, S. 56

Schmitt-Vockenhausen, Hermann — Ohne Selbstverwaltung keine Demokratie, in: StuGB 1975, S. 341 ff.

Schmöle — Kommunaldebatte im Deutschen Bundestag am 7. 11. 1974, in: Schriftenreihe des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Heft 20, Göttingen 1975, S. 178

Schmude, Jürgen — Besinnung nach der kommunalen Gebeitsreform, in: StuGB 1976, S. 238 ff.

Schnapp, Friedrich E. — Die Ersatzvornahme in der Kommunalaufsicht, Diss. jur., Bochum 1969

Schnapp, Friedrich E. — Zum Funktionswandel der Staatsaufsicht, in: DVBl. 1971, S. 480 ff.

Schnapp, Friedrich E. — Zuständigkeitsverteilung zwischen Kreis und kreisangehörigen Gemeinden. Schriften zum deutschen Kommunalrecht, Bd. 5, Frankfurt a.M. 1973

Schnapp, Friedrich E. — Praktische Konkordanz von Grundrechten und Sonderstatusverhältnis der Beamten - Kritische Anmerkungen und Versuch einer Weiterführung, Zeitschrift für Beamtenrecht 1977, S. 208 ff.

Schneider, Hans — Niedergang des Gesetzgebungsverfahrens, in: Festschrift für Gebhard Müller, Tübingen 1970, S. 421 ff.

Schneider, Hans — Zur Verhältnismäßigkeits-Kontrolle, insbesondere bei Gesetzen, in: Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz. Festgabe aus Anlaß des 25jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichts, Hrsg. Christian Starck, Band 2, Verfassungsauslegung, Tübingen 1976, S. 390 ff.

Schneider, Hans Wilhelm — Zur Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen, in: Eildienst Landkreistag NW 1974, S. 61 f.

Schneider — Kommunaldebatte im Deutschen Bundestag am 7. 11. 1974, in: Schriftenreihe des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Heft 20, Göttingen 1975, S. 139 ff.

Schneider, Bernhard — Standortprogramme, in: StuGR 1977, S. 99 ff.

Schnur, Roman — Grundgesetz, Landesverfassung und 'höhere Gemeindeverbände', in: DÖV 1965, S. 114 ff.

Schnur, Roman — Voraussetzungen der Verwaltungsreform, in: Kommunalpolitik - Verwaltungsstruktur, Kommunalarchiv des Rheinischen Gemeindetages, Bd. 1, Siegburg 1966, S. 43 ff.

Schnur, Roman — Strategie und Taktik bei Verwaltungsreformen, in: Politik und Verwaltung, Heft 2, Baden-Baden 1966

Schnur, Roman — Zeit für Reform. Gedanken zur Neuordnung von Politik und Verwaltung, Köln/Berlin 1967

Schnur, Roman — Gemeinwohl und öffentliches Interesse in der Verfassung und den Gesetzen des sozialen Rechtsstaates, in: Wohl der Allgemeinheit und öffentliche Interessen. Vorträge und Diskussionsbeiträge der 36. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 39, Berlin 1968, S. 57 ff.

Schnur, Roman — Widerstände und Schwierigkeiten bei Verwaltungsreformen - Einige pragmatische Bemerkungen, in: DVBl. 1970, S. 743 ff.

Schnur, Roman — Regionalkreise?, Grundsätzliche Bemerkungen zur Schaffung von sogenannten Regionalkreisen, insbesondere in Nordrhein-Westfalen, Abhandlungen zur Kommunalpolitik, Schriftenreihe des Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebundes, Bd. 1, Köln 1971

Schnur, Roman — Kommunale Selbstverwaltung und Planung, in: Eildienst Landkreistag NW 1972, S. 159 ff.

Schnur, Roman — in: Die Funktionalreform als Fortsetzung der Gebietsreform, Schriftenreihe des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Heft 22, Göttingen 1975, S. 9 und 34

Schnur, Roman
Siedentopf, Heinrich — Zur Neugliederung in Ballungsräumen. Dargestellt an der Situation der Stadt Brackwede innerhalb des Neugliederungsraumes Bielefeld, Abhandlungen zur Kommunalpolitik, Schriftenreihe des Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebundes, Bd. 4, Köln 1971

Scholler, Heinrich
Broß, Siegfried — Wahl der Organisationsform zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben - Dargestellt am Beispiel der Abfallbeseitigung, in: BayVBl 1970, S. 7 ff.

Schoen, Paul — Das Recht der Kommunalverbände in Preußen, Leipzig 1897

Schöne, Friedrich — Werden und Sein der preußischen Landkreise als Grundlagen ihrer Zukunft, in: Die Deutschen Landkreise, Material zur Landkreisreform, Hrsg. Kurt Jeserich, Stuttgart und Berlin 1939, S. 1 ff.

Scholler, Heinrich
Broß, Siegfried — Grundrechtsschutz für juristische Personen des öffentlichen Rechts, in: DÖV 1978, S. 238 ff.

Scholtissek, Herbert — Verfassungsrechtliche Probleme eines Gebietsänderungsgesetzes (Gutachten, erstattet im Auftrag der Stadt Beul), Baden-Baden 1968

Scholtissek, Herbert — Verfassungsprobleme zur Eingemeindung, in: DVBl. 1968, S. 825 ff.

Scholz, Rupert — Das Wesen und die Entwicklung der gemeindlichen öffentlichen Einrichtungen. Zugleich ein Beitrag zur Lehre von der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG), Berlin 1967

Scholz, Rupert — Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: VVDStRL Bd. 34 (1976), S. 145 ff.

Scholz, Rupert — Neuere Entwicklungen im Gemeindewirtschaftsrecht - Strukturfragen der Verfassungskritik, in: DÖV 1976, S. 441 ff.

Scholz, Rupert — Gemeindliche Gebietsreform und regionale Energieversorgung. Zu den Grenzen gemeindlicher Betätigungsfreiheit auf dem Gebiet der Leistungsgebundenen Energieversorgung, Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 322, Berlin 1977

Schröder, Gerhard — Der Bund und die Gemeinden, in: KPBl. 1954, S. 45 ff.

Schröder, Gerhard — Verwaltungsreform und Berufsbeamtentum. Steigerung der Kosten des Verwaltungsapparates als Folge der gestiegenen Bedürfnisse des Staatsbürgers, Rede des Bundesinnenministers v. 20. 3. 1956, in: Bulletin Nr. 77/1956, S. 709 ff., abgredruckt auch bei Gerhard W. Wittkämper, Funktionale Verwaltungsreform 1978, S. 255 ff.

Schröder, Heinrich-Josef — Berichte über die Aussprache zum Referat von Frido Wagener, in: Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Vorträge und Diskussionsbeiträge der 42. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Berlin 1975, S. 166 ff.

Schröder, Heinrich-Josef — Gesetzgebung und Verbände, Berlin 1975

Schröder, Meinhard — Kritische Anmerkungen zu den jüngsten Verwaltungsreformen in Ballungsräumen, in: Verwaltungsrundschau 1977, S. 294 ff.

Schulz, Gerhard — Die kommunale Selbstverwaltung in Deutschland vor 1933. Ideen, Institutionen und Interessen, in: Franz-Lieber-Hefte, Nr. 3 (1959), S. 14 ff.

Schulz-Gadow, Klaus-Peter — Das Landesentwicklungsprogramm von Nordrhein-Westfalen, in: Structur 1975, S. 1 ff.

Schulz-Gadow, Klaus-Peter — Die Elemente der Raumordnung und Raumplanung in der kommunalen Neugliederung unter besonderer Berücksichtigung der rechtlichen und tatsächlichen Situation in Nordrhein-Westfalen. Diss. jur.,Münster 1975

Schuster, Franz — Einführung in die Funktional- und Territorialreform der Verwaltung. Sonderdruck. Leicht veränderter Nachdruck der Einführung "Material zur Reform der Landkreise", Wesseling 1971

Schwabe, Jürgen — Verfassungswidrigkeit von Wettbewerbsverboten?, in: JZ 1976, S. 439 ff.

Schwartz, Helmut — Der kommunale Finanzausgleich Nordrhein-Westfalen '78 aus der Sicht des Landtages, CDU-Landtagsfraktion, Vortrag, gehalten vor der Arbeitsgemeinschaft des Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebundes für den Regierungsbezirk Arnsberg am 30. 9. 1977 in Kamen, in: StuGR 1977, S. 376 ff.

Schwarze, Jürgen — Zum Nutzen einer Systembildung für die Kontrolle der Staatsgewalt in: DVBl. 1974, S. 893 ff.

Schweer, Dieter — Die Pflichtaufgaben nach Weisung nach der Gemeindeordnung von Nordrhein-Westfalen, in: DVBl. 1956, S. 703 ff.

Schweer, Dieter — Replik zu Richard Senger, in: DVBl. 1957, S. 12 ff.

Schweins, Otto — Zentralgemeinden im kreisangehörigen Raum?, in: StuGR 1976, S. 8 ff.

Seele, Günter — Die besonderen staatlichen Exekutivbefugnisse im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung, Diss., jur., Göttingen 1964

Seele, Günter — Verwaltungs- und Gebietsreform in den Ländern - eine Zwischenbilanz -, in: Der Landkreis 1972, S. 11 ff.

Seele, Günter — Materialien zur Neuordnung der Regionalebene, in: Der Landkreis 1972, S. 80 ff., 122 ff., 163 ff., 189 ff.

Seele, Günter — Keine Rahmenkompetenz des Bundes für das Kommunalrecht, in: Der Landkreis 1972, S. 373 f.

Seele, Günter — Rahmengesetzgebung des Bundes für das Gemeindewesen?, DÖV 1972, S. 474 ff.

Seele, Günter — Der Kreis als Aufgabenträger, in: Der Landkreis 1974, S. 227 ff.

Seele, Günter — Der Kreis im Organisationsgefüge der künftigen Verwaltung, in: Der Landkreis 1974, S. 238 ff.

Seele, Günter — Stand und Tendenzen der Funktionalreform in Bund und Ländern, in: Der Landkreis 1974, S. 325 ff.

Seele, Günter — Positionen der kommunalen Selbstverwaltung bei der Neuformulierung von Grundsätzen des kooperativen Föderalismus in der Bundesverfassung, in: Im Dienst an Recht und Gesellschaft, Festschrift für Werner Weber, 1974, S. 873 ff.

Seele. Günter — Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände an der Gesetzgebung und zentralen Planung. Stand der verfassungsrechtlichen und verwaltungspolitischen Erörterungen, in: Der Landkreis 1975, S. 45 ff.

Seele, Günter — Die Aufsichtsfunktionen der Kreisverwaltung, in: Der Kreis. Ein Handbuch, 2. Band. Hrsg. Verein für die Geschichte der Deutschen Landkreise e.V., Köln/Berlin, 1976, S. 215 ff.

Seele, Günter — Kreisaufgaben. Grundlegung, Bestand, Systematik und Entwicklung, in: Der Landkreis 1976, S. 285 ff.

Seele, Günter — Aktuelle Abgrenzungsprobleme zwischen Kreisaufgaben und Gemeindeaufgaben, in: Der Landkreis 1976, S. 369 ff.

Seetzen, Uwe — Der Prognosespielraum des Gesetzgebers, in: NJW 1975, S. 429 ff.

Seetzen, Uwe — Bindungswirkung und Grenzen der verfassungskonformen Gesetzesauslegung, in: NJW 1976, S. 1997 ff.

Seewald, Otfried — Juristische und verwaltungswissenschaftliche Maßstäbe in der kommunalen Gebietsreform, in: Die Verwaltung Bd. 6 (1973), S. 389 ff.

Seibert, Gerhard — Die Gewährleistung gemeindlicher Selbstverwaltung durch das Grundgesetz, Diss. jur., Marburg 1966

Seibert, Gerhard — Selbstverwaltungsgarantie und kommunale Gebietsreform. Eine kritische Zwischenbilanz der jüngsten Rechtsprechung zum Recht kommunaler Gebietsänderungen, Frankfurt a.M. 1971

Selbstverwaltung am "goldenen Zügel", in: StuGR 1978, S. 78 ff.

Sellmann, Paul — Funktionalreform - Bürgerverwaltung statt Bürokratie, Kommunalpolitische Vereinigung der CDU in Nordrhein-Westfalen, Recklinghausen 1975

Selmer, Peter — Finanzordnung und Grundgesetz, in: AöR Bd. 101 (1976), S. 238 ff.

Senger, Richard — Zur Frage der Pflichtaufgaben nach Weisung in Nordrhein-Westfalen, in: DVBl. 1957, S. 10 ff.

Siedentopf, Heinrich — Zu den Grenzen neuer kommunalverfassungsrechtlicher Organisationsformen, in: Die Verwaltung, Bd. 4 (1971), S. 279 ff.

Siedentopf, Heinrich — Zur Konzeption einer territorialen Neugliederung im Ruhrgebiet, Gutachten, Speyer 1972

Siedentopf, Heinrich — Leistungs- und Gestaltungsauftrag der Kreise unter dem Grundgesetz. Vortrag anläßlich der Landkreisversammlung des Landkreistages Nordrhein-Westfalen am 5. 6. 1974, in: Der Landkreis 1974, S. 352 ff.

Siedentopf, Heinrich — Die Kreise vor einem neuen Leistungs- und Gestaltungsauftrag? - Von der Territorialreform zur Funktionalreform -, in: DVBl. 1975, S. 13 ff.

Siedentopf, Heinrich — Stellungnahme zur Verfassungsbeschwerde der Gemeinde Rastede vor dem BVerfG - 2 BvR 826/74 -, erstattet für den Niedersächsischen Städteverband v. 1. 9. 1975 (maschinenschriftlich)

Siedentopf, Heinrich — Stand und Zukunft der gemeindlichen Selbstverwaltung. Vortrag, gehalten auf der Mitgliederversammlung des Gemeinde- und Städtebundes Rh.-Pf. am 2. 7. 1976 in Bingen, in: StuGB 1976, S. 272 ff = Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz, 1976, S. 76 ff.

Siedentopf, Heinrich — Personalwesen der Kreise, in: Der Kreis. Ein Handbuch in drei Bänden, Hrsg. Verein für die Geschichte der Deutschen Landkreise e.V., Bd. 2, Köln/Berlin 1976, S. 69 ff.

Siedentopf, Heinrich — Anforderungen an Funktionalreformen, in: Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen, Tagungsbericht. Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin, Februar 1977, S. 7 ff.

Siedentopf, Heinrich — Funktionalreform in Rheinland-Pfalz, in: Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen, Tagungsbericht, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin, Februar 1977, S. 67 ff.

Siedentopf, Heinrich — Entwicklungsperspektiven der gemeindlichen Selbstverwaltung, in: Niedersächsischer Städteverband 1977, Heft 5/6

Siedentopf, Heinrich — Gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie im Verhältnis zur Raumordnung und Landesplanung, Schriftenreihe des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Heft 29, Göttingen 1977

Siedentopf, Heinrich — Entwicklungsperspektiven der gemeindlichen Selbstverwaltung. Vortrag, gehalten vor der Mitgliederversammlung des Niedersächsischen Städte- und Gemeindebundes am 26. 4. 1977 in Visbek, in: StuGB 1977, S. 161 ff.

Simon, Alfons — Das Verhältnis kommunaler Bauleitplanung zu überörtlichen Planungen, in: BayBgm. 1969, S. 113 ff.

Simon, Horst R. — Zu einer Theorie über Wesen und Funktion der kommunalen Selbstverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, Diss. jur., Würzburg 1975

Simson, Werner von — Planänderung als Rechtsproblem, in: Planung I, Hrsg. Joseph-H. Kaiser, Baden-Baden, 1965, S. 405 ff.

Simson, Werner von — Das demokratische Prinzip im Grundgesetz, in: VVDStRL Bd. 29 (1971), S. 3 ff.

Söhn, Hartmut — Die abstrakte Normenkontrolle, in: Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz. Festgabe aus Anlaß des 25jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichts, Hrsg. Christian Starck, Band 1, Verfassungsgerichtsbarkeit, Tübingen 1976, S. 292 ff.

Soell, Hermann — Sind die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a GG ein geeignetes Instrument zur Weiterentwicklung des föderativen Systems?, in: Festschrift für Ernst Forsthoff zum 70. Geburtstag, Hrsg. Roman Schnur, München 1972, S. 397 ff.

Soell, Hermann — Gebietsreform im Stadtumland und Verfassungsrecht. Überlegungen zur verfassungskonformen Auslegung des Art. 11 Abs. 2 Ziff. 2 der Bayerischen Gemeindeordnung, in: BayVBl. 1977, S. 1 ff. und 44 ff.

Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen (SGK), Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen, Stellungnahme der SGK-Gutachterkommission, Düsseldorf, Februar 1976 (maschinenschriftlich)

Spalink — Die Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz, in: StuGB 1977, S. 19 ff.

Spörlein, Helmut — Die Samtgemeinde in Niedersachsen, Göttingen 1965

Staak, Magnus G.W. — Zum Selbstverständnis der kreisangehörigen Städte, in: StuGB 1976, S. 133 ff.

Staatskanzlei des Landes Rheinland-Pfalz — Verwaltungsvereinfachung in Rheinland-Pfalz. Eine Dokumentation. Hrsg. im Auftrag der Landesregierung: Staatskanzlei des Landes Rheinland-Pfalz, Teil 1: 1966, Teil 2: 1968, Teil 3: 1969, Teil 4: 1971, Teil 5: 1973

Staatsministerium Baden-Württemberg — Dokumentation über die Verwaltungsreform in Baden-Württemberg, Bd. II, Stuttgart 1976

Staatsministerium Baden-Württemberg — Dokumentation über die Verwaltungsreform in Baden-Württemberg, Stuttgart 1972

Staatsvereinfachung in Bayern — Gutachten der Arbeitsgemeinschaft für Staatsvereinfachung, Teil I, München 1955, Teil II, München 1957

Stadtverband Saarbrücken	Informationen. Drei Jahre Stadtverband Saarbrücken, Saarbrücken, Juni 1977 (maschinenschriftlich)
Städtetag Nordrhein-Westfalen	Funktionalreform. Eine Dokumentation des Städtetages Nordrhein-Westfalen, Köln 1975
Städte und Gemeinden	Städte und Gemeinden in beiden deutschen Staaten, Hrsg. Friedrich-Ebert-Stiftung, 2. Aufl., Bonn-Bad-Godesberg 1973
Stadt-Umland-Gutachten Bayern	Gutachten der Sachverständigenkommission zur Untersuchung des Stadt- Umland-Problems in Bayern, Hrsg. Bayerisches Staatsministerium des Innern, München 1974
Stadtverband Saarbrücken	Entwicklungsplanung, Bericht Nr. 8, Seminar Januar 1977, Heft 1
Stadtverband Saarbrücken	Informationen. Drei Jahre Stadtverband Saarbrücken, Juni 1977 (maschinenschriftlich)
Starck, Christian	Garantie der kommunalen Selbstverwaltung, Verfassungsrecht in Fällen, Bd. 17, Baden-Baden 1970
Starck, Christian	Finanzausgleich und Finanzhilfen im Bundesstaat, in: JZ 1975, S. 363 ff.
Steiger, Reinhard	Zur Entscheidung kollidierender öffentlicher Interessen bei der politischen Planung als rechtlichem Problem, in: Fortschritte des Verwaltungsrechts. Festschrift für Hans Julius Wolff, München 1973, S. 385 ff.
Stein, Walter	Die Stellung der Landkreise, ihre Aufgaben und deren Finanzierung. Eine kritische Betrachtung zur Neuordnung der Aufgaben, der Kommunal- und Finanzverfassung der Landkreise, Schriftenreihe des Frh.-vom-Stein-Instituts Lindenfeld/Odenwald, Nr. 2 1960 = Diss. jur., Marburg 1960
Steinbach, Franz Becker, Erich	Geschichtliche Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland, Bonn 1932
Steinberg, Heinz Günter	Geschichte des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk, in: Die Verwaltung, Bd. 1 (1968), S. 165 ff.

Steinberg, Heinz Günter — Zum Begriff Region in Wissenschaft und Praxis der Gegenwart, in: Grundfragen der Gebiets- und Verwaltungsreform in Deutschland, Hrsg. Alfred Hartlieb von Wallthor/Franz Petri, Münster 1973, S. 12 ff.

Steinber, Rudolf — Evaluation als neue Form der Kontrolle final programmierten Verwaltungshandelns, in: Der Staat, Bd. 15 (1976), S. 185 ff.

Steinhauer, Hans Günter — Verkehrsverband Rhein-Ruhr: Für eine gerechte Verteilung der Defizite, in: StuGR 1977, S. 221 ff.

Stellungnahme der Professoren — des öffentlichen Rechts zur Frage der Mittelinstanz in Baden-Württemberg, in: BWVBl. 1973, S. 72 ff.

Stern, Klaus — Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, JR 1963, S. 202 ff.

Stern, Klaus — Der rechtliche Standort der Gemeindewirtschaft, in: AfK Jg. 3 (1964), S. 81 ff.

Stern, Klaus — Kommentierung zu Art. 28 GG, in: Bonner Kommentar, Kommentar zum Bonner Grundgesetz, Hamburg 1950, 13. Lieferung (Zweitbearbeitung Art. 28/Dezember 1964)

Stern, Klaus — Die verfassungsrechtliche Position der kommunalen Gebietskörperschaften in der Elektrizitätsversorgung, Studien zum Öffentlichen Recht und zur Verwaltungslehre, Bd. 1, Berlin/Frankfurt 1966

Stern, Klaus — Voraussetzungen für die Schaffung neuer Verwaltungseinheiten, Die Verwaltungsregion, Aufgaben und Verfassung einer neuen Verwaltungseinheit. Bericht über ein internationales Kolloquium, in: Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e.V., Bd. 16, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1967, S. 68 ff.

Stern, Klaus — Konjunktursteuerung und kommunale Selbstverwaltung - Spielraum und Grenzen, Gutachten zum 47. Deutschen Juristentag, Bd. I, Teil E, München 1968

Stern, Klaus — Verwaltungsreform - Bilanz und Erfolgsbedingungen, in: DÖV 1968, S. 853 ff.

Stern, Klaus — Geleitwort, in: AfK Jg. 8 (1969), S. 205 ff.

Stern, Klaus — Föderative und unitarische Aspekte im deutschen Rundfunkwesen, in: Rundfunkrecht und Rundfunkpolitik, München 1969, S. 26 ff.

Stern, Klaus — Zur Problematik eines Regionalkreises im Großraum Hannover. Eine verfassungsrechtliche Untersuchung. Rechtsgutachten dem Landkreis Burgdorf erstattet, 1971 (maschinenschriftlich)

Stern, Klaus — Die verfassungsrechtliche Garantie des Kreises, in: Der Kreis, Ein Handbuch in drei Bänden, Hrsg. Verein für die Geschichte der deutschen Landkreise e.V., Bd. 1, Köln und Berlin 1972, S. 156 ff.

Stern, Klaus — Zur Revision des Grundgesetzes: Zur Position der Gemeinden und Gemeindeverbände in der Verfassungsordnung, in: DÖV 1975, S.515 ff.

Stern, Klaus — Die föderative Ordnung im Spannungsfeld der Gegenwart, in: Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 55, Berlin 1975, S. 15 ff.

Stern, Klaus — Nahtstellen zwischen Bundes- und Landesverfassungsgerichtsbarkeit, in: BayVBl. 1976, S. 547 ff.

Stern, Klaus — Einkreisung einer kreisfreien Stadt, in: Der Städtetag 1976, S. 180 ff.

Stern, Klaus — Die Föderativstruktur im Grundgesetz und im Vorstellungsbild der Enquête-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages, in: Cappenberger Gespräche der Frh.-vom-Stein-Gesellschaft e.V., Bd. 13, 1977, S. 51 ff.

Stern, Klaus — Umfang und Inhalt der kommunalen Daseinsvorsorge, in: Eildienst Landkreistag NW 1977, S. 177 ff.

Stern, Klaus — Berufsbeamtentum - gestern, heute, morgen. Art. 33 GG und sein verfassungsrechtlicher Kontext, in: Öffentlicher Dienst, Festschrift für Carl Hermann Ule zum 70. Geburtstag, Hrsg, Klaus König/Hans-Werner Laubinger/Frido Wagener, Köln u.a. 1977, S. 193 ff.

Stern, Klaus — Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung, München 1977

Stern, Klaus — Der Schlußbericht der Enquête-Kommission, Verfassungsreform des Deutschen Bundestages, in: ZRP 1977, S. 12 ff.

Stern, Klaus
Bethge, Herbert — Anatomie eines Neugliederungsverfahrens. Dargestellt an der Einkreisung der Stadt Neuss, Studien zum öffentlichen Recht und zur Verwaltungslehre, Hrsg. Klaus Stern, Bd. 16, 1977

Stern, Klaus
Burmeister, Joachim — Die Verfassungsmäßigkeit eines landesrechtlichen Planungsgebotes für Gemeinden, Düsseldorf 1975

Stern, Klaus
Nierhaus, Miachael — Rechtsfragen der Neuordnung des Sparkassenwesens als Folge kommunaler Neugliederung - dargestellt am Raum Köln -, Studien zum öffentlichen Recht und zur Verwaltungslehre, Hrsg. Klaus Stern, Bd. 14, München 1976

Stern, Klaus
Püttner, Günter — Die Gemeinwirtschaft - Recht und Realität, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1965

Stern, Klaus
Püttner, Günter — Grundfragen zur Verfassungsreform im Stadtumland. Empfehlungen zur Neuordnung von Ballungsgebieten, dargestellt am Großraum Hannover, 2. Aufl., Berlin/Frankfurt a.Main 1969

Stern, Klaus
Püttner, Günter — Neugliederung der Landkreise Nordrhein-Westfalens. Mit einer Bibliographie zur Verwaltungslehre, Studien zum öffentlichen Recht und zur Verwaltungslehre, Bd. 9, Berlin/Frankfurt a. Main 1969

Stewering, Hans-Jürgen — Die Anwendung öffentlichen Rechts durch Private, Diss. jur., Münster 1978

Stich, Rudolf — Rechtsschutzprobleme bei Maßnahmen der Landes- und Regionalplanung, Verfassungs- und Verwaltungsprobleme der Raumordnung und Landesplanung, in: Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 28, Berlin 1965, S. 124 ff.

Stich, Rudolf — Rheinland-Pfalz, Beispiel einer durchgreifenden Verwaltungsreform, in: DÖV 1969, S. 236 ff.

Stich, Rudolf — Die Mitwirkung des Bürgers an der Öffentlichkeit an der Raumplanung, in: Demokratie und Verwaltung. 25 Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 50, Berlin 1972, S. 355 ff.

Stich, Rudolf — Die Planstufen der Orts-, Regional- und Landesplanung. Hauptprobleme ihrer Rechtsnatur, Bindungswirkungen und Wechselbeziehungen sowie des Rechtsschutzes, in: DVBl. 1973, S. 589 ff.

Stier-Somlo, Fritz — Das Grundrecht der kommunalen Selbstverwaltung unter besonderer Berücksichtigung des Eingemeindungsrechts, in: AöR NF. Bd. 17 (1929), S. 1 ff.

Stockmeier, Jürgen — Kommunale Pflichtverbände und Grundgesetz, Diss. jur., Münster 1960

Stolleis, Michael — Öffentliches Interesse als juristisches Problem, in: VerwArch. Bd. 65 (1974), S. 1 ff.

Stolleis, Michael — Gemeinwohlformen im nationalsozialistischen Recht, Berlin 1974

Storbeck, Dieter — Grundfragen und Entwicklung der Raumplanung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Gesellschaftliche Planung. Materialien zur Planungsdiskussion in der Bundesrepublik Deutschland, Hrsg. Bernhard Schäfers, Stuttgart 1973, S. 253 ff.

Storbeck, Dietrich — Zur Theorie der regionalen Bevölkerungsstruktur. - Über den Zusammenhang zwischen Bevölkerungsdichte und Erwerbsstruktur der Region, in: Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Hrsg. Werner Ernst/Rainer Thoss, Bd. 17, Münster 1975

Streithaupt, Karl — Geheimformeln der Verwaltungsreform?, Bonn-Bad Godesberg 1970

Strölin, Karl — Raumprobleme im Bereich der Großstadt. Unveröffentlichte Denkschrift 1941, zitiert nach Werner Weber, Gutachten 45. Deutscher Juristentag, 1964, S. 35

Stüer, Bernhard — Semmestadt-Urteil - Ein Kurswechsel?, in: KPBl. 1973, S. 1112 ff.

Stüer, Bernhard — Die gerichtliche Kontrolle von Prüfungsentscheidungen, in: DÖV 1974, S. 257 ff.

Stüer, Bernhard — Zum autonomen (kontrollfreien) Gestaltungsraum von Gesetzgeber und Verwaltung, in: DVBl. 1974, S. 314 ff.

Stüer, Bernhard — Prüfungsordnung und Grundgesetz, in: JR 1974, S. 445 ff.

Stüer, Bernhard — Die Urteile des Verfassungsgerichtshofes Nordrhein-Westfalen zum Bielefeld-Gesetz, in: StuGR 1974, S. 138 ff.

Stüer, Bernhard — Punktueller Gesetzesaufschub. Einstweilige Anordnungen gegen Neugliederungsgesetze, in: StuGR 1974, S. 278 ff.

Stüer, Bernhard — Examinator non calculat. Rücknahme einer Referendarprüfungsentscheidung bei Rechenfehlern, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens, S. 317 ff.

Stüer, Bernhard — Die einstweiligen Anordnungen des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen, Teil I: Entscheidungsbericht, in: StuGR 1975, S. 24 ff.

Stüer, Bernhard — Mehrfachneugliederung und Vertrauensschutz, in: StuGR 1975, S. 109 ff.

Stüer, Bernhard — Verfassungsbeschwerden gegen Neugliederungsgesetze - Das Beispiel Meerbusch -, in: StuGR 1975, S. 261 ff.

Stüer, Bernhard — Die verhinderte Bürgermeisterwahl, in: StuGR 1975, S. 298 ff.

Stüer, Bernhard — Verfassungsbeschwerde durch aufgelösten Gemeindeverband, zugleich Anmerkung zum Beschluß des Verfassungsgerichts Nordrhein-Westfalen v. 9. 4. 1976 - VerfGH 58/75 - (Kreis Lüdinghausen), in: NJW 1976, S. 1925 ff.

Stüer, Bernhard — Weitere Entwicklung der Rechtsprechung des VerfGH Nordrhein-Westfalen zur kommunalen Gebietsreform. Teil III: Maßstäbe und Grundsätze der verfassungsgerichtlichen Kontrolle, in: StuGR 1976, S. 257 ff.

Stüer, Bernhard — Abwägungsgebot, Mehrfachneugliederung und Vertrauensschutz, in: DVBl. 1977, S. 1 ff.

Stüer, Bernhard — Mitwirkungsverbot bei Ratsentscheidungen für Bundes- und Landesbedienstete?, in: StuGR 1977, S. 169 ff.

Stüer, Bernhard — Verfassungsfragen der Gebietsreform. Die Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen, in: DÖV 1978, S. 78 ff.

Stüer, Bernhard — Schule im Rechtsstaat. Zum 5. Deutschen Verwaltungsrichtertag in Mannheim 1977, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens 1978, S. 46 ff.

Stüer, Bernhard — Probleme der kommunalen Planung im Spiegel verwaltungsgerichtlicher Urteile, in: Kommunalwirtschaft 1978, S. 191

Stüer, Bernhard
Lau, Ulrich — Planspiel zum Städtebauförderungsgesetz, in: DÖV 1978, S. 544 ff.

Suderow, Wolfgang — Rechtsprobleme des Bundesraumordnungsprogramms, in: Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Hrsg. Werner Ernst/ Rainer Thoss, Bd. 18. Münster 1975

Suderow, Wolfgang — Das Verhältnis der Fachplanungen zur Raumordnung und Landesplanung, in: Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Hrsg. Werner Ernst/Rainer Thoss, Bd. 36, Münster 1976

Süß, Siegwin — Funktionalreform in Bayern, in: BayVBl. 1975, S. 1 ff.

Süß, Siegwin — Der Stand der Funktionalreform in Bayern, in: BayVBl. 1976, S. 449 ff.

Supe, Horst Dieter — Die humane Stadt - Aufgaben der Stadtentwicklungsplanung, in: StuGR 1976, S. 372 ff.

Tettinger, Peter J. — Ingerenzprobleme staatlicher Konjunktursteuerung auf kommunaler Ebene, Diss. Köln 1973 = Europäische Hochschulschriften, Bd. 71, Köln 1973

Teubner, Gunther — Organisationsdemokratie und Verbandsverfassung. Rechtsmodelle für politisch relevante Verbände, Tübingen 1978

Thieme, Karl — Föderalismus und Subsidiarität, in: Politeia I 1949, S. 11 ff.

Thieme, Werner — Bund, Länder und Gemeinden, in: AfK Jg. 2 (1963), S. 185 ff.

Thieme, Werner — Selbstverwaltungsgarantie und Gemeindegröße, in: DVBl. 1966, S. 325 ff.

Thieme, Werner — Föderalismus im Wandel, Köln 1969

Thieme, Werner — Die Gebietsreform in Niedersachsen, in: DÖV 1969, S. 231 ff.

Thieme, Werner — Bundesverfassung und Gemeinderecht, in: JZ 1972, S. 478 ff.

Thieme, Werner — Die Kreisfreiheit der Stadt Witten, Gutachten, erstattet im Auftrage der Stadt Witten, Hamburg 1973

Thieme, Werner — Die magische Zahl 200.000, in: DÖV 1973, S. 442 f.

Thieme, Werner — Verwaltungswissenschaftliche Maßstäbe für die Kreisfreiheit von Städten, in: Der Städtetag 1974, S. 242 ff.

Thieme, Werner — Zur Entstehung und Entwicklung der Kreisfreiheit, in: Der Städtetag 1974, S. 366ff.

Thieme, Werner — Fortentwicklung des kommunalen Rechts, in: Die demokratische Gemeinde 1975, S. 561 ff. = Eildienst Landkreistag NW, 1975, S. 130 ff.

Thieme, Werner — Sachverständigengutachten zum niedersächsischen Kommunalverfassungsrecht, in: DÖV 1978, S. 363 ff.

Thoma, Richard — Der Begriff der modernen Demokratie in seinem Verhältnis zum Staatsbegriff, in: Hauptprobleme der Soziologie, Erinnerungsgabe für Max Weber, Hrsg. Melchior Palyi, Bd. 2, S. 27 ff.

Thüer, Bernard — Zum Thema "Zweigleisigkeit", in: StuGB 1976, S. 138 ff.

Thiemann, Burkhard — Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in verfassungsrechtlicher Sicht, Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 131, Berlin 1970

Tiggemann, Rolf — Die Stadtregion, Probleme der Abgrenzung und ihre Bedeutung für die Verwaltungs- und Gebietsreform, Diplomarbeit. Münster 1972 (maschinenschriftlich)

Tiggemann, Rolf — Grenzen und Möglichkeiten der Anwendung des zentralörtlichen Gliederungs-

prinzips in der kommunalen Neugliederung, in: StuGR 1974, S. 46 ff.

Tiggemann, Rolf — Zur Anwendung landesplanerischer Grundsätze in der kommunalen Neugliederung. Dargestellt am Beispiel Meerbusch, in: StuGR 1974, S. 391 ff.

Tiggemann, Rolf — Gebietsreform und regionale Wirtschaftspolitik - Neugliederungsmaßnahme Hagen-Hohenlimburg, in: StuGR 1975, S. 121 ff.

Tiggemann, Rolf — Gebietsreform und Funktionalreform. - Grenzen und Möglichkeiten einer Reformpolitik der kleinen Schritte -, in: StuGR 1975, S. 235 ff.

Tiggemann. Rolf — Zur Problematik der landesplanerischen Grundlagen der Freiraumplanung in Nordrhein-Westfalen, in: StuGR 1975, S. 439 ff.

Tiggemann, Rolf — Die kommunale Neugliederung in Nordrhein-Westfalen. Möglichkeiten und Grenzen der Anwendung landesplanerischer Entwicklungskonzeptionen und Instrumentarien auf das Zielsystem der Gebietsreform, Sozialwissenschaftliche Studien zur Stadt- und Regionalpolitik, Hrsg. Paul Kevenhörster, Meisenheim am Glan, Bd. 2, 1977

Timmer, Reinhard — Neugliederung des Bundesgebiets. Kurzfassung des Berichts der Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebiets, Hrsg. im Auftrag des Bundesinnenministeriums, Köln u.a., 1973

Trabalski, Karl — Ansprache anläßlich der Landkreisversammlung am 29. 9. 1975 in Neuss, in: Eildienst Landkreistag NW 1975, S. 224 ff.

Trachternach, Theo — Parteien in der kommunalen Selbstverwaltung, Schriften zur öffentlichen Verwaltung, Hrsg. Franz-Ludwig Knemeyer, Bd. 8, Würzburg 1974

Triepel, Heinrich — Die Reichsaufsicht, Berlin 1917

Tschira, Oskar — Zur Stellung der Landkreise als Aufgabenträger und zur Abgrenzung der Aufgaben der Kreisebene von den Aufgaben der kreisangehörigen Gemeinden, BayBgm. 1974, S. 78 ff.

Tschira, Oskar — Die Funktionalreform in Bayern - aus der Sicht eines bayerischen Kommunalpolitikers - in: Verwaltungsverfahren. Festschrift zum 50jährigen Bestehen

des Richard Boorberg Verlages, Hrsg. Walter Schmitt Glaeser, Stuttgart 1977, S. 279 ff.

Uber, Giesbert — Freiheit des Berufs. Artikel 12 des Grundgesetzes. Nach einer rechtsgrundsätzlichen Betrachtung der individuellen Freiheit, Diss. jur., Hamburg 1952 = Abhandlungen aus dem Seminar für Öffentliches Recht, H. 42, Hamburg 1952

Übertragung von Aufgaben nach dem Bundesbaugesetz auf die Kreise, Eildienst Landkreistag NW 1978, S. 67 ff.

Uhlitz, Otto — Dekonzentration und Dezentralisation - oder abhängige und unabhängige Dezentralisation?, in: Gedächtnisschrift Hans Peters, Berlin 1967, S. 248 ff.

Ule, Carl Hermann — Öffentlicher Dienst, in: Die Grundrecht, Bd. IV/2, Hrsg. Karl August Bettermann/Hans Carl Nipperdey, Berlin 1962, S. 537 ff.

Ule, Carl Hermann — Verwaltungsreform als Verfassungsvollzug, in: Recht im Wandel. Beiträge zu Strömungen und Fragen im heutigen Recht. Festschrift zum 150jährigen Bestehen der Carl Heymanns Verlag KG, Hrsg. Carl Hermann Ule/Karl Heinz Schwab/Hans Carl Nipperdey/Eugen Ulmer/Ignaz Seidl-Hohenveldern, Köln/Berlin/Bonn/München 1965, S. 53 ff.

Ule, Carl Hermann — Allgemeines Wohl und öffentliche Interessen in der Rechtsprechung der Verfassungs- und Verwaltungsgerichte, in: Wohl der Allgemeinheit und öffentliche Interessen. Vorträge und Diskussionsbeiträge der 36. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 39, Berlin 1968, S. 125 ff.

Ule, Carl Hermann — Zwangseingemeindungen und Verfassungsgerichtsbarkeit. Über die Bindung des Gesetzgebers bei Gebietsänderungsgesetzen und den Umfang der Nachprüfung durch die Verfassungsgerichte, in: VerwArch. Bd. 60 (1969), S. 101 ff.

Ule, Carl Hermann — Maßnahmen der Verwaltungsreform und ihre gerichtliche Überprüfung, in: Festschrift für Gebhard Müller, Tübingen 1970, S. 529 ff.

Ule, Carl Hermann — Unbestimmte Begriffe und Ermessen im Umweltschutzrecht, in: DVBl. 1973, S. 756 ff.

Ule, Carl Hermann
Laubinger, Hans-Werner — Rechtliches Gehör bei Gebietsänderungen und gerichtlicher Rechtsschutz, in: DVBl. 1970, S. 760 ff.

Ullrich, Konrad — Studie. Die Bedrohung des Freiheitsraumes der kreisangehörigen Städte und Gemeinden (Materialien zu einer Verfassungsbeschwerde gegen das Land Niedersachsen), Rastede, September 1974

Ullrich, Konrad — Bedrohung des Freiheitsraumes der kreisangehörigen Städte und Gemeinden, in: Die niedersächsische Gemeinde 1974, S. 285 ff.

Ullrich, Konrad — Der Art. 28 Abs. 2 GG - Ein wichtiges Mittel zur Verteidigung der gemeindlichen Selbstverwaltung, in: Die niedersächsische Gemeinde 1976, S. 170 ff.

Ullrich, Konrad — Nochmals: Art. 28 GG und Aufgabenverteilung zwischen Selbstverwaltungskörperschaften, in: Staats- und Kommunalverwaltung 1976, S. 334 ff.

Ullrich, Konrad — Bedrohte gemeindliche Selbstverwaltung, in: StuGB 1976, S. 33 ff.

Ullrich, Konrad — Zur Fehlerhaftigkeit des sogenannten funktionalen Selbstverwaltungsverständnisses, in: StuGB 1977, S. 102ff.

Ullrich, Konrad — Kritik am sogenannten funktionalen Selbstverwaltungsverständnis, in: DÖV 1978, S. 73 ff.

Unger, Walter — Möglichkeiten und Erfahrungen großräumiger Flächennutzungsplanung, in: Stadtverband Saarbrücken, Entwicklungsplanung, Bericht Nr. 8, Seminar Januar 1977, Heft 1, S. 32 ff.

Unruh, Georg Christoph von — Der Kreis - Ursprung und Ordnung einer kommunalen Körperschaft, Köln und Berlin 1964

Unruh, Georg Christoph von — Spannungen zwischen Staats- und Selbstverwaltung im bürgerlichen und sozialen Rechtsstaat, in: Der Staat, Bd. 4 (1965), S. 441 ff.

Unruh, Georg Christoph von — Die Kreisordnungsentwürfe des Freiherrn vom Stein und seiner Mitarbeiter 1808 - 1810 - 1820, in: Westfälische Forschungen, Bd. 21, Münster 1968

Unruh, Georg Christoph von — Betrachtungen zur Verwaltungsreform, in: DÖV 1971, S. 433 ff.

Unruh, Georg Christoph von — Die repräsentative Demokratie in der Gemeinde, in: Kommunalwirtschaft 1971, S. 261 ff.

Unruh, Georg Christoph von — Selbstverwaltung als staatsbürgerliches Recht, in: DÖV 1972, S. 16 ff.

Unruh, Georg Christoph von — Der Kreis - Ursprung, Wesen und Wandlungen. Typus, Herkunft und Entwicklung, in: Der Kreis, Ein Handbuch in drei Bänden, Hrsg. Verein für die Geschichte der deutschen Landkreise e.V. Bd. 1, Köln und Berlin 1972. S. 11ff.

Unruh, Georg Christoph von — Kreisfrei - eine überholte Statusbezeichnung?, in: DÖV 1973, S. 446 ff.

Unruh, Georg Christoph von — Die Einrichtung der kommunalen Selbstverwaltung als staatspolitische Aufgabe, Zur 100jährigen Wiederkehr der Verabschiedung der preußischen Kreisordnung mit der Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: DVBl. 1973, S. 1 ff.

Unruh, Georg Christoph von — Die kommunale Selbstverwaltung im Grundgesetz und ihr genetisches Modell, in: Öffentliches Recht und Politik, Festschrift für Hans Ulrich Scupin, Hrsg. Norbert Achterberg, Berlin 1973, S. 391 ff.

Unruh, Georg Christoph von — Land, Landschaft und Heimat im neueren deutschen Verfassungsrecht, in: Grundfragen der Gebiets- und Verwaltungsreform in Deutschland, Hrsg. Alfred Hartlieb von Wallthor/Franz Petri, Münster 1973, S. 1 ff.

Unruh, Georg Christoph von — Zur Lage der kommunalen Selbstverwaltung, in: Gefährdung und Chancen der kommunalen Selbstverwaltung. Professorengespräch des Deutschen Landkreistages, Kommunalwissenschaftliche Schriften des deutschen Landkreistages, Bd. 2, Köln 1974 ff.

Unruh, Georg Christoph von — Gebiet und Gebietskörperschaften als Organisationsgrundlagen nach dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, in: DVBl. 1975, S. 1 ff.

Unruh, Georg Christoph von — Bürgerschaftliche Verwaltung im Kreis. Niederschrift eines Vortrags im Arbeitskreis II "Der verwaltungspolitische und verfassungsrechtliche Rang der Kreise" anläßlich der Landkreisversammlung 1976, in: Der Landkreis 1976, S. 254 ff.

Unruh, Georg Christoph von — Der Verwaltungsreformvorschlag eines Praktikers aus den Tagen der Stein-Hardenbergschen-Reform, in: Die Verwaltung Bd. 9 (1976), S. 111 ff.

Unruh, Georg Christoph von — Gemeinderecht, in: Besonderes Verwaltungsrecht, Hrsg. Ingo von Münch, 4. Aufl., 1976, S. 82 ff.

Unruh, Georg Christoph von — Wodurch unterscheiden sich kommunale von staatlichen Angelegenheiten? Versuch einer verfassungs- und 'lagemäßigen' Kriteriengewinnung, in: DÖV 1977, S. 467 ff.

Vesper, Emil — Zur Vereinheitlichung im Kommunalrecht der Bundesländer. Eine Bestandsaufnahme unter besonderer Berücksichtigung des Zersplitterungsbildes, der historischen Entwicklung und rechtskonstruktiven Lösungswege, Diss. jur., Bochum 1975

Viehweg, Theodor — Topik und Jurisprudenz, 5. Aufl., München 1965

Vohrer — Kommunaldebatte im Deutschen Bundestag am 7. 11. 1974, in: Schriftenreihe des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Heft 20, Göttingen 1975, S. 173

Voigt, Rüdiger — Staatliche Finanzgarantie und kommunale Selbstverwaltung. Ein Überblick über den kommunalen Finanzausgleich in Deutschland, in: Die Verwaltung, Bd. 7 (1974), S. 335 ff.

Voigt, Rüdiger — Die Auswirkungen des Finanzausgleichs zwischen Staat und Gemeinden auf die kommunale Selbstverwaltung von 1919 bis zur Gegenwart, Berlin 1975

Voigt, Rüdiger — Kommunale Partizipation am staatlichen Entscheidungsprozeß, Schriften zur öffentlichen Verwaltung, Bd. 13, Hrsg. Franz-Ludwig Knemeyer, Würzburg 1976

Voigt, Rüdiger — Kommunale Mitwirkung am Gesetzgebungsverfahren in Bund und Ländern, in: StuGB 1977, S. 66 ff.

Voigt, Rüdiger — Beschränkungen des kommunalen Handlungsspielraumes, in: StuGB 1977, S. 136 ff.

Voigtländer — Die speziellen Finanzzuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs als Instrument zur Finanzierung der Gemeinschaftsaufgaben von Land und Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden, in: Informationen des Institute für

Raumordnung, 1969, S. 345 ff.

Vollert, Hans Christian — Die Kreise und 'ihre' Städte, in: KPBl. 1975, S. 757 ff.

Waffenschmidt, Bernhard — Die Funktionalreform als Fortsetzung der Gebietsreform, in: Schriftenreihe des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Heft 22, Göttingen 1975, S. 23 ff.

Wagener, Frido — Die Städte im Landkreis, Göttinger Rechtswissenschaftliche Studien, Hrsg. Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät der Universität Göttingen, Bd. 16, Göttingen 1955

Wagener, Frido — Art. "Gemeindeverbände", in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Stuttgart/Tübingen/Göttingen 1963, S. 318 ff.

Wagener, Frido — Anmerkung zu OVG Münster, Urteil v. 20. 10. 1975 - III A 630/64 -, in: DVBl. 1966, S. 342 (345)

Wagener, Frido — Verwaltung der Kreise in der Industriegesellschaft, in: Der Landkreis 1966, S. 103 ff.

Wagener, Frido — Verwaltungsreformpläne und Verminderung des Verwaltungspersonals, in: Studien über Recht und Verwaltung, Festschrift für Carl Hermann Ule zum 60. Geburtstag, Köln 1967, S. 137 ff.

Wagener, Frido — Gemeindeverbandsrecht in Nordrhein-Westfalen. Kommentar zur Landkreisordnung, Amtsordnung, Landschaftsververbandsordnung und zum Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit, Köln/Berlin/Bonn/München 1967

Wagener, Frido — Zur Größe der neuen Verwaltungseinheit, in: Die Verwaltungsregion. Aufgaben und Verfassung einer neuen Verwaltungseinheit. Bericht über ein internationales Kolloquium, Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e.V., Bd. 16, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1967, S. 73 ff.

Wagener, Frido — Neubau der Verwaltung. Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert, in: Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 41, Berlin 1969

Wagener, Frido — Zur Praxis der Aufstellung von Entwicklungsplanungen, in: AfK Jg. 9 (1970), S. 47 ff.

Wagener, Frido — Für ein Instrumentarium der öffentlichen Planung, in: Raumplanung - Entwicklungsplanung. Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 80 (Recht und Verwaltung 1), Hannover 1972, S. 23 ff.

Wagener, Frido — Öffentliche Planung und zukünftige politische Entscheidung, in: Demokratie und Verwaltung. 25 Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 50, Berlin 1972, S. 571 ff.

Wagener, Frido — Kreisneugliederung an der Rheinachse. Untersuchung im Auftrage des Kreises Düsseldorf-Mettmann, Speyer, November 1972

Wagener, Frido — Maßstäbe für die kommunale Neugliederung in der Ballungsrandzone, in: StuGR 1973, S. 237 ff.

Wagener, Frido — Integrierte Entwicklungsplanung in Bund, Ländern und Gemeindenm in: Eildienst Landkreistag NW 1974, S. 112 ff.

Wagener, Frido — Die staatspolitische Funktion der kommunalen Selbstverwaltung (Diskussionsbeitrag), in: Gefährdung und Chancen der kommunalen Selbstverwaltung. Professorengespräch des Deutschen Landkreistages, Kommunalwissenschaftliche Schriften des Deutschen Landkreistages, Bd. 2, Köln 1974, S. 42 ff.

Wagener, Frido — Beteiligung der kommunalen Seite an Planungsvorgängen auf Bundes- und Landesebene (Diskussionsbeitrag), in: Gefährdung und Chancen der kommunalen Selbstverwaltung. Professorengespräch des Deutschen Landkreistages, Kommunalwissenschaftliche Schriften des Deutschen Landkreistages, Bd. 2, Köln 1974, S. 81

Wagener, Frido — Die kommunalpolitische Situation und die soziologischen Entwicklungstrends (Diskussionsbeitrag), in: Gefahren und Chancen der kommunalen Selbstverwaltung. Professorengespräch des Deutschen Landkreistages, Kommunalwissenschaftliche Schriften des Deutschen Landkreistages, Bd. 2, Köln 1974, S. 91

Wagener, Frido — System einer integrierten Entwicklungsplanung im Bund, in den Ländern und in den Gemeinden, in: Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 55 (1974), S. 129

Wagener, Frido — Modelle der Stadt-Umland-Verwaltung, in: Im Dienst an Recht und Staat, Festschrift für Werner Weber zum 70. Geburtstag, Hrsg. Hans Schneider/ Volkmar Götz, Berlin 1974, S. 957 ff.

Wagener, Frido — Die Kreise nach der Gebietsreform, Der Landkreis 1975, S. 457 ff.

Wagener, Frido — Erwiderung auf Gerhard Wegener, Von der Entwicklungsplanung zur Aufgabenplanung?, in: DÖV 1975, S. 370 ff.

Wagener, Frido — Planung bei Stagnation, in: Eildienst Landkreistag NW 1975, S. 163 ff.

Wagener, Frido — "Übergewicht" einer kreisangehörigen Stadt im Landkreis, in: AfK Jg. 15 (1976), S. 26 ff.

Wagener, Frido — Zur zukünftigen Aufgabenstellung und Bedeutung der Kreise, in: DÖV 1976, S. 253 ff.

Wagener, Frido — Zukünftige Aufgabenstellung und Bedeutung der Kreise, in: Eildienst Landkreistag NW 1976, S. 65 ff (I), S. 77 ff. (II)

Wagener, Frido — Zusammenfassung der Tagungsergebnisse, in: Regierbarkeit? Dezentralisation? Entstaatlichung? Bericht über die verwaltungswissenschaftliche Fachtagung der deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften in Hamburg vom 9. - 11. 6. 1976, Hrsg. Frido Wagener, Schriften der deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften Bd. 3, Bonn 1976, S. 239 ff.

Wagener, Frido — Die rheinland-pfälzischen Landkreise im Gefüge der Gesamtverwaltung, Vortrag auf der 30. Hauptversammlung des Landkreistages Rheinland-Pfalz am 26. 11. 1976 in Pirmasens, in: Der Landkreis 1977, S. 13 ff.

Wagener, Frido — Der Landkreis im politisch-administrativen System Baden-Württembergs. Vortrag, gehalten vor der Mitgliederversammlung des Landkreistages Baden-Württemberg am 20. 6. 1977 in Konstanz, in: Der Landkreis 1977, S. 435 ff. = Landkreisnachrichten aus Baden-Württemberg 1977, S. 71 ff.

Wagener, Frido — Gemeinsame Rahmenplanung und Investitionsfinanzierung, Zum Schlußbericht der Enquête-Kommission Verfassungsreform, in: DÖV 1977, S. 587 ff.

Wagener, Frido — Anforderungen an Funktionalreformen, in: Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen, Tagungsbericht, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin, Februar 1977, S. 29 ff.

Wagener, Frido — Der Stadtverband Saarbrücken im Vergleich zu anderen Lösungen der Stadt-Umland-Verwaltung, in: Stadtverband Saarbrücken, Entwicklungsplanung, Bericht Nr. 8, Seminar Januar 1977, Heft 1, S. 14 ff.

Wagener, Frido
Kirchhoff, Gerd — Forschungsprogramm Staatsorganisation. Im Auftrage des Bundesministers des Innern, ausgearbeiteter 2. Entwurf, Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Speyerer Arbeitshefte 20, 1978

Wahl, Rainer — Notwendigkeit und Grenzen langfristiger Aufgabenplanung, in: Der Staat Bd. 11 (1972), S. 459 ff.

Wahl, Rainer — Der Regelungsgehalt von Teilentscheidungen im mehrstufigen Planungsverfahren. Zugleich eine Auseinandersetzung mit dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 22. 3. 1974, in: DÖV 1975, S. 373 ff.

Walz, Ernst — Gemeindeverfassungsrecht in den Ländern der süddeutschen Ratsverfassung, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Hrsg. Hans Peters, Bd. 1, Kommunalverfassung, Heidelberg 1956, S. 235 ff.

Waterkamp, Rainer — Politisches System, Planung und Rechtsprechung, in: aus politik und zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung "Das Parlament", B 6/75, S. 3 ff.

Weber, Franz — Funktionale Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, in: Kommunalwirtschaft 1969, S. 267 ff. und 302 ff.

Weber, Hermann — Anmerkung zu StGH Ba.-Wü., Urteil v. 14. 2. 1975 - GR 11/74 -, in: NJW 1975, S. 1205 (1214)

Weber, Hermann — Die Rechtsprechung des BVerfG auf dem Prüfstand, in: NJW 1976, S. 2108 ff.

Weber, Max — Wirtschaft und Gesellschaft, Studienausgabe, Hrsg. Johannes Winckelmann, 5. Aufl., Tübingen 1964

Weber, Werner — Gewaltenteilung als Gegenwartsproblem, in: Festschrift für Carl Schmitt zum 70. Geburtstag, Berlin 1959, S. 253 ff.

Weber, Werner — Gegenwartsprobleme der interkommunalen Ordnung, in: Die Gemeinden im nachbarschaftlichen und landesstaatlichen Spannungsfeld, Hrsg. Werner Weber/Hans Albert Berkenhoff, Göttingen 1962, S.8 ff.

Weber, Werner — Raumordnung und Raumplanung, in: DÖV 1963, S. 785 ff.

Weber, Werner — Kommunalaufsicht als Verfassungsproblem, in: Aktuelle Probleme der Kommunalaufsicht, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 19, Berlin 1963, S. 17 ff.

Weber, Werner — Die kreisangehörige Stadt im Gefüge der Verwaltung, Göttingen 1964

Weber, Werner — Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung? Empfehlen sich gesetzgeberische Maßnahmen der Länder und des Bundes? Welchen Inhalt sollten sie haben? Gutachten für den 45. Deutschen Juristentag, in: Verhandlungen des 45. Deutschen Juristentages, Karlsruhe 1964, Hrsg. ständige Deputation des Deutschen Juristentages, Bd. I (Gutachten), Teil 5, München und Berlin 1964

Weber, Werner — Die kreisangehörige Stadt im Gefüge der Verwaltung, Göttingen 1964

Weber, Werner — Raumordnung und Verwaltungsgliederung, in: Der Gemeinderat 1965, S. 242 ff.

Weber, Werner — Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, Göttinger rechtswissenschaftliche Studien, Hrsg. Juristische Fakultät der Universität Göttingen, Bd. 9, 2. erweiterte Aufl., Göttingen 1967

Weber, Werner — Die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung, in: Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, 1967, S. 31 ff.

Weber, Werner — Wandlungen der Kommunalverwaltung, in: Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, 1967, S. 61 ff.

Weber, Werner — Die Verwaltungs- und Gebietsreform des Landes Niedersachsen, in: Für den Tag geschrieben, Festschrift für Victor Wurm, Göttingen 1968, S. 23 ff.

Weber, Werner — Allgemeingültige Erkenntnisse für die Kreisreform, Vortrag vor dem Hauptausschuß des deutschen Landkreistages, gehalten am 25. 11. 1968 in Hannover, in: Eildienst Landkreistag NW 1968, S. 346 ff.

Weber, Werner — Probleme der Verwaltungs- und Gebietsreform, Vortragsveranstaltung der Landesgruppe Niedersachsen des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung e.V. am 25. 6. 1969 in Hannover, Kleine Schriften des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung, Bd. 18, Köln/Mülheim 1969

Weber, Werner — Die kreisangehörigen Städte in der Verwaltungsreform, Göttingen 1970

Weber, Werner — Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, 3. Aufl., Göttingen 1970

Weber, Werner — Planende Verwaltung als Aufgabe der Gegenwart, in: Aufgaben und Möglichkeiten der Raumplanung in unserer Zeit, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 78, Hannover 1972, S. 9 ff.

Weber, Werner — Der Kreis und die untere Verwaltungsinstanz, in: Der Kreis - Ein Handbuch Bd. 1, Hrsg. Verein für die Geschichte der Deutschen Landkreise e.V. Köln/-Berlin 1972, S. 75 ff.

Weber, Werner — Rechtsgutachten über die Vereinbarkeit des Entwurfs eines Gesetzes über die Errichtung eines Verbandes Großraum Hannover (GrRH-G) - Art. II des Entwurfs eines Gesetzes über die kommunale Neugliederung im Raum Hannover - mit dem Grundgesetz und der Vorläufigen Niedersächsischen Verfassung. Auf Ansuchen des Niedersächsischen Ministers des Innern, März 1973 (maschinenschriftlich)

Weber, Werner — Perspektiven zur Kreisreform in Niedersachsen, in: Der Landkreis 1974, S. 80 ff.

Weber, Werner — Selbstverwaltungskörperschaften in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz. Festgabe aus Anlaß des 25jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichts, Band 2, Verfassungsgerichtsbarkeit, Tübingen 1976, S. 331 ff.

Wegener, Gerhard — Raumplanung aus rechtlicher und rechtssoziologischer Sicht am Beispiel des Zusammenhangs von örtlicher und überörtlicher Planung, in: VerwArch. Bd. 65 (1974), S. 31 ff.

Wegener, Gerhard — Von der Entwicklungsplanung zur Aufgabenplanung?, in: DÖV 1975, S. 365 ff.

Wegener, Gerhard — Standortprogramme in Nordrhein-Westfalen im Verhältnis zur Stadtentwicklungsplanung, in: Der Städtetag 1976, S. 489 ff.

Wegener, Gerhard — Raumplanung - Entwicklungsplanung - Aufgabenplanung. Ein Versuch rechtlicher Legitimation räumlicher Planung als Aufgabenplanung, in: Die Verwaltung Bd. 9 (1976), S. 39 ff.

Weichmann, Herbert — Entstaatlichung und Dezentralisierung als Mittel zur besseren Konfliktlösung im politischen Prozeß (Diskussionsbeitrag), in: Regierbarkeit? Dezentralisation? Entstaatlichung?, Bericht über die Verwaltungswissenschaftliche Fachtagung der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften in Hamburg v. 9. - 11. 6. 1976, Hrsg. Frido Wagener, Schriften der deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften, Bd. 3, Bonn 1976, S. 233 ff.

Weides, Peter — Sparkassen und kommunale Gebietsänderungen, in: StuGR 1978, S. 85 ff.

Weinberger, Bruno — Konjunktursteuerung und kommunale Selbstverwaltung - Spielraum und Grenzen, in: Verhandlungen des 47. Deutschen Juristentages, Bd. II, Teil N, S. N 34 ff., München 1968

Weinberger, Bruno — in: Parlament, Regierung, öffentlicher Dienst - Droht eine Gewichtsstörung im Verfassungsleben von Bund, Ländern und Gemeinden? Schriften zur Staats- und Gesellschaftspolitik, Stuttgart 1977, S. 61 ff.

Weiss — Der kreisangehörige Raum nach der Gebietsreform, in: StuGB 1976, S. 270 ff.

Wendig — Kommunaldebatte im Deutschen Bundestag am 7. 11. 1974, in: Schriftenreihe des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Heft 20, Göttingen 1975, S. 134 ff.

Werner, Fritz — Kommunale Selbstverwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: DVBl. 1952, S. 549 ff.

Werner, Fritz — Besprechung zu: Hans Heinrich Rupp, Grundfragen der heutigen Verwaltungslehre, in: JZ 1966, S. 813 ff.

Werner, Otto — Aspekte des Rechtsschutzes bei der kommunalen Neugliederung in Bayern, in: BayVBl. 1976, S. 705 ff.

Wernicke, Kurt Georg — Kommentierung zu Art. 28 GG, in: Bonner Kommentar, Hamburg 1950 (Erstbearbeitung)

Wertz, Hans — Kommunaldebatte im Deutschen Bundestag am 7. 11. 1974, in: Schriftenreihe des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Heft 20, Göttingen 1975, S. 115 ff.

Weyer, Willi — Die Funktionalreform - Inhalt - Weg - Ziel, Vortrag, verlesen am 16. 9. 1972 in Bielefeld (F.D.P. Landesverband Nordrhein-Westfalen) durch Staatssekretär Dr. Stakemeyer, in: StuGR 1972, S. 301 ff.

Weyer, Willi — Zur Funktionalreform, in: StuGR 1973, S. 78 ff.

Weyer, Willi — Vortrag des Innenministers Nordrhein-Westfalen zu Fragen der Funktionalreform v. 2. 2. 1973, in: Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 7/2435,

Düsseldorf 1973

Weyl, Heinz — Planungs- und Entwicklungspolitik in Verflechtungsgebieten - internationale Beispiele, in: StuGR 1973, S. 272 ff.

Weyl, Heinz — Der Verband Großraum Hannover. Ein Modell interkommunaler Zusammenarbeit, in: AfK Jg. 16 (1977), S. 178 ff.

Weyl, Heinz — Der Bericht zur Stadt-Umland-Frage im Raum Stuttgart, in: DÖV 1977, S. 628 ff.

Weyreuther, Felix — Das bebauungsrechtliche Gebot der Rücksichtnahme und seine Bedeutung für den Nachbarschutz, in: BauR 1975, S. 1 ff.

Weyreuther, Felix — Rechtliche Bindung und gerichtliche Kontrolle planender Verwaltung im Bereich des Baurechts, in: BauR 1977, S. 293 ff.

Weyreuther, Felix — Die Bedeutung des Eigentums als abwägungserheblicher Belang bei der Planfeststellung nach dem Bundesfernstraßengesetz, in: DÖV 1977, S. 419 ff.

Widtmann, Julius — Kommunalrecht, in: Evangelisches Staatslexikon, Hrsg. Hermann Kunst/Roman Herzog/Wilhelm Schneemelcher, 2. Aufl. Berlin 1975, Sp. 1346 ff.

Widtmann, Julius — Kommunale Selbstverwaltung, in: Evangelisches Staatslexikon, Hrsg. Hermann Kunst/Roman Herzog/Wilhelm Schneemelcher, 2. Aufl., Berlin 1975, Sp. 2295 ff.

Wiese, Rolf — Garantie der Gemeindeverbandsebene?, Schriften zum deutschen Kommunalrecht, Bd. 2, Frankfurt a.Main 1972

Wiese, Rolf — Novellierung des Kommunalselbstverwaltungsgesetzes im Saarland, in: Der Städtetag 1974, S. 114 ff.

Wiese, Rolf — Der Mindespflichtaufgabenkatalog der Bezirksvertretungen in Nordrhein-Westfalen, in: Der Städtetag 1974, S. 135 ff.

Wiese, Rolf — Funktionalreform - Quo vadis?, in: Der Städtetag 1974, S. 181 ff.

Wiese, Rolf — Zur Entwicklungsplanung im Kreis, in: Der Städtetag 1974, S. 536 ff.

Wiese, Rolf — Bezirksverfassungen in Nordrhein-Westfalen, in: Der Städtetag 1975, S. 78 ff.

Wiese, Rolf — Die Neuordnung der Kreisstufe, Bemerkungen zum Kreisstufenbericht der Innenministerkonferenz, in: Der Städtetag 1975, S. 540 ff.

Wiese, Rolf — Zum Stand der Funktionalreform, in: Neuordnung der Verwaltung. Ein Beitrag zur Funktionalreform, Neue Schriften des Deutschen Städtetages, Heft 31, Köln 1975, S. 9 ff.

Wiese, Rolf — Die großen kreisangehörigen Städte in der Funktionalreform, in: Neuordnung der Verwaltung. Ein Beitrag zur Funktionalreform, Neue Schriften des Deutschen Städtetages, Heft 31, Köln 1975, S. 79 ff.

Wiese, Rolf — Probleme der Funktionalreform im Kreis, SKV 1975, S. 226 ff.

Wilhem, Fritz — Um den künftigen Standort der Landkreise, in: BayBgm. 1971, S. 321 ff.

Wilhelm, Fritz — Die Kreise in der Funktionalreform, in: Der Landkreis 1974, S. 217 ff.

Wilhelm, Fritz — Zur Situation der kommunalen Selbstverwaltung, in: Eildienst Landkreistag NW 1975, S. 249 ff.

Wilhelm, Fritz — Kommunale Selbstverwaltung heute und Probleme der Kreise, in: Der Landkreis 1975, S. 463 ff.

Wilhelm, Fritz — Aktuelle Forderungen der Landkreise, in: Der Landkreis 1977, S. 203 ff.

Winterstein, Horst — Funktionalreform in Hessen, in: Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen, Tagungsbericht, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin, Februar 1977, S. 101 ff.

Wintrich, Josef
Lechner, Hans — Die Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Die Grundrechte. Handwörterbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte, Bd. 3, 2. Halbband, Berlin 1959, S. 643 ff.

Witte, Eberhard — Entscheidungsprozesse, in: Handwörterbuch der Organisation, Hrsg. Erwin Grochla, Stuttgart 1969, unveränderter Nachdruck 1973. S. 498 ff.

Wittig, Peter — Zum Standort des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes im System des Grundgesetzes, in: DÖV 1968. S. 817 ff.

Wittkämper, Gerhard W. — Funktionale Verwaltungsreform. Eine systematische Darstellung von Hauptproblemen mit Dokumentation 1: Parteiprogramme zur Verwaltungsreform, Dokumentation 2: Vier Reden zur Verwaltungsreform, Stuttgart 1978

Wohl der Allgemeinheit und öffentliche Interessen. Vorträge und Diskussionsbeiträge der 36. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Schriften der Hochschule Speyer, Bd. 39, Berlin 1968, mit Beiträgen von Carl Hermann Ule (S.7,125), Fritz Duppré (S.9), Hans Ryffel (S. 13), Roman Schnur (S. 57), Erich Becker (S. 73), Reinhard Schaeder (S. 92), Hans Heinrich Rupp (S. 116) und Johannes Baumann (S. 149)

Woite, Manfred — Die Kompetenzaufteilung im Landkreis und im Amt. Zur Bedeutung der sogenannten Kompetenz-Kompetenz der Landkreise und Ämter, Köln 1963 = Diss.jur., Münster 1962

Wolff, Hans Julius
Bachof, Otto — Verwaltungsrecht I (Die öffentliche Verwaltung, Grundlagen des materiellen Verwaltungsrechts, Allgemeine Institutionen des Verwaltungsrechts), Ein Studienbuch, 9. Aufl., München 1974

Wolff, Hans Julius
Bachof, Otto — Verwaltungsrecht II (Organisations- und Dienstrecht). Ein Studienbuch, 4. Aufl., München 1976

Wollenschläger, Miachael — Immanente Schranken des Asylrechts, Diss. jur., Würzburg 1972

Wollny, Paul — Die Sozialstaatsklausel in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, in: DVBl. 1972, S. 525 ff.

Wolter, Klaus — Verwaltungsreform im zentralen Regierungsapparat (Administrative Reform in the Central Gouvernmental Apparatus). Konferenz der Europäischen Gruppe für öffentliche Verwaltung (EGPA) innerhalb des Internationalen Institute of Administrative Science (IIAS), in: DÖV 1977, S. 47 ff.

Wormit, Hans-Georg — Ausgleichende Aufgaben der Landkreise, in: Gemeinschaftsaufgaben zwischen

Bund, Ländern und Gemeinden. Vorträge und Diskussionsbeiträge des 92. Staatswissenschaftlichen Fortbildungskursus der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Schriften der Hochschule Speyer, Bd. 11, Berlin 1961, S. 95 ff.

Worms, Bernhard — Aussprache zur Regierungserklärung zur Funktionalreform, in: Landtag Nordrhein-Westfalen, Plenarprotokoll 8/13 v. 29. 1. 1976, S. 504 ff.

Worms, Bernhard — Aussprache zum Bericht der Landesregierung Nordrhein-Westfalen gem. §§ 20, 23 Landesplanungsgesetz Nordrhein-Westfalen, in: Landtag Nordrhein-Westfalen, In der Debatte: Landesentwicklung, 8. Wahlperiode, Plenarprotokoll v. 15. Dezember 1977, Hrsg. Der Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1978, S. 10 ff.

Worms, Bernhard — Funktionalreform, in: Landtag Nordrhein-Westfalen, In der Debatte: Landesentwicklung, 8. Wahlperiode, Plenarprotokoll v. 16. 12. 1977, Hrsg. Der Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1978, S. 22 ff.

Wortmann, Wilhelm — Aufgaben der Regionalplanung, in: Die Ordnung des größeren Raumes (Referate der Arbeitstagung des 7. Deutschen Volksheimstättentages), Köln 1964, S. 23 ff.

Wrage, Volkhard — Taktik der Territorialreform, in: Analysen, Tatbestände, Programme, Schriftenreihe des Kreises Unna, Bd. 2, Köln/Berlin 1973

Wrage, Volkhard — Erfolg der Territorialreform, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 56, Berlin 1975

Wrage, Volkhard — Reformen - und kein Ende?, in: Der Landkreis 1978, S. 24 ff.

Zacher, Hans F. — Was können wir über das Sozialstaatsprinzip wissen?, in: Hamburg, Deutschland, Europa. Beiträge zum deutschen und europäischen Verfassungs-, Verwaltungs- und Wirtschaftsrecht. Festschrift für Hans Peter Ipsen zum 70. Geburtstag, Hrsg. Rolf Stödter/ Werner Thieme, Tübingen 1977, S. 207 ff.

Zeh, Wolfgang — Die Rechtsstellung der kommunalen Ebene in den Beratungen der Enquête-Kommission Verfassungsreform, in: Der Landkreis 1977, S. 252 ff.

Zeidel — Kommunaldebatte im Deutschen Bundestag am 7. 11. 1974, in: Schriftenreihe des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Heft 20, Göttingen 1975, S. 168 ff.

Zeidler, Karl — Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Bedenken gegen die Errichtung einer Anstalt des öffentlichen Rechts "Zweites Deutsches Fernsehen", in: Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Probleme des Staatsvertrages über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts "Zweites Fernsehen", H. 2, Hrsg. Bayerischer Rundfunk 1963, S. 25 ff.

Zeidler, Wolfgang — Die Verwaltungsrechtsprechung in den Spannungsfeldern unserer Gesellschaft, in: DVBl. 1971, S. 565 ff.

Zeitel, Gerhard
Ganter, Ralph — Die Kreisfinanzen, ihre Struktur und Stellung im Finanzsystem - Reformprobleme, Der Kreis. Ein Handbuch. Hrsg. Verein für die Geschichte der Deutschen Landkreise e.V., Zweiter Band, Köln/Berlin 1976, S. 314 ff.

Ziebill, Otto — Bürgerschaftliche Verwaltung, Stuttgart/Köln 1954

Ziebill, Otto — Die kommunalen Spitzenverbände, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Hrsg. Hans Peters, Bd. 1, Kommunalverfassung, Heidelberg 1956, S. 581 ff.

Ziebill, Otto — Die kommunalen Spitzenorganisationen als Interessenverbände?, in: AfK Jg. 7 (1968), S. 207 ff.

Ziebill, Otto — Politische Parteien und kommunale Selbstverwaltung, Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften, Bd. 7, 2. Aufl., Stuttgart 1972

Ziegler, Hartwig F. — Entstehung und Verfassung des Verbandes Großraum Hannover, in: Neues Archiv für Niedersachsen 1967, S. 292 ff.

Ziegler, Hartwig F. — Der Verband Großraum Hannover an der Arbeit, in: Kommunalwirtschaft 1968, S. 203 ff.

Ziegler, Hartwig F. — Art: Verband Großraum Hannover, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Bd. III, 2.Aufl., Hannover 1970, Sp. 3528 ff.

Ziegler, Jürgen — Zum Vertrauensschutz im Bodenverkehrsrecht und zu dessen Reform, in: DÖV 1977, S. 274 ff.

Zimmerer, Hans — Die Stadt und ihr Umland. Referat und Diskussionsbeiträge auf der Hauptausschußsitzung des Bayerischen Städteverbandes a, 13. 10. 1961in Coburg, S. 32 ff.; auszugsweise wiedergegeben in dem Gutachten der KGSt. "Zwischengemeindliche Zusammenarbeit" I, Köln 1963, S. 124 ff.

Zuck, Rüdiger — Political-question-doctrin, Judicial self-restraint und das Bundesverfassungsgericht. Vortrag, gehalten am 9. 10. 1973 for den wissenschaftlichen Mitarbeitern am Bundesverwaltungsgericht, in: JZ 1974, S. 361 ff.

Zuck, Rüdiger — Die Selbstbindung des Bundesverfassungsgerichts, in: NJW 1975, S. 907 ff.

Zuhorn, Karl — Reform oder Kopie?, in: DÖV 1949, S. 49 ff.

Zuhorn, Karl — Grundlagen landschaftlicher Selbstverwaltung. Ein Beitrag zur Verwaltungsreform, Schriftenreihe der Wirtschaftlichen Gesellschaft für Westfalen und Lippe e.V., Heft XII, Münster 1951

Zuhorn, Karl
Hoppe, Werner — Gemeinde-Verfassung, Das Gemeinderecht in Nordrhein-Westfalen, Hrsg. Karl Kirsten, Bd. I, 2. völlig neubearbeitete und erweiterte Aufl., Siegburg 1962

Zuleeg, Manfred — Der Verfassungsgrundsatz der Demokratie und die Europäischen Gemeinschaften, in: Der Stadt Bd. 17 (1978), S. 27 ff.

Zur Theorie der allgemeinen und der regionalen Planung. Mit Beiträgen von P.G. Jansen, Bernhard Schäfers, Helmut Schelsky, H.K. Schneider, H. Schulte, Dietrich Storbeck, Klaus Töpfer und Harry Westermann, Beiträge zur Raumplanung, Hrsg. Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster, Bd. 1, Gütersloh 1969

Zweites Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung und Kreisordnung, in: Eildienst Landkreistag NW 1978, S. 33 ff.

Abkürzungsverzeichnis

a.	aus
a.A.	anderer Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
Abschn.	Abschnitt
abw.M.	abweichende Meinung
AfK	Archiv für Kommunalwissenschaften
Amtsbl.	Amtsblatt
Anm.	Anmerkung
Anl.	Anlage
AOK	Allgemeine Ortskrankenkasse
Art.	Art.
AS	Amtliche Sammlung von Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz (Koblenz)
A.U.	Amtlicher Umdruck
Aufl.	Auflage
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
B	Beschluß
Ba.-Wü.	Baden-Württemberg
BauR	Zeitschrift für Baurecht
Bay.	Bayern
BayBgm.	Bayerischer Bürgermeister
BayVBl.	Bayerisches Verwaltungsblatt
BBauG	Bundesbaugesetz
Bd.	Band
BDA	Bund Deutscher Architekten
bes.	besonders
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
BImschG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BK	Bonner Kommentar
Brem.	Bremen
BROG	Bundes-Raumordnungsgesetz
BSG	Bundessozialgericht
BSGE	Entscheidungen des Bundessozialgerichtes
Bspr.	Besprechung
BT	Bundestag
B.	Beschluß

BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BWVPr.	Baden-Württembergische Verwaltungspraxis
bzw.	beziehungsweise
ca.	cirka
CDU	Christlich Demokratische Union
CSU	Christlich Soziale Union
d.	der (die/das)
dass.	dasselbe
dens.	denselben
ders.	derselbe
d.f.Fnten.	die folgenden Fußnoten
d.h.	das heißt
dies.	dieselben
DIfU	Deutsches Institut für Urbanistik
Diss.	Dissertation
DJT	Deutscher Juristentag
DLKT	Deutscher Landkreistag
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
Drs.	Drucksache
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
E.	Entscheidung
E.A.	Einstweilige Anordnung
EBBauG	Entwurf zur Änderung des Bundesbaugesetzes
EGH	Ehrengerichtshof
Erg.	Ergänzung
Erl.	Erläuterung (en)
ESVGH	Entscheidungssammlung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg
etc.	et cetera
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft

f.	folgende Seite
F.D.P.	Freie Demokratische Partei
ff.	folgende Seiten
FG	Festgabe
Fnte.	Fußnote
Fnten.	Fußnoten
FRG	Funktionalreform-Gesetz
FS	Festschrift
G.	Gesetz
GemS	Gemeinsamer Senat der obersten Bundesgerichte
Ges.Bl.	Gesetzblatt
GewArch.	Gewerbe-Archiv
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
ggf.	gegebenenfalls
GO	Gemeindeordnung
GR	Geschäfts-Register
GrRG-B	Großraum Braunschweig
GrRH	Großraum Hannover
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
H.	Heft
Habil.	Habilitation
HandwO	Handwerksordnung
HBKWP	Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis
Hess.	Hessen
h.M.	herrschende Meinung
HochschulG	Hochschul-Gesetz
Hrsg.	Herausgeber
hrsg.	herausgegeben
HS	Halbsatz
i.d.F.	in der Fassung
ILS	Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes NW
insbes.	insbesondere
i.S.	im Sinne
i.V.m.	in Verbindung mit

Jg.	Jahrgang
JR	Juristische Rundschau
jur.	juristische
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
Kap.	Kapitel
KGSt.	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
KPBl.	Kommunalpolitische Blätter
KPD	Kommunistische Partei Deutschlands
KSDLKT	Kommunalwissenschaftliche Schriften des deutschen Landkreistages
KSVG	Kommunales Selbstverwaltungsgesetz
LDS	Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik NW
LEP	Landesentwicklungsplan
LKrO	Landkreisordnung
LKT NW	Nordrhein-Westfälischer Landkreistag
LPlanungsG	Landesplanungsgesetz
LS	Leitsatz
LSG	Landessozialgericht
LT	Landtag
M.	Meinung
m.	mit
MBl.	Ministerialblatt
m.d.Hinw.	mit dem Hinweis
MDR	Monatszeitschrift für Deutsches Recht
m. Hinw.	mit Hinweis
Mitt.	Mitteilungen
nachf.	nachfolgend
Nachw.	Nachweise
NDR	Norddeutscher Rundfunk
Nds.	Niedersachsen
NF	Neue Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift

NS	Nationalsozialismus
NSDStT	Neue Schriften des Deutschen Städtetages
NW	Nordrhein-Westfalen
nw	nordrhein-westfälisch
NWP	Nordrhein-Westfalen Programm
ÖffBauBoR	Das öffentliche Bau- und Bodenrecht
o.J.	ohne Jahr
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVGE	Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster sowie für die Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein in Lüneburg
PGZ	Preussische Gemeindezeitschrift
PlafeR	Planfeststellungsrecht
PolG	Polizeigesetz
PVG	Polizeiverwaltungs-Gesetz
RdJB	Recht der Jugend und des Bildungswesens
Rdn.	Randnummer
RG	Reichsgericht
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
Rh.-Pf.	Rheinland-Pfalz
Rspr.	Rechtsprechung
RV	Reichsverfassung
RVBl.	Reichsverwaltungsblatt
RVO	Rechtsverordnung
S.	Seite
s.	siehe
Saarl.	Saarland
Schl.-H.	Schleswig-Holstein
SDStuGB	Schriftenreihe des Deutschen Städte- und Gemeindebundes
SG	Sozialgericht
SGK	Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik
SKV	Staats- und Kommunalverwaltung

sog.	sogenannt
Sp.	Spalte
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StabG	Stabilitätsgesetz
StBauFG	Städtebauförderungsgesetz
StenB	Stenografische Berichte
StGB	Strafgesetzbuch
StGH	Staatsgerichtshof
StGHE	Entscheidungen des Staatsgerichtshofs
StuGB	Städte- und Gemeindebund
StuGR	Städte- und Gemeinderat
SVR	Siedlungsverband Ruhrkohlebezirk
Tn.	Textnummer
Tz.	Textziffer
u.	und
u.a.	und andere
umfangr.	umfangreich
Urt.	Urteil
usw.	und so weiter
UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
v.	vom
Verf.	Verfassung
VerfG	Verfassungsgericht
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VerfGH Bay.	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
VerfGH NW	Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
VerfGH Rh.-Pf.	Verfassungsgerichtshof für das Land Rheinland-Pfalz
VerfGH Saarl.	Saarländischer Verfassungsgerichtshof
VerwArch.	Verwaltungsarchiv
VerwRspr.	Verwaltungsrechtsprechung
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VGH Ba.-Wü.	Verwaltungsgerichtshof für das Land Baden-Würtemberg
VGH Bay.	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
VGH Saarl.	Saarländischer Verwaltungsgerichtshof

vgl.	vergleiche
Vorl.	Vorlage
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
w.	weitere(n)
WRV	Weimarer Reichsverfassung
zahlr.	zahlreich(e/en)
z.B.	zum Beispiel
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht
Ziff.	Ziffer
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
z.T.	zum Teil

Erster Teil: Grundlagen und Ausgangspunkte

§ 1

Kommunale Funktionalreform als Bestandteil einer umfassenden Verwaltungsreform

Die zunehmende Technisierung und Spezialisierung, die Komplexität der Lebensverhältnisse in der modernen "funktionsteiligen Leistungsgesellschaft" sowie das in der Forderung nach Teilhabe an staatlichen Leistungen zum Ausdruck kommende wachsende Anspruchsdenken der Bürger (1)

1) Vgl. etwa BVerfG, Urt. v. 18. 7. 1972 - 1 BvL 32/70 u. 25/71 - BVerfGE 33, S. 303 = DVBl. 1972, S. 725 = DÖV 1972, S. 606 = NJW 1972, S. 1561 (Numerus-clausus); Albert von Mutius, Grundrechte als "Teilhaberechte", VerwArch. Bd. 64 (1973), S. 183; BVerfG, Urt. v. 29. 5. 1973 - 1 BvR 424/71 u. 325/72 - DVBl. 1973, S. 536 (538) - Nieders. HochSchG.

führen zu einer immer stärker werdenden Einflußnahme und planenden Gestaltung durch den Staat, dessen Bedeutung in allen Lebensbereichen ständig zunimmt. Zugleich wächst aber auch die Abhängigkeit der Bürger von den Auswirkungen staatlicher Tätigkeit, deren frei gestaltbarer und formbarer Lebensraum sich ständig verringert (2).

2) Stadt-Umland-Gutachten Bayern, 1974, S. 70 f; Ernst Forsthoff, Die Daseinsvorsorge und die Kommunen, 1958, S. 4 f; ders., Strukturwandlung der mordernen Demokratie, 1974.

Der permanente Funktionszuwachs des Staates, der den "mündigen Staatsbürger" leicht in die Gefahr eines "verwalteten" oder nur "betreuten" Bürgers geraten läßt (3),

3) Stadt-Umland-Gutachten Bayern, 1974, S. 71 mit Hinweis auf Helmut Schelsky.

kann auch für das Selbstverständnis der staatlichen Institutionen nicht ohne Auswirkungen bleiben.

Besonders deutlich zeigt sich der Funktionswandel im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung, die sich seit den Arbeiten von Arnold Köttgen (4)

4) Die Krise der kommunalen Selbstverwaltung, 1931 = ders., Kommunale Selbstverwaltung zwischen Krise und Reform, 1968, S. 1 ff.

und Ernst Forsthoff (5)

5) Die Krise der Gemeindeverwaltung, 1932, S. 1 ff.

zwischen "Krise (6)

6) Erich Becker, HBKWP Bd. 1, S. 62 (102); ders., HBKWP Bd. 1, S. 113 (129); Willi Blümel, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171 (172); Willi Blümel/Michael Ronellenfitsch, Parlamentarische Untersuchungsausschüsse und kommunale Selbstverwaltung, 1978, S. 1 ff; Wolfgang Brückner, Die Organisationsgewalt des Staates im kommunalen Bereich, 1974, S. 149; Günther Dehe, Hat die kommunale Selbstverwaltung noch eine Zukunft?, Der Landkreis 1973, S. 477; Hans-Ulrich Evers, Reform oder Liquidation der Landkreise?, DVBl. 1969, S. 765; ders., Zum Rechtsgebot der Systemtreue bei Gebietsreformen, Der Städtebund 1970, S. 230 (232); Ernst Friesenhahn, Gedenkschrift für Max Imboden, 1972, S. 115 (122); Franz-Ludwig Knemeyer/Monika Motyl, Kommunale Selbstverwaltung in einer neuen Dimension, BayBgm. 1974, S. 267; Eberhard Laux, Kommunale Selbstverwaltung im Staat der 70er Jahre, AfK Jg. 9 (1970), S. 217 (Fnte. 1); Albert von Mutius, Verfassungsrechtliche Vorgaben für eine Funktionalreform im kommunalen Bereich, StuGB 1977, S. 167 (170); Herbert Scholtissek, Verfassungsprobleme zur Eingemeindung, DVBl. 1968, S. 825; Erwin Schleberger, Der Bundestag zur Lage der Städte, Gemeinden und Kreise, Der Städtetag 1974, S. 22; Heinrich Siedentopf, Stand und Zukunft der gemeindlichen Selbstverwaltung, StuGB 1975, S. 272 = Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz 1976, S. 76; Klaus Stern, Staatsrecht I, 1977, § 12, S. 293 (318); ders., Zur Revision des Grundgesetzes, DÖV 1975, S. 515; Rolf Tiggemann, Gebietsreform und Funktionalreform, StuGR 1975, S. 235; Konrad Ullrich, Zur Fehlerhaftigkeit des sog. funktionalen Selbstverwaltungsverständnisses, StuGB 1977, S. 102 (104); ders., Kritik am sog. funktionalen Selbstverwaltungsverständnis, DÖV 1978, S. 73; Frido Wagener, Die rheinland-pfälzischen Landkreis im Gefüge der Gesamtverwaltung, Der Landkreis 1977, S. 13; Werner Weber, Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, 1967, S. 31.

und Reform" (7)

7) Vgl. etwa Kommunalpolitik zwischen Krise und Reform, Festschrift für Lothar Voit, 1976, insbesondere die Beiträge Günter Püttner, Die Funktion der Kreise im sozialen Rechtsstaat, S. 115; Ernst Pappermann, Die nordrhein-westfälischen Kreise in der Funktionalreform, S. 131; Carl Böhret, Problemlösungsansätze für die Entwicklungsplanung, S. 181; Rainer Frey, Entwicklungsplanung als kommunale Aufgabe, S. 205; Karl-Heinz Naßmacher, Institutionen kommunalpolitischer Mitwirkung, S. 241; Anton Pelinka, Demokratische Theorie und demokratische Praxis, S. 265.

bewegt. Gerade auf der gemeindlichen Ebene wird der Bedeutungswandel des Staates für das soziale und wirtschaftliche Leben sowie der mit der Formel von der Leistungsverwaltung statt der klassischen Eingriffsverwaltung (8)

8) Ernst Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. 1, 1973, S. 368 ff, 410, 567 ff; Stadt-Umland-Gutachten Bayern, 1974, S. 71.

nur unzureichend beschriebene Wandel der gesamten Staatstätigkeit besonders wirksam. Dabei haben die aus der kommunalen Neugliederung hervorgegangenen vergrößerten Städte und Gemeinden (9)

9) Einen Überblick über die Gemeindegrößen nach der kommunalen Gebietsreform geben Manfred Bünermann, Die Gemeinden des 1. Neugliederungsprogramms in NW, 1970; Paul Eising, Erfahrungen bei der kommunalen Neugliederung NW 1967 - 1970, StuGR 1972, S. 154; Horst Fehre, Bilanz der Gebietsreform, StuGR 1976, S. 3; Hessen, Gemeinden und Landkreise nach der Gebietsreform, Eine Dokumentation, 1977; Heinz Köstering, Methoden der Verwaltungsreform, SKV 1971, S. 85 u. 125; ders., Abschluß der kommunalen Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen, SKV 1974, S. 354 (I), SKV 1975, S. 3 (II); Heinz Köstering/ Martin Bünermann, Die Gemeinden und Kreise nach der kommunalen Gebietsreform in NW, 1975; Herbert-Fritz Mattenklodt, Gebiets- und Verwaltungsreform in der Bundesrepublik Deutschland, 1972.

vielfach nach Einwohnerzahl und Ausdehnung die Grenzen der politischen und sozialen Integrationsfähigkeit (10)

10) Vgl. dazu Dieter Bischoff, Kommunale Neugliederung und Selbstverwaltungsgarantie, 1972, S. 14 ff; Walter Bückmann, Verfassungsfragen bei den Reformen im örtlichen Bereich, 1972, S. 82 ff, 131 ff; Werner Hoppe, Die kommu-

nale Gebietsreform im Spannungsfeld von Neuordnungsmodellen und Einzelmaßnahmen, DVBl. 1971, S. 473; Werner Hoppe/Hans-Werner Rengeling, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, 1973, S. 127; Bernhard Stüer, Abwägungsgebot, Mehrfachneugliederung und Vertrauensschutz, DVBl. 1977, S. 1; ders., Verfassungsfragen der Gebietsreform, DÖV 1978, S. 78; Frido Wagener, Neubau der Verwaltung, 1969, S. 462.

erreicht - Probleme, die durch die "ungünstigen Lebensbedingungen", die "Unwirtlichkeit" und "Enthumanisierung" vieler Großstädte (11)

11) Vgl. VerfGH NW, Urt. v. 7. 5. 1976 - VerfGH 70/74 - (Porz), abgedruckt bei Bernhard Stüer, Weitere Entwicklung der Rechtsprechung des VerfGH NW zur kommunalen Gebietsreform (Teil III), StuGR 1976, S. 257 (265); vgl. auch Hans Paul Bahrdt, Die Gemeinde in der Industriegesellschaft, 1962, S. 45; ders., Die moderne Großstadt, 1961, S. 90; Stadt-Umland-Gutachten Bayern, 1974, S. 70; vgl. auch Bernhard Stüer, Verfassungsfragen der Gebietsreform, DOV 1978, S. 78 (90).

und das von Alexander Mitscherlich so bezeichnete "betonierte Behausungselend"(12)

12) Die Unwirtlichkeit unserer Städte, 1969, S. 1 ff; ders., Thesen zur Stadt der Zukunft, 1971, S. 137; dieser Gedanke wird vom VerfGH NW, Urt. v. 6.12.1975 - VerfGH 59/74 - (Porz) aufgenommen, StuGR 1976, S.265, wobei auf die Kommunikations-, Alten- und Kinderfeindlichkeit der häufig unabhängig von Gemeindegrenzen und über diese hinweg entstandenen Ballungsräume hingewiesen wird.

noch verschärft werden. Die gestiegene Bürgermobilität (13),

13) Günther Baldauf, Zur kommunalen Gebietsreform in Verdichtungsräumen, 1971, S. 65; Willi Blümel, Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171 (190 ff); Joachim Burmeister, Verfassungstheoretische Neukonzeption der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, 1977, S. 6 ff; Gerhard Isbary, Verlust der Funktionaleinheit der Gemeinde, Polis und Regio, 1967, S. 86; Jürgen Poeschel, Verband Großraum Braunschweig und kommunale Selbstverwaltung, DÖV 1977, S. 231 (233); Gerd-Jürgen Richter, Verfassungsprobleme der kommunalen Funktionalreform, S. 132 ff; Wolfgang Roters, Kommunale Mitwirkung an höherstufigen Entscheidungsprozessen, 1975, S. 7 ff; ders., Kommunale Spitzenverbände und funktionales Selbst-

verwaltungsverständnis, DVBl. 1976, S. 359; ders., in: Ingo von Münch, zu Art. 28 GG, S. 173 ff; Hermann Scheffler, Forderungen der Gemeinden zur Neuordnung ihrer Stellung gegenüber Bund und Ländern, 1975, S. 41 (43); Edzard Schmidt-Jortzig, Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, DVBl. 1977, S. 801; ders., Zur Verfassungsmäßigkeit von Kreisumlagesätzen, 1977, S. 1 ff; ders., Bevölkerungsabnahme und kommunaler Handlungsspielraum, 1978, S. 67 (69); Heinrich Siedentopf, Entwicklungsperspektiven in der gemeindlichen Selbstverwaltung, StuGB 1977, S. 161; Konrad Ullrich, Zur Fehlerhaftigkeit des sog. funktionalen Selbstverwaltungsverständnisses, StuGB 1977, S. 102; Georg Christoph von Unruh, Gemeinderecht, 1976, S. 82 (96).

die ständige Veränderung einer vormals festgefügten örtlichen Gemeinschaft (14)

14) Peter Badura, FS Werner Weber, 1974, S. 911 (930); Wolfgang Brückner, Die Organisationsgewalt des Staates im kommunalen Bereich, 1974, S. 128; Hans-Peter Conrady, "Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft", DVBl. 1970, S. 408 (409); Hans-Hermann Dehmel, Übertragener Wirkungskreis, 1970, S. 106; Volkmar Götz, Staat und Kommunalkörperschaften in der Regionalplanung, FS Werner Weber, 1974, S. 979 (993); Rolf Grawert, Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 277; Andreas Hamann/Helmut Lenz, Art. 28 GG, S. 402; Gerhard Leibholz/Hans Julius Rinck, Art. 28 GG, S. 589; Theodor Maunz/Günter Dürig/Roman Herzog/Rupert Scholz, 1978, Art. 28 GG, Rdn. 61; Ernst Pappermann, Zur Problematik zur Kreisentwicklungsplanung, DÖV 1973, S. 505; ders., Verwaltungsverbund im kreisangehörigen Raum, DÖV 1975, S. 181 (182); ders., Die Zielrichtung der Selbstverwaltungsgarantie, DVBl. 1976, S. 766 (767); Karl-Josef Partsch, Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, 1954, S. 301; Wolfgang Roters, in: Ingo von Münch, Art. 28 GG, S. 173 (193); Edzard Schmidt-Jortzig, Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, DVBl. 1977, S. 801 (803); ders., Kommunale Organisationshoheit, 1976, Kap. 2 I 1 h; Friedrich E. Schnapp, Zuständigkeitsverteilung zwischen Kreis und kreisangehörigen Gemeinden, 1973, S. 12 ff; Klaus Stern, BK (Zweitbearbeitung Art. 28 GG, 1964), S. 38; ders., Staatsrecht I, 1977, S. 308; Konrad Ullrich, Studie zur VB Rastede, 1974, S. 9; Georg Christoph von Unruh, Gemeinderecht, 1976, S. 82 (101); Rolf Wiese, Probleme der Funktionalreform im Kreis, SKV 1975, S. 226 (228).

sowie die nicht selten befürchtete "Unregierbarkeit unserer Städte" (15)

15) Hans-Ulrich Klose, "Die Unregierbarkeit der Städte", Der Städtetag 1974, S. 456; vgl. auch die Verwaltungswissenschaftliche Fachtagung Regierbarkeit? Dezentralisation? Entstaatlichung?, 1976, besonders die Beiträge Hans-Ulrich Klose, S. 19; Hans Reschke, Regierbarkeit von Staat und Gemeinden und ihre Gefährdung, S. 27; Ulrich Becker, Aufgabenerfüllung durch verselbständigte Betriebseinheiten aus der Sicht der Großstadt, S. 91; Karl-Heinz van Kaldenkerken/Wolf Gottschalk, Verselbständigte Betriebseinheiten in der Kommunalverwaltung aus der Sicht mittlerer und kleinerer Gemeinden, S. 129; Thomas Ellwein, Entstaatlichung und Dezentralisierung als Mittel zur besseren Konfliktlösung im politischen Prozeß, S. 217; Frido Wagener, Zusammenfassung der Tagungsergebnisse, S. 239.

haben die kommunale Selbstverwaltung in der Tat in eine tiefe Krise gestürzt, die nicht leicht zu beheben ist. Auch die Kommunaldebatte 1974 im Deutschen Bundestag (16)

16) Kommunaldebatte im Deutschen Bundestag, H. 20, 1975 mit Beiträgen von Waffenschmidt (S. 43); Schmitt-Vockenhausen (S. 56); Engelhard (S. 70); Maihofer (S. 78); Schiess (S. 84); Jahn (S. 92); Apel (S. 100); Gaddum (S. 109); Wertz (S. 115); Eilers (S. 122); Scheffler (S. 129); Wendig (S. 134); Schneider (S. 139); Ravens (S. 146); Hauser (S. 152); Braun (S. 160); Gross (S. 164); Zeidel (S. 168); Vohrer (S. 173); Schmöle (S. 178); Krockert (S. 181); Maihofer (S. 183) = 128. Sitzung vom 7. 11. 1974, StenB S. 8568; vgl. Kommunaldebatte '74 im Deutschen Bundestag, StuGB 1974, S. 325; Willi Blümel, Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171 (183); Günter Seele, Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände an der Gesetzgebung und zentralen Planung, Der Landkreis 1975, S. 45 (50 f); Heinrich Siedentopf, Gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie im Verhältnis zur Raumordnung und Landesplaung, 1977, S. 9; Klaus Stern, Zur Revision des Grundgesetzes, DÖV 1975, S. 515; vgl. zur Kommunaldebatte 1977, Städtetag 1978, S. 49.

hat dies gezeigt. Als Ausweg werden seit einigen Jahren - etwa unter dem Begriff des "funktionalen Selbstverwaltungsverständnisses" (17) -

17) Ernst Pappermann, Das zwischengemeindliche Nachbarrecht, JuS 1973, S. 689 (691); ders., Zum Problem der Sonderstellung größerer Städte im Kreis, VerwArch. Bd. 65 (1974), S. 163; ders., Verwaltungsverbund im kreisangehörigen Raum, DÖV 1975, S. 181; ders., Die Zielrichtung der Selbstverwaltungsgarantie, DVBl. 1976, S. 766; ders., Verfassungsrechtliche Grundlagen der Funktionalreform im kommunalen Bereich, SKV 1976, S. 2; ders., Nochmals:

Zur Auslegung des Art. 28 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 GG, SKV 1976, S. 134; ders., Abschließend: Zur Bedeutung des Art. 28 GG für die Aufgabenverteilung zwischen Selbstverwaltungskörperschaften, SKV 1976, S. 336; ders., Funktionalreform auf der Kreisebene und im kreisangehörigen Raum, DIfU 1977, S. 213; ders., Anmerkung zu VerfGH NW, Verwaltungsrundschau 1977, S. 319; Wolfgang Roters, Kommunale Mitwirkung an höherstufigen Entscheidungsprozessen, 1975, S. 37; ders., in: Ingo von Münch, Zu Art. 28 GG, S. 173 ff, Rdn. 38, 41 ff, 48 ff, 62 f; ders., Kommunale Spitzenverbände und funktionales Selbstverwaltungsverständnis, DVBl. 1976, S. 359; Ernst Pappermann/Wolfgang Roters/Emil Vesper, Maßstäbe für die Funktionalreform im Kreis, S. 18 ff (22 f); Michael Borchmann/Emil Vesper, Reformprobleme im Kommunalverfassungsrecht, 1977, S. 170 f, 180; Rainer Frey, Kommunale Selbstverwaltung im Verfassungsstaat, 1976, S. 20 ff; Werner Ernst/Wolfgang Suderow, Die Zulässigkeit raumordnerischer Festlegungen für Gemeindeteile, 1976, S. 23; Günter Erbel, Bspr. Wolfgang Roters, Die Verwaltung, Bd. 10 (1977), S. 126 (130).

Versuche zur Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung angeboten (18),

18) Joachim Burmeister, Verfassungstheoretische Neukonzeption der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, 1977; Eberhard Laux, Kommunale Selbstverwaltung im Staat der 70er Jahre, AfK Jg. 9 (1970), S. 217; Eberhard Schmidt-Aßmann, Grundfragen des Städtebaurechts, Göttingen 1972; Ulrich Scheuner, Gemeindeverfassung und kommunale Aufgabenstellung in der Gegenwart, AfK Jg. 1 (1962), S.149; ders., Zur Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung, AfK Jg. 12 (1973), S. 1; weitere Nachweise bei Willi Blümel, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171 (244); vgl. auch Ernst Pappermann, Professorengespräch DLKT, DVBl.1973, S. 620.

die vielfach eher das Gegenteil von dem bewirken, was sie beabsichtigen: Der eigenverantwortliche Entscheidungsraum der kommunalen Selbstverwaltung wird nicht vergrößert, sondern im Ergebnis weiter eingeschränkt.

Ein anderer Weg zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung eröffnet sich durch verschiedene Reformvorstellungen, die für den Selbstverwaltungsbereich entwickelt worden sind (19).

19) Vgl. zu den Vorschlägen zur Belebung und Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung Willi Blümel, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 227 m.w.Nachw.; Manfred Rommel, Bürgernahe Politik heißt Stärkung der kommunalen Ebene, Der Städtetag 1977, S. 359; Franz-Ludwig Knemeyer, Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung durch Verwaltungsreformen?, FS Günther Küchenhoff, 1972, S. 557.

I.

Das Problemfeld der Verwaltungsreform

An Vorschlägen zur Reform der kommunalen Selbstverwaltung mangelt es in der Tat nicht. Sie sind Bestandteil einer umfassenden Konzeption für eine Verwaltungsreform (20),

20) Vgl. zum Begriff Hans-Werner Laubinger, Stichwort 'Verwaltungsreform', Evangelisches Staatslexikon, 1975, Sp. 2803, der darunter "eine Vielzahl unterschiedlicher Maßnahmen zusammenfaßt, deren gemeinsamer Zweck darin besteht, die öffentliche Verwaltung unter Ausmerzung von Mängeln den Anforderungen der Gegenwart und - soweit prognostizierbar - der Zukunft anzupassen." Vgl. zur Verwaltungsreform ferner Hans Albert Berkenhoff, Verwaltungsreform und Verbandsreform, Der Städtebund 1969, S. 117; Walter Bückmann, Probleme der Reform der örtlichen Verwaltung, StuGR 1976, S. 123; Hans-Günter Dehe, Der Kreis in unserer Zeit, SKV 1972, S. 314; Alfons Galatte, Verwaltungsneuordnung zwischen Plan und Verwirklichung, AfK Jg. 8 (1969), S. 329; Eberhard Laux, Verwaltungsreform in NW, DÖV 1969, S. 233; ders., Möglichkeiten und Grenzen einer Leistungssteigerung, Der Landkreis 1975, S. 167 (187); Manfred Lepper, Das Ende eines Experiments, Die Verwaltung Bd. 9 (1976), S. 478; Wilhelm Loschelder, Verwaltungsreform, DÖV 1969, S. 225; Albert von Mutius, Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Funktionalreform, StuGB 1977, S. 167 (168); Ulrich Scheuner, Zur kommunalen Verwaltungsreform, AfK Jg. 8 (1969), S. 209; Roman Schnur, Voraussetzungen der Verwaltungsreform, 1966, S. 43; ders., Widerstände und Schwierigkeiten bei Verwaltungsreformen, DVBl. 1970, S. 753; Klaus Stern, Geleitwort, AfK Jg. 8 (1969), S. 205; Rudolf Stich, Rheinland-Pfalz, DÖV 1969, S. 236; Karl Streithaudt, Geheimformeln der Verwaltungsreform?, 1970, S. 1 ff; Carl Hermann Ule, Verwaltungsreform, 1965, S. 53; Georg Christoph von Unruh, Betrachtungen zur Verwaltungsreform, DÖV 1971, S. 433; ders., Der Verwaltungsreformvorschlag eines Praktikers, Die Verwaltung Bd. 9 (1976), S. 111; Klaus Wolter, Verwaltungsreform, DÖV 1977, S. 47; Werner Weber, Die Verwaltungs- und Gebietsreform, 1968, S. 23; Gehard W. Wittkämper, Funktionale Verwaltungsreform, 1978, S. 1 ff.

die alle Teile der öffentlichen Verwaltung umfaßt. Unter dem Oberziel, eine leistungsfähigere, billigere, bessere, überschaubarere und bürgernahe Verwaltung mit mehr Integrationskraft zu schaffen (21),

21) Zu diesen Zielen Wolfgang Andriske, Aufgabenneuverteilung im Kreis, 1978, S. 126 ff; Willi Blümel, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171 (227 ff); Michael Borchmann/Emil Vesper, Reformprobleme im kommunalen Verfassungsrecht, 1977, S. 43; Wolfgang Brückner, Die Organisationsgewalt, 1974, S. 84; Walter Bückmann, Verfassungsfragen bei den Reformen im örtlichen Bereich, 1972, S. 22; Hans-Günter Dehe, Der Kreis in unserer Zeit, SKV 1972, S. 314; Burkhard Hirsch, Verwaltung, Eildienst LKT NW 1977,S.199; Kabinettskommission zur Vorbereitung der Verwaltungsreform, Bd. 1, 1947, S. 1 ff; Bd. 2, 1948, S. 1 ff; Franz-Ludwig Knemeyer, Gesamtreform der Verwaltung, AfK Jg. 8, (1969), S. 306 (307, 310 f, 318); Hans-Werner Laubinger, 'Verwaltungsreform', 1975, Sp. 2803; Herbert-Fritz Mattenklodt, Gebiets- und Verwaltungsreform, 1972, S. 1ff; Albert von Mutius, Verfassungsrechtliche Vorgaben, StuGB 1977, S. 167; Ernst Pappermann/Wolfgang Roters/Emil Vesper, Maßstäbe für die Funktionalreform im Kreis, 1976, S. 33, 45; Werner Hoppe/Hans-Werner Rengeling, Rechtsschutz, 1973, S. 85, 105; Gerd-Jürgen Richter, Verfassungsprobleme der kommunalen Funktionalreform, 1977, S. 8; Karl-Heinz Rothe, Die Aufgaben der kreisangehörigen Gemeinden, StuGB 1974, S. 4 (7); Hermann Scheffler, Forderungen der Gemeinden, 1975, S. 41 (43); Heinrich Siedentopf, Stadt und Zukunft der gemeindlichen Selbstverwaltung, StuGB 1976, S. 272; SGK Funktionalreform, 1976, S. 9; Stadt-Umland-Gutachten Bayern 1974, S. 65; Klaus Stern, Verwaltungsreform, DÖV 1968, S. 853 (857); Klaus Stern/Günter Püttner, Grundfragen zur Verwaltungsreform, 1969, S. 11 f; Bernhard Stüer, Verfassungsfragen der Gebietsreform, DÖV 1978, S. 78 (79); Frido Wagener, Maßstäbe Ballungsrandzone, StuGR 1973, S. 237; Gerhard W. Wittkämper, Funktionale Verwaltungsreform, 1978, S. 84, 221; vgl. auch StGH Ba.-Wü., Urt. v. 8. 9. 1972 - GR 6/71 - (Landkreis Nürtingen), DÖV 1973, S. 163 (164).

gehören zur Verwaltungsreform, die vom Bund über die Länder bis in die kommunale Ebene reicht (22),

22) Albert von Mutius, Verfassungsrechtliche Vorgaben, StuGB 1977, S. 167; vgl. auch die Beiträge in: Raumordnung und Verwaltungsreform, 1973, S. 1 ff.

die Hauptkomplexe (23)

23) Vgl. Gutachten der KGSt, Bd. 1, 1963 u. Bd. 2, 1966; Gutachten Nds., Verwaltungs- und Gebietsreform, 1969; Gutachten NW, Abschn. A, 1966; Gutachten NW, Abschn. B, 1968; Gutachten NW, Abschn. C, 1968; Gutachten Schl.-H., 1968; Landesentwicklungsbericht 1976, S. 131; Franz Mayer, Vergleichende Verwaltungswissenschaften, Die Verwaltung, Bd. 10 (1977), S. 161; Bruno Merk, Gedanken zur Funktionalreform, KPBl. 1974, S. 233; Albert Nouvortne, Verwaltungs- und Gebietsreform, DÖV 1974, S. 518; Stadt-Umland-Gutachten Bayern, 1964, S. 65; Klaus Stern, Verwaltungsreform, DÖV 1968, S. 853.

- Gebietsreform
- Organisationsreform
- Funktionalreform
- Reform der Planung und Steuerung
- Finanzrechtsreform
- Reform der inneren Verfassung der Gebietskörperschaften
- Dienstrechts- und Personalreform
- Reform durch Rationalisierung.

Die Gebietsreform betrifft den räumlichen Zuschnitt der einzelnen Verwaltungsträger und deren Behörden (24).

24) Hans-Werner Laubinger, Verwaltungsreform, Sp. 2805.

Im Mittelpunkt dieser territorialen Neugliederung hat bisher die kommunale Gebietsreform (25)

25) Vgl. Wolfgang Ballke, Verfassungsgerichtliche Überprüfung, 1975; Erich Becker, Öffentliche Interessen, 1968; Wolfgang Bernhardt, Gemeindliche Gebietsreform, 1972; Herbert Bethge, Umfang des Prüfungsmaßstabes, DÖV 1972, S. 155; Birkel, Gebietsreform, KPBl. 1961, S. 1403; Diether Bischoff, Kommunale Neugliederung, 1972; Gerd Bocks, Rechtsschutz, 1970, S. 1 ff; Walter Bückmann, Verfassungsfragen, 1972; Ernst Friesenhahn, Gedenkschrift für Max Imboden, 1972, S. 115; Hubert Görg, Rechtsschutz, DVBl. 1969, S. 772; Reinhard Granderath, Kommunale Gebietsreform, DÖV 1973, S. 332; Robert Heer, Verfassungsbeschwerde, 1954; Hans-Jürgen von der Heide, Gebiets- und Verwaltungsreform, Der Landkreis 1971, S. 221; Werner Hoppe, Kommunale Gebietsreform, DVBl. 1971, S. 473; Werner Hoppe/Hans-Werner Rengeling, Rechtsschutz, 1973, m. zahlreichen weiteren Literaturangaben, S. 231; Eberhard Laux, Territoriale Neuordnung, DVBl. 1968, S. 374; Herbert-Fritz Mattenklodt, Zwischenbericht, 1970; Otto Most, Kommunale Neugliederung, 1930, S. 33; Christian Münzer, Rechtsschutz der Gemeinden, 1971; Hans Peters, Zur Reform, PGZ 1927, S. 461; Hans Schäfer, Gebietsreform, AfK Jg. 8 (1969), S. 249; Gerhard Seibert, Selbstverwaltungsgarantie, 1971; Klaus Stern/Günter Püttner, Neugliederung der Landkreise NW, 1969; Bernhard Stüer, Verfassungsfragen der Gebietsreform, DÖV 1978, S. 78; Carl Hermann Ule, Zwangseingemeindung, VerwArch. Bd. 60 (1969), S. 101; Frido Wagener, Neubau der Verwaltung, 1969, S. 99.

gestanden, deren Ergebnisse (26)

26) Vgl. dazu Willi Blümel, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171 (179); Richard Buchsbaum, Gliederung des Bundesgebietes, Der Landkreis 1975, S. 399; Rainer Frey, Verwaltungsreform in Deutschland, 1976, S. 97; Hans-Jürgen von der Heide, Struktur und Verwaltungsformen, AfK Jg.10 (1971), S. 257; Hans Pagenkopf, Kommunalrecht, Bd. 1, 1975, S. 127 ff; Hermann Soell, Gebietsreform im Stadtumland, BayVBl. 1977, S. 1 u. 44.

allerdings unterschiedlich beurteilt werden (27).

27) Willi Blümel, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171 (179); Peter Eichhorn/Heinrich Siedentopf, Effizienzeffekte, 1976; Wolfgang Loschelder, Kommunale Selbstverwaltungsgarantie, 1976; Volkhard Wrage, Taktik der Territorialreform, 1973; ders., Erfolg der Territorialreform, 1975; vgl. zu den Rechtsfolgeproblemen kommunaler Gebietsreform Friedrich Giepner, Rechtsfolgeprobleme kommunaler Gebietsreform, 1974 u. Volker Hassel, Rechtsfolgen kommunaler Gebietsreform, 1975. Von den Befürwortern der Gebietsreform wird auf die Neugliederung des Ruhrgebietes 1929 verwiesen, so Erwin Schleberger, Die kreisfreien Städte, 1977, S. 203 (206); ders., Funktionalreform, 1977, S. 241 (243); vgl. dazu kritisch Willi Blümel, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171 (219); zur damaligen Eingemeindungswelle s. R. Schmidt, Gutachten zur kommunalen Neugliederung im Ruhrkohlenbezirk, 1928; Rötger Gross, Aktuelle kommunalpolitische Fragen, StuGB 1977, S. 189. Zur Gebietsreform in Oldenburg 1933 vgl. Otto Most, Reich und Länder 1930, S. 33. Auch führe die Gebietsreform zu Stelleneinsparungen und Kostenreduzierungen, so Rötger Gross, Aktuelle kommunalpolitische Fragen, StuGB 1977, S. 189 (191); vgl. auch Burkhard Hirsch, Eildienst LKT NW 1975, S. 225; ders., Funktionalreform, StuGR 1978, S. 81; Erfahrungsbericht des Innenministers NW, 1973. Die Kritiker der Gebietsreform weisen demgegenüber auf die Erhöhung der Personalkosten, auf die Systemänderungen im Laufe der Gebietsreform sowie auf Bedenken aus den Gesichtspunkten der Bürgernähe und Überschaubarkeit der Verwaltung hin, vgl. Hans Hirsch, Ökonomische Maßstäbe, 1971; Hirsch/Sticker/Schunk, Personalkosten der Gemeinden in NW, StuGR 1974, S. 202; dies., StuGR 1974, S. 249; dies., StuGR 1974, S. 305; Werner Hoppe, Verfassungsrechtliche Grenzen, StuGR 1971, S. 278; ders., Gutachten zum Zusammenschluß der Stadt Sennestadt mit der Stadt Bielefeld, 1972; ders., Urteile des VerfGH NW zum Aachen-Gesetz, StuGR 1972, S. 257; ders., Gutachten zur kommunalen Neugliederung im Raum Kirchhellen, 1973; ders., Verfassungsrechtliche und verwaltungspolitische Aspekte, 1973, S. 63; Roman Schnur, Funktionalreform, 1975, S. 9 (Hinweis auf Systemänderungen der Gebietsreform); Bernhard Stüer, Verfassungsbeschwerden gegen Neugliederungsgesetze, StuGR 1975, S. 261; Rolf Tiggemann, Grenzen und Möglichkeiten, StuGR 1974, S. 46; ders., Zur Anwendung

landesplanerischer Grundsätze, StuGR 1974, S. 391; ders., Gebietsreform und regionale Wirtschaftspolitik, StuGR 1975, S. 121; ders., Die kommunale Neugliederung, 1977; Volkhard Wrage, Reformen - und kein Ende?, Der Landkreis 1978, S. 14. Vgl. zur Bilanz der kommunalen Gebietsreform Walter Scheel, Gemeinsame Verantwortung von Bürgern und Kommunen, Bulletin Nr. 21/1977, S. 189 f; ders., Verantwortung der Gemeinden für das staatliche Leben, StuGB 1975, S. 169; Horst Fehre, Bilanz der Gebietsreform, StuGR 1976, S. 3. Besonders heftige Reaktionen haben die Äußerungen von Bundeskanzler Helmut Schmidt (Mitbestimmung des Bürgers als Garant freiheitlicher Ordnung, Bulletin, Nr. 114/77, S. 1033 ff) hervorgerufen, der in eindrucksvoller Weise auf manche Schwachstellen der kommunalen Gebietsreform hingewiesen hat: "Hier ist in vielen Fällen in unendlicher Weise gegenüber den Bürgern gesündigt worden. Vielfach sind ohne zwingende Not generationenalte Bindungen und historisch gewachsene Gebilde zerstört worden. Wer wie ich als Bundesminister, der ich zu Zeiten von Gebietsreformen in den Bundesländern war, oder später als Bundeskanzler versucht hat, den Landesgesetzgebern klarzumachen, warum das in vielen Fällen so nicht gemacht werden darf, aber sehen mußte, mit welcher Arroganz gegenüber gewachsenen Gebilden oft vorgegangen wurde, der kann auch Ihnen den Vorwurf nicht ersparen, meine Damen und Herren, daß auch in den Kommunen vielfältig die angeblich entstehende bessere Rationalität der Verwaltungsabläufe aus z. T. mir sehr durchsichtigen Gründen viel zu optimistisch an die Wand gemalt worden sind. Jedenfalls kam vielfach hinterher für die hauptamtlichen Kommunalpolitiker, soweit sie in ihren Ämtern nicht überflüssig wurden, auch noch eine stellenplanmäßige Verbesserung heraus." Die Gebietsreform wird als "schreckliche, zerstörerische Operation" bezeichnet, über die man nicht schweigen dürfe, "weil das Geschehen in einigen Fällen sicherlich zurückgedreht werden kann und auch sollte, und zum anderen, weil hier Lehren für zukünftiges Verhalten zu ziehen sind." "Mir machen nicht nur die Landkartenzeichner Sorge, die nicht wissen, wo genau sie die neuen Flußtalbezeichnungen hinschreiben sollen - obwohl auch das ein Ärgernis ist -, sondern mir macht die Geschichtslosigkeit Sorgen, die sich über gewachsene Meinungen, über gewachsene Bewußtseinsinhalte des Bürgers hinwegsetzt, die aus einer Gemeindevertretung eine Ortsvertretung, aus einem Bürgermeister einen Ortsvorsteher macht, ohne in Rechnung zu stellen, daß damit ein Verlust an demokratischer Substanz einhergehen kann." Diese Feststellungen sind vielfach auf große Betroffenheit gestoßen, wie die Äußerungen dazu zeigen, vgl. Burkhard Hirsch, Funktionalreform, 1978, S. 28; Bernhard Worms, Aussprache zum Bericht der Landesregierung NW, 1978, S. 10 (11). Zu den Kosten der kommunalen Gebietsreform vgl. außerdem z.B. für Baden-Württemberg: Stellungnahme der Landesregierung zu Beschlüssen des Landtags, 1976, S. 19 f; für Niedersachsen: Antwort der Landesregierung v. 22.12.1976, 1976; für Nordrhein-Westfalen: Antwort der Landesregierung v. 3. 11. 1976 auf die kleine Anfrage 551, 1976;

dazu insgesamt Willi Blümel, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171 (180 Fnte. 36 u. 40); zur Bewertung durch den Bürger vgl. Birkendahl, Bürgerumfrage im Anschluß an die Gebietsreform, StuGR 1976, S. 120; Gebietsreform, Alle Macht den Bürokraten, Der Spiegel Nr. 23/1977, S. 74. Zur Bewertung aus der Sicht der Verwaltung Stephan Grüter, Personalentwicklung in Meerbusch, StuGR 1975, S. 198.

Die gebietliche Neuordnung der Länder nach Art. 29 GG ist dem gegenüber - trotz einiger Anläufe (28) -

28) Sachverständigen-Ausschuß für die Neugliederung des Bundesgebietes (Luther-Kommission), 1955; Sachverständigen-Kommission für die Neugliederung des Bundesgebiets (Ernst-Kommission), Bd. 1 (Vorschläge zur Neugliederung), 1973 u. Bd. 2 (Materialien zum Bericht), 1973; Reinhard Timmer, Neugliederung des Bundesgebietes, 1973; Franz Petri, Die gebietliche Neuordnung nach Art. 29 GG, 1973, S. 34; Günter Püttner, Die Länderneugliederung, DÖV 1971, S. 540.

vorerst auf der Strecke geblieben (29).

29) Dies gilt erst recht für eine Gebiets- und Verwaltungsreform im europäischen Raum, vgl. dazu Klaus Wolter, Verwaltungsreform im zentralen Regierungsapparat, DÖV 1977, S. 47.

Als Folgemaßnahmen aus der kommunalen Gebietsreform ergeben sich verschiedene Organisationsreformen, etwa die Sparkassenneugliederung (30)

30) So sollen nach § 32 Sparkassen-Gesetz NW in Anpassung an die Ergebnisse der kommunalen Neugliederung die Sparkassen insbesondere durch Bildung von Zweckverbänden vereinigt oder Haupt- und Zweigstellen auf andere Sparkassen übertragen sowie ihre Gewährträgerschaft geregelt werden, wenn dies der Erhaltung und Schaffung leistungsfähiger Sparkassen dient. Werden entsprechende Vereinbarungen nicht innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten des Gesetzes über die Gebietsänderungen vorgelegt, so kann der Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr im Einvernehmen mit dem Innenminister nach Anhörung der betroffenen Sparkassen, ihrer Gewährträger und des Sparkassen- und Giroverbandes durch Rechtsverordnung die erforderlichen Anordnungen treffen, vgl. §§ 31 - 33 Sparkassen-Gesetz NW sowie Landesentwicklungsbericht NW 1976, S. 133; zu den umstrittenen Auswirkungen der Gebietsreform auf die Sparkassenorganisation vgl. Werner Hoppe, Die Auswirkungen der kommunalen Gebietsreform auf das Sparkassenwesen in NW, StuGR 1976, S. 88; Friedrich Wilhelm Heinrichs, Neuordnung des Sparkassenwesens, StuGR 1977, S. 177; Thomas Brzoska, Die öffentlich-rechtlichen

Sparkassen, 1976 mit Besprechung Werner Hoppe, DVBl. 1977, S. 839; Michael Nierhaus, Sparkassen und kommunale Gebietsreform, VerwArch. Bd. 67 (1976), S. 266; Klaus Stern/Michael Nierhaus, Rechtsfragen der Neuordnung des Sparkassenwesens, 1976 m. Besprechung Werner Hoppe, DVBl. 1977, S. 57; Peter Weides, Sparkassen und kommunale Gebietsänderungen, StuGR 1978, S. 85. Für Niedersachsen vgl. das Gesetz über die Auswirkungen der Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen auf die Sparkassen v. 14. 7. 1972 (Nds. GVBl. S. 389) i.d.F. des Art. X des Achten Gesetzes zur Verwaltungs- und Gebietsreform v. 28. 6. 1977 (Nds. GVBl. S. 233); vgl. auch Willi Blümel, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171 (180) m. Hinw. auf Volker Hassel, Rechtsfolgen kommunaler Gebietsreform, 1975.

die Änderung der Organisation der ordentlichen Gerichtsbarkeit (31)

31) Vgl. für NW: Änderung der Organisation der ordentlichen Gerichtsbarkeit, Eildienst LKT NW 1978, S. 71 sowie Landesentwicklungsbericht NW 1976, S. 133. Die Neugliederung der Gerichte mit dem Ersten Gesetz zur Änderung der Organisation der ordentlichen Gerichtsbarkeit v. 24. 6. 1969 (GV NW 444) eingeleitet und sodann im Rahmen der Neugliederungsgesetze fortgeführt worden, vgl. Zweites Gesetz zur Änderung der Organisation der ordentlichen Gerichtsbarkeit v. 6. 7. 1976 (GV NW S. 257). Ein weiteres Gesetz ist in Vorbereitung (Landtagsdrucks. NW 8/2960).

und die Reform der Polizeiorganisation (32).

32) Burkhard Hirsch, Eildienst LKT NW 1975, S. 225; ders., Funktionalreform, Landesentwicklung, 1978, S. 28 (29); Neuorganisation der Polizei in NW, Eildienst LKT NW 1978, S. 29; vgl. auch Ernst Rosenow, Die Polizeiführungsakademie in Hiltrup, 1975.

Daneben ist in den Ländern vielfach eine Neuorganisation der Schulaufsicht, der staatlichen Bauverwaltung, Gewerbeaufsicht, Kriegsopferversorgung und Steuerverwaltung beabsichtigt oder bereits durchgeführt (33).

33) Vgl. für NW: Landesentwicklungsbericht NW 1976, S. 133.

Im Bereich der funktionalen Selbstverwaltung sind Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern (34)

34) In NW sind die Industrie- und Handelskammern sowie die Handwerkskammern mit Wirkung vom 1. 4. 1977 neu gegliedert worden. Dabei wurden sowohl die Konsequenzen aus der kommunalen Gebietsreform gezogen als auch durch Zusammenlegung von Industrie- und Handelskammern größere und leistungsfähigere Einheiten geschaffen, vgl. Verordnung des Ministers für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr über die Neugliederung der Industrie- und Handelskammern im Landes NW v. 1. 3. 1977 (GV NW S. 95) sowie über die Bezirke der Handwerkskammern im Lande NW v. 1. 3. 1977 (GV NW S. 95); vgl. auch Ludwig Fröhler/Joachim Kormann, Die Auswirkungen staatlicher Gebietsreformen auf den Bezirk von Handwerksinnungen GewArch. 1976, S. 313 sowie Landesentwicklungsbericht NW 1976, S. 134.

und Allgemeine Ortskrankenkassen (35)

35) Für NW: Rechtsverordnung v. 10. 5. 1977 aufgrund § 236 Abs. 4 S. 1 Reichsversicherungsordnung; vgl. zum Rechtsschutz BVerfG, B. v. 9. 4. 1975 - 2 BvR 879/73 - BVerfGE 39, S. 302 (312): "Die AOK kann in einem derartigen verfassungsgerichtlichen Verfahren nicht die Verletzung von Grundrechten oder grundrechtsgleichen Rechten geltend machen. Sie nimmt insofern öffentliche Aufgaben wahr, bei denen der Rechtsbehelf der Verfassungsbeschwerde ihr nicht zusteht." Zur Zulässigkeit und Begründetheit einer Feststellungsklage vor den Sozialgerichten hat sich eine unterschiedliche Rechtssprechung entwickelt, vgl. SG Detmold, Urt. v. 22. 11. 1977 - S 10 Kr 67/77 - (AOK Detmold), AU. S. 17: Klage zulässig und begründet, weil § 226 Abs. 4 RVO keine ausreichende Ermächtigungsgrundlage enthält; SG Münster, Urt. v. 22. 11. 1977 - S 14 Kr 94/77 - (AOK Ahaus) AU. S. 11: Klage zulässig, soweit die Feststellung gegeben wird, daß die Klägerin mit ihrer bisherigen Satzung und Organisation sowie mit ihrem bisherigen Mitgliederbestand weiterhin besteht, S. 13: Klage unbegründet, da § 226 Abs. 4 RVO eine ausreichende Ermächtigungsgrundlage enthält und richtig angewandt worden ist; SG Dortmund, Urt. v. 21. 12. 1977 - S 8 Kr 65/77 - (AOK Iserlohn) AU. S. 13: Klage unzulässig, da eine abstrakte Normenkontrolle nicht begehrt werden kann; vgl. auch zur Zulässigkeit derartiger Klagen BVerwG, B. v. 27. 11. 1964 - VII B 115/62 - DÖV 1965, S. 169; BSG, Urt. v. 25. 2. 1966 - 3 RK 38/65 - BSGE 24, S. 266; Urt. v. 24. 9. 1968 - 6 RK a 31/66 - MDR 1969, S. 172; das SG Detmold hat auch einem Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung gemäß § 123 VwGO stattgegeben, B. v. 2. 1. 1978 - S 10 Kr 143/77 - (AOK Bünde) sowie LSG NW, B. v. 17. 1. 1978 - L 16 S 2/78 LSG NW - (Beschwerde gegen einstweilige Anordnung zurückgewiesen).

von Neugliederungsmaßnahmen betroffen.

Auch die Arbeitsamtsbezirke sowie die Nebenstellen der Arbeitsämter - also Bereiche der mittelbaren Bundesverwaltung - sind in Neuordnungsüberlegungen einbezogen (36).

36) Gemäß § 189 Abs. 3 des Arbeitsförderungs-Gesetzes werden die Arbeitsamtsbezirke vom Verwaltungsrat der Bundesanstalt für Arbeit unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Zusammenhänge im Benehmen mit den beteiligten obersten Landesbehörden abgegrenzt. Entsprechend der Satzung der Bundesanstalt für Arbeit hört der Verwaltungsrat vor Entscheidungen über Einrichtung, Sitz, Bezirksabgrenzung und Auflösung von Arbeitsämtern den Verwaltungsausschuß des betroffenen Landesarbeitsamtes.

Mit der durchgeführten kommunalen Gebietsreform und der dadurch notwendig gewordenen Neuorganisation einer Vielzahl von Behörden und sonstigen öffentlichen Einrichtungen sind auch deren Einzugsbereiche neu festzulegen und Standortentscheidungen über öffentliche Einrichtungen zu treffen.

Neben einer durch die kommunale Gebietsreform veranlaßten staatlichen Neuorganisation soll durch eine Reform der Planung und Steuerung auf allen Ebenen (37)

37) Vgl. zur Regierungs- und Verwaltungsreform des Bundes Edda Müller, 7 Jahre Regierungs- und Verwaltungsreform des Bundes, DÖV 1977, S. 15; vgl. auch Siegwien Süß, Der Stand der Funktionalreform, BayVBl. 1976, S. 449.

eine Verbesserung der administrativen Entscheidungsprozesse (38)

38) Klaus Stern, Verwaltungsreform, DÖV 1968, S. 853.

herbeigeführt werden. Auch eine Kabinettsreform oder die Einführung neuer Planungsinstrumentarien, wie etwa eine Aufgabenplanung zwischen Parlament und Regierung sowie Bund und Ländern (39), werden bereits in umfangreichen Gutachten vorgeschlagen.

39) Enquête-Kommission Verfassungsreform, Zwischenbericht, 1972, S. 46 u. 49; vgl. auch Enquête-Kommission Verfassungsreform, Schlußbericht, 1976, S. 148 ff: Gemeinsame Rahmenplanung und Investitionsfinanzierung, Art. 28 a (neu) GG, vgl. ferner S. 153, 175 ff, 192.

Ein weiterer wichtiger Bereich der Verwaltungsreform ist die Finanzreform, bei der die Neufestsetzung des gemeindlichen Anteils an der Einkommensteuer, die Verminderung der Zweckzuweisungen zugunsten eine Vermehrung der freiverfügbaren Finanzmittel, die Neuordnung des horizontalen und vertikalen Finanzausgleichs, eine aufgabengerechte Finanzausstattung und Probleme der staatlichen Konjunktursteuerung im Vordergrund stehen (40).

40) Vgl. dazu eingehend Willi Blümel, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171 (199 ff) sowie Rolf Grawert, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 277 (295 ff); ferner Hartmut Borchert, Kommunalaufsicht, 1977, S. 41; Walter Bückmann, Probleme der Reform, StuGR 1976, S. 123 (127); Hans Günther Dehe, Steigende Verantwortung, DÖV 1975, S. 194 ff; Enquête-Kommission Verfassungsreform, BT-Drs. 7/5924, S. 196 f, 204 ff; Ferdinand Esser, Der kommunale Finanzausgleich, StuGR 1975, S. 59; ders., StuGR 1975, S. 393; ders., StuGR 1976, S. 99; ders., StuGR 1976, S. 311; ders., StuGR 1978, S. 37; Hendrik Göttrup, Die kommunale Leistungsverwaltung, 1973, S. 212; Horst Hacker, Die Kreisumlage, 1976, S. 357; Alfred Hartinger, Finanzkontrolle - Prüfungswesen, 1976, S. 387; Friedrich Wilhelm Heinrichs, Gemeindefinanzen '75, StuGR 1975, S. 14; ders., Zur Investitionspolitik der Gemeinden, StuGB 1976, S. 212; ders., Finanzielle Beziehungen zwischen Kreis und Gemeinden, StuGR 1976, S. 322; ders., Zur Finanzlage der kreisangehörigen Städte und Gemeinden, StuGR 1977, S. 152; ders., Die Finanzsituation der Gemeinden, StuGR 1977, S. 380; Burkhard Hirsch, Zur Funktionalreform und zum Finanzausgleich 77, StuGR 1976, S. 395; Hans Hirsch, Ökonomische Maßstäbe, 1971, S. 1 ff; Klaus Jansen, Die Kreisumlage, Der Städtetag 1976, S. 125; Richard R. Klein, Gemeindefinanzbericht 1976, Der Städtetag 1976, S. 2; Franz-Ludwig Knemeyer, Kommunale Selbstverwaltung, StuGB 1976, S. 297; Kommission für Finanzreform (Troeger-Kommission), 1966, Tz. 316 (S. 83); Rolf Krumsiek, Gemeindefinanzreform, AfK Jg. 10 (1971), S. 54; Eberhard Laux, Kommunale Aufgabenverbesserung, 1971, S. 115 (123); Erhard Meichsner, Die Finanzwirtschaft der Kreise in Zahlen, 1976, S. 413; Hans Pagenkopf, Kommunalrecht, Bd. 1, 1975, S. 23; ders., Das Gemeindefinanzsystem und seine Problematik, 1978, S. 15 ff; Werner Patzig, Die Kreise im kommunalen Finanzausgleich, 1976, S. 329; Franz Petri, Die staatlichen Zweckzuweisungen, 1977, S. 63, 73 ff; Heinz Reiss, Forderungen, StuGB 1977, S. 264; Helmut Schmidt, Mitbestimmung des Bürgers, Bulletin Nr. 114/1977, S. 1033 (1038 ff); Edzard Schmidt-Jortzig, Zur Verfassungsmäßigkeit von

Kreisumlagesätzen, Göttingen 1977, S. 1 ff; Heinrich Siedentopf, Gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie, 1977, S. 9 f; Spalink, Die Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs, StuGB 1977, S. 19; Klaus Stern, Konjunktursteuerung und kommunale Selbstverwaltung, 1968, S. E 47 ff; P. J. Tettinger, Ingerenzprobleme staatlicher Konjunktursteuerung, 1973, S. 244 ff, 255 ff; Rüdiger Voigt, Beschränkungen des kommunalen Handlungsspielraumes, StuGB 1977, S. 136 (139); Voigtländer, Die speziellen Finanzzuweisungen, Informationen des Instituts für Raumordnung 1969, S. 345; Frido Wagener, Der Landkreis im politisch-administrativen System, Der Landkreis 1977, S. 435 (438); Fritz Wilhelm, Aktuelle Forderungen, Der Landkreis 1977, S. 203; Wolfgang Zeh, Die Rechtsstellung der kommunalen Ebene, Der Landkreis 1977, S. 252; Gerhard Zeitel/Ralph Ganter, Die Kreisfinanzen, ihre Struktur und Stellung im Finanzsystem, 1977, S. 314.

Einen weiteren Schwerpunkt bildet die Reform der inneren Verfassung der Gebietskörperschaften (41).

41) Hans-Werner Laubinger, Verwaltungsreform, Sp. 2803; Manfred Lepper, Das Ende eines Experiments, Die Verwaltung Bd. 9 (1976), S. 478; Edda Müller, 7 Jahre Regierungs- und Verwaltungsreform des Bundes, DÖV 1977, S. 15.

Auf Bundesebene sind diese Fragen für die Bundesorgane und deren Verhältnis zueinander sowie zu den Landesorganen von der Enquête-Kommission Verfassungsreform eingehend untersucht worden (42).

42) Enquête-Kommission Verfassungsreform, Zwischenbericht 1972 sowie Schlußbericht 1976.

Auf der Ebene der Gemeinden und Gemeindeverbände steht die Reform der Kommunalverfassung (43)

43) Vgl. dazu Wilfried Berg, Struktur der Gemeindeverfassung, 1977, S. 35; Gerd Schmidt-Eichstaedt/Wolfgang Haus/Isabell Sander-Stade, Die Gemeindeordnungen in der Bundesrepublik Deutschland, 1975; Rudolf Ellerinmann, Grundlagen der Kommunalverfassung, Stuttgart 1957; Reinhold Jacobi, Die Kommunalverfassung in Nordrhein-Westfalen, 1977; Wolfgang Roth, Kommunalpolitik, 1971; Erwin Schleberger/Rolf Wiese, Gemeindeverfassungen in den deutschen Bundesländern, 1975; Georg Christoph von Unruh, Gemein-

derecht, 1976, S. 82; Karl Zuhorn/Werner Hoppe, Gemeinde-Verfassung, 1962, S. 23; vgl. auch Erich Becker, Gemeindeverfassung und Gemeindeverwaltung, 1955, H. 19 m. Hinw. auf die historische Entwicklung.

im Vordergrund (44),

44) Vgl. zu den Reformvorstellungen Michael Borchmann, Die Reform der Kommunalverfassung, 1975; Michael Borchmann/Emil Vesper, Reformprobleme im Kommunalverfassungsrecht, 1976, S. 43; Rainer Frey, Verwaltungsreform in Deutschland, 1976, S. 97; Erwin Schleberger, Aktuelle Probleme des Kommunalverfassungsrechts, Der Städtetag 1977, S. 540; Emil Vesper, Zur Vereinheitlichung im Kommunalrecht der Bundesländer, 1975; Paul Wengert, Intensivierung der kommunalwissenschaftlichen Forschung, DÖV 1978, S. 364.

wobei ein monistisches System oder ein dualistisches System zur Wahl stehen (45).

45) Vgl. dazu Albrecht Beckel, Zur Rechtsstellung des Bürgermeisters in NW, DVBl. 1973, S. 19; Michael Borchmann/Emil Vesper, Reformprobleme im Kommunalverfassungsrecht, 1976, S. 30; Georg Christoph von Unruh, Gemeinderecht, 1976, S. 82 (118); Karl Zuhorn/Werner Hoppe, Gemeinde-Verfassung, 1972, S. 64.

In mehreren Bundesländern, insbesondere in Niedersachsen (46),

46) Vgl. Rötger Gross, Aktuelle kommunalpolitische Fragen, StuGB 1977, S. 189: Verstärkung des Einflusses des Bürgers (Basisdemokratie); Rüdiger Michaelis, Gedanken zur Fortentwicklung des Kommunalverfassungsrechts in Niedersachsen, StuGB 1976, S. 116; vgl. besonders auch die Reformvorschläge der Niedersächsischen Sachverständigen-Kommission zur Fortentwicklung des Kommunalverfassungsrechts, 1978, die unter Vorsitz von Werner Thieme im Jahre 1975 einberufen (Der Landkreis 1975, S. 389) und unter dem Gesichtspunkt einer Neubestimmung und Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung Vorschläge zur Fortentwicklung des kommunalen Verfassungsrechts erarbeitet hat, vgl. dazu auch Werner Thieme, Fortentwicklung des kommunalen Rechts, Die demokratische Gemeinde 1975, S. 561 = Eildienst LKT NW 1975, S. 130; ders., Sachverständigen-Gutachten zum niedersächsischen Kommunalverfassungsrecht, DÖV 1978, S. 363.

Nordrhein-Westfalen (47),

47) Burkhard Hirsch, Kommunalrelevante Eröffnungsbilanz NW 75, StuGR 1975, S. 347 (349); ders., Verwaltung, Eildienst LKT NW 1977, S. 199; ders., Funktionalreform und Reform der Gemeindeverfassung, StuGR 1978, S. 81; Erich Rehn, Grundgedanken einer Neuordnung der Gemeindeverfassung NW, StuGR 1976, S. 115 (Verf. spricht sich gegen eine völlige Reformierung der Gemeindeverfassung in Richtung auf ein süddeutsches Modell aus); Bernhard Stüer, Zum Thema "Zweigleisigkeit", StuGB 1976, S. 138; vgl. auch die Gesetzentwürfe der Landesregierung NW, Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung, 1977, Zweites Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung, 1978, durch die eine Demokratisierung im kommunalen Bereich und einige kommunalverfassungsrechtliche Neuregelungen erreicht werden sollten, vgl. zu den Anlässen Bernhard Stüer, Mitwirkungsverbot, StuGR 1977, S. 169; zur Änderung der Kommunalverfassung in NW vgl. auch CDU-Landtagsfraktion NW, Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung, 1977.

Rheinland-Pfalz (48),

48) Hans Günter Dehe, Der Landkreis im Wandel, DVBl. 1975, S. 20.

im Saarland (49)

49) Erwin Schleberger, Aktuelle Probleme des Kommunalverfassungsrechts, Der Städtetag 1977, S. 540. Nach einer Koalitionsvereinbarung zwischen CDU und F.D.P. im Saarland ist vorgesehen, die Stellung des Bürgermeisters umzugestalten, geänderte Wahlzeiten und Wahlmodalitäten einzuführen sowie die Verwaltungsspitze zu einem kollegialen Verwaltungsorgan aus- und umzubauen. Auch soll die Stellung des Rates im Verhältnis zur Verwaltung geprüft, ein möglicher Informationsvorsprung der Verwaltung vor dem Rat beseitigt, seine Stellung gestärkt und die Freisetzung der Kapazitäten des Rates für die wichtigsten kommunalpolitischen Grundentscheidungen erreicht werden. Durch Bürgerverfassungen und Bürgerbegehren, zusätzliche Informationen und Einrichtungen soll die Stellung des Bürgers verbessert werden.

und in Schleswig-Holstein (50)

50) Poetzsch-Heffter, Zeitgemäße Entwicklung des Kommunalverfassungsrechts in Schl.-H., StuGB 1976, S. 136 (137) (jetzt §§ 47 a - 47 c Schl.-H. GO m. F. 1977).

sind dazu bereits konkrete Vorschläge entwickelt worden. Auch die Einführung der Ortschafts- bzw. Bezirksverfassung gehört in diesen Bereich (51) (52).

51) Wilfried Berg, Struktur der Gemeindeverfassung, 1977, S. 35 (39, 47); Willi Blümel, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171 (230 f); Michael Borchmann/Emil Vesper , Reformprobleme im Kommunalverfassungsrecht, 1976, S. 11; Johannes Krimphove, Empirische Untersuchung zur Arbeit der Bezirksausschüsse in NW, 1976; Eberhard Machalet, Die Berliner Bezirksverwaltung, 1974; Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, 1978, Art. 28 GG, Rdn. 63; Hans Pagenkopf, Kommunalrecht 1, 1975, S. 70 ff (141, 224, 229, 233, 238, 244, 249 ff, 261 ff); Reinhard Rauball, Die Gemeindebezirke, 1972; Erich Rehn, Die neue Bezirksverfassung in NW, SKV 1975, S. 66; Erwin Schleberger, Neue Kommunalverfassung in Rheinland-Pfalz, Der Städtetag 1974, S.112; ders., Aktuelle Probleme des Kommunalverfassungsechts, Der Städtetag 1977, S. 540 (543); Heinrich Siedentopf, Zu den Grenzen neuer kommunalverfassungsrechtlicher Organisationsformen, Die Verwaltung 1971, S. 279; Bernhard Stüer, Sennestadturteil, KPBl. 1973, S. 112; ders., Die Urteile des Verfassungsgerichtshofes NW zum Bielefeld-Gesetz, StuGR 1974, S. 138; Rolf Wiese, Novellierung des kommunalen Selbstverwaltungsgesetzes im Saarland, Der Städtetag 1974, S. 114 (116); ders., Der Mindestpflichtaufgabenkatalog der Bezirksvertretungen in NW, Der Städtetag 1974, S. 135; ders., Bezirksverfassungen in Nordrhein-Westfalen, Der Städtetag 1975, S. 78; Hans Julius Wolff/Otto Bachof, Verwaltungsrecht II, 1976, § 86 IV d (S. 198 f); vgl. zur demokratischen Legitimation der Bezirksvertretungen in NW BVerfG, B. v. 15. 2. 1978 - 2 BvR 134/76 u. 268/76 - DVBl. 1978, 436; vgl. kritisch auch Walter Bückmann, Bezirksverfassung, StuGR 1973, S. 360.

52) Zum gleichen Problemkreis gehört die aktueller werdende Frage, ob den in der Bundesrepublik lebenden Ausländern das aktive und passive Wahlrecht zu den Kommunalparlamenten eingeräumt werden sollte, vgl. dazu Willi Blümel, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171 (230 m.zahlr. w. Nachw.); vgl. im übrigen statt aller Karl A. Lamers, Repräsentation und Integration der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, 1977, insbes. S. 56 ff, 95 ff sowie Erwin Schleberger, Aktuelle Probleme des Kommunalverfassungsrechts, Der Städtetag 1977, S. 540 (543).

Ein weiterer Teil der Verwaltungsreform ist die Dienstrechts- und Personalreform, die durch Aus- und Weiterbildung, durch Beförderungs- und Besoldungsregeln sowie flankierende Maßnahmen die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes verbessern soll (53).

53) Walter Bückmann, Probleme der Reform der örtlichen Verwaltung, StuGR 1976, S. 123; Hans-Werner Laubinger, 1975, Sp. 2803 (2805 f); Eberhard Laux, Möglichkeiten und Grenzen einer Leistungssteigerung, Der Landkreis 1975, S.167; Franz Mayer, Vergleichende Verwaltungswissenschaften, Die Verwaltung, Bd. 10 (1977), S. 161; Klaus Stern, Verwaltungsreform, DÖV 1968, S. 853; Karl Hermann Ule, Ver-

waltung, FS Carl Heymanns, 1965, S. 53; ders., Maßnahmen der Verwaltungsreform, FS Gebhard Müller, 1970, S. 529; Frido Wagener, Verwaltungsreformpläne, FS Carl Hermann Ule, 1967, S. 137.

Das Ziel einer Leistungssteigerung wird auch durch Rationalisierung und eine Büroreform angestrebt, die sich mit einer Verbesserung der behördeninternen Aufbau- und Ablauforganisation befaßt (54).

54) Vgl. dazu Hans-Werner Laubinger, Verwaltungsreform, 1975, Sp. 2803 (2805) m.w. Hinw.; Eberhard Laux, Möglichkeiten und Grenzen einer Leistungssteigerung, Der Landkreis 1975, S. 167; Franz Mayer, Vergleichende Verwaltungswissenschaften, Die Verwaltung Bd. 10 (1977), S. 161 (163); Klaus Stern, Verwaltungsreform, DÖV 1968, S. 853; vgl. zu den Auswirkungen der Verwaltungsreform auf die Bediensteten auch Wolfgang Bittermann, Modelle und Realisierungen, Gemeindetag 1974, S. 40 (46).

Die einzelnen Reformmaßnahmen stehen in vielfacher Abhängigkeit zueinander und werden oft nur in Kombination miteinander wirksam.

II.

Das Problemfeld der Funktionalreform

Den Schwerpunkt der gegenwärtigen Bemühungen zur Verwaltungsreform bildet die Funktionalreform (55).

55) Vgl. dazu Wolfgang Andriske, Aufgabenneuverteilung im Kreis, 1978, S. 4; Hans Albert Berkenhoff, Die Funktionalreform, StuGR 1975, S. 6; Willi Blümel, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171 (234 ff m.w.zahlr. Nachw.); Walter Bogberg, Die Verwaltungsreform, BayBgm. 1971, S. 4; Wolfgang Brückner, Die Organisationsgewalt, 1974, S. 123 ff; Werner Dingfelder, Die kommunale Gebiets- und Verwaltungsreform, Der Landkreis 1974, S. 111; Joachim Ensslin, Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung durch Funktionalreform?, Bayerischer Gemeindetag 1975, S. 102; Friedel Erlenkämper, Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und Funktionalreform, Der Städtetag 1977, S. 545; Funktionalreform, KPBl. 1974, S. 47; Funktionalreform, Eildienst LKT NW 1977, S. 83; Funktionalreform, Eildienst LKT NW 1976, S. 186; Funktionalreform, Eildienst LKT NW 1977, 139; Hermann Fechtrup,

Kommunalisierung von staatlichen Sonderbehörden, Neuordnung der Verwaltung, S. 113; Rainer Frey, Verwaltungsreform in Deutschland, 1976, S. 97; ders., Kommunale Selbstverwaltung in der Funktionalreform, Demokratische Gemeinde 1977, 642; Peter Friedrichs, Strukturpolitische Auswirkungen, DIfU 1977, S. 113; Funktionalreform, KPBl. 1974, S. 47; Funktionalreform, Eildienst LKT NW 1976, S. 168; Funktionalreform, Eildienst LKT NW 1977, S. 83; Funktionalreform, Eildienst LKT NW 1977, S. 139; Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen, Tagungsbericht, DIfU, 1977; Die Funktionalreform als Fortsetzung der Gebietsreform, SDStuGB H. 22, 1975; Walter Gehring, Die Neuorganisation städtischer Verdichtungsräume, NSDStT, H. 31, 1975, S. 49; Richard Grünschläger, Funktionalreform, StuGR 1977, S. 258; Franz-Ludwig Knemeyer, Hat die kommunale Selbstverwaltung noch eine Chance?, StuGB 1976, S. 297; ders., Funktionalreform, Tagungsbericht DIfU, 1977, S. 53;Heinz Köstering, Zentralgemeinden im kreisangehörigen Raum?, StuGR 1975, S. 357; ders., Das Konzept der Funktionalreform in NW, Tagungsgericht DIfU, 1977, S. 147; ders., Ziele, Konzepte und Grenzen einer Funktionalreform, SKV 1977, S. 193; ders., Das gestufte Aufgabenmodell, Verwaltungsrundschau 1978, S. 117; Kreisstufenbericht, Erfahrungsbericht des Sonderarbeitskreises der Innenministerkonferenz der Länder zu Fragen der Kreisstufe, Der Landkreis 1976, S. 278; Bericht des Sonderarbeitskreises der Innenministerkonferenz der Länder über die Erhaltung der grundsätzlichen Einheitlichkeit der Verwaltungsorganisation der Länder bei der Verwaltungsreform im kommunalen Bereich unterhalb der Kreisebene, 1972; Axel Kröger, Die staatliche Mittelinstanz, NSDStT, H. 31, 1975, S. 27; Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, 1978, Art. 28 GG, Rdn. 53; Bruno Merk, Gedanken zur Funktionalreform, KPBl. 1974, S. 233 f; Mittelinstanzbericht, vorgelegt vom Sonderarbeitskreis der Ständigen Konferenz der Innenminister der Länder, 1973; Albert von Mutius, Die Aufgaben der kommunalen Ebene im Staatsaufbau, Tagungsbericht DIfU, 1977, S. 193; ders., Verfassungsrechtliche Vorgaben für eine Funktionalreform im kommunalen Bereich, StuGB 1977, S. 167; Neuordnung der Verwaltung, ein Beitrag zur Funktionalreform, NSDStT, H. 31, 1975; Ernst Pappermann, Die nordrhein-westfälischen Kreise in der Funktionalreform, FS Lothar Voit, 1976, S. 131; ders., Verfassungsrechtliche Grundlagen der Funktionalreform, SKV 1976, S. 2; ders., Funktionalreform auf der Kreisebene, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 213; Ernst Pappermann/Wolfgang Roters/Emil Vesper, Maßstäbe für die Funktionalreform im Kreis, 1976, S. 17; Erich Rehn, Verwaltungs- und Funktionalreform, Der Städtebund 1971, S. 309; ders., Warum Funktionalreform?, SKV 1972, S. 309; ders., Grundsätze und Ziele der Funktionalreform, StuGR 1972, S. 180; ders., Funktionalreform im Bundesstaat, StuGB 1974, S. 189; ders., Die Funktionalreform als Fortsetzung der Gebietsreform, SDStuGB, H. 22, 1975, S. 7; ders., Die Funktionalreform als Fortsetzung der Gebietsreform, StuGR 1975, S. 404; ders., Funktionalreform auf der Kreisebene, Tagungsbericht DIfU, 1977, S. 227; ders., Zum Stand der Funktionalreform, StuGR 1977, S. 281; ders., Funktionalreform vor glücklichem Abschluß?,

StuGR 1978, S. 162; Bruno Reimann, Funktionalreform, 1973, S. 218; Heinz Reiß, Funktionalreform in Nds., Tagungsbericht DIfU, 1977, S. 81; ders., Landkreise und kreisangehörige Städte und Gemeinden, StuGB 1978, S.41; Gerd-Jürgen Richter, Verfassungsprobleme der kommunalen Funktionalreform, 1977, S. 8; Bernd Rombach, Funktionalreform auf Landesebene, Tagungsbericht DIfU, 1977, S.173; Manfred Rommel, Bürgernahe Politik, Der Städtetag 1977, S. 359; Wolfgang Roters, Maßstäbe für die Funktionalreform, Demokratische Gemeinde 1976, S. 286; ders., Besprechung zu Gerd-Jürgen Richter, DÖV 1978, S. 186; Karl-Heinz Rothe, Gebietsreform zwingt zur Funktionalreform, Demokratische Gemeinde 1975, S. 363; Erwin Schleberger, Die Funktion der Kreise nach der kommunalen Gebietsreform, NSDStT, H. 31, 1975, S. 97; ders., Die kreisfreien Städte, Tagungsbericht DIfU, 1977, S. 203; ders., Funktionalreform, Tagungsbericht DIfU, 1977, S. 241; ders., Aktuelle Probleme des Kommunalverfassungsrechts, Der Städtetag 1977, S. 540; Edzard Schmidt-Jortzig, Rechtsgutachten BV Rastede; ders., Gemeinden und Kreise, DVBl. 1977, S. 801; Walter Schmitt, Funktionsverlagerung in der allgemeinen Landesverwaltung, 1969, S. 71; Friedrich E. Schnapp, Zuständigkeitsverteilung zwischen Kreis und kreisangehörigen Gemeinden, 1973; Günter Seele, Stand und Tendenzen der Funktionalreform in Bund und Ländern, Der Landkreis 1974, S. 325; ders., Aktuelle Abgrenzungsprobleme zwischen Kreisaufgaben und Gemeindeaufgaben, Der Landkreis 1976, S. 369; Heinrich Siedentopf, Die Kreise vor einem neuen Leistungs- und Gestaltungsauftrag?, DVBl. 1975, S. 13; ders., Stellungnahme zur VB Rastede, 1975; ders., Anforderungen an Funktionalreformen, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 7; ders., Funktionalreform in Rh.-Pf., ebenda, S. 67; ders., Entwicklungsperspektiven, Niedersächsischer Städteverband 1977, H. 5/6, ders., Gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie, 1977; Siegwien Süß, Funktionalreform in Bayern, BayVBl. 1975, S. 1; ders., Der Stand der Funktionalreform in Bayern, BayVBl. 1976, S. 449; Rolf Tiggemann, Gebietsreform und Funktionalreform, StuGR 1975, S. 235; Oskar Tschira, Die Funktionalreform in Bayern, FS Richard Boorberg, 1977, S. 279; Konrad Ullrich, Kritik am sog. funktionalen Selbstverwaltungsverständnis, DÖV 1978, S. 72; Hans Christian Vollert, Die Kreise und 'ihre' Städte, KPBl. 1975, S. 757; Frido Wagener, Zur zukünftigen Aufgabenstellung und Bedeutung der Kreise, DÖV 1976, S.253 (257); ders., Zukünftige Aufgabenstellung und Bedeutung der Kreise, Eildienst LKT NW 1976, S. 65 (I), S. 77 (II); ders., Anforderungen an Funktionalreformen, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 29; Frido Wagener/Gerd Kirchhoff, Forschungsprogramm Staatsorganisation, 1978, Teil 1, Abschn. 1.3: Zuständigkeitsverlagerung; Franz Weber, Funktionale Verwaltungsreform in Rh.-Pf., Kommunalwirtschaft 1969, S. 267 u. 302; Bruno Weinberger, Parlament, Regierung, öffentlicher Dienst, 1977, S. 61 (62); Rolf Wiese, Die Neuordnung der Kreisstufe, Der Städtetag 1975, S. 540; ders., Zum Stand der Funktionalreform, NSDStT, H. 31, 1975, S. 9; ders., Die großen kreisangehörigen Städte in der Funktionalreform, ebenda, S. 79; Horst

Winterstein, Funktionalreform in Hessen, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 101; Gerhard W. Wittkämper, Funktionale Verwaltungsreform, 1978, S. 14; Zuständigkeitsverteilung zwischen Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden in NW nach Abschluß der kommunalen Neugliederung (Kreiszuständigkeitsbericht), Eildienst LKT NW 1975, S. 79.

Darunter fallen zahlreiche Einzelmaßnahmen mit dem Ziel, eine bessere Aufgabenwahrnehmung herbeizuführen.

1. Definition der Funktionalreform

Der Begriff der Funktionalreform (56)

56) Vgl. dazu Hans Albert Berkenhoff, Die Funktionalreform als Fortsetzung der Gebietsreform, StuGR 1975, S. 6; Wolfgang Brückner, Die Organisationsgewalt, 1974, S. 188; Walter Bückmann, Probleme der Reform der örtlichen Verwaltung, StuGR 1976, S. 123; Burkhard Hirsch, Regierungserklärung zur Funktionalreform, Eildienst LKT NW, 1976, S. 25 = Landtag NW, Plenarprotokoll 8/13, 76, S. 497; Heinz Köstering, Ziele, Konzepte und Grenzen einer Funktionalreform, SKV 1977, S. 193; Eberhard Laux, Möglichkeiten und Grenzen einer Leistungssteigerung, Der Landkreis 1975, S. 167; Ernst Pappermann/Wolfgang Roters/Emil Vesper, Maßstäbe für die Funktionalreform im Kreis, 1976, S. 2; Erich Rehn, Grundsätze und Ziele der Funktionalreform, StuGR 1972, S. 180; ders., Warum Funktionalreform?, SKV 1972, S. 309; Walter Rudolf, Verwaltungsorganisation, 1977, S. 433 (462); Paul Sellmann, Funktionalreform, 1975, S. 1 ff; Siegwien Süß, Funktionalreform in Bayer, BayVBl. 1975, S. 1; Frido Wagener, Anforderungen an Funktionalreformen, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 29 (32); Willi Weyer, Die Funktionalreform, StuGR 1972, 1972, S. 301; Rolf Wiese, Probleme der Funktionalreform im Kreis, SKV 1975, S. 226.

wird unterschiedlich interpretiert. Überwiegend werden darunter folgende Maßnahmen verstanden:

- Bildung neuer oder Auflösung bestehender Verwaltungsebenen,
- Verlagerung von Aufgaben auf andere Träger,
- Prüfung des Aufgabenbestandes und
- Abbau entbehrlicher Genehmigungsvorbehalte.

Ziel der Funktionalreform ist es, die Zuständigkeiten auf die verschiedenen Verwaltungsebenen nach rationellen Gesichts-

punkten umfassend zu prüfen und neu zu ordnen (57),

57) Hans Albert Berkenhoff, Die Funktionalreform als Fortsetzung der Gebietsreform, StuGR 1975, S. 6; Burkhard Hirsch, LKT NW 1976, S. 497; Heinz Köstering, Ziele, Konzepte und Grenzen, SKV 1977, S. 193; Heinrich Siedentopf, Anforderungen an Funktionalreformen, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 7; Siegwien Süß, Funktionalreform in Bayern, BayVBl. 1975, S. 1; Gerhard W. Wittkämper, Funktionale Verwaltungsreform, S. 14.

wobei Bürgernähe, Effektivität und Rationalität des Verwaltungshandelns (58)

58) Walter Bogner, Die Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, BayBgm. 1971, S. 4; Wolfgang Brückner, Die Organisationsgewalt, S. 188; Bruno Merk, Gebiets- und Verwaltungsreform in Bayern, BayVBl. 1971, S. 165; Ernst Pappermann/Wolfgang Roters/Emil Vesper, Maßstäbe für die Funktionalreform im Kreis, 1976, S. 2; Willi Weyer, Die Funktionalreform, StuGR 1972, S. 301; Rolf Wiese, Probleme der Funktionalreform im Kreis, SKV 1975, S. 226

im Vordergrund stehen. In der Antwort auf eine Große Anfrage hat die Bundesregierung (59)

59) Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage, BT-Drs. 7/2409.

den Begriff der Funktionalreform wie folgt beschrieben:

"Unter Funktionalreform wird ... die Gesamtheit aller Maßnahmen verstanden, die geeignet sind, die Arbeit der öffentlichen Verwaltung in allen Ebenen, insbesondere den Dienst am Bürger, zu verbessern und das Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag günstig zu beeinflussen."

Die Funktionalreform beinhaltet daher in erster Linie eine Aufgabenverlagerung auf andere Verwaltungsträger, -ebenen und -behörden (60),

60) Wolfgang Andriske, Aufgabenneuverteilung im Kreis, 1978, S. 4; Hans Albert Berkenhoff, Die Funktionalreform als Fortsetzung der Gebietsreform, StuGR 1975, S. 6; Hans Hirsch, Regierungserklärung, Eildienst LKT NW 1976, S. 25; Gerd-Jürgen Richter, Verfassungsprobleme der kommunalen Funktionalreform, 1977, S. 8 ff.

wozu die Aufgabenverlagerung auf selbständige und teilselbständige Einrichtungen, die Aufgabenverlagerung aus Ministerien auf Generalbehörden, von der Zentralen Landesverwaltung auf die Mittelinstanzen und von dort auf die örtlichen Verwaltungseinheiten gehören (61).

61) Frido Wagener/Gerd Kirchhoff, Forschungsprogramm Staatsorganisation, 1978, Z. 1.3.

Im kommunalen Bereich wird insbesondere eine verstärkte Herabzonung von Aufgaben der staatlichen Verwaltung auf die kommunale Selbstverwaltung und innerhalb der Träger der kommunalen Selbstverwaltung von den Gemeindeverbänden auf die Gemeinden angestrebt. Ziel dieser Aufgabenverlagerung ist eine größere Bürger-, Orts- und Objektnähe der Aufgabenerledigung (62).

62) Hans Albert Berkenhoff, Die Funktionalreform als Fortsetzung der Gebietsreform, StuGR 1975, S. 6; Wolfgang Brückner, Die Organisationsgewalt des Staates, 1974, S. 118; Ernst Pappermann/Wolfgang Roters/Emil Vesper, Maßstäbe für die Funktionalreform im Kreis, S. 2 ff; Erich Rehn, Grundsätze und Ziele der Funktionalreform, StuGR 1972, S. 180; Heinrich Siedentopf, Anforderungen an Funktionalreformen, Tagungsgericht DIfU 1977, S. 7; Willi Weyer, Die Funktionalreform, StuGR 1972, S. 301.

Als Voraussetzung für eine Aufgabenverlagerung umfaßt die Funktionalreform eine Prüfung des Aufgabenbestandes und dessen Bereinigung. Das schließt eine Aufgabenkritik zur Beseitigung nicht oder nicht mehr erforderlicher Zuständigkeiten ein. Aufgabenabbau, Bereinigung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften sowie die Möglichkeit der Rationalisierung bei der Durchführung der Verwaltungsaufgaben (63)

63) Erich Rehn, Warum Funktionalreform, SKV 1972, S. 309.

sind daher ebenfalls Gegenstände der Funktionalreform (64).

64) Siegwien Süß, Funktionalreform in Bayern, BayVBl. 1975, S. 1.

Unter dem Gesichtspunkt der Rationalisierung des Verwaltungshandelns widmet sich die Funktionalreform insbesondere auch der Frage, welche Anzeige- und Mitteilungspflichten in Verwaltungsverfahren entbehrlich sind und welche Zustimmungs- und Genehmigungsvorbehalte zwischen Behörden abgebaut werden können (65).

65) Eberhard Laux, Möglichkeiten und Grenzen einer Leistungssteigerung, Der Landkreis 1975, S. 167; Siegwien Süß, Funktionalreform in Bayern, BayVBl. 1975, S. 1.

Durch eine sinnvolle Neuverteilung der Aufgaben, insbesondere die Neuordnung von Zuständigkeiten, soll die Aufgabenerledigung der Behörden rationalisiert und beschleunigt werden. Die Verwaltung wird dadurch leistungsfähiger und zugleich kostengünstiger. Für die Bürger soll die Verwaltung überschaubarer werden. Sie wird ihnen - wenn Zuständigkeiten von oben nach unten verlagert werden - auch räumlich nähergebracht.

Andere Probleme der Verwaltungsreform - etwa die Reform des Dienstrechts und der Ausbildung, die Büroreform oder die Verbesserung der Kommunalverfassung - sind nicht Bestandteil der Funktionalreform (66).

66) Heinz Köstering, Ziele, Konzepte und Grenzen einer Funktionalreform in NW, SKV 1977, S. 193.

Die als Aufgabenreform verstandene Funktionalreform hat zunächst eine Aufgabenanalyse als ersten Arbeitsschritt durchzuführen. Sodann ist eine mittel- und längerfristige Aufgabenplanung vorzunehmen, ferner eine Zielorientierung der staatlichen Aufgabenerfüllung (67) (68).

67) Walter Bückmann, Probleme der Reform der örtlichen Verwaltung, StuGR 1976, S. 123.

68) Vgl. zur Definition der Funktionalreform: Konzeption der Landesregierung für die Verwaltungsreform in Ba.-Wü., LT-Drs. V/330 sowie Bericht der Landesregierung Rh.-Pf. nach § 10 des Ersten Verwaltungsvereinfachungsgesetzes v. 6. 1. 1971, LT-Drs. VI 2617; Landesregierung NW, Regierungserklärung zur Funktional-

reform, Eildienst LKT NW 1976, S. 25; Gerhard W. Wittkämper, Funktionale Verwaltungsreform, S. 15. Wittkämper versteht unter Funktionalreform nur die Neuverteilung der Zuständigkeiten zwischen den einzelnen Verwaltungsebenen, während er die "umfassende Reform der Arbeit der öffentlichen Verwaltung und des Dienstes für den Bürger" unter dem Begriff "funktionale Verwaltungsreform" zusammenfaßt.

Einen wichtigen Teil der Funktionalreform stellt auch die Bildung neuer oder Auflösung bestehender Verwaltungsebenen dar, womit ebenfalls vielfach ein entscheidender Beitrag zu einer besseren Aufgabenwahrnehmung geleistet werden kann.

2. Zusammenhang zwischen Gebiets- und Funktionalreform

Als Teil einer umfassenden Verwaltungsreform kann die Funktionalreform nicht losgelöst betrachtet werden. Besonders mit der Gebietsreform steht sie in einem engen Zusammenhang (69).

69) Vgl. Wolfgang Andriske, Aufgabenneuverteilung im Kreis, 1978, S. 25; Bay. Gemeindetag, Zur Funktionalreform, BayBgm. 1974, S. 84; ders., Erwartungen und Hoffnungen, BayBgm. 1974, S. 504; Friedrich Bischoff, Zwischenbilanz zur Verwaltungs- und Territorialreform in Nds., DVBl. 1968, S. 369; ders., Rechtliche Aspekte einer Bodenordnung, VerwArch. Bd. 59 (1978), S. 33; Wolfgang Bittermann, Modelle und Realisierungen der Funktionalreform, Gemeindetag 1974, S. 40 (41); Hans-Günter Dehe, Der Kreis in unserer Zeit, SKV 1972, S. 314 (315); Thomas Ellwein, Entstaatlichung und Dezentralisierung als Mittel zur besseren Konfliktlösung im politischen Prozeß, 1976, S. 217; Hans Filbinger, Gemeindereform, StuGB 1976, S. 1; Rötger Gross, Die Gemeinden nach der Gebietsreform, Die Niedersächsische Gemeinde, 1975, S. 68 (69); Burkhard Hirsch, Regierungserklärung zur Funktionalreform, Eildienst LKT NW 1976, S. 25 (26); Heinz Köstering, Zentralgemeinden im kreisangehörigen Raum?, StuGR 1975, S. 357 (358); ders., Ziele, Konzepte und Grenzen einer Funktionalreform in NW, SKV 1977, S. 193 (194, 199); Kommission für die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland (Troeger-Kommission), 1966, S. 164, Tz. 569; Kreiszuständigkeitsbericht, Eildienst LKT NW 1975, S. 57 (90); Eberhard Laux, Entwicklungstendenzen der Kreisreform, Der Landkreis 1972, S. 87 (88); ders., Die Kreise in der Funktionalreform, Eildienst LKT NW 1975, S. 53; Wilhelm Lenz, Landkreisversammlung, Eildienst LKT NW 1975, S. 223; Heinrich Lowinsky, Novellierung der Landesentwicklungspläne I und II, StuGR 1977, S. 225 (226); Albert von Mutius, Verfassungsrechtliche Vorgaben, StuGB 1977, S. 167 (170); Ernst Pappermann, Die nw Kreise in der Funktionalreform, FS Lothar Voit, 1976, S. 131 (132); Ernst Pappermann/Wolfgang Roters/Emil Vesper, Maßstäbe für die Funktionalreform im Kreis, 1976, S. 12; Günter Püttner,

Stellungnahme zur VB Rastede, 1975, S. 2; ders., Stellung und Aufgaben der Kreise nach der Gebietsreform, Eildienst LKT NW 1975, S. 226; ders., Die Funktion der Kreise im sozialen Rechtsstaat, FS Lothar Voit, 1976, S. 115 (120); Erich Rehn, Grundsätze und Ziele der Funktionalreform, StuGR 1972, S. 180 (182); ders., Die Funktionalreform als Fortsetzung der Gebietsreform, SDStuGB H. 22, 1975, S. 7; ders., Die Funktionalreform als Fortsetzung der Gebietsreform, StuGR 1975, S. 404; Heinz Reiss, Landkreise und kreisangehörige Städte und Gemeinden, StuGB 1978, S. 41; Karl-Heinz Rothe, Die Aufgaben der kreisangehörigen Gemeinden, StuGB 1974, S. 4 (9); ders., Zur Kritik an der Selbstverwaltung, Die demokratische Gemeinde 1974, S. 353 (356); ders., Gebietsreform, Die demokratische Gemeinde 1975, S. 363 (365); Hans Schäfer, Gebietsreform, AfK Jg. 8 (1969), S. 249; Hermann Scheffler, Forderungen der Gemeinden, StuGR 1974, S. 172; ders., Forderungen der Gemeinden, Politikverflechtung, 1975, S. 41 (47); Dieter Schimanke, Verwaltungsreform Baden-Württemberg, 1978, S. 47; Erwin Schleberger, Die Funktion der Kreise nach der kommunalen Gebietsreform, NSDStT H. 31, 1975, S. 97 (104); Eberhard Schmidt-Aßmann, Der Ausbau der Kreisplanung in Stufen, DVBl. 1975, S. 4 (5); Hermann Schmitt-Vockenhausen, Die Funktionalreform als Fortsetzung der Gebietsreform, SDStuGB H. 22, 1975, S. 24; Franz Schuster, Einführung in die Funktional- und Territorialreform, 1971, S. 1 ff; Otto Schweins, Zentralgemeinden im kreisangehörigen Raum?, StuGR 1976, S. 8; Heinrich Siedentopf, Stellungnahme zur VB Rastede, 1975, S. 14; Gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie im Verhältnis zur Raumordnung und Landesplanung, SDStuGB H. 29, 1977, S. 56; Siegwien Süß, Funktionalreform in Bayern, BayVBl. 1975, S. 1 (2); ders., Der Stand der Funktionalreform in Bayern, BayVBl. 1975, S. 449 (451); Rolf Tiggemann, Gebietsreform und Funktionalreform, StuGR 1975, S. 235 (236, 241); Oskar Tschira, Funktionalreform in Bayern, FS Richard Boorberg, 1977, S. 279; Frido Wagener, Zur zukünftigen Aufgabenstellung und Bedeutung der Kreise, DÖV 1976, S. 253 (258), ders., Anforderungen an Funktionalreformen, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 29 (30); Willi Weyer, Zur Funktionalreform, StuGR 1973, S. 78; Gerhard W. Wittkämper, Funktionale Verwaltungsreform, 1978, S. 29.

Die Funktionalreform wird als "Fortsetzung der Gebietsreform" begriffen - ein Zusammenhang, der weitgehend unbestritten ist (70).

70) So ausdrücklich Erich Rehn, Die Funktionalreform als Fortsetzung der Gebietsreform, StuGR 1975, S. 404; a.A. anscheinend Frido Wagener, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 29 (30): Funktionalreform ist keine Fortsetzung der Gebietsreform, insbesondere nicht im Hinblick auf die Bürgernähe; vgl. demgegenüber Friedrich Bischoff, Zwischenbilanz zur Verwaltungs- und Territorialreform in Nds., DVBl. 1968, S. 369, der auf den engen Beziehungszusammenhang zur Finanzreform hinweist;

Wolfgang Bittermann, Modelle und Realisierung der Funktionalreform, Gemeindetag 1974, S. 40; Hans-Günter Dehe, Der Kreis in unserer Zeit, SKV 1972, S. 314 (315), für den die Funktionalreform das Kernstück der Verwaltungsreform bildet; Heinz Köstering, Ziele, Konzepte und Grenzen einer Funktionalreform in NW, SKV 1977, S. 193 (194); Kreiszuständigkeitsbericht, Eildienst LKT NW 1975, S. 79 (90); Ernst Pappermann, FS Lothar Voit, 1976, S. 131 (132); Rolf Tiggemann, Gebietsreform und Funktionalreform, StuGR 1975, S. 235 (241), der die Zusammenhänge zwischen Gebiets- und Funktionalreform in dem Konzept der Landesregierung NW für unzureichend hält; Oskar Tschira, Die Funktionalreform in Bayern, FS Richard Boorberg, 1978, S. 279; Rolf Wiese, Die großen kreisangehörigen Städte, LSDtT H. 31, 1975, S. 79; Bernhard Worms, Funktionalreform, 1978, S. 22.

Die engen Wechselbezüge zwischen Gebiets- und Funktionalreform ergeben sich besonders daraus, daß beide Reformwerke nach weitgehend denselben Oberzielen durchgeführt werden, die darauf angelegt sind, eine effektive und bürgernahe Verwaltung zu ermöglichen (71).

71) Bay. Gemeindetag zur Funktionalreform, BayBgm. 1974, S. 84; Wolfgang Bittermann, Modelle und Realisierungen der Funktionalreform, Gemeindetag 1974, S. 40; Hans Hirsch, Regierungserklärung zur Funktionalreform, Eildienst LKT NW 1976, S. 25 (26).

Die Gebietsreform diente dem Ziel, die kommunale Selbstverwaltung zu stärken und die Gemeinden und Kreise leistungsfähiger zu machen. Auf dieser durch die Gebietsreform geschaffenen Grundlage hat die Funktionalreform durch eine Prüfung und Neuverteilung der Aufgaben ebenfalls einen Beitrag zu einer besseren Aufgabenwahrnehmung zu leisten (72).

72) Burkhard Hirsch, Regierungserklärung zur Funktionalreform, Eildienst LKT NW, 1976, S. 25 (26); Heinz Köstering, Ziele, Konzepte und Grenzen einer Funktionalreform in NW, SKV 1977, S. 193 (194); Günter Püttner, Stellung und Aufgaben der Kreise, Eildienst LKT NW 1975, S. 226; Erich Rehn, Grundsätze und Ziele, StuGR 1972, S. 180 (182); Karl-Heinz Rothe, Zur Kritik an der Selbstverwaltung, Die demokratische Gemeinde 1974, S. 353 (356); Siegwien Süß, Funktionalreform in Bayern, BayVBl. 1975, S. 1 (2); ders., BayVBl. 1975, S.449 (451).

Die kommunale Neugliederung hat durch die Neuabgrenzung der kommunalen Gebietskörperschaften die Zuständigkeiten räumlich und sachlich erheblich geändert. Insofern war sie selbst zu einem Teil eine Zuständigkeitsreform, wobei die zentralörtliche Gliederung, siedlungsmäßige und wirtschaftliche Zusammenhänge sowie andere auch für die Aufgabenwahrnehmung wichtige Grundsätze berücksichtigt wurden (73).

73) Burkhard Hirsch, Regierungserklärung zur Funktionalreform, Eildienst LKT NW 1976, S. 25 (26); vgl. auch Kreiszuständigkeitsbericht, Eildienst LKT NW 1975, S. 79 (90). Eberhard Laux, Eildienst LKT NW 1975, S. 53 (55) hält deshalb schon eine begriffliche Trennung von Gebiets- und Funktionalreform für problematisch, jedenfalls wegen der zahlreichen Überschneidungen für nichtstimmig.

Gebietsreform und Funktionalreform stellen ein Gesamtkonzept dar (74),

74) Friedrich Bischoff, Zwischenbilanz, DVBl. 1978, S.369; Hans-Günter Dehe, Der Kreis in unserer Zeit, SKV 197[illegible], S. 314 (315); Hans Filbinger, Gemeindereform, StuGB 1976, S. 1; Eberhard Laux, Entwicklungstendenzen der Kreisreform, Der Landkreis 1972, S. 87; Albert von Mutius, Verfassungsrechtliche Vorgaben, StuGB 1977, S. 167 (170); Ernst Pappermann, FS Lothar Voit, 1976, S. 131 (132); Ernst Pappermann/Wolfgang Roters/Emil Vesper, Maßstäbe für die Funktionalreform im Kreis, 1976, S. 12; Günter Püttner, Stellung und Aufgaben der Kreise, Eildienst LKT NW 1975, S. 226; Hans Schäfer, Gebietsreform, AfK Jg. 8 (1969), S. 249; Herbert Scheffler, Forderungen der Gemeinden, 1975, S. 41 (47); Siegwien Süß, Funktionalreform in Bayern, BayVBl. 1975, S. 1 (2); Rolf Tiggemann, Gebietsreform und Funktionalreform, StuGR 1975, S. 235 (236); Rolf Wiese, Die großen kreisangehörigen Städte, LSDStT H. 31, 1975, S. 79.

wobei die Gebietsreform ohne nachfolgende Funktionalreform vielfach als "Torso" (75)

75) Vgl. etwa Erich Rehn, SDStuGB, H. 22, 1975, S. 7; Hermann Schmitt-Vockenhausen, SDStuGB, H. 22, 1975, S. 24.

oder auch als "sinnlos" (76)

76) Wilhelm Lenz, Eildienst LKT NW 1975, S. 223 -

bezeichnet wird. Gerade von den kommunalen Spitzenverbänden ist deshalb wiederholt die Forderung erhoben worden, durch eine Funktionalreform die Konsequenzen aus der Gebietsreform zu ziehen und dabei durch eine Aufgabenverlagerung nach unten der im Zuge der Gebietsreform gestiegenen Leistungs- und Veranstaltungskraft der Gemeinden und Kreise Rechnung zu tragen. Es gelte, durch eine Aufgabenverlagerung nach unten die Versprechen der kommunalen Gebietsreform einzulösen (77)

77) So Heinrich Siedentopf, Gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie, 1977, S. 56.

und so die vielfach nachteiligen Ergebnisse der Neugliederung den Betroffenen erträglicher zu machen (78).

78) Karl-Heinz Rothe, Die demokratische Gemeinde 1975, S. 363 (365), so die Hoffnung der gebietsreformgeschüttelten Gemeinden auf ein "besseres Leben nach dem Tode". Andere sehen in der Funktionalreform lediglich ein "Beruhigungs- und Schlafmittel bei schmerzlichen Operationen zu Zeiten der Gebietsreform", so Frido Wagener, Anforderungen an Funktionalreformen, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 29 (56); vgl. auch dens., Zur zukünftigen Aufgabenstellung und Bedeutung der Kreise, DÖV 1976, S. 253; zu Umfang und Gewicht möglicher Aufgabenverlagerungen vgl. auch Thomas Ellwein, Entstaatlichung und Dezentralisierung, 1976, S. 217; Heinz Köstering, Ziele, Konzepte und Grenzen, SKV 1977, S. 193 f; Franz-Ludwig Knemeyer, Funktionalreform in Bayern, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 53; Eberhard Laux, Eildienst LKT NW 1975, S. 53 (55); Albert von Mutius, Die Aufgabe der kommunalen Ebene im Staatsaufbau, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 193; Heinrich Siedentopf, Anforderungen an Funktionalreformen, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 7; ders., Funktionalreform, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 67; Frido Wagener, Anforderungen an Funktionalreformen, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 29 (56).

Wegen der durch die Gebietsreform gesteigerten Leistungs- und Veranstaltungskraft der kommunalen Gebietskörperschaften seien sowohl die Gemeinden (79)

79) Vgl. dazu Burkhard Hirsch, Regierungserklärung Eildienst LKT NW 1975, S. 25 (26); Günter Püttner, Stellungnahme VB Rastede, 1975, S. 5; Heinz Reiss, L ndkreise und kreisangehörige Städte und Gemeinden, StuGB 1978, S. 41; Karl-Heinz Rothe, Zur Kritik an der Selbstverwaltung, Demokratische Gemeinde 1974, S. 353 (356); Eberhard Schmidt-Aßmann, Der Ausbau der Kreisplanung, DVBl. 1975, S. 4 (5); Rolf Tiggemann, Gebietsreform und Funktionalreform, StuGR 1975, S. 235 (244); Willi Weyer, Die Funktionalreform, StuGR 1972, S. 301

als auch die Kreise (80)

80) Erwin Schleberger, Die Funktion der Kreise, NSDStT H. 31, 1975, S. 97 (104).

in der Lage, neue Aufgaben zu übernehmen, die bisher auf höheren Ebenen wahrgenommen worden seien. Dabei wird vielfach auf die Notwendigkeit hingewiesen, die den Konzepten der Gebietsreform zugrundeliegenden Orientierungsdaten, Wertungen, Erwägungen und Prognosen bei der Funktionalreform zu berücksichtigen und systemgerecht anzuwenden (81).

81) Wolfgang Bittermann, Modelle und Realisierungen, Gemeindetag 1974, S. 40; Heinz Köstering, Ziele Konzepte und Grenzen einer Funktionalreform in NW, SKV 1977, S. 193 (194); Heinrich Lowinski, Novellierung der Landesentwicklungspläne I und II, StuGR 1977, S. 225 (226) für die durch landesplanerische Festsetzungen bewirkte Funktionalreform; Hermann Scheffler, Forderungen der Gemeinden, 1975, S. 41 (47), der mit Recht darauf verweist, daß der Bundesgesetzgeber sich nicht systemkonform verhält, wenn er - trotz dieser Zusammenhänge - zahlreiche Aufgaben nicht auf die Gemeinden, sondern auf die Kreise überträgt; Rolf Tiggemann, Die kommunale Neugliederung in NW, 1977, S. 180 ff; Frido Wagener, Zur zukünftigen Aufgabenstellung und Bedeutung der Kreise, DÖV 1976, S. 253 (258), der sich ebenfalls für eine Systemgerechtigkeit und Konsistenz zwischen Gebiets- und Funktionalreform sowie für eine Berücksichtigung der einmal getroffenen Wertungen, Erwägungen und Prognosen bei der Funktionalreform einsetzt.

3. Verbindungs- und Überschneidungsfälle von Gebiets- und Funktionalreform

Gebiets- und Funktionalreform haben wegen ihrer Zielsetzungen und der konzeptionellen Übereinstimmungen nicht nur zahlreiche Berührungspunkte, die Reformvorhaben überschneiden sich auch vielfach und verbinden sich häufig zu einem einheitlichen, untrennbaren Maßnahmenbündel. Mehrere dieser Fälle standen bei den Staats- und Verfassungsgerichtshöfen der Länder zur Entscheidung an.

So hatte der VerfGH NW die Beschwerde einer bisher kreisfreien Stadt zu beurteilen, die im Rahmen der Gebietsreform ihre Kreisfreiheit verlor und in einen neugebildeten Kreis eingekreist wurde (82).

82) VerfGH NW, Urt. v. 7. 11. 1975 - VerfGH 64/74 - (Neuss), OVGE 30, S. 312 = NJW 1976, S. 1197 = Der Städtetag 1976, S. 207 = AfK Jg. 15 (1976), S. 92 m. Bespr. Frido Wagener, "Übergewicht" einer kreisangehörigen Stadt im Landkreis, AfK 1976, S. 26 u. Franz-Ludwig Knemeyer, Grundsatzentscheidungen zur Einkreisung kreisfreier Städte, AfK 1976, S. 85; vgl. auch Klaus Stern/Herbert Bethge, Anatomie eines Neugliederungsverfahrens, 1977, S. 249; Bernhard Stüer, Verfassungsfragen der Gebietsreform, DÖV 1978, S. 78 (79); vgl. auch Klaus Stern, Einkreisung einer kreisfreien Stadt, Der Städtetag 1976, S. 180 sowie Herbert Bethge, Das Homogenitätsprinzip bei der Neugliederung des kommunalen Raumes, StuGR 1975, S. 229.

Die durch den Landesgesetzgeber verfügte Einkreisung war einerseits eine Maßnahme der Gebietsreform, schon deshalb, weil ein neuer Kreis unter Einschluß der Beschwerdeführerin gebildet wurde. Sie war andererseits aber auch Bestandteil einer Funktionalreform, durch die der betroffenen Stadt die mit der Kreisfreiheit verbundenen zusätzlichen Kompetenzen genommen wurden (83).

83) Auch der VerfGH NW ist offensichtlich davon ausgegangen, daß die gesetzliche Regelung sowohl Elemente der Gebietsreform als auch der Funktionalreform enthielt, Die aus dem den Beteiligten unterbreiteten Fragenkatalog v. 19. 8. 1975 hervorgeht, vgl. Klaus Stern/ Anatomie eines Neugliederungsverfahrens, 1977, S. 238. Dabei wird zwischen freiwilligen Selbstverwaltungsauf-

gaben, weisungsfreien Pflichtaufgaben und Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung unterschieden, vgl. dazu auch das Urteil VerfGH NW, v. 7. 11. 1975 - VerfGH 64/74 - OVGE 30, S. 312 ff sowie Bernhard Stüer, Verfassungsfragen der Gebietsreform, DÖV 1978, S. 78 (82, Fnte. 78).

Eine Kombination von Maßnahmen der Gebietsreform und Funktionalreform lag auch der Bildung des Stadtverbandes Saarbrücken zugrunde (84).

84) VGH Saarl., Urt. v. 11. 10. 1974 - Lv 7/74 - AS Bd. 14 (1977), S. 145; auszugsweise abgedruckt auch bei Franz-Ludwig Knemeyer, Grundsatzentscheidungen zur Einkreisung kreisfreier Städte, AfK Jg. 16 (1976), S. 85; vgl. zum Stadtverband Saarbrücken auch Gesetz Nr. 886 zur Neugliederung der Gemeinden und Landkreise des Saarlandes (Neugliederungsgesetz - NGG) v. 19. 12. 1973, Amtsblatt des Saarlandes 1973, S. 852; Neufassung des kommunalen Selbstverwaltungsgesetzes (KSVG) i.d.F. v. 2. 1. 1975, Amtsblatt des Saarlandes 1975, S. 49; Manfred Eberle, Zur Reform des Stadtverbandes Saarbrücken, Der Landkreis 1978, S. 58; Klaus Maria Heinemann, Drei Jahre Stadtverband Saarbrücken, Saarländische Kommunalzeitschrift 1978, S. 93 (97); Heiko Jütte, Der Stadtverband Saarbrücken, DÖV 1978, S. 350; Karl-Heinz Rothe, Neue kommunale Aufgabenträger, DVBl. 1975, S. 529 (530 m.w.Nachw. in Fnte. 17); Erwin Schleberger, Aktuelle Probleme des Kommunalverfassungsrechts, Der Städtetag 1977, S.540 (44); Eberhard Schmidt-Aßmann, Der Städteverband als Modell kommunaler Neugliederung in Ballungsräumen, DÖV 1973, S. 109; Meinhard Schröder, Kritische Anmerkungen zu den jüngsten Verwaltungsreformen in Ballungsräumen, Verwaltungsrundschau 1977, S. 294 (296); Stadtverband Saarbrücken, Informationen, 1977; ders., Entwicklungsplanung, 1977; Frido Wagener, Stadtverband Saarbrücken, S. 16 (20, 24, 27 f).

Die durch Eingliederung vergrößerte Landeshauptstadt Saarbrücken wurde mit anderen Gemeinden zu einem Stadtverband (Gemeindeverband und Gebietskörperschaft) zusammengefaßt. Der bisherige Landkreis Saarbrücken wurde aufgelöst (85).

85) Vgl. §§ 1, 51 des Gesetzes Nr. 986 zur Neugliederung der Gemeinden und Landkreise des Saarlandes vom 19. Dezember 1973, Amtsblatt S. 852.

Die besonderen Merkmale dieser Regelung bestehen in

- der Hochzonung der Flächennutzungsplanung von den Städten und Gemeinden auf den Stadtverband,
- der Übertragung der Kreisaufgaben, die der bisherige Kragenkreis Saarbrücken hatte, auf den Stadtverband,
- der Ausschließungszuständigkeit für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben (Kompetenz-Kompetenz) für den Stadtverband sowie
- der Formulierung eines Integrationsauftrages, wonach der Stadtverband "ein der fortschreitenden Integration dienender Verband der benachbarten Gemeinden des Großraumes Saarbrücken" ist (86).

86) Vgl. § 192 Abs. 1 KSVG; vgl. zu den Einzelheiten Frido Wagener, Der Stadtverband Saarbrücken, 1977, S. 14 (24 f); Franz-Ludwig Knemeyer, Grundsatzentscheidungen zur Einkreisung kreisfreier Städte, AfK Jg. 15 (1976), S. 85 (100).

Das Modell des Stadtverbandes Saarbrücken hat Elemente der Gebietsreform, weil der bisherige Zuschnitt der Gemeinden geändert und eine neue Gebietskörperschaft Stadtverband Saarbrücken gebildet wurde. Es weist aber auch Bestandteile der Funktionalreform auf, weil die am Zusammenschluß beteiligten Gebietskörperschaften bisher wahrgenommenen Zuständigkeiten an den Stadtverband Saarbrücken oder die vergrößerte Landeshauptstadt Saarbrücken abgeben mußten (87).

87) So ist die Flächennutzungsplanung von den Städten und Gemeinden auf den Stadtverband Saarbrücken übergegangen. Die Befugnisse des Landrates als untere staatliche Verwaltungsbehörde für das Gebiet des gesamten Stadtverbandes - also auch für die Umlandgemeinden - ist auf den Oberbürgermeister der Stadt Saarbrücken übertragen worden, vgl. dazu VerfGH Saarl., Urt. v. 18. 12. 1974 - Lv 7/74 - AfK Jg. 15 (1976), S. 85; Frido Wagener, Der Stadtverband Saarbrücken im Vergleich zu anderen Lösungen der Stadt-Umland-Verwaltung, 1977, S. 14 (25).

Auch im Rahmen der Verwaltungsreform in Baden-Württemberg sind Maßnahmen der Gebiets- und Funktionalreform kombiniert worden (88).

88) Die gesetzgeberischen Reformmaßnahmen waren Gegenstand zahlreicher Verfassungsbeschwerden, die der StGH Ba.-Wü. entschieden hat, vgl. etwa StGH Ba.-Wü., Urt. v. 6. 5. 1967 - GR 1/66 - GSVGH 18, S. 1; Urt. v. 8. 9. 1972 - GR 6/71 - GSVGH 23, 1 = DÖV 1973, S. 163; Urt. v. 15. 6. 1974 - GR 1/74 - DÖV 1975, S. 58; Urt. v. 14. 6. 1974 - GR 1/74 - DÖV 1975, S. 62 m. Anm. Alfred Katz; Urt. v. 14. 2. 1975 - GR 11/74 - GSVGH 25, S. 1 = DÖV 1975, S. 385; B. v. 9. 11. 1974 - GR 4-13/74 - GSVGH 25, S. 31 (EA); Urt. v. 8. 5. 1976 - GR 2, 8/75 - GSVGH 26, S. 1 = DÖV 1976, S. 595 = NJW 1976, S. 2205; Urt. v. 4. 6. 1976 - GR 3/75 - DÖV 1976, S. 599 m. Anm. Dieter Schimanke, S. 603; Urt. v. 24. 3. 1977 - GR 5/76, 6/76 - BWVPr. 1978, S. 33; vgl. auch Ulrich von Burski, Verfassungsfragen der Gemeindereform, DÖV 1976, S. 29; ders., Die Gemeindereform, DÖV 1976, S. 810; Dieter Schimanke, Verwaltungsreform in Ba.-Wü., 1978 mit einem Überblick über die Ergebnisse der Verwaltungsreform in Ba.-Wü.

Zahlreiche Gemeinden wurden in Verwaltungsgemeinschaften (vereinbarte Verwaltungsgemeinschaften oder Gemeindeverwaltungsverbände) einbezogen. Beiden Formen ist gemeinsam, daß die beteiligten Gemeinden ihre organisatorische Existenz behalten, ihnen jedoch die alleinige Verantwortlichkeit für bestimmte, den Gesamtraum betreffende Aufgaben, entzogen und auf die Verwaltungsgemeinschaft übertragen wird. Die eigenverantwortliche Erledigung wird insoweit durch ein Mitwirkungsrecht in der Verwaltungsgemeinschaft ersetzt, das nach der Intensität der Betroffenheit, insbesondere nach dem Gewicht des Aufgabenentzuges gestuft ist (89).

89) StGH Ba.-Wü., Urt. v. 8. 5. 1976 - GR 2, 8/75 - DÖV 1976, S. 595 (zum Gemeindeverwaltungsverband): "Die einzelnen Aufgaben des Gemeindeverwaltungsverbandes sind in § 61 GemO geregelt. Die in Abs. 3 aufgezählten sog. Erledigungsaufgaben erledigt der Verwaltungsverband nach den Beschlüssen und Anordnungen der Gemeindeorgane der beteiligten Gemeinde. In diesen Angelegenheiten behält die Gemeinde das volle Sachentscheidungs- und Weisungsrecht; ihre alleinige Verantwortlichkeit bleibt sachlich erhalten. Die Gemeinde muß sich bei der Erledigung der Aufgaben allerdings des vom Verband bestimmten Personals bedienen. Bei den in § 61 Abs. 4 GemO genannten Erfüllungsaufgaben behält die Mitgliedsgemeinde in der Sache kein Entscheidungs- oder Weisungsrecht. Insoweit ist ihr die sachliche Alleinverantwortlichkeit entzogen." Zu den Erfüllungsaufgaben gehört auch die gemeindliche Flächennutzungsplanung, die auf den Gemeindeverwaltungsverband übertragen wurden. Dies hat

der StGH Ba.-Wü. verfassungsrechtlich für zulässig erklärt, weil den Gemeinden eine ausreichende Mitwirkungsmöglichkeit bei der Flächennutzungsplanung durch Beteiligung an den Entscheidungen des Gemeindeverwaltungsverbandes eingeräumt wird. StGH Ba.-Wü., Urt. v. 4. 6. 1976 - GR 3/75 - DÖV 1976, S. 599 (vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft): "Hinsichtlich der Wahrnehmung der Erledigungs- und der Erfüllungsaufgaben bestehen Unterschiede zwischen dem Gemeindeverwaltungsverband und der vereinbarten Verwaltungsgemeinschaft. Bei den Erledigungsaufgaben des § 61 Abs. 3 GemO besteht der wesentliche Unterschied darin, daß der Gemeindeverwaltungsverband eigenes Personal haben kann, dessen sich die Mitgliedsgemeinden ggf. bei der Erledigung ihrer Aufgaben bedienen müssen, während sich bei der vereinbarten Verwaltungsgemeinschaft alle Gemeinden - sowohl die erfüllende Gemeinde wie die nichterfüllenden Gemeinden - des Personals der erfüllenden Gemeinde bedienen müssen." Der StGH Ba.-Wü. hat darin keine Verletzung verfassungsrechtlicher Grundsätze gesehen, weil die Übertragung dieser Aufgaben auf die Verwaltungsgemeinschaft keine personelle oder organisatorische "Auszehrung" der Gemeinde bewirkt hat, zumal die nichterfüllenden Gemeinden das volle Sachentscheidungs- und Weisungsrecht behalten und ihre alleinige Verantwortlichkeit sachlich nicht berührt wird. Für die Wahrnehmung der Erfüllungsaufgaben vorgesehene Gesetzesfassung hat der StGH Ba.-Wü. dagegen für verfassungswidrig erklärt: "Bei den in § 61 Abs. 4 GemO genannten Erfüllungsaufgaben behält die Mitgliedsgemeinde in der Sache kein Entscheidungs- oder Weisungsrecht. Insoweit ist ihr die sachliche Alleinverantwortlichkeit entzogen. Während jedoch beim Gemeindeverwaltungsverband die Willensbildung der Verbandsversammlung übertragen ist, welche das Hauptorgan des Verbandes bildet ... und in welcher jede Gemeinde durch eigene Vertreter repräsentiert ist, steht diese Willensbildung in der vereinbarten Verwaltungsgemeinschaft dem Gemeinderat der erfüllenden Gemeinde zu, indem die nichterfüllenden Gemeinden nicht durch eigene Vertreter repräsentiert sind. ... Wird eine Gemeinde in eine Verwaltungsgemeinschaft eingefügt, so kann Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG, wonach das Volk in den Gemeinden und Kreisen eine aus direkten Wahlen hervorgegangene Vertretung haben muß, entweder dadurch Rechnung getragen werden, daß der Verband eine unmittelbar von der Bevölkerung des gesamten Verbandsgebiets gewählte eigene Vertretung erhält, oder dergestalt, daß er wenigstens eine mittelbare Vertretung erhält, welche sich aus den von den Bürgern der einzelnen Gemeinden gewählten Vertreter zusammensetzt." Die in § 60 Abs. 4 u. 5 GemO vorgesehene Regelung genügt diesen Anforderungen nach Aussage des StGH Ba.-Wü. nicht.

Neben Bestandteilen der Gebietsreform enthalten diese Regelungen auch Elemente einer Funktionalreform, indem den beteiligten Gemeinden Aufgaben entzogen und auf die neugebil-

deten Verwaltungsgemeinschaften übertragen wurden.

Auch die Zusammenlegung von bisher amtsfreien Gemeinden zu Ämtern enthält die Merkmale einer kombinierten Gebiets- und Funktionalreform (90).

90) Vgl. dazu VG Schleswig, Urt. v. 18. 4. 1969 - 8 A 166/68 - SchlHA 1970, S. 161; OVG Lüneburg, Urt. v.19.8. 1970 - V A 74 - 77/69 SchlHA 1971, S. 22 -

Derartige Reformmaßnahmen sind - wie dargelegt - in letzter Zeit wiederholt Gegenstand von Beschwerdeverfahren vor den Staats- und Verfassungsgerichtshöfen der Länder gewesen. Die in diesen Verfahren ergangenen Entscheidungen sind besonders aufschlußreich für die Frage, welche verfassungsgerichtlichen Grundsätze für die Kontrolle von Maßnahmen der kommunalen Funktionalreform aufgestellt werden können.

III.

Vorstellungen zur Funktionalreform in den Ländern

Überblickt man die Zielkonzepte und Vorstellungen zur Funktionalreform in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland, so ergibt sich ein in den Einzelheiten oft verschwimmendes, farbenprächtiges Bild (91).

91) Vgl. zu den Vorstellungen zur Funktionalreform Wolfgang Andriske, Aufgabenneuverteilung im Kreis, 1978, S. 126; Hans Albert Berkenhoff, Zum kommunalpolitischen Geschäftsverlauf, StuGR 1975, S. 351 (355); ders., Kommunalpolitische Evergreens NW, StuGR 1976, S. 82 (86); ders., Gemeindepolitischer Aufbruch zur Funktionalreform, StuGR 1976, S. 400 (404); Wolfgang Bittermann, Modelle und Realisierungen der Funktionalreform, Gemeindetag 1975, S. 40 (44); Peter J. Bock, Stand der Funktionalreform, StuGR 1975, S. 426; Eugen Frick, Funktionalreform, Die Verwaltungspraxis 1970, S. 241; Funktionalreform, KPBl. 1974, S. 47; Rötger Gross, Die Gemeinden nach der Gebietsreform,

Die Niedersächsische Gemeinde, 1975, S. 68 (70); ders., Gedanken zur neuen Kommunalverfassung, Die demokratische Gemeinde 1975, S. 564; Bernhard Happe, Jugend- und Sozialhilfe in der Funktionalreform, NSDStT, H. 31, 1975, S. 155; Burkhard Hirsch, Landkreisversammlung, Eildienst LKT NW, 1975, S.225, ders., Kommunalrelevante Eröffnungsbilanz NW 1975, StuGR 1975, S. 347 (348); ders., Regierungserklärung Eildienst LKT NW 1975, S. 25; ders., Verwaltung, Eildienst LKT NW 1977, S.199 (200); ders., Funktionalreform, StuGR 1978, S. 81; Hans-Ludwig Knemeyer, Funktionlreform, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 53; Heinz Köstering, Das Konzept der Funktionalreform, DIfU 1977, S. 147 (169); ders., Ziele, Konzepte und Grenzen einer Funktionalreform in NW, SKV 1977, S. 193; Kommunale Verwaltungsreform, AfK Jg. 8 (1969 m. Beiträgen von Ulrich Scheuner) (S. 209), Hans Schäfer (S. 249), Günter Püttner,(S. 266), Hans Tigges, (S. 278), Franz-Ludwig Knemeyer (S. 306), Alfons Galette (S.329); Franz-Ludwig Knemeyer, Bürgerschaftliche Mitwirkung, BayGem. 1975, S. 37; Kreisstufenbericht, Der Landkreis 1976, S. 278; Kreiszuständigkeitsbericht NW, Eildienst LKT NW, 1975, S. 79; Eberhard Laux, Kommunale Aufgabenverbesserung, 1971, S. 115 (128); ders., Die Kreise in der Funktionalreform, Eildienst LKT NW 1975, S. 53; Herbert-Fritz Mattenklodt, Dreistufigkeit der Verwaltung, KPBl. 1968, S. 971; Franz Mayer, Fragen der Kommunalisierung auf der Mittelstufe, FS Werner Weber, 1974, S. 935; Mittelinstanzbericht, 1973, S. 1 ff; Egbert Möcklinghoff, Funktionalreform, StuGR 1973, S. 350; Albert von Mutius, Verfassungsgerichtliche Vorgaben, StuGB 1977, S. 167; Ernst Pappermann, Funktionalreform auf der Kreisebene, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 213 (214); Ernst Pappermann/Wolfgang Roters/Emil Vesper, Maßstäbe für die Funktionalreform im Kreis, 1976, S. 15; Günter Püttner, Stellung und Aufgaben der Kreise, Eildienst LKT NW 1975, S. 226 (228); Erich Rehn, Die Funktionalreform als Fortsetzung der Gebietsreform, StuGR 1975, S. 404 (406); Wolfgang Roters, Maßstäbe für die Funktionalreform, Die demokratische Gemeinde 1976, S. 286; Karl-Heinz Rothe, Gebietsreform zwingt zur Funktionalreform, Die demokratische Gemeinde 1975, S. 363; Dieter Sauberzweig, Die Schulverwaltung in der Kommunalreform, NSDStT, H. 31, 1975, S. 135; Hermann Scheffler, Forderungen der Gemeinden, 1975, S. 41; Erwin Schleberger, Funktionalreform auf der Kreisebene, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 241 (244); Franz Schuster, Einführung, 1971; Günter Seele, Stand und Tendenzen der Funktionalreform, Der Landkreis 1974, S. 325; Heinrich Siedentopf, Stellungnahme VB Rastede, 1975, S. 14; ders., Anforderungen an Funktionalreformen, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 7 (9, 13, 17); SGK Funktionalreform, 1976, S. 9; Klaus Stern/Günter Püttner, Grundfragen zur Verwaltungsreform, 1969, S. 11 f; Frido Wagener, Die Kreise nach der Gebietsreform, Der Landkreis 1975, S. 457; ders., Zur zukünftigen Aufgabenstellung, DÖV 1976, S. 253 (257); Rolf Wiese, Funktionalreform, Der Städtetag 1974, S. 181; Gerhard W. Wittkämper,

Funktionale Verwaltungsreform, 1978, S. 28, 221 sowie die dort abgedruckten Reden zur Verwaltungsreform, Gerhard Schröder, Verwaltungsreform und Berufsbeamtentum (S. 255), Ernst Benda, Die Herausforderung unserer Zeit: Politische Reformen (S. 266), Hans Dietrich Genscher, Studienkommission zur Reform des öffentlichen Dienstrechts (S. 275), Gerhart Baum, Möglichkeiten der Organisation in der modernen Verwaltung (S. 283).

Mit besonders zahlreichen und oft gegensätzlichen Stellungnahmen sind dabei die kommunalen Spitzenverbände vielfach tonangebend (92) gewesen.

92) Bayerischer Gemeindetag, Funktionalreform, BayBgm. 1974, S. 84; ders., Erwartungen, BayBgm. 1974, S. 504; ders., Zur Funktionalreform, StuGB 1974, S. 112; Bayerischer Städteverband, Beginn, BayBgm. 1974,S. 505; ders., Funktionalreform, BayBgm. 1974, S. 129; Deutscher Landkreistag, Grundsätze zur Funktionalreform, Der Landkreis 1974, S. 218; ders., Der Kreis in der Reform, Der Landkreis 1974, S. 330; ders., Aktuelle Probleme, Der Landkreis 1975, S. 467; Deutscher Städtetag, Grundsätze zur Funktionalreform, Der Städtetag 1975, S. 91; ders., Thesen zur Funktionalreform im Kreis, Der Städtetag 1975, S. 295; Deutscher Städte- und Gemeindebund, Funktionalreform, StuGB 1975, S.104; ders., Stärkung der gemeindlichen Selbstverwaltung im Kreis, StuGB 1975, S. 107; ders., Finanzielle Beziehungen zwischen Gemeinden und Kreis, StuGB 1975, S. 108; ders., Die Funktionalreform als Fortsetzung der Gebietsreform, SDStuGB, H. 22, 1975; Landkreistag NW, Die Funktionalreform in NW, Eildienst LKT NW 1974, S. 226; ders., Zur Funktionalreform, in: Eildienst LKT NW 1976, S. 30; ders., Zur Funktionalreform, Eildienst LKT NW 1977, S. 182, 203; ders., Funktionalreform-Stellungnahme, Eildienst LKT NW 1977, S. 204; ders., Zur Neuordnung der Landesstraßenverwaltung, Eildienst LKT NW, 1978, S. 39; ders., Zum Landesentwicklungsplan I/II, Eildienst LKT NW 1978, S. 40; Landkreisverband Bayern, Kommunalpolitische Vorstellungen, Der Landkreis 1974, S. 325; Niedersächsischer Gemeindetag, Grundsätze zur Kreis- und Funktionalreform, Die niedersächsische Gemeinde, 1975, S. 65; Niedersächsischer Städteverband, Grundsätze, StuGB 1974, S. 142; Nordrhein-westfälischer Städtebund, Erste Studie zur Funktionalreform in NW, 1970; ders., Funktionalreform und Kommunalaufsicht, StuGR 1971, S. 323; ders., Zweite Studie zur Funktionalreform in NW, 1972; ders., Stellungnahme zur Funktionalreform, StuGR 1975, S. 102; ders., Mitwirkung der kommunalen Spitzenverbände an der Landesgesetzgebung, StuGR 1975, S. 259; ders., Dritte Studie zur Funktionalreform in NW, 1977; ders., Stellungnahme zu den Vorschlägen der Projektgruppe Sozialwesen, StuGR 1977, S. 393; Städtetag Nordrhein-Westfalen, Funktionalreform, 1975; vgl. zu weiteren Stellungnahmen und Erklärungen der kommunalen Spitzenverbände auch die Zusammenstellungen

bei Wolfgang Andriske, Aufgabenneuverteilung im Kreis, 1978, S. 272; Albert von Mutius, Verfassungsrechtliche Vorgaben, StuGB 1977, S. 167 (Fnte. 4); Gerd-Jürgen Richter, Verfassungsprobleme der kommunalen Funktionalreform, 1977, S. 11; Günter Seele, Verwaltungs- und Gebietsreform, Der Landkreis 1972, S. 11 (14); vgl. zu den Parteiprogrammen zur Verwaltungsreform: Gerhard W. Wittkämper, Funktionale Verwaltungsreform, 1978, S. 221 (Programmaussagen der CDU), S. 233 (Programmaussagen der CSU), S. 236 (Programmaussagen der F.D.P), S. 244 (Programmaussagen der SPD); vgl. auch Fraktionen des Landtags NW zur Verwaltungsreform, Eildienst LKT NW 1971, S. 6 ff.

1. Ausgangspunkte und allgemeine Grundsätze

Bevor die Reformvorstellungen in den Flächenländern der Bundesrepublik dargestellt werden, sollen zunächst einige Ausgangspunkte und allgemeine Grundsätze behandelt werden, an denen sich Maßnahmen der kommunalen Funktionalreform orientieren.

Bei allen Unterschiedlichkeiten in Einzelfragen wird die Notwendigkeit einer kommunalen Funktionalreform überwiegend anerkannt. Sie ergibt sich zunächst aus einem erheblichen Aufgabenwandel: Landschaftspflege, Umweltschutz, Landesentwicklung und Bildungsplanung haben in den letzten Jahren nicht nur an Umfang und Bedeutung zugenommen. Sie haben sich auch qualitativ geändert. Auch die Maßnahmen der kommunalen Gebietsreform haben auf die Zuständigkeiten der Gemeinden und Gemeindeverbände räumlich und sachlich erheblich eingewirkt. Sie waren zum Teil selbst mit einer Zuständigkeitsreform verbunden. Weitere Gründe für die Notwendigkeit einer Funktionalreform ergeben sich aus der Ressourcenverknappung. Auch im Bereich der öffentlichen Verwaltung klaffen Erhöhung der Leistungsfähigkeit und der dafür aufzubringende personelle und sachliche Mehraufwand immer mehr auseinander. Auch diese Kostenschere zwingt zur Rationalisierung (93).

93) Vgl. dazu Burkhard Hirsch, Regierungserklärung zur Funktionalreform, Eildienst LKT NW 1976, S. 25 (26).

Ziel der Funktionalreform ist, durch eine bessere und sachgerechte Verteilung der öffentlichen Aufgaben (94)

94) Burkhard Hirsch, Stellungnahme, StuGR 1976, S. 70.

eine Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung herbeizuführen und dadurch den Bürger am demokratischen Willensbildungsprozeß wirksamer zu beteiligen (95).

95) Bayerischer Gemeindetag, Zur Funktionalreform, BayBgm. 1974, S. 84; Bayerischer Städteverband, BayBgm. 1974, S. 505; Hans Albert Berkenhoff, Zum kommunalpolitischen Geschäftsverlauf, StuGR 1975, S. 351 (355): "Die Demokratieverluste, die die Gebietsreform zwangsläufig brachte, verlangen nach Effizienzgewinn durch Funktionalreform"; Wolfgang Pittermann, Modelle und Realisierungen, Gemeindetag 1974, S. 40 (42); Burkhard Hirsch, Funktionalreform, StuGR 1978, S. 81; Franz-Ludwig Knemeyer, Bürgerschaftliche Mitwirkung nach der Gebietsreform, BayGem. 1975, S. 37: "Es wird von den Ergebnissen der Funktionalreform abhängen, ob es gelingt, auf der Basis der durch die Gebietsreform geschaffenen räumlichen Voraussetzungen den Aufgabenbereich der Kommunen wieder so zu gestalten, daß er für ein Engagement überhaupt noch attraktiv ist." Vgl. auch Erich Rehn, Beteiligung, StuGR 1977, S. 261; Walter Schmitt Glaeser, Mitwirkungsrechte, DÖV 1977, S. 44.

Unter Berücksichtigung der Vorgaben der Gebietsreform (96)

96) Vgl. Rötger Gross, Die Gemeinden nach der Gebietsreform, Die niedersächsische Gemeinde 1975, S. 68; Rolf Tiggemann, Gebietsreform und Funktionalreform, StuGR 1975, S. 236 (244).

soll die Funktionalreform durch weitgehende Aufgabendelegation (97)

97) Vgl. Wolfgang Bittermann, Modelle und Realisierungen, Gemeindetag 1974, S. 40; vgl. zu den Begriffen Delegation und Privilegierung Kreiszuständigkeitsbericht, Eildienst LKT NW 1975, S. 79 (88): Durch Delegation werden meist enumerativ bestimmte Zuständigkeiten abstrakt auf alle Verwaltungsträger einer bestimmten Art und Größenklasse übertragen; durch Privilegierung werden auf Antrag und nach Einzelprüfung der administrativen Leistungskraft Zuständigkeitsbereiche zum Teil allerdings mit Vorbehalten auf bestimmte, namentlich aufgeführte Behörden übertragen.

einen Beitrag zur Orts- und Bürgernähe (98)

98) Wolfgang Andriske, Aufgabenneuverteilung im Kreis, 1978, S. 27, 29, 126, 272f; Burkhard Hirsch, Kommunalrelevante Eröffnungsbilanz NW 75, StuGR 1975, S. 347 (348); ders., Regierungserklärung zur Funktionalreform, Eildienst LKT NW 1976, S. 25 (26); Bruno Merk, Funktionalreform, KPBl. 1974, S. 233; Albert von Mutius, Verfassungsrechtliche Vorgaben, StuGB 1977, S. 167 (171); Nordrhein-Westfälischer Städte- und Gemeindebund, Zur Funktionalreform, StuGR 1976, S. 111; Erich Rehn, Funktionalreform im Bundesstaat, StuGB 1974, S. 189 (190); ders., Die Funktionalreform als Fortsetzung der Gebietsreform, StuGR 1975, S. 404 (406); Hermann Scheffler, Forderungen der Gemeinden 1975, S. 41 (49); Heinrich Siedentopf, Stand und Zukunft der gemeindlichen Selbstverwaltung, StuGB 1975, S. 272; SGK, Funktionalreform in NW, 1976, S. 9; Fritz Wilhelm, Funktionalreform, Der Landkreis 1974, S. 217.

und Transparenz der Verwaltung (99)

99) Burkhard Hirsch, Regierungserklärung zur Funktionalreform, Eildienst LKT NW 1976, S. 25 (26).

leisten. Gleichzeitig soll die Funktionalreform zu einer besseren Effizienz der Aufgabenwahrnehmung führen (100),

100) Hans-Jürgen von der Heide, Struktur und Verfassungsformen, AfK Jg. 10 (1971), S. 257; Kreiszuständigkeitsbericht, Eildienst LKT NW 1975, S. 79 (94), der auch auf die Notwendigkeit der Berücksichtigung von finanziellen Auswirkungen einer Funktionalreform hinweist; Heinrich Siedentopf, Stand und Zukunft der gemeindlichen Selbstverwaltung StuGB 1975, S. 272 (274); ders., Anforderungen an Funktionalreformen, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 7 (13): Berücksichtigung von Rationalisierungsgesichtspunkten; Frido Wagener, Zur zukünftigen Aufgabenstellung, DÖV 1976, S. 253 (258).

wobei auch politische und organisatorische Zweckmäßigkeitsüberlegungen eine Rolle spielen können (101).

101) Deutscher Landkreistag, Aktuelle Probleme, Der Landkreis 1974, S. 465.

Zwischen effektiver und bürgernaher Verwaltung treten vielfach Zielkonflikte auf (102),

102) Albert von Mutius, Verfassungsrechtliche Vorgaben, StuGB 1977, S. 167 (172); Hermann Scheffler, Forderungen der Gemeinden, 1975, S. 41 (43, 49); Heinrich Siedentopf, Stand und Zukunft der gemeindlichen Selbstverwaltung, StuGB 1975, S. 272 (274); Klaus Stern/Günter Püttner, Grundfragen zur Verwaltungsreform, 1969, S. 11.

die nur durch eine abwägende, möglichst weitgehende Berücksichtigung beider Prinzipien gelöst werden können. Dabei darf die Orts- und Bürgernähe der Funktionalreform nicht auf der Strecke bleiben. Einer weiteren Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltung muß vielmehr Einhalt geboten werden (103).

103) Albert von Mutius, Diskussionsbeitrag, 1976, S. 53 (55); Hermann Scheffler, Forderungen der Gemeinden, 1975, S. 41 (43): "Es wäre sicherlich verfehlt, den Wert gemeindlicher Selbstverwaltung ausschließlich am Erfolg der erbrachten Verwaltungsleistungen zu messen"; Heinrich Siedentopf, Stand und Zukunft der gemeindlichen Selbstverwaltung, StuGB 1975, S. 272.

Bei Aufgabenbereichen, in denen die verfassungsrechtlich intendierten Funktionen der kommunalen Selbstverwaltung besonders wirksam werden können (grundsätzlich alle Aufgaben der sog. Daseinsvorsorge, der kulturellen und sozialen Betreuung der Bürger, publikumsintensive Aufgaben, Aufgaben der örtlichen oder regionalbegrenzten Förderungs- und Lenkungsverwaltung), muß die Aufgabenzuweisung im Falle eines Zielkonflikts im Zweifel nach den Maßstäben der Bürger-, Orts- und Objektnähe erfolgen (104).

104) So Albert von Mutius, Verfassungsrechtliche Vorgaben, StuGB 1977, S. 167 (171); Erich Rehn, Funktionalreform im Bundesstaat, StuGB 1974, S. 189; Hermann Scheffler, Forderungen der Gemeinden, 1975, S. 41 (49)

Deshalb wird vielfach eine Verlagerung der publikumsintensiven und ortsnahen Aufgaben auf die Gemeindeebene gefordert (105).

105) Bayerischer Gemeindetag, Zur Funktionalreform, BayBgm. 1974, S. 504; Rötger Gross, Die niedersächsische Gemeinde 1975, S. 68; Richard Grünschläger, Funktionalreform, StuGR 1977, S. 258, der darauf hinweist, daß den Gemeinden dies bei der Gebietsreform zugesichert

worden sei und der die Gemeinden deshalb als "Gewinner der Funktionalreform" bezeichnet; Heinz Köstering, Ziele, Konzepte und Grenzen einer Funktionalreform in NW, SKV 1977, S. 193 (200); Kreisstufenbericht, Der Landkreis 1976, S. 278; Ernst Pappermann/Wolfgang Roters/Emil Vesper, Maßstäbe für die Funktionalreform im Kreis, 1976, S. 15; Willi Weyer, Die Funktionalreform, StuGR 1972, S. 301 (308).

Insoweit gilt der Vorrang größerer Bürger-, Orts- und Objektnähe, der größeren Inidividualisierung öffentlicher Leistungen und Entscheidungen sowie der vermehrten Informations-, Teilhabe- und Integrationschancen der Bürger in den Städten und Gemeinden. Die Gemeindeverbände sollen demgegenüber weitgehend Ergänzungs- und Ausgleichsfunktionen wahrnehmen. Deshalb sollen erstinstanzliche Aufgaben nur dann bei der Kreisebene angesiedelt werden (106),

106) Vgl. zur Stellung der Kreise in der Funktionalreform Wolfgang Andriske, Aufgabenneuverteilung im Kreis, 1978, S. 30; Hans Albert Berkenhoff, Kommunalpolitische Evergreens NW, StuGR 1976, S. 82; Rötger Gross, Die Gemeinden nach der Gebietsreform, Die niedersächsische Gemeinde 1975, S. 68 (70); Kreiszuständigkeitsbericht, Eildienst LKT NW 1975, S. 79 (86); Deutscher Landkreistag, Der Kreis in der Reform, Der Landkreis 1974, S. 330 (332); Ernst Pappermann/Wolfgang Roters/Emil Vesper, Maßstäbe für die Funktionalreform im Kreis, S. 33; Gerd-Jürgen Richter, Verfassungsprobleme der kommunalen Funktionalreform, S. 40.

wenn die Gemeindeebene diese nicht sachgemäß oder nicht effektiv durchführen kann (107).

107) Heinz Köstering, Ziele, Konzepte und Grenzen, SKV 1977, S. 193; Kreiszuständigkeitsbericht, Eildienst LKT NW, 1975, S. 79; Niedersächsischer Städteverband, Grundsätze, StuGB 1974, S. 142; Ernst Pappermann/Wolfgang Roters/Emil Vesper, Maßstäbe für die Funktionalreform im Kreis, 1976, S. 15.

Im Verhältnis zwischen staatlicher Mittelinstanz und Kreisebene sind insbesondere erstinstanzliche überörtliche Aufgaben auf den Kreis zu übertragen, wobei auch die gestiegene Leistungsfähigkeit der Kreise zu berücksichtigen ist (108).

108) Rötger Gross, Die Gemeinden nach der Gebietsreform, Die niedersächsische Gemeinde 1975, S. 68 (70); Ottmar Pohl, Ansprache, Eildienst LKT NW 1975, S.224; Karl-Heinz Rothe, Gebietsreform, Die demokratische Gemeinde 1975, S. 363 (365).

Daneben wird aus dem Rechtsstaatsgebot die Berücksichtigung von Interessenneutralität, Rechtssicherheit und Einheitlichkeit der Entscheidung abgeleitet (109).

109) Diese Gesichtspunkte dürfen allerdings auch nicht überbewertet werden. Jede Delegation umfaßt natürlich prinzipiell das Risiko zu einer nicht einheitlichen Rechtsauslegung. Die Risikogrenze müßte in diesen Fällen dort zu suchen sein, wo der mangelnde Sachkunde- oder Spezialisierungsgrad der zur Bewältigung dieser Aufgaben eingesetzten Bediensteten Zweifel daran rechtfertigt, daß die Rechtsanwendung vorschriftskonform erfolgt, so der Kreiszuständigkeitsbericht, Eildienst LKT NW 1975, S. 79.

Die Zuständigkeitsverlagerung hat nur dann einen Sinn, wenn sie nicht zur Zersplitterung in isolierte Einzelzuständigkeiten führt. Einer blockmäßigen Verlagerung ist daher im Prinzip der Vorzug zu geben, und zwar auch in der Form, daß aus einem größeren Aufgabenbereich wenigstens einzelne Funktionsbereiche im Rahmen der Zuständigkeitsverlagerung zusammengefaßt werden (110).

110) Vgl. dazu ebenfalls den Kreiszuständigkeitsbericht, Eildienst LKT NW 1975, S. 79 (86), der eine isolierte Verlagerung von Einzelzuständigkeiten nur dann für sinnvoll hält, wenn dadurch Funktionszusammenhänge nicht willkürlich zerrissen werden.

Die Aufgabenverteilung zwischen Kreisen und Gemeinden ist wegen der unterschiedlichen Größe und Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden nach Einwohnerrichtzahlen vorzunehmen, wobei die Art der Verwaltungsaufgabe (111)

111) Abhängigkeit von der Fachkunde des Personals und dem Vorhandensein eines entsprechenden Stellenkegels, Probleme der Rechtsanwendung.

oder besondere sachbezogene Bedürfnisse (112)

112) Etwa Lastenausgleich, Ausländerpolizei, Zivilverteidigung, Katastrophenschutz.

in Rechnung zu stellen sind (113).

113) Hans-Jürgen von der Heide, Struktur und Verwaltungsformen, AfK Jg. 10 (1971), S. 257 (271).

Die angebotenen Einwohnerrichtzahlen weichen z.T. ganz erheblich voneinander ab. Einigkeit dürfte darin bestehen, daß die nach abstrakten verwaltungswissenschaftlichen Kriterien errechneten Werte nicht schematisch angewendet werden können (114).

114) Vgl. Bayrischer Gemeindetag, Zur Funktionalreform, BayBgm. 1974, S. 84 (85) mit dem Hinweis darauf, daß die Einwohnerzahl als Rastergröße nicht immer ein brauchbarer Maßstab der Leistungs- und Verwaltungskraft einer Gemeinde ist und es grundsätzlich möglich sein muß, bei Nachweis der Leistungs- und Verwaltungskraft Aufgaben auf Antrag ausnahmsweise außerhalb des Rastermaßes zu übertragen; Hans Albert Berkenhoff, Kommunalpolitische Evergreens NW, StuGR 1976, S. 82; Hans-Jürgen von der Heide, Struktur und Verwaltungsformen, AfK Jg. 10 (1971), S. 257; Ernst Pappermann/ Wolfgang Roters/Emil Vesper, Maßstäbe für die Funktionalreform im Kreis, S. 101.

Sie sind ggf. durch Gesichetspunkte wie Zentralität, Urbanität Verkehrssituation oder Finanzaufkommen einer Gemeinde zu modifizieren (115).

115) Ernst Pappermann/Wolfgang Roters/Emil Vesper, Maßstäbe für die Funktionalreform im Kreis, S. 101.

Nach dem Grundsatz der Einräumigkeit und Deckungsgleichheit der Verwaltung sollen Sonderbehörden nur dann bestehen bleiben, wenn sie sich nicht in den dreistufigen Verwaltungsaufbau eingliedern lassen (116).

116) Vgl. zur Eingliederung von Sonderbehörden Wolfgang Bittermann, Modelle und Realisierungen der Funktionalreform, Gemeindetag 1974, S. 40; Hans-Günter Dehe, Der Kreis in unserer Zeit, SKV 1972, S. 314; Hans Hirsch, Regierungserklärung zur Funktionalreform, Eildienst LKT NW 1976, S. 25 (26); Heinz Köstering, Ziele, Konzepte und Grenzen, SKV 1977, S. 193 (196); Kreisstufenbericht,

Der Landkreis 1976, S. 278 (279); Eberhard Laux, Die Kreise in der Funktionalreform, Eildienst LKT NW 1975, S. 53 (55); Oskar Tschira, Zur Stellung der Landkreise als Aufgabenträger, BayBgm. 1974, S. 78.

Ein breiter Raum in den Erörterungen zur Funktionalreform wird durch die Frage bestimmt, welche Ausmaße die Aufgabenverlagerung annehmen sollte und welche Änderungen der kommunalen Zuständigkeitsregelungen erreichbar sind. Die Gemeinden gehen dabei von der Erwartung aus, daß ihnen nach Durchführung der kommunalen Gebietsreform zahlreiche neue Aufgaben übertragen werden (117).

117) Vgl. zu den unterschiedlichen Auffassungen über Ausmaße und Tragweite einer Funktionalreform Heinz Köstering, Ziele, Konzepte und Grenzen, SKV 1977, S. 193; Eberhard Laux, Die Kreise in der Funktionalreform, Eildienst LKT NW 1975, S. 53, der seinen Beitrag im Untertitel "Erwartungen und Realitäten" nennt; Wilhelm Lenz, Ansprache, Eildienst LKT NW 1975, S. 223; Egbert Möcklinghoff, Funktionalreform, StuGR 1973, S. 350; Ernst Pappermann, Funktionalreform auf der Kreisebene, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 213; Bernd Rombach, Funktionalreform auf Landesebene, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 174; Erwin Schleberger, Die kreisfreien Städte in der Funktionalreform, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 203; Hans Wilhelm Schneider, Zur Funktionalreform, Eildienst LKT NW 1974, S. 61.

Andere sehen in der Funktionalreform nicht mehr als eine "kleine Entrümpelungsaktion", die keine wesentlichen Ergebnisse bringen wird (118).

118) Diese von ihm selbst als schockierende These bezeichnete Ansicht wird besonders von Frido Wagener (Die Kreise nach der Gebietsreform, Der Landkreis 1975, S. 457; ders., Zur zukünftigen Aufgabenstellung, DÖV 1976, S. 253; ders., Die rheinland-pfälzischen Landkreise, Der Landkreis 1977, S. 13; ders., Anforderungen an Funktionalreformen, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 29) vertreten, die allerdings lebhaften Widerspruch fand, s. dazu insbesondere Erwin Schleberger, Die kreisfreien Städte in der Funktionalreform, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 203; Heinrich Siedentopf, Anforderungen an Funktionalreformen, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 7; vgl. auch Heinz Köstering, Das Konzept der Funktionalreform in NW, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 147; Franz-Ludwig Knemeyer, Funktionalreform in Bayern, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 53; Bernd Rombach, Funktionalreform auf Landesebene, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 173.

Entsprechend unterschiedlich fallen die Bewertungen der bisher durchgeführten Aufgabenverlagerungen aus (119).

119) Vgl. etwa Wolfgang Bittermann, Modelle und Realisierungen, Gemeindetag 1974, S. 40 (43) mit Hinweis darauf, daß in einigen Ländern Delegationsvorschläge bereits durch Gesetz vollzogen worden sind, und zwar in Nds. (1972), in Schl.-H. (1971) zu einem wesentlichen Teil und in Rh.-Pf. (1971) bezüglich der Ausstattung der Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden mit staatlichen Auftragsangelegenheiten; Hans-Günter Dehe, Der Kreis in unserer Zeit, SKV 1972, S. 314 (316), der die Ergebnisse der Funktionalreform in Rh.-Pf. positiv bewertet; Rötger Gross, Die Gemeinden nach der Gebietsreform, Die niedersächsische Gemeinde 1975, S. 68 unter Hinweis auf die Zusammenstellung der in Nds. auf die kommunale Selbstverwaltung übertragenen Aufgaben im 5. Reformgesetz Nds., S. 80; ders., Aktuelle kommunalpolitische Fragen, StuGB 1977, S. 189: "In Nds. sind etwa 800 Aufgaben unterschiedlichen Gewichts bereits von den Ministerien auf die Bezirksregierung, von dort auf die Kreise und von dort auf Gemeinden verlagert worden. Von der Ministerialebene sind 350 Aufgaben auf die Bezirksregierung überlagert worden, rund 500 Aufgaben von der Bezirksregierung auf die Kreise und 200 Aufgaben von den Kreisen auf die Gemeinden; Dieter Schimanke, Verwaltungsreform Baden-Württemberg, 1978, S. 48.

Auch der Beitrag, den der Bund durch das Zuständigkeitslockerungsgesetz und die Zuständigkeitslockerungsverordnung (120)

120) Vgl. dazu den Gesetzentwurf des Bundesrates zur Erleichterung der Verwaltungsreform in den Ländern, Drs. 7/273 v. 28. 2. 1973 sowie den Bericht und Antrag des Innenausschusses Drs. 7/2882 v. 3. 12. 1974; Zuständigkeitslockerungsverordnung v. 18. 4. 1975.

geleistet hat, wird hinsichtlich seiner Bedeutung für die kommunale Aufgabenwahrnehmung nicht einheitlich eingeschätzt.

2. Stand der Funktionalreform in den einzelnen Bundesländern

Diese allgemeinen Grundsätze und Zielvorstellungen haben in den einzelnen Flächenländern der Bundesrepublik Deutschland unterschiedliche Ausprägungen erfahren (121).

121) Vgl. zu den Reformvorstellungen in den einzelnen Bundesländern Eugen Frick, Funktionalreform, Die Verwaltungspraxis 1970, S. 241 (243); Erich Rehn, Funktional-

reform im Bundesstaat, StuGB 1974, S. 189; ders., Funktionalreform auf der Kreisebene und im kreisangehörigen Raum, Tagungsberich DIfU 1977, S. 227; Bernd Rombach, Funktionalreform auf Landesebene, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 173; Karl-Heinz Rothe, Die Aufgaben der kreisangehörigen Gemeinden, StuGB 1974, S. 4 (7); Günter Seele, Verwaltungs- und Gebietsreform in den Ländern, Der Landkreis 1972, S. 11; ders., Stand und Tendenzen der Funktionalreform, Der Landkreis 1974, S. 325; Heinrich Siedentopf, Stellungnahme zur VB Rastede, 1975, S. 25; Gerd-Jürgen Richter, Verfassungsprobleme der kommunalen Funktionalreform, 1977, S. 9; Rolf Wiese, Zum Stand der Funktionalreform, NSDStT H. 31, 1975, S. 9.

2.1 Baden-Württemberg

Zahlreiche Aufgaben bzw. Zuständigkeiten sind auf der Grundlage der Gutachten der Reschke-Kommission und der Dichtel-Kommission (122)

122) Vgl. Dokumentation über die Verwaltungsreform in Baden-Württemberg, 1972, S. 587 ff.

neu verteilt worden. Die ersten 300 Vorschläge wurden 1971/72 verwirklicht (123)

123) Vgl. Erster Bericht der Landesregierung zum Stand der Funktionalreform in Baden-Württemberg v. 8. 7. 1971, abgedruckt in: Dokumentation über die Verwaltungsreform in Baden-Württemberg, 1972, S. 719; Erstes Gesetz zur Funktionalreform, Dokumentation 1976, S. 577; Innenministerium Baden-Württemberg, Bericht des interministeriellen Arbeitskreises "Staatliche Verwaltungsbehörden", Behördenreformbericht Baden-Württemberg, Stuttgart 1972; Landesregierung Baden-Württemberg, Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Funktionalreform in Baden-Württemberg v. 10. 9. 1971, in: Landtag Baden-Württemberg, Drs. V/5392 Stuttgart, 1971; Landesregierung Baden-Württemberg, Schlußkonzeption für die Verwaltungsreform in Baden-Württemberg, 1973; Landesregierung Baden-Württemberg, Zweiter Bericht der Landesregierung zur Funktionalreform in Baden-Württemberg v. 5.3.1974.

und weitere 630 Zuständigkeitsverlagerungen wurden zwischenzeitlich vollzogen. Auch die Aufgabenabgrenzung zwischen Landratsamt einerseits und Großen Kreisstädten und Verwaltungsgemeinschaften nach § 14 aLVerwG Ba.-Wü. wurde dabei neu geregelt (124).

124) Vgl. zu den Einzelheiten Dieter Schimanke, Verwaltungsreform Baden-Württemberg, 1978, S. 166 m.w. Nachw.

Die Funktionalreform hat danach in Baden-Württemberg einen wesentlichen Teilabschluß erreicht.

2.2 Bayern

Auch in Bayern sind bereits Maßnahmen der kommunalen Funktionalreform durchgeführt worden (125),

125) Vgl. Bayerische Staatskanzlei, Verwaltungsreform in Bayern, Heft I - III, 1968, 1970 u. 1973; Michael Fellner, Beiträge zu einer Funktionalreform, DVBl. 1974, S. 609; Hugo Fink, Verwaltungsreform in Bayern; Joachim Gillessen, Reform im Stadt-Umland, Der Landkreis 1975, S. 117 ff; Franz-Ludwig Knemeyer, Funktionalreform in Bayern, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 53; Hans von Koch, Gebiets- und Verwaltungsreform in Bayern, Der Landkreis 1972, S. 75; Bruno Merk, Gebiets- und Verwaltungsreform in Bayern, BayVBl. 1971, S. 186; ders., Gebiets- und Verwaltungsreform in Bayern, BayVBl. 1971, S. 214; ders., Gedanken zur Funktionalreform in Bayern, KPBl. 1974, S. 233; Neue Aufgaben für Kreisverwaltungsbehörden, KPBl. 1974, S. 49; Staatsvereinfachung in Bayern, Gutachten der Arbeitsgemeinschaft für Staatsvereinfachung, Teil I, 1955, Teil II 1957; Stadt-Umland-Gutachten Bayern, 1974, S. 83; Siegwien Süß, Funktionalreform in Bayern, BayVBl. 1975, S. 1; ders., Der Stand der Funktionalreform in Bayern, BayVBl. 1976, S. 449; Oskar Tschira, Zur Stellung der Landkreise, BayBgm. 1974, S. 78; ders., Die Funktionalreform in Bayern, FS Richard Boorberg, 1977, S. 279.

wobei Gebiets- und Funktionalreform zum Teil zeitlich parallel (126)

126) Vgl. zum Zeitplan der Reformen in Bayern Franz-Ludwig Knemeyer, Funktionalreform in Bayern, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 53 (61).

verliefen (127).

127) Vgl. zu den Reformmaßnahmen Bayerisches Staatsministerium des Innern, Funktionale Verwaltungsreform, 1973; dass., Funktionale Verwaltungsreform, Katalog der Delegationen und Verwaltungsvereinfachungen, München 1974; dass., Funktionalreform, Neue Aufgaben der Gemeinden, 1976.

Die Bayerische Staatsregierung hat über die Voraussetzungen und Grenzen der Funktionalreform elf Grundsätze aufgestellt (128),

128) Beschluß vom 14. 8. 1973, Bericht des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, Funktionale Verwaltungsreform, 1973: Die Aufgabe muß der Leistungsfähigkeit der nachgeordneten Stellen entsprechen (1), Soweit sie besonders vorgebildete Kräfte erfordert, muß das notwendige Fachpersonal vorhanden sein (2). Die Aufgabe muß wirtschaftlich und rationell erledigt werden können (3). Der Verfahrensweg darf durch die Verlagerung nicht erschwert oder verzögert werden (4). Die Aufgabe und ihre Auswirkungen müssen sich grundsätzlich auf den Zuständigkeitsbereich der Behörde beschränken (5). Zusammenhängende Aufgabenkomplexe sollen grundsätzlich von einer Stelle behandelt werden (6). Unterschiedliche Aufgabenzuweisungen an Stellen der gleichen Ebene, etwa entsprechend ihrer Leistungskraft, sind der Klarheit und Durchsichtigkeit der Verwaltung abträglich (7). Die gebotene Einheitlichkeit des Verwaltungsvollzugs muß gewährleistet sein (8). Jede Aufgabe soll grundsätzlich in vollem Umfang übertragen werden; Genehmigungs- und Zustimmungsvorbehalte zugunsten höherer Stellen sind nur aus Koordinierungsgründen und nur dann vertretbar, wenn dieser Zweck nicht durch verwaltungsinterne Richtlinien oder auf andere Weise erreicht werden kann (9). Anzeige- und Mitteilungspflichten des Bürgers sind auf das unbedingt erforderliche Maß zu beschränken (10). Die Aufgabendelegation macht regelmäßig eine Verstärkung des Informationsflusses nach oben und unten und eine Intensivierung der Aufsicht über die nunmehr zuständigen Stellen erforderlich. Dabei ist in erster Linie an regelmäßige Dienstbesprechungen der Fachreferenten, gemeinsame Ortsbesichtigungen, häufige Amtsbesichtigungen und Berichte in Einzelfällen, dagegen nur in Ausnahmefällen an regelmäßige Berichtspflichten zu denken (11).

die zu verschiedenen Aufgabenverlagerungen von den Ministerien auf die Regierungen, von dort auf die Kreisverwaltungsbehörden und von dort auf die Gemeinden geführt haben (129).

129) Vgl. Siegwien Süß, Funktionalreform in Bayern, BayVBl. 1975, S. 1 (3).

Weitere Delegationen auf die kreisangehörigen Gemeinden stehen mit der zum 1. Mai 1978 in Kraft getretenen Gemeindegebietsreform im Zusammenhang (130).

130) Siegwien Süß, Der Stand der Funktionalreform in Bayern, BayVBl. 1976, S. 449 (451).

Eine umfassende Neubestimmung der kommunalen Aufgaben und die Aufgabenverteilung innerhalb der kommunalen Ebene nach Abschluß der kommunalen Gebietsreform stehen noch aus (131).

131) Franz-Ludwig Knemeyer, Funktionalreform in Bayern, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 53 (59).

2.3 Hessen

Auch in Hessen haben die Vorstellungen zur Funktionalreform bereits zu Ergebnissen geführt (132).

130) Hanns-Heinz Bielefeld, Hessens Gebiets- und Funktionalreform, 1973; Wolfgang Bittermann, Modelle und Realisierungen der Funktionalreform, Gemeindetag 1974,S. 40 (44); Hessischer Minister des Innern, Zwischenbericht zur Funktionalreform, 1972; ders., Verwaltungsreform in Hessen, 1968; Hessische Staatskanzlei, Großer Hessenplan, Hessen '80, 1970; Innenministerium Hessen, Zwischenbericht zur Funktionalreform, 1972; dass., Zusammenfassender Bericht zur Funktionalreform, 1974, Volker Lohse, Funktionalreform der Verwaltung in Hessen, JuS 1977, S. 702; Horst Winterstein, Funktionalreform in Hessen, Tagungsbericht DIfU, 1977, S. 101.

Seit Januar 1971 bereitete eine von der Landesregierung eingesetzte Arbeitsgruppe der Staatssekretäre unter Vorsitz des Innenministers entsprechende gesetzgeberische Maßnahmen vor (133).

133) Innenministerium Hessen, Zwischenbericht zur Funktionalreform, 1972; dass., Zusammenfassender Bericht zur Funktionalreform, 1974.

Es folgten erste gesetzliche Regelungen (134),

134) Etwa das Gesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften v. 15. 4. 1974 (GVBl. I, S. 241).

durch die der Zuständigkeitsbereich für die kreisangehörigen Städte und Gemeinden neu festgelegt wurde. Mit dem im vergangenen Jahr verabschiedeten Eingliederungsgesetz (135)

135) Gesetz zur Eingliederung von Sonderverwaltungen v. 14.7.1977 (GVBl. I, S. 319); vgl. auch Hessischer

Minister des Innern, Entwurf eines Gesetzes zur Eingliederung von Sonderverwaltungen (Eingliederungsgesetz), 1976.

wird dem Grundsatz der Einheit der Verwaltung verstärkt Rechnung getragen. Frühere staatliche Sonderbehörden, wie die Staatlichen Veterinärämter, die Katasterämter und die Schulaufsicht sind in die Landratsämter als Behörden der Landesverwaltung bzw. in die neu geschaffene staatliche Abteilung bei den Oberbürgermeistern der Städte Darmstadt, Kassel, Lahn und Wiesbaden sowie beim Verbandsdirektor des Umlandverbands Frankfurt eingegliedert worden (136).

136) Außerdem sind die Landwirtschaftsämter mit Landwirtschaftsschulen und die Ämter für Landeskultur zu Ämtern für Landwirtschaft und Landesentwicklung verbunden worden und den Landräten, Oberbürgermeistern und dem Direktor des Umlandverbands Frankfurt als Behörden der Landesverwaltung angegliedert worden. Alternative Denkmodelle, etwa der Fortbestand selbständiger, zahlenmäßig verringerter Sonderbehörden oder ein Zusammenschluß von Sonderbehörden wurden aus Effektivitäts- und Ersparnisgründen verworfen. Durch die Erleichterung der Zusammenarbeit in den vergrößerten Behörden soll nach der optimistischen Schätzung in der amtlichen Begründung des Regierungsentwurfs (LT-Drs. 8/3500, S. 34 f.) eine Personaleinsparung von mindestens 11 % erreicht werden, vgl. LT-Drs. 8/411; LT-Protokoll 8, 46, 59; vgl. zu weiteren Einzelheiten Volkar Lohse, Funktionalreform der Verwaltung in Hessen, JuS 1977, S. 702; Horst Winterstein, Funktionalreform in Hessen, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 101; vgl. auch bereits Günter Püttner, Stufenweise Reform, AfK Jg. 8 (1969), S. 266.

2.4 Niedersachsen

Durch das im vergangenen Jahr verabschiedete Achte Gesetz zur Verwaltungs- und Gebietsreform sind auch in Niedersachsen einige Maßnahmen der Funktionalreform bereits durchgeführt (137).

137) 8. Gesetz zur Verwaltungs- und Gebietsreform v. 28. 6. 1977 (GVBl. S. 233); vgl. auch Niedersächsischer Ministerpräsident, Entwurf eines achten Gesetzes zur Verwaltungs- und Gebietsreform v. 7. 8.1975, in: Niedersächsischer Landtag, Drs. 8/1000, Hannover 1975.

Dabei wurden Gebiets- und Funktionalreform miteinander verbunden (138).

138) Vgl. zur Funktionalreform in Niedersachsen Rötger Gross, Die Gemeinden nach der Gebietsreform, Die niedersächsische Gemeinde 1975, S. 68; ders., Gedanken zur neuen Kommunalverfassung, Die demokratische Gemeinde 1975, S. 564; ders., Aktuelle kommunalpolitische Fragen,StuGB 1977, S. 189 (190); Franz-Ludwig Knemeyer, Gesamtreform der Verwaltung in Niedersachsen, AfK Jg. 8 (1969), S. 306; Volkar Lohse, Niedersachsen: Verwaltungs- und Gebietsreform, JuS 1977, S. 702; Niedersächsischer Gemeindetag, Grundsätze zur Kreis- und Funktionalreform, Die niedersächsische Gemeinde 1975, S. 65; Niedersächsischer Minister des Innern, Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen (Weber-Gutachten), 1969; Niedersächsischer Städteverband, Grundsätze zum zukünftigen Verhältnis zwischen Landkreisen und kreisangehörigen Städten und Gemeinden in Niedersachsen, StuGB 1974, S. 142; Heinz Reiss, Funktionalreform in Niedersachsen, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 81;Heinrich Siedentopf, Stellungnahme zur VB Rastede, 1975, S. 17; Klaus Stern/Günter Püttner, Grundfragen zur Verwaltungsreform, 1969, S. 11.

Auf der Grundlage des Gutachtens der Weber-Kommission (139)

139) Niedersächsischer Minister des Innern, Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen, 1969.

des Landesentwicklungsplans und der Erfahrungen in anderen Bundesländern wurde die Kreisreform vollzogen (140)

140) Von 48 Landkreisen wurden 21 aufgelöst und 7 neu gebildet, die bisher kreisfreie Stadt Cuxhaven wurde eingekreist, vielfach wurden Gemeinden in andere Kreise eingegliedert;vgl.auch Ernst Kippker,Gebietsreform, Die demokratische Gemeinde 1975,S.958; Eberhard Laux, Niedersächsischer Landkreis 1972, S. 17.

sowie die staatliche Mittelinstanz gestrafft (141).

141) Statt bisher 6 Regierungsbezirken und 2 Präsidenten der Niedersächsischen Verwaltungsbezirke (Braunschweig und Oldenburg) gibt es nunmehr nur noch 4 Regierungsbezirke (Braunschweig, Hannover, Lüneburg und Weser-Ems).

Die niedersächsische Gemeindeordnung und die niedersächsische Landkreisordnung sowie das Gesetz über die kommunale Neugliederung im Raum Hannover wurden geändert. Sonderbe-

hörden wie Gesundheitsämter und Veterinärämter wurden in die Verwaltungen der Landkreise und Kreisfreien Städte eingegliedert. Das geänderte niedersächsische Gesetz über Raumordnung und Landesplanung (142)

142) v. 24. 1. 1974 (GVBl. S. 49).

macht Landkreise und Kreisfreie Städte zu Trägern der Regionalplanung. Geänderte Zuständigkeitsvorschriften runden das Reformgesetz ab (143).

143) Vgl. hierzu und im übrigen Volkar Lohse, Niedersachsen: Verwaltungs- und Gebietsreform, JuS 1977, S. 702; zu den Grundsätzen der Funktionalreform in Niedersachsen vgl. Rötger Cross, Die Gemeinde nach der Gebietsreform, Die niedersächsische Gemeinde 1975, S. 68 (70); vgl. zur Rechtsstellung der selbständigen Städte in Niedersachsen, mit der der niedersächsische Gesetzgeber im Jahre 1955 eine über hunderte Jahre alte geschichtliche Tradition fortgesetzt und Städten über 20.000 Einwohnern auf ihren Antrag und unter bestimmten Voraussetzungen auch Städten unter diesem Schwellenwert eine derartige Rechtsstellung verliehen hat, Heinz Reiss, Funktionalreform in Niedersachsen, Tagungsbericht DIfU, 1977, S. 81 (94).

2.5 Nordrhein-Westfalen

Auf der Grundlage der Gutachten A, B und C (144)

144) Gutachten Nordrhein-Westfalen (A), 1966; Gutachten Nordrhein-Westfalen (B), 1968; Gutachten Nordrhein-Westfalen (C), 1968.

sowie einiger Vorüberlegungen des zuständigen Innenministers (145)

145) Willi Weyer, Die Funktionalreform, StuGR 1972, S. 301; ders., StuGR 1973, S. 78; ders., Vortrag zu Fragen der Funktionalreform, Landtag NW, 1973.

sind auch in Nordrhein-Westfalen bereits vor einigen Jahren (146)

146) Vgl. etwa Landesregierung NW, Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Durchführung der Funktionalreform (Mittelstadt-Gesetz), 1974; vgl. auch dies., NWP 75 und die Denkschrift der Regierungspräsidenten des Landes NW zur Reform der staatlichen Mittelbehörden, 1968.

die Arbeiten an der Funktionalreform aufgenommen worden (147).

147) Vgl. zur Funktionalreform in NW Joachim Gadegast, Das neue Landesplanungsgesetz in NW, StuGR 1975, S. 308; Richard Grünschläger, Funktionalreform, StuGR 1977, S. 258; Burkhard Hirsch, Ansprache bei der Landkreisversammlung 1975, Eildienst LKT NW 1975, S. 225; ders., Kommunalrelevante Eröffnungsbilanz, StuGR 1975, S. 347 (348); ders., Regierungserklärung zur Funktionalreform, Eildienst LKT NW 1976, S. 25; ders., Stellungnahme zu Entschließungen des NW Städte- und Gemeindebundes, StuGR 1976, S. 70; ders., Zur Funktionalreform und zum Finanzausgleich 77, StuGR 1976, S. 395 (397); ders., Verwaltung, Eildienst LKT NW 1977, S. 199; ders., Ansprache zum Bericht der Landesregierung NW 1978 S.20; ders., Funktionalreform, 1978, S. 28; ders., Funktionalreform und Reform der Gemeindeverfassung, StuGR 1978, S. 81; Heinz Köstering, Zentralgemeinden im kreisangehörigen Raum?, StuGR 1975, S. 357; ders., Das Konzept der Funktionalreform in NW, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 147; ders., Ziele, Konzepte und Grenzen einer Funktionalreform in NW, SKV 1977, S. 193; Kreiszuständigkeitsbericht, Eildienst LKT 1975, S. 79; Herbert-Fritz Mattenklodt, Dreistufigkeit der Verwaltung in NW, KPBI. 1968, S. 971; Albert von Mutius, Verfassungsrechtliche Vorgaben, StuGB 1977, S. 167; Ernst Pappermann, Die nordrhein-westfälischen Kreise in der Funktionalreform, FS Lothar Voit, 1976, S. 131 (135); ders., Funktionalreform auf der Kreisebene und im kreisangehörigen Raum, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 213; Ernst Pappermann/ Wolfgang Roters/Emil Vesper, Maßstäbe für die Funktionalreform im Kreis, S. 15; Erich Rehn, Kritische Bemerkungen, StuGR 1972, S. 310; ders., Funktionalreform im Bundesstaat, StuGB 1974, S. 189; ders., Die Funktionalreform als Fortsetzung der Gebietsreform, StuGR 1975, S. 404; Erwin Schleberger, Funktionalreform auf der Kreisebene und im kreisangehörigen Raum, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 241; Hans Wilhelm Schneider, Zur Funktionalreform in NW, Eildienst LKT NW 1974, S. 61; Günter Seele, Kreisaufgaben, der Landkreis 1976, S. 285; SGK, Funktionalreform in NW, 1976; Rolf Tiggemann, Gebietsreform und Funktionalreform, StuGR 1975, S. 235; ders., Die kommunale Neugliederung in Nordrhein-Westfalen, 1977.

Mit zahlreichen Stellungnahmen haben sich auch die Landtagsfraktionen (148),

148) Landtagsfraktionen zur Funktionalreform, Eildienst LKT NW 1976, S. 30; vgl. auch die 13. Sitzung des Landtags v. 29. 1. 1976, S. 497 (A) - 517 (A); Landtag Nordrhein-Westfalen. In der Debatte: Landesentwicklung, 1978, S. 5.

der Landkreistag Nordrhein-Westfalen (149)

149) Landkreistag NW, Die Funktionalreform in NW, in: Eildienst LKT NW 1974, S. 226; ders., Zur Funktionalreform, Eildienst LKT NW 1976, S. 30; ders., Thesen zur Funktionalreform, Eildienst LKT NW 1977, S. 182, 203; ders., Funktionalreform - Stellungnahme, Eildienst LKT NW 1977, S. 204; ders., Zur Neuordnung der Landesstraßenverwaltung, Eildienst LKT NW 1978, S. 39; ders., Zum Landesentwicklungsplan I/II, Eildienst LKT NW 1978, S. 40.

und der NW Städte- und Gemeindebund (150)

150) NW Städtebund, Erste Studie zur Funktionalreform in NW, 1970; NW Städte- und Gemeindebund, Funktionalreform und Kommunalaufsicht, StuGR 1971, S. 323; ders., Zweite Studie zur Funktionalreform in NW, 1972; ders., Stellungnahme zur Funktionalreform, StuGR 1975, S.102; ders., Mitwirkung der kommunalen Spitzenverbände an der Landesgesetzgebung, StuGR 1975, S. 259; ders., Dritte Studie zur Funktionalreform in NW, 1977; ders., Stellungnahme zu den Vorschlägen der Projektgruppe Sozialwesen, StuGR 1977, S. 393.

an diesen Überlegungen beteiligt.

Die Ziele und Grundsätze der Funktionalreform in NW sind in der Regierungserklärung zur Funktionalreform vom 29.1.1976 (151)

151) Burkhard Hirsch, Regierungserklärung zur Funktionalreform, Eildienst LKT NW 1976, S. 25; vgl. auch die Aussprache zur Regierungserklärung, Plenarprotokoll 8/13 v. 29. 1. 1976, Bernhard Worms (S. 504); Franz-Josef Antwerpes (508); Herbert Neu (511); Richard Grünschläger (514); vgl. zur Regierungserklärung auch Ernst Pappermann, Die nw Kreise in der Funktionalreform, FS Lothar Voit, 1976, S. 131 (135); Erich Rehn, Zum Stand der Funktionalreform, StuGR 1977, S. 281.

dargestellt worden, die vor dem Hintergrund einer möglichst orts- und bürgernahen sowie effektiven Aufgabenzuordnung von folgenden Vorstellungen ausging:

- dreistufiger Verwaltungsaufbau,
- größtmögliche Realisierung des Bündelungsprinzips in Orts- und Mittelstufe,

- größtmögliche Einräumigkeit zwischen den Verwaltungsträgern,
- größtmögliche Transparenz der Aufgabenverteilung,
- Wahrnehmung gleicher Aufgaben möglichst nur durch einen Behördentyp, Abbau von Doppelzuständigkeiten,
- Abbau entbehrlicher Zuständigkeiten,
- Zentralisierung dort, wo dies zur rationellen Nutzung moderner Arbeitstechniken und Arbeitsverfahren oder zur sinnvollen Ausnutzung spezialisierten Sachverstandes notwendig ist (152).

152) Burkhard Hirsch, Regierungserklärung zur Funktionalreform, Eildienst LKT NW 1976, S. 25 (26).

Dieses Konzept soll in kleinen (realisierbaren) Schritten verwirklicht werden, wobei von einem Gesamtkonzept bewußt abgesehen wird (153).

153) Burkhard Hirsch, Regierungserklärung zur Funktionalreform, Eildienst LKT NW 1976, S. 25 (26); ders., Stellungnahme, StuGR 1976, S. 70.

Bei den Reformbemühungen stand die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Gemeinden und Kreisen im Mittelpunkt, zumal dieser Themenkreis auch in NW zu den umstrittensten Fragen gehört (154).

154) Vgl. dazu insgesamt Wolfgang Andriske, Aufgabenneuverteilung im Kreis, 1978, S. 126; Heinz Köstering, Ziele Konflikte und Grenzen, SKV 1977, S. 193: "Alle Kreisaufgaben müssen überprüft werden auf die Frage, ob die Aufgabe entweder beim Kreis bleibt oder ob sie auf Gemeinden einer oberen oder einer unteren Größenklasse oder auf alle Gemeinden übertragen werden kann"; Kreiszuständigkeitsbericht, Eildienst LKT NW 1975, S. 79, der die Aufgabenverteilung zwischen Gemeinden und Kreisen in den Bereichen Jugendamt, Bauaufsicht, Straßenverkehrsamt (Kraftfahrzeugzulassungsstelle), Sozialamt, Kreisordnungsbehörde mit einzelnen Funktionsgruppen, Gesundheitswesen und Schulwesen untersucht; Ernst Pappermann/Wolfgang Roters/Emil Vesper, Maßstäbe für die Funktionalreform im Kreis, S. 15.

Auch die Eingliederung von Sonderbehörden (155)

155) Heinz Köstering, Ziele, Konzepte und Grenzen, SKV 1977, S. 193 (196); Landkreistag NW, Thesen zur Funktionalreform, Eildienst LKT NW 1977, S. 203 (204) mit dem Hinweis darauf, daß die Kommunalisierung einiger staatlicher Sonderbehörden zweckmäßig sei.

sowie die Frage nach dem weiteren Bestand des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk (SVR) (156)

156) Heinz Köstering, Ziele, Konzepte und Grenzen, SKV 1977, S. 193 (200).

und der Landschaftsverbände (157)

157) Heinz Köstering, SKV 1977, S. 193 (200).

sind erörtert worden.

Zur Vorbereitung einzelner Funktionalreformmaßnahmen setzte der Innenminister NW 1976 zehn Projektgruppen ein, deren Berichte vorliegen. Vier Projektgruppen befassen sich mit dem staatlichen Bereich, nämlich Neuorganisation der Polizei, Neuorganisation der Schulaufsicht, Neuorganisation der Straßenbauverwaltung und Reform der Straßenbauverwaltung. Die übrigen sechs Projektgruppen berühren den kommunalen Bereich und hier vor allem den kreisangehörigen Raum. Es handelt sich um die Projektgruppen: Bauaufsicht, Ausländerwesen, Wohnungsbauförderung und Wohnungsfürsorge, Sozialwesen und Jugendhilfe. Die Projektgruppe "Erstinstanzliche Aufgaben der Regierungspräsidenten" behandelt sowohl den staatlichen als auch den kommunalen Bereich (158).

158) Vgl. zu den Projektgruppen und zu der Bewertung ihrer vorgelegten Berichte Burkhard Hirsch, Zur Funktionalreform und zum Finanzausgleich 77, StuGR 1976, S. 395; ders., Funktionalreform, Landesentwicklung, 1978, S.28 (29); Landkreistag NW, Funktionalreform, Eildienst LKT NW 1977, S. 204: Stellungnahme zu den Projektgruppenberichten Schulwesen, Bauaufsicht, Ausländerwesen und Wohnungswesen; ders., Zur Neuordnung der Landesstraßenverwaltung, Eildienst LKT NW 1978, S. 39: Stellungnahme zum Bericht der Projektgruppe Landesstraßenverwaltung; NW Städte- und Gemeindebund, Stellungnahme zu den Vor-

schlägen der Projektgruppe zur Funktionalreform im Bereich des Sozialwesens, StuGR 1977, S. 393; Projektgruppe der Landesregierung zum Aufgabenbereich Sozialwesen, StuGR 1977, S. 390 (13 Thesen); Funktionalreform - Arbeitsergebnisse der Projektgruppen, Eildienst LKT NW 1977, S. 83; Funktionalreform - Arbeitsergebnisse der Projektgruppe Wohnungswesen Eildienst LKT NW 1977, S. 139; Erich Rehn, Zum Stand der Funktionalreform, StuGR 1977, S. 281, der sich mit den Projektgruppen Bauaufsicht, Wohnungswesen, Ausländerwesen, Schulaufsicht und Katasterwesen beschäftigt.

Auf der Grundlage der Projektgruppenberichte wurde unter dem 4. 4. 1978 von der Landesregierung NW ein Entwurf zu einem Ersten Gesetz zur Funktionalreform (1. FRG) eingebracht (159).

159) Landesregierung NW, 1. FRG-Entwurf, 1978; vgl. auch Reform der Gemeindeordnung und Funktionalreform kommen in Bewegung, StuGR 1978, S. 32; Burkhard Hirsch, Zur Funktionalreform und zum Finanzausgleich 77, StuGR 1976, S. 395; ders., Verwaltung, Eildienst LKT NW 1977, S. 199 (201) mit Hinweis darauf, daß flankierende Maßnahmen, wie die Vereinfachung der komplizierten und schwer durchschaubaren Gesetzestechnik und Gesetzgebungsperfektion sowie die Verbesserung der Behördenstruktur und der verschiedenen Ämter und Einrichtungen erforderlich sind; ders., Funktionalreform und Reform der Gemeindeverfassung, StuGR 1978, S. 81 (82); Erstes Gesetz zur Funktionalreform, Eildienst LKT 1978, S. 33; Landkreistag NW, Thesen zur Funktionalreform, Eildienst LKT NW 1977, S. 203 (zu den Einwohnerrichtwerten für die Aufgabenzuteilung im kreisangehörigen Raum); Erwin Schleberger, Funktionalreform auf der Kreisebene und im kreisangehörigen Raum, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 241 (244); vgl. besonders auch Heinz Köstering, Das gestufte Aufgabenmodell für kreisangehörige Gemeinden in NW, Verwaltungsrundschau 1978, S. 117; vgl. ferner Reform der Gemeindeordnung und Funktionalreform kommen in Bewegung, StuGR 1978, S. 72.

Der Gesetzentwurf sieht vor, im Bereich der Kreise und kreisangehörigen Gemeinden die bisher vorliegenden Untersuchungsergebnisse zur Funktionalreform sowohl mit Hilfe allgemeiner Regelungen in der Gemeindeordnung als auch durch die Änderung wichtiger fachgebundener Einzelbestimmungen umzusetzen. Auf der Grundlage von zwei Einwohnerschwellen von 30.000 und 60.000 Einwohnern (Mittelstadt und roße kreisangehörige Stadt) sollen allen kreisangehörigen Gemeinden dieser Größenordnungen zusätzliche Aufgaben über-

tragen werden. Außerdem sollen alle Gemeinden gegenüber ihren Einwohnern verpflichtet werden, über die allgemeinen Behördenpflichten des Verwaltungsverfahrensrechts hinaus Hilfestellung bei der Abwicklung von Verwaltungsverfahren zu gewähren. Allen Gemeinden über der unteren Einwohnerschwelle von 30.000 E sollen die Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörde und die Aufgaben der Jugendhilfe (Jugendamt) gesetzlich übertragen werden. Den Gemeinden über der oberen Einwohnerschwelle (60.000 E) sollen die Förderungszuständigkeit für Wohnungsneubauförderung und Modernisierung sowie die Aufgaben der Kriegsopferfürsorge und des Schwerbehindertengesetzes zugeteilt werden. Zahlreiche Zuständigkeiten sollen auch aus allen Ebenen der Landesverwaltung verlagert werden (160).

160) So werden beispielsweise durch Änderung des Spielbankgesetzes und des Landespressegesetzes Zuständigkeiten vom Regierungspräsidenten auf die Kreise und kreisfreien Städte übertragen. Ferner ist die Eingliederung einer oberen Landesbehörde (Landesjagdamt) in das Landesamt für Ernährungswirtschaft und Jagd sowie die Eingliederung einer Sonderbehörde (orthopädische Versorgungsstellen) in die Versorgungsämter vorgesehen. Aufsichtsbehördliche Genehmigungen der obersten Landesbehörden (Viehseuchengesetz, Erste Wasserverbandsverordnung) sollen entfallen. Zuständigkeiten der staatlichen Mittelinstanz sollen auf die Kreise und kreisfreien Städte übertragen werden (Landschaftsgesetz, Abgrabungsgesetz, Fischereigesetz, Ausführungsgesetz zum Flurbereinigungsgesetz, Landesabfallgesetz, Erste Wasserverbandsverordnung). Weitere Zuständigkeiten werden "nach unten" verlagert und überflüssige Vorschriften aufgehoben, vgl. zu den Einzelheiten den Entwurf zum 1. FRG der Landesregierung v. 4. 4. 1978; die erste Lesung des Gesetzes fand am 26. 4. 1978 statt, vgl. Landtag NW, Plenarprotokoll 8/73 v. 26. 4. 1978.

Inzwischen ist das 1. FRG mit einigen Änderungen gegenüber dem Entwurf der Landesregierung verabschiedet worden. Der untere Einwohnerrichtwert wurde von 30 000 E auf 25 000 E reduziert. Die Übergangsregelungen wurden besonders für die kreisangehörigen Gemeinden verbessert (160a).

160a) vgl. 1. FRG v. 11.7.1978 (GV NW 290); vgl. zu den Änderungen gegenüber der Regierungsvorlage : Landtag verabschiedet Erstes Gesetz zur Funktionalreform, StuGR 1978, S. 224.

Ein weiteres Funktionalreformgesetz ist in Vorbereitung.

2.6 Rheinland-Pfalz

Bereits seit Mitte der 60er Jahre hat Rheinland-Pfalz Maßnahmen zur Funktionalreform durchgeführt (161).

161) Vgl. Landesregierung Rheinland-Pfalz, Materialien über die staatliche Mittelinstanz, 1975; dies., Entwurf eines Landesgesetzes über die Verwaltungsvereinfachung im Lande Rh.-Pf. v. 2. 2. 1965; Staatskanzlei des Landes Rheinland-Pfalz, Verwaltungsvereinfachung in Rh.-Pf., Eine Dokumentation, Teil 1 - 7 (1966 - 1977).

Dabei sind zahlreiche Kompetenzen der Landratsämter als Staatsbehörden auf die Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden sowie weitere Aufgaben auf die gemeindliche Ortsstufe verlagert worden. Rund 40 % der von den Bezirksregierungen wahrgenommenen Vollzugsaufgaben wurden auf die Landratsämter übertragen (162).

162) Vgl. zu den Ergebnissen der Funktionalreform in Rheinland-Pfalz Hans Günter Dehe, Die Landkreise in Rh.-Pf. nach der territorialen Kreisreform, Der Landkreis 1971, S. 20; ders., Der Kreis in unserer Zeit, SKV 1972, S. 314; ders., Der Landkreis im Wandel, DVBl. 1975, S. 20; Peter Eichhorn/Heinrich Siedentopf, Effizienzeffekte 1976; Hans Schäfer, Gebietsreform - Verbandsgemeindeordnung - Funktionalreform, AfK Jg. 8 (1969), S. 249; Heinrich Siedentopf, Stadt und Zukunft, StuGB 1975, S. 272 (274); ders., Funktionalreform in Rh.-Pf., Tagungsbericht DIfU 1977, S. 67; Frido Wagener, Die rheinland-pfälzischen Landkreise im Gefüge der Gesamtverwaltung, Der Landkreis 1977, S. 13.

Die Landesregierung Rh.-Pf. unterscheidet in der Konzeption der Funktionalreform zwischen der abstrakten Aufgabenverlagerung, der Reorganisation des Behördenaufbaus und der Zuständigkeitsverteilung von Aufgaben auf eine konkrete Verwaltungsebene. Dabei werden folgende Zielsetzungen zugrundegelegt: Einfacher und übersichtlicher Aufbau der Verwaltung ohne umständliche Verfahrenswege, Abbau von Zuständigkeitsüberschneidungen, Koordinierungsmängel und Doppelarbeiten, Aufgabenzuweisung einheitlich für das gesamte Land auf die gleiche Verwaltungsstufe, Entscheidungskonzentration auf einer Behördenebene möglichst ohne Mitwirkung höherer oder

tieferer Ebenen, Schaffung klar abgegrenzter Zuständigkeitsbereiche, Aufgabenverlagerung möglichst weit nach unten, d.h. Entscheidung in engster Nähe zum Bürger und zur Sache, Steigerung der Effektivität der Verwaltung durch Nutzung der technischen Arbeitsmittel moderner Verwaltung. In gleicher Weise werden die Leitsätze zur Reorganisation und Vereinheitlichung des Behördenaufbaus der Landesverwaltung formuliert. Die Landesregierung hat dabei versucht, die Funktionen der einzelnen Verwaltungsebenen gegeneinander abzugrenzen und als Prämissen für die konkrete Aufgabenzuweisung zu bestimmen. Die Eingliederung von Sonderbehörden wird mit dem Leitsatz bekräftigt, besondere Verwaltungsbehörden abzubauen und in die allgemeine Verwaltung einzugliedern (163).

163) Vgl. Landesregierung Rh.-Pf., Leitsätze zur Funktionalreform, 1971; s. auch Heinrich Siedentopf, Funktionalreform in Rheinland-Pfalz, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 67.

2.7 Saarland

Die kommunale Gebiets- und Verwaltungsreform wurde im Saarland durch das Gesetz Nr. 928 zur Vorbereitung der kommunalen Gebiets- und der Verwaltungsreform im Saarland (164)

164) Vom 17. 12. 1970 (Amtsbl. S. 949).

eingeleitet. Maßnahmen der kommunalen Funktionalreform sind im Gesetz über die Funktionalreform (165)

165) Vom 5. 12. 1973 (Amtsbl. 1974, S. 33).

getroffen worden, wobei die auf die Gemeinden übertragenen staatlichen Aufgaben vermehrt worden sind. Zusätzlich sind auch Verwaltungsaufgaben von den Ministerien - eine Mittelinstanz fehlt im Saarland - auf die Landräte übertragen worden. Hinzu kommen die durch Rechtsverordnungen und Erlasse erfolgten Zuständigkeitsübertragungen (166).

166) Amtsbl. 1974 S. 118.

Der Gesetzgeber ist dabei davon ausgegangen, daß eine Aufgabe nach unten verlagert werden sollte, wenn sie sich als besonders publikumsintensiv erweist, wenn ihre Erledigung besondere Orts- oder Objektkenntnisse erfordert, wenn sie im Zusammenhang mit Aufgaben steht, die im wesentlichen bereits auf der unteren Verwaltungsebene wahrgenommen werden und wenn diese wesentlichen Grundlagen für die Erfüllung der Verwaltungsaufgabe bereits auf der unteren Verwaltungsebene erarbeitet und vorbereitet werden (167).

167) Begründung zum Funktionalreformgesetz, LT-Drs. 6/1280, S. 3.

Nicht übertragen sind die Aufsichtsfunktionen und Maßnahmen mit überörtlichem Charakter, ferner Maßnahmen, die aus Rationalisierungszwecken besser zusammengefaßt werden sollen, oder Maßnahmen, bei denen ein Interessenkonflikt zu befürchten ist. Neben der Aufgabenverlagerung sind Genehmigungs- und Zustimmungsvorbehalte abgebaut, um eine Vereinfachung und Beschleunigung der Verwaltung zu erreichen. Das Hinzukommen neuer Aufgaben, der Wandel der Bedeutung und Gewichtigkeit bestehender Aufgaben sowie der Wegfall nicht mehr aktueller Aufgaben bedingen eine ständige Prüfung, welche Verwaltung die Aufgaben am sachgerechtesten zu erledigen vermag. Weitere Reformmaßnahmen sind daher auch im Saarland ins Auge gefaßt (168).

168) Vgl. zu den Funktionalreformmaßnahmen Franz-Ludwig Knemeyer, Grundsatzentscheidungen zur Einkreisung kreisfreier Städte, AfK Jg. 15 (1976), S. 85; Peter Krause, Die Gebiets- und Verwaltungsreform im Saarland, AfK Jg. 13 (1974), S. 277; vgl. zur Begründung der Funktionalreformmaßnahmen, Landesregierung des Saarlandes, Gesetzentwurf über die Funktionalreform, 1975; vgl. zur Bildung des Stadtverbandes Saarbrücken, Landtag des Saarlandes, Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Landkreise des Saarlandes, 1973.

2.8 Schleswig-Holstein

Auch in Schleswig-Holstein sind auf der Grundlage von Gutachten zur Verwaltungsreform Maßnahmen der kommunalen Funktionalreform durchgeführt worden (169).

169) Vgl. zu den Verwaltungsreformen in Schleswig-Holstein, Landesregierung Schleswig-Holstein, Landesverwaltungsgesetz, 1965; German Foerster, Allgemeines Verwaltungsgesetz, 1968; Klaus von der Groeben/Hans Joachim Knacke, Allgemeines Verwaltungsgesetz, 1968; Gutachten Schl.-H. zur lokalen und regionalen Verwaltungsneugliederung, 1968.

Auch hier bestätigt sich die Erfahrung, daß eine ständige Neuprüfung der Aufgabenverteilung erforderlich ist.

Zweiter Teil: Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie als Grundlage der verfassungsrechtlichen Zielvorgaben, Einzelmaßstäbe und Kontrollgrundsätze für die kommunale und regionale Funktionalreform

Bei der Frage, nach welchen verfassungsrechtlichen Maßstäben die kommunale Funktionalreform zu beurteilen ist, steht eine Beschäftigung mit der in Art. 28 Abs. 2 GG enthaltenen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung im Mittelpunkt. Eine Auslegung dieser Verfassungsbestimmung bildet den Ausgangspunkt für jede weitere Überlegung. Dabei ist zu ermitteln, welche Zielvorgaben, Einzelmaßstäbe und Kontrollgrundsätze für die kommunale Funktionalreform aus Art. 28 Abs. 2 GG abzuleiten sind.

Eine Garantie der kommunalen Selbstverwaltung enthalten zumeist auch die Länderverfassungen (169).

169) Mit Ausnahme der Berliner und Hamburger Verfassung, vgl. Art. 71 Verf. Ba.-Wü.; Art. 11 Verf. Bay.; Art. 144 Verf. Brem.; Art. 137 Verf. Hess.; Art. 44 Vorl. Verf. Nds.; Art. 78 Verf. NW; Art. 49 Verf. Rh.-Pf.; Art. 122 - 128 Verf. Saarl.; Art. 39 Verf. Schl.-H.

Soweit die Regelungen mit Art. 28 Abs. 2 GG übereinstimmen, gelten beide Verfassungsbestimmungen nebeneinander (170),

170) Der Streit, ob solche Landesverfassungsbestimmungen wegen Art. 31 GG überhaupt neben dem Art. 28 Abs.2 GG gültig sein könnten (vgl. noch StGH Bremen, Urt. v. 4. 7. 1953, StGHE 1953, S. 42), ist heute beendet, vgl. StGH Nds., Urt. v. 15. 2. 1973 - StGH 2 u. 3/72 - DVBl. 1973, S. 310 (311); Erich Becker, Selbstverwaltung als verfassungsrechtliche Grundlage, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 113 (146); ders., Kommunale Selbstverwaltung, Die Grundrechte IV/2, 1972, S. 673 (734 u. 737); Hans-Ulrich Evers, Zum Rechtsgebot der Systemtreue, Der Städtebund 1970, S. 230 (231 m.w.Nachw. in Fnte. 6); Andreas Hamann/Helmut Lenz, 1970, Art. 28 GG, S. 401; Kurt Kleinrahm, Landesverfassung, 1964, S. 49; Edzard Schmidt-Jortzig, Gutachten zur VB Rastede, S. 2 m.w.Nachw. in Fnte. 2, der aus Art. 28 Abs. 3 GG den Hinweis entnimmt, daß Art. 28 Abs. 2 GG entsprechende Landesgarantien gerade nicht erübrigt, sondern sie nur dezidiert einstimmen soll; Klaus Stern, Nahtstellen zwischen Bundes- und Landesverfassungsgerichtsbarkeit, BayVBl. 1976, S. 547; vgl. zur Bindung des BVerfG

an die Auslegung einer Vorschrift der Landesverfassung durch das Landesverfassungsgericht, BVerfG, B. v. 21. 9. 1976 - 2 BvR 350/75 - NJW 1976, S. 2123.

da Bundesrecht inhaltsgleiches Landesverfassungsrecht nicht bricht (171).

171) BVerfG, B. v. 29. 1. 1974 - 2 BvN 1/69 - BVerfGE 36, S. 342 = DVBl. 1974, S. 420 = DÖV 1974, S. 480 = NJW 1974, S. 1181; vgl. auch Albert von Mutius, Zum Verhältnis von gleichlautendem Bundes- und Landesverfassungsrecht, VerwArch. Bd. 66 (1975), S. 161.

Auch soweit das Landesverfassungsrecht über Art. 28 hinausgeht (172),

172) Vgl. etwa die Einräumung der Allzuständigkeit auch für Kreise in Art. 78 Verf. NW.

kann Art. 28 Abs. 2 GG als Maßstab - neben dem Landesverfassungsrecht - angewandt werden (173).

173) Vgl. dazu Herbert Bethge, Die Aktualisierung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, Die Verwaltung Bd. 6 (1973), S. 403 (407) mit Hinweis auf BVerfGE 9, S. 268 (278); E. 17, S. 172 (180); E. 23, S. 33 (39); StGH Hess. JR 1972, S. 82; Herbert Bethge, Kompetenzabgrenzung zwischen Bundes- und Landesverfassungsgerichtsbarkeit, DÖV 1972, S. 336 (338); Ernst-Wolfgang Böckenförde, Religionsfreiheit und öffentliches Schulgebet, DÖV 1966, S. 30 (32); Klaus Ewald, Zur Parteifähigkeit, BayVBl. 1970, S. 433; Ernst Friesenhahn, Die Verfassungsgerichtsbarkeit in der Bundesrepublik Deutschland, 1961, S. 118; Willi Geiger, FS Wilhelm Laforet, 1952, S. 251 (264); Hubert Görg, Rechtsschutz, DVBl. 1966, S. 329 (331); Hans Lechner, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, § 91 Anm. 4; Wolfgang Rüfner, Zum Verhältnis von Bundes- und Landesverfassungsgerichtsbarkeit, DÖV 1967, S. 668; Klaus Stern, BK, Art. 99, Rnd. 304; Art. 100, Rdn. 267; ders., Die verfassungsgerichtliche Garantie des Kreises, Der Kreis, Bd. 1, 1972, S. 156 (184); Josef Wintrich/Hans Lechner, Die Verfassungsgerichtsbarkeit, 1959, S. 643 (665, 677); Karl Zuhorn/Werner Hoppe, Gemeinde-Verfassung, 1962, S. 62.

§ 2 Die institutionelle Garantie der kommunalen Selbstverwaltung

I.
Die historische Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung

Die in Art. 28 Abs. 2 GG enthaltene Garantie der kommunalen Selbstverwaltung knüpft an die Steinsche preussische Städteordnung v. 19. 11. 1808, § 181 Paulskirchen-Verfassung (1849) (174)

174) "Jede Gemeinde hat als Grundrechte ihrer Verfassung: die Wahl ihrer Vorsteher und Vertreter, die selbständige Verwaltung ihrer Gemeindeangelegenheiten mit Einschluß der Ortspolizei, unter gesetzlich geordneter Oberaufsicht des Staates, die Veröffentlichung ihres Gemeindehaushaltes, Öffentlichkeit der Verhandlungen als Regel."

sowie an Art. 127 Weimarer Reichsverfassung (WRV 1919) (175)

175) "Gemeinden und Gemeindeverbände haben das Recht der Selbstverwaltung innerhalb der Schranken der Gesetze."

an. Diesen historischen Bezügen der kommunalen Selbstverwaltung (176)

176) Vgl. dazu Erich Becker, Entwicklung der deutschen Gemeinden und Gemeindeverbände, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 62; ders., Die Entfaltung der Gemeinden und ihre Arbeit im 19. Jahrhundert, HBKWP, 1956, S. 83; ders., Die Entwicklung der Ämter, Landkreise und Provinzen, HBKWP, 1956, S. 93; ders., Geschichtliche Entwicklung der Gemeinden und Gemeindeverbände von 1919 bis 1945, HBKWP 1956, S. 100; ders., Selbstverwaltung als verfassungsrechtliche Grundlage, HBKWP, 1956, S. 113; ders., Kommunale Selbstverwaltung, Die Grundrechte IV/2, 1972, S. 673 (686), der die Entfaltung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie seit dem 19. Jahrhundert, die Ausbreitung des Begriffs, die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung, die Richtungen der Einschätzung von Selbstverwaltung, die Verfassungsgeschichte der kommunalen Selbstverwaltung, die Selbstverwaltungsgarantie in Art. 127 WRV sowie den Übergang zum allgemeinen, gleichen, unmittelbaren und geheimen Wahlrecht behandelt; Rüdiger Breuer, Selbstverwaltung und Mitverwaltung, Die Verwaltung 1977, S. 1; Hermann Louis Brill, Studie zur Entstehung der deutschen Selbstverwaltung, 1928; Hans-Hermann Dehmel, Übertragener Wirkungskreis, 1970, S. 15; Klaus Berto von Doeming/Rudolf Werner Füsslein/Werner Matz, Entstehungsgeschichte des GG, JöR NF Bd. 1 (1951), S. 1;

Horst Dressler, Die Organisations- und Personalhoheit der Gemeinde, 1963, S. 3; Ernst Forsthoff, Um die kommunale Selbstverwaltung, Zeitschrift für Politik, Bd. 21 (1931), S. 248; ders., Die Krise der Gemeindeverwaltung, 1932; ders., Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 1973, S. 438; Ernst Friesenhahn, Gedenkschrift für Max Imboden, 1972, S. 115; Julius Hatschek, Die Selbstverwaltung in politischer und juristischer Bedeutung, 1898; Heinrich Heffter, Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert, 1969; Hans-Jürgen von der Heide, Hat die kommunale Selbstverwaltung eine Zukunft?, DÖV 1968, S. 408; Wilhelm Henrichs, Die Rechtsprechung zur Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland, DVBl. 1954, S. 729 (735); Karl Maria Hettlage, Der Gestalt- und Bedeutungswandel der gemeindlichen Selbstverwaltung seit 1919, Festgabe P. v. Aubel, 1954, S. 107; Friedrich Hormann, Bundesgesetzliche Organisation landesunmittelbarer Körperschaften, 1967; Arnold Köttgen, Die Krise der kommunalen Selbstverwaltung, 1931; ders., Die Gemeinde und der Bundesgesetzgeber, 1957, S. 28; Gerhard Leibholz, Gutachten, 1973, S. 10; Gerhard Leibholz/Hans Julius Rinck, Art. 28 GG, S. 586; Hans Müthling, Die Geschichte der deutschen Selbstverwaltung, 1966; Hugo Preuß, Die kommunale Selbstverwaltung, 1912, S. 198; Kurt Pulz, Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung, 1973; Ulrich Scheuner, Zur kommunalen Verwaltungsreform in Deutschland, AfK Jg. 8 (1969), S. 209; Edzard Schmidt-Jortzig, Gutachten zur VB Rastede, 1975, S. 3; Paul Schoen, Das Recht der Kommunalverbände, 1897; Friedrich Schöne, Werden und Sein der preussischen Landkreise, 1937, S. 1; Horst R. Simon, Zu einer Theorie über Wesen und Funktion der kommunalen Selbstverwaltung, 1974; Franz Steinbach/Erich Becker, Geschichtliche Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland, 1932; Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, 1977, S. 298 m. umfr.w. Nachw.; Theo Trachternach, Parteien in der kommunalen Selbstverwaltung, 1974, S. 21; Georg Christoph von Unruh, Der Kreis - Ursprung und Ordnung einer kommunalen Körperschaft, 1964; ders., Der Kreis, Bd. 1, 1972, S. 11; ders., Kreisfrei - eine überholte Statusbezeichnung?, DÖV 1973, S. 446 (448); ders., Die Einrichtung der kommunalen Selbstverwaltung, DVBl. 1973, S. 1; ders., Der Verwaltungsreformvorschlag, Die Verwaltung Bd. 9 (1976), S. 111; ders., Gemeinderecht, in: Ingo von Münch, 1976, S. 82 (86); Werner Weber, Selbstverwaltungskörperschaften in der Rechtsprechung des BVerf, FS BVerfG Bd. 2, 1976, S. 331 (333); Julius Widtmann, Kommunale Selbstverwaltung, 1975, Sp. 2295; ders., Kommunalrecht, 1975, Sp. 1346; Rolf Wiese, Garantie der Gemeindeverbandsebene?, 1972, S. 4 m.w.Nachw. (Fnte. 7); Hans Julius Wolff/Otto Bachof, Verwaltungsrecht II, 1976, § 80 III.

soll daher zunächst nachgegangen werden.

1. Steinsche Städteordnung von 1808

Die Anfänge der modernen Selbstverwaltung sind unlösbar mit der Steinschen preussischen Städteordnung vom 19. 11. 1808 verknüpft (177).

177) Vgl. dazu StGH Ba.-Wü., Urt. v. 14. 2. 1975 - GR 11/74 - (Neureut), DÖV 1975, S. 385; Erich Becker, Entwicklung der deutschen Gemeinden und Gemeindeverbände, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 62 (77 - 83); Hans-Hermann Dehmel, Übertragener Wirkungskreis, 1970, S. 15, 32; Ernst Friesenhahn, Gedenkschrift für Max Imboden, 1972, S. 115 (116); Otto von Geerke, Die Steinsche Städteordnung, 1957; Gerhard Leibholz/Hans Julius Rinck, Art. 28 GG, S. 586; Ernst Meier, Die Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg, 1881; Klaus Stern, Die kommunale Selbstverwaltung, 1977, S. 298; ders., Verwaltungsreform, DÖV 1968, S. 853; Theo Trachternach, Parteien in der kommunalen Selbstverwaltung, 1974, S. 21 m.w.Nachw.; Georg Christoph von Unruh, Die Kreisordnungsentwürfe des Freiherrn vom Stein, 1968; ders., Selbstverwaltung als staatsbürgerliches Recht, DÖV 1972, S. 16; ders., FS Hans Ulrich Scupin, 1973, S. 391 (396 m.w.Nachw. Frte. 17).

Ihr Ziel war es, das bürgerliche Element enger mit dem Staate zu verbinden, den Gegensatz zwischen Obrigkeit und Untertan zu mildern und durch selbstverwantwortliche Beteiligung der Bürgerschaft an der öffentlichen Verwaltung in der Kommunalebene den Gemeinsinn und das politische Interesse des Einzelnen neu zu beleben und zu kräftigen (178).

178) Vom Stein glaubte, als eine der Ursachen für den Zusammenbruch des Preussischen Staates die mangelnde Verbundenheit des Bürgers mit dem Gemeinwesen zu erkennen, das ihn als bevormundeten Untertan behandelte. So erscheint in der Präambel der Städteordnung als Motiv für ihren Erlaß die "Notwendigkeit, in der Bürgergemeinde einen festen Vereinigungspunkt gesetzlich zu bilden, ihnen eine thätige Entwicklung auf die Verwaltung des Gemeinwesens beizulegen und durch diese Teilnahme Gemeinsinn zu erregen und zu erhalten". Bereits in der Nassauer Denkschrift v. 1807 führte Freiherr vom Stein aus, daß an die Stelle des Formalprinzips der Selbstverwaltung im absoluten Staat das staatsgestaltende Aufbauprinzip der Selbstregierung treten sollte, wovon die Städteordnung von 1808 nur einen Ausschnitt bildete, vgl. Erich Becker, HBKWP, Bd. 1, 1956, S. 113 (114); Ernst Friesenhahn, Gedenkschrift für Max Imboden, 1972, S. 115 (116).

Die Gemeinden boten sich für diesen Ansatz als natürliche Gegebenheiten an, da sie auf der Siedlungseinheit und dem nachbarschaftlichen Miteinanderleben beruhten (179).

179) Vgl. zu dieser genossenschaftlichen Konzeption der kommunalen Selbstverwaltung in einer geschlossenen Lebensgemeinschaft Ulrich Scheuner, Zur Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung, AfK Jg. 12 (1973), S. 1 (2 m.w.Nachw. Fnte. 3).

Die revidierte preussische Städteordnung v. 1831 zeigte demgegenüber eine Verbindung von liberalem und obrigkeitlichem Denken, die für dieses Kommunalgesetz charakteristisch geworden ist (180).

180) Erich Becker, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 62 (87).

Durch die Bindung der Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung an die Zustimmung des stadtobrigkeitlichen und von der Aufsichtsbehörde bestellten Magistrats, durch die Entscheidung der Aufsichtsbehörde bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Magistrat und Stadtverordnetenversammlung sowie das Mitwirkungsrecht des Staates bei Ausübung der städtischen Selbstverwaltung durch zahlreiche Genehmigungsvorbehalte (Staatskuratel) wurde der Einfluß des Staates vergrößert (181).

181) Vgl. auch Gerd Schmidt-Eichstaedt, Staatsverwaltung und Selbstverwaltung bei Rudolf von Gneist, Die Verwaltung, Bd. 8 (1975), S. 345; Georg Christoph von Unruh, Selbstverwaltung als staatsbürgerliches Recht, DÖV 1972, S. 16.

Als eine Art Gegenreaktion benutzte das aufstreben liberale Bürgertum die Selbstverwaltung als politische Waffe gegen den Staat und als Mittel, die Staatsaufsicht in diesem Bereich auf die Kontrolle der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung zu beschränken. Der immer schärfer zutage tretende Gegensatz zwischen dem monarchischen Obrigkeitsstaat und der fortschreitend sich demokratisierenden Selbstverwaltung verlor erst um die Mitte des 19. Jahrhunderts an Schärfe, als es dem Bürgertum mit der allgemeinen Einführung

des Konstitionalismus gelang, sich einen entscheidenden Einfluß auf das staatliche Geschehen zu sichern (182).

182) So BVerfG, B. v. 12. 7. 1960 - 2 BvR 363, 442/60 - BVerfGE 11, S. 266 (274 f); Gerhard Leibholz/Hans Julius Rinck, Art. 28 GG, S. 586.

2. Art. 127 WRV

Mit dem Übergang vom Kaiserreich zur Weimarer Republik wurde der alte politische Gegensatz zwischen Staats- und Kommunalverwaltung durch die Einführung des parlamentarischen Systems in Reich und Ländern und die Ausdehnung der Grundsätze des Reichstagswahlrechts auch auf die Gemeindewahlen (Art. 17 Abs. 2 S. 1 WRV) weiter eingeebnet. Der Begriff der Selbstverwaltung wurde mehr und mehr zu einem formalen Begriff und in zunehmendem Maße dazu verwendet, den legitimen Bereich der überörtlichen Staatsverwaltung von dem der Lokalverwaltung abzugrenzen (183).

183) So BVerfG, E. 11, S. 266 (275); vgl. zur Selbstverwaltung in der Weimarer Zeit auch Erich Becker, Die Grundrechte IV/2, 1962, S. 673 (715); Hans Herzfeld, Demokratie und Selbstverwaltung in der Weimarer Epoche, 1957; Wolfgang Hofmann, Plebiszitäre Demokratie und kommunale Selbstverwaltung in der Weimarer Republik, AfK Jg. 4 (1965), S. 264; Gerhard Schulz, Die kommunale Selbstverwaltung in Deutschland vor 1933, 1959, S. 14; Franz Steinbach/Erich Becker, Geschichtliche Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung, 1932; Theo Trachternach, Parteien in der kommunalen Selbstverwaltung, 1974, S. 33.

3. Die weitere Entwicklung

Unter der Herrschaft des nationalsozialistischen Regimes wurde die Selbstverwaltung gleichgeschaltet und damit ihrer Substanz beraubt. Die Einführung des Führerprinzips und die Beschränkung der Zuständigkeiten der Gemeindevertretungen auf beratende Funktionen machten die Selbstverwaltung zu einer bloßen Verwaltungsform des zentralistisch gesteuerten Einheitsstaates (184).

184) So BVerfGE 11, S. 266 (275); vgl. zur "Selbstverwaltung" in der Zeit von 1933 - 1945 vor allem Christian-Friedrich Menger, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, 1976, S.184ff; vgl. ferner Hasso Hofmann, Über Gemeinwohlformen im NS-Recht, Die Verwaltung, Bd. 10 (1977), S. 375; Horst Matzerath, Nationalsozialismus und kommunale Selbstverwaltung, 1970; Michael Stolleis, Gemeinwohlformen im nationalsozialistischen Recht, 1974; zu einer Bewertung in den ersten Nachkriegsjahren vgl. Erich Becker, HBKWP, Bd. 1, 1956, S. 62 (103).

Demgegenüber sind Kommunalverfassungsrecht und -wirklichkeit seit dem Zusammenbruch des nationalsozialistischen Regims unter Anknüpfung an die Tradition der Weimarer Zeit von der Tendenz geprägt, dem Gedanken des Selbstbestimmungsrechts der Gemeindebürger vor allem durch die Erweiterung der Zuständigkeiten der Kommunalvertretungen wieder in stärkerem Maße zum Durchbruch zu verhelfen. Kommunale Selbstverwaltung bedeutet nach dem Verständnis des BVerfG (185)

185) BVerfGE 11, S. 266 (275).

"ihrem Wesen und ihrer Intention nach Aktivierung der Beteiligten für ihre eigenen Angelegenheiten, die die in der örtlichen Gemeinschaft lebendigen Kräfte des Volkes zur eigenverantwortlichen Erfüllung öffentlicher Aufgaben der engeren Heimat zusammenschließt mit dem Ziel, das Wohl der Einwohner zu fördern und die geschichtliche und heimatliche Eigenart zu wahren (186).

186) Unter Hinweis auf Hans Peters, Lehrbuch der Verwaltung, 1949, S. 292.

Die örtliche Gemeinschaft soll nach dem Leitbild des Art.28 GG ihr Schicksal selbst in die Hand nehmen und in eigener Verantwortung solidarisch gestalten" (187).

187) BVerfGE 11, S. 266 (276) mit Hinweis auf Arnold Köttgen, Sicherung der gemeindlichen Selbstverwaltung, 1960, S. 9; vgl. zur weiteren Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung unter dem GG Dietrich Katzenstein, Rechtliche Erscheinungsformen der Machtverschiebung, DÖV 1958, S. 593; Klaus Lange, Die Ent-

wicklung des kommunalen Selbstverwaltungsgedankens und seine Bedeutung in der Gegenwart, FS Werner Weber, 1974, S. 851; Ulrich Scheuner, Gemeindeverfassung und kommunale Aufgabenstellung in der Gegenwart, AfK Jg. 1 (1962), S. 149; Edzard Schmidt-Jortzig, Gutachten zur VB Rastede, 1975, S. 5; Theo Trachternach, Parteien in der kommunalen Selbstverwaltung, 1974, S. 33; Georg Christoph von Unruh, Zur Lage der kommunalen Selbstverwaltung, DLKT Bd. 2, 1974, S. 5; vgl. insgesamt zur historischen Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung auch Klaus Stern, Staatsrecht Bd. 1, 1977, S. 298, der auf vier historische Wurzeln der Idee der Selbstverwaltung hinweist: Die Lehre vom Pouvoir municipal, entwickelt in der französischen Konstiuante. Dieser Pouvoir sollte ein eigenständiger Teil der Staatsgewalt sein; die Lehre von der Dezentralisation, die gegen die napoleonische Zentralisation gerichtet war, die Lehre von der Genossenschaft als Mittel zur Zurückdrängung der Bürokratie sowie die Lehre vom englischen Selfgovernment, die Rudolf von Gneist für Deutschland fruchtbar zu machen suchte, wobei Selfgovernment für ihn keine der staatlichen Verwaltung entgegengesetzte autonome Selbstverwaltung, sondern ein Zwischenbau zwischen Staat und Gesellschaft in der Form verantwortlicher Selbstregierung der Gesellschaft in staatlichen Ämtern und im Rahmen der staatlichen Gesetze war.

II.

Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in Art. 28 Abs. 2 GG im Überblick

Vor diesem historischen Hintergrund enthält Art. 28 Abs. 2 GG ein Bündel von verfassungsrechtlichen Vorgaben (188)

188) Vgl. Albert von Mutius, Verfassungsrechtliche Vorgaben für eine Funktionalreform im kommunalen Bereich, StuGR 1977, S. 167.

für jede Reform im kommunalen Bereich (189).

189) Vgl. Walter Bückmann, Verfassungsfragen bei den Reformen im örtlichen Bereich, 1972.

1. Definition der kommunalen Selbstverwaltung

Nach Art. 28 Abs. 2 GG muß "den Gemeinden das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung". Die so umschriebene kommunale Selbstverwaltung ist Gegenstand zahlreicher Entscheidungen und einer kaum noch zu übersehenden Literatur gewesen (190).

190) Vgl. neben den Nachweisen bei Willi Blümel, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171; Rolf Grawert VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 227 und Klaus Stern, Staatsrecht, Bd. I, § 12: Die kommunale Selbstverwaltung, 1977, S. 293 sowie der im folgenden aufgeführten Literatur Elisabeth Bauernfeind, Die Rechtsprechung zur Selbstverwaltung der Kommunen, 1961; Erich Becker, Kommunalwissenschaftliche Erörterungen zur Selbstverwaltung der Gemeinden; ders., Die Selbstverwaltung als verfassungsrechtliche Grundlage, HBKWP, Bd. 1, 1956, S. 113; ders., Kommunale Selbstverwaltung, Die Grundrechte IV/2, 1972, S. 673 (738 mit einer Übersicht über die ältere Literatur zur kommunalen Selbstverwaltung); Robert Beer, Selbstverwaltung und Öffentlichkeit, 1956, S. 51; Hans Albert Berkenhoff, Die kommunalrechtliche Arbeitsgemeinschaft des deutschen Juristentages 1972, Der Städtebund 1972, S. 251; ders., Die kommunale Selbstverwaltung in unserer Zeit, StuGR 1973, S. 23; Willi Blümel/Michael Ronellenfitsch, Parlamentarische Untersuchungsausschüsse und kommunale Selbstverwaltung, 1978, S. 39; Wolfgang Brückner, Die Organisationsgewalt des Staates im kommunalen Bereich, 1974, S. 127; Eckard Busch, Die Verankerung der kommunalen Selbstverwaltung, 1973; ders., Die Verankerung der kommunalen Selbstverwaltung KSDLKT, 1974, S. 26 (32); Enquête-Kommission Verfassungsreform, Schlußbericht, 1976, S. 219; Ernst Forsthoff, Um die kommunale Selbstverwaltung, 1930; Klaus Groebe, Die clausula, DÖV 1974, S. 196; Hans Jürgen von der Heide, Hat die kommunale Selbstverwaltung eine Zukunft?, DÖV 1968, S. 408; Gerhard Leibholz/Hans Julius Rinck, Art. 28, S. 590; Klaus Litzenburger, Kommunalpolitisches Grundsatzprogramm, StuGB 1974, S. 330; Wolfgang Loschelder, Kommunale Selbstverwaltungsgarantie, 1976; Theodor Maunz/Günter Dürig/Roman Herzog/Rupert Scholz, Art. 28 GG, insbes. Rdn. 54; Bruno Merk, Die aktuelle Situation der kommunalen Selbstverwaltung, BayBgm. 1976, H. 10, S.11; Hans Müthling, Zur verfassungsrechtlichen Sicherung der Selbstverwaltung, DÖV 1951, S. 33; Wolfgang Roters, in: Ingo von Münch, Art. 28 GG, S. 173 m.w.Nachw. S. 211; Gerhard Seibert, Die Gewährleistung gemeindlicher Selbstverwaltung durch das GG, 1966; Klaus Stern, Föderative und unitarische Aspekte, 1969, S. 26; Klaus Stern/Joachim Burmeister, Die Verfassungsmäßigkeit ei-

nes landesrechtlichen Planungsgebotes für Gemeinden, 1975, S. 26; Georg Christoph von Unruh, FS Hans Ulrich Scupin, 1973, S. 391; ders., Die Einrichtung der kommunalen Selbstverwaltung, DVBl. 1973, S. 1 (6); ders., Zur Lage der kommunalen Selbstverwaltung, KSDLKT Bd. 2, 1974, S. 5 (7, 9, 13); Ernst Walz, Gemeindeverfassungsrecht, HBKWP, Bd. 1, 1956, S. 236; Werner Weber, Selbstverwaltungskörperschaften in der Rechtsprechung des BVerfG, FS BVerfG, Bd. 2, 1976, S. 331; Julius Widtmann, Kommunalrecht, 1975, Sp. 1346; ders., Kommunale Selbstverwaltung, 1975, Sp. 225; Karl Zuhorn/Werner Hoppe, Gemeinde-Verfassung, 1962, S. 42, 50, 78.

Einen besonderen Schwerpunkt bildeten dabei die Stellung der Gemeinden (191)

191) Vgl. neben den Nachweisen in Fnte. 190 und den folgenden Literaturhinweisen auch Robert Rüdiger Beer, Die Gemeinde 1970; Birgit Burmester, Organisatorische und verfassungsrechtliche Gestaltungsmöglichkeiten gestufter Gemeinden, 1969; Das Recht und die Wirklichkeit der gemeindlichen Selbstverwaltung, Der Gemeinderat 1964, S. 34, 50, 66, 186, 218, 234, 294, 358, 406; 1965, S. 2, 18, 34, 82, 98, 162, 178, 194, 210, 273, 290, 306, 322, 370; Rüdiger Göb, Bund und Gemeinden, 1965, S. 109; René König, Die Gemeinde im Blick der Soziologie, HBKWP, Bd. 1, 1956, S. 18; Arnold Köttgen, Sicherung der gemeindlichen Selbstverwaltung, 1960; Bruno Merk, Lebendige gemeindliche Selbstverwaltung, StuGB 1975, S. 171; Günter Püttner, Die Bedeutung der Gemeinden für den demokratischen Staatsaufbau, StuGR 1973, S. 198; ders., Die Bedeutung der Gemeinde für den demokratischen Staatsaufbau, Die Gemeinde 1974, S. 180; Hermann Schmitt-Vockenhausen, 25 Jahre Grundgesetz, StuGB 1974, S. 149; ders., Die Gemeinden im Staatsaufbau des GG, Die Gemeinde 1975, S. 255; Städte und Gemeinden, 1973; Stärkung der gemeindlichen Selbstverwaltung im Kreis, Beschluß des deutschen Städte- und Gemeindebundes, StuGB 1975, S. 107; Werner Thieme, Bundesverfassung und Gemeinderecht, JZ 1972, S. 478.

sowie deren Verhältnis zu den Kreisen (192).

192) Vgl. hierzu Hans Albert Berkenhoff, Die kreisangehörigen Städte und Gemeinden in ihrem Verhältnis zum Kreis, StuGB 1974, S. 157; Josef Endrös, Die komm nale Selbstverwaltung in Gemeinde, Landkreis und Bezirk, 1966, S. 9; Rüdiger Göb/Eberhard Laux/Jürgen Salzwedel/Rüdiger Breuer, Kreisentwicklungsplanung, 1974; Eberhard Laux, Kreisverwaltung in den siebziger Jahren, Der Landkreis 1970, S. 7; ders.,

Die administrative Funktion des Kreises, in: Der Kreis, 1972, S. 93; J. Müllenbusch, Landkreis und Gemeinden, Die Gemeinde 1962, S. 125; Günter Püttner, Die Funktion der Kreise im sozialen Rechtsstaat, FS Lothar Voit, 1976, S. 115; ders., Stellungnahme zur VB Rastede, 1975, S. 6; Georg Christoph von Unruh, Der Kreis - Ursprung, Wesen und Wandlungen, in: Der Kreis, 1972, S. 11.

Der Begriff der Selbstverwaltung wird vom Grundgesetz selbst nicht definiert, sondern vorausgesetzt (193).

193) Werner Ernst/Wolfgang Suderow, Die Zulässigkeit raumordnerischer Festlegungen für Gemeindeteile, 1976, S. 20.

Zu verstehen ist darunter die eigenverantwortliche Erfüllung gemeinschaftlicher öffentlicher Aufgaben im eigenen Namen durch in den Staat einbezogene rechtsfähige öffentliche Verbände mit eigenen gewählten Organen unter der Aufsicht des Staates und mit eigenen Finanzmitteln (194).

194) Vgl. zum Begriff der kommunalen Selbstverwaltung BVerfG, Urt. v. 23. 1. 1957 - 2 BvF 3/56 - BVerfGE 6, S. 104 (117); Erich Becker, Grundrechte IV/2, 1962, S. 673 (694); Otto Krabs, Zur heutigen Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltung, Eildienst LKT NW 1975, S. 115; Eberhard Laux, Kommunale Selbstverwaltung im Staat der 70er Jahre, AfK Jg. 9 (1970), S. 217 (m.w.Nachw. Fnte. 1); Franz Mayer, Die Verwaltung 1965, S. 13; ders., Selbstverwaltung und demokratischer Staat, 1972, S. 327; Eberhard Schmidt-Aßmann, Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, VVDStRL Bd. 34 (1976), S. 221; Klaus Stern, BK, Art. 28, S. 41: "Die von den Gemeinden ausgeübte Verwaltung soll ausdrücklich Selbstverwaltung sein, d.h. sich in eigenem Namen, in eigener Verantwortung und durch eigene gewählte Organe vollziehen. Weiterhin folgt aus Art. 28 Abs. 1 u. 2 GG, daß der Normalfall der ist, daß die gemeindliche Vertretungskörperschaft durch eigene verantwortliche Beschlüsse die Gemeindeaufgaben erfüllt - daß die Gemeindebürgerschaft sich also durch ihre gewählte Vertretungskörperschaft selbst verwaltet."

Die Selbstverwaltungsträger sind in den ihnen von der Rechtsordnung zugestandenen Bereichen selbständig und führen als Rechtssubjekte, als Vermögensträger und in gewissem Umfang auch als Verwaltungskörper ein Eigenleben (195).

195) BVerfGE 6, S. 104 (117); Franz Mayer, Selbstverwaltung und demokratischer Staat, 1972, S. 327.

Es kann zwischen unmittelbaren und mittelbaren Selbstverwaltungskörperschaften unterschieden werden (196).

196) Vgl. zu diesem Unterschied Georg Christoph von Unruh, Gemeinderecht, in: Ingo von Münch, 1976, S. 82 (94, 95).

Unmittelbare kommunale Selbstverwaltungskörperschaften haben eine Vertretung, die aus unmittelbaren Wahlen hervorgeht (197).

197) In kleineren Ortschaften kann sie aus der Versammlung aller Wahlberechtigten bestehen, vgl. Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG. Zu diesen unmittelbaren Selbstverwaltungskörperschaften zählen die Gemeinden und Kreise in allen Ländern sowie etwa die Amtsverbände und Bezirksverbände in Bayernund Rh.-Pf. sowie der Stadtverband Saarbrücken, der Umlandverband Frankfurt und der Großraum Hannover.

Mittelbare kommunale Selbstverwaltungskörperschaften oder Bundkörperschaften werden nicht durch die Mitgliedschaft natürlicher Personen, sondern durch kommunale Körperschaften gebildet und in einem Organ repräsentiert, das von den Organen der ihnen angehörenden Körperschaft gewählt wird (198).

198) Die Einwohner einer mittelbaren kommunalen Selbstverwaltungskörperschaft werden daher nur mittelbar vertreten. Solche Selbstverwaltungskörperschaften sind die Samtgemeinden in Niedersachsen, die Ämter in Schleswig-Holstein sowie die Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen, in Nordrhein-Westfalen und die Regionalverbände in Baden-Württemberg.

2. Die in Art. 28 Abs. 2 GG enthaltene Dreifachgarantie

Im Anschluß an Klaus Stern (199)

199) Klaus Stern, BK, Art. 28 S. 30; ders., Die verfassungsrechtliche Garantie des Kreises, Der Kreis 1972, S. 156 (161); Klaus Stern/Joachim Burmeister, Die Verfassungsmäßigkeit eines landesrechtlichen Planungsgebotes für Gemeinden, 1975, S. 26.

kann aus Art. 28 Abs. 2 GG eine dreifache Garantie abgeleitet werden:

- Eine institutionelle Rechtssubjektsgarantie der Gemeinden und Gemeindeverbände, die sich in Verbindung mit Art. 28 Abs. 1 S. 2 und Abs. 3 GG zugleich als staatsorganisatorisches Aufbauprinzip erweist,

- eine objektive Rechtsinstitutionsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung,

- eine subjektive Rechtsstellungsgarantie der Gemeinden und Gemeindeverbände bei Angriffen auf die Rechtssubjekts- und die Rechtsinstitutionsgarantie.

Die institutionelle Rechtssubjektsgarantie bedeutet eine existenzerhaltende Garantie der Institutionen Gemeinde und Gemeindeverband, und zwar der Institutionen als solcher, nicht eine Bestandsgarantie der einzelnen Gemeinde oder des einzelnen Gemeindeverbandes. Diese dürfen daher individuell, nicht aber institutionell beseitigt werden.

Die in Art. 28 Abs. 2 S. 1 u. 2 GG ferner enthaltene objektive Rechtsinstitutionsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung bedeutet, daß den Gemeinden die Allzuständigkeit für alle örtlichen Angelegenheiten verbleiben muß und der Gesetzgeber auch den Gemeindeverbänden "einen dem Herkommen entsprechenden angemessenen Wirkungskreis" zu übertragen hat (200).

200) BVerwGE 6, S. 19 (23); Klaus Stern, BK, Art. 28 Rdn. 115; ders., Die verfassungsrechtliche Garantie des Kreises, Der Kreis, 1972, S. 156 (165).

Aus der objektiven Rechtsinstitutionsgarantie ergibt sich daher ein bestimmtes Maß an Aufgabengarantie, das vom Gesetzgeber bei Maßnahmen der kommunalen Funktionalreform zu beachten ist.

Soweit der objektive Garantieinhalt der kommunalen Selbstverwaltung reicht, kann jede Gemeinde oder jeder Gemeindeverband eine Verletzung ihrer subjektiven Rechtsposition rügen. Diese subjektive Rechtsstellungsgarantie hat eine positive und eine negative Seite: Positiv haben die Gemeinden und Gemeindeverbände das Recht zu verlangen, daß in dem durch Art. 28 Abs. 2 GG abgesicherten Selbstverwaltungsbereich ihr kommunaler Wille als allein maßgebender Gestaltungsfaktor anerkannt wird, negativ, daß nur solche Eingriffe in das Selbstverwaltungsrecht vorgenommen werden, die im Einklang mit Art. 28 Abs. 2 GG stehen.

Daraus leitet sich ein erstes Zwischenergebnis für die verfassungsrechtlichen Bindungen des Gesetzgebers bei Maßnahmen der kommunalen Funktionalreform ab: Wegen der in Art. 28 Abs. 2 GG enthaltenen dreifachen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung darf der Gesetzgeber die Gemeinden und Gemeindeverbände nicht institutionell beseitigen, also Gemeinden oder Gemeindeverbände überhaupt abschaffen. Die kommunale Funktionalreform hat ferner zu beachten, daß den Gemeinden die Allzuständigkeit für alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in Eigenverantwortlichkeit verbleibt und auch den Gemeindeverbänden ein dem Herkommen entsprechender angemessener Wirkungskreis übertragen wird. Überschreitet der Gesetzgeber diese verfassungsrechtliche Grenze, so ergibt sich daraus für den betroffenen Träger kommunaler Selbstverwaltung eine subjektive Rechtsstellungsgarantie (201), die regelmäßig mit einer Beschwerdemöglichkeit verbunden ist.

201) Vgl. Klaus Stern, Die verfassungsrechtliche Garantie des Kreises, Der Kreis, 1972, S. 156 (165).

3. Die Funktionen der kommunalen Selbstverwaltung (Überblick)

Bedeutsam für Inhalt und Tragweite der vor diesem Hintergrund aus Art. 28 Abs. 2 GG abzuleitenden verfassungsrechtlichen Einzelmaßstäbe sind die Funktionen, die der kommunalen Selbstverwaltung nach dem Vorstellungsbild der Verfassung zukommen (202).

202) Vgl. dazu neben den noch folgenden Literaturhinweisen Helmut Lemke, Funktion der kommunalen Ebene, Der Landkreis 1975, S. 114; Werner Mayhofer, Kommunale Selbstverwaltung im föderativen System, Der Landkreis 1976, S. 7; Albert von Mutius, Grundfälle zum Kommunalrecht, JuS 1976, S. 652 (656); ders., Verfassungsrechtliche Vorgaben, StuGB 1977, S. 167 (168); Professorengespräch des DLKT, Thesen zur Situation einer kommunalen Selbstverwaltung, KSDLKT, Bd. 2, 1974, S. 119; Günter Püttner, Die staatspolitische Funktion der kommunalen Selbstverwaltung, KSDLKT Bd. 2, 1974, S. 14 (19); Günter Seele, FS Werner Weber, 1974, S.873 (878); ders., Kreisaufgaben, Der Landkreis 1976, S.285; Heinrich Siedentopf, Gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie, 1977, S. 10; H.R. Simon, Zu einer Theorie über Wesen und Funktion der kommunalen Selbstverwaltung, 1975; Klaus Stern, Zur Revision des Grundgesetzes, DÖV 1975, S. 515; ders., Staatsrecht I, § 12: Die kommunale Selbstverwaltung, 1977, S. 293 (304); Frido Wagener, Die Städte im Landkreis, 1955, S. 215; ders., Die staatspolitische Funktion der kommunalen Selbstverwaltung, KSDLKT, Bd. 2, 1974, S. 42; ders., System einer integrierten Entwicklungsplanung, Politikverflechtung, 1974, S. 129 (155).

Die kommunale Selbstverwaltung bringt zum einen die Gliederung der Verwaltung in überschaubare Verwaltungseinheiten zum Ausdruck (verwaltungsorganisatorische Funktion), zum anderen wird sie dadurch charakterisiert, daß die Gemeinden und Gemeindeverbände in das demokratische System insofern einbezogen sind, als auch auf kommunaler Ebene das Volk durch von ihm gewählte Organe (Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG) räumlich begrenzte Staatsgewalt ausübt, insbesondere grundsätzlich alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft bzw. die zugewiesenen überörtlichen Aufgaben eigenverantwortlich unter teils unmittelbarer, teils mittelbarer Mitwirkung jedes einzelnen Bürgers selbst verwaltet (staatspolitisch-demokratische Funktion) (203).

203) So Albert von Mutius, Grundfälle zum Kommunalrecht, JuS 1976, S. 652; vgl. auch Klaus Meyer-Schwickerath, Staatspolitische Funktion, 1974,S.56;Albert Nouvortne, enebda, 1974, S. 42.

Die kommunale Selbstverwaltung hat sowohl technische wie auch verfassungspolitische Gründe (204).

204) Vgl. dazu Frido Wagener, Die Städte im Landkreis, 1955, S. 215.

Zu den technischen Gründen gehört es, daß die Selbstverwaltung vielfach billiger (rationeller), sachgerechter und schneller arbeitet, weil sie dem Verwaltungsobjekt räumlich oder sachlich nähersteht. Selbstverwaltung bietet daher Schutz vor den Gefahren der "Bürokratie". Sie bewirkt auch eine gewisse Freistellung von staatlicher, d.h. häufig wechselnder (partei-)politischer Einflußnahme, so daß hier die politische Neutralisationswirkung als verfassungstechnischer Vorteil angesehen werden kann. Zu den politischen Gründen zählt der Minderheitenschutz als Verwirklichung einer Demokratie. Der Wille der örtlich Betroffenen tritt dem Gesamtvolkswillen gleichberechtigt gegenüber. Die politische Willensbildung erfolgt von unten nach oben auf der Basis kleinerer selbständiger Lebenseinheiten (205).

205) Arnold Köttgen, Die Krise der kommunalen Selbstverwaltung, 1931, S. 44; Hans Peters, Zentralisation und Dezentralisation, 1928, S. 31, der diese Art der Willensbildung "liberale Individualdemokratie" nannte; vgl. auch Werner Weber, Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, 1967, S. 76; Frido Wagener, Die Städte im Landkreis, 1975, S. 221.

Die breite demokratische Legitimation trägt auch zur Konsenzbildung bei, wobei die gemeinsame Grundüberzeugung durch die örtliche Gemeinschaft gesichert und gestärkt wird. Vielfach wird die kommunale Selbstverwaltung als "Schule der Demokratie" mit Dezentralisationsvorteil, Gewaltenteilungseffekt, Innovationseffekt, Verbreiterung der Konfliktverarbeitungs- und Konfliktlösungskapazität sowie Konfliktüberladungs-Sicherung bezeichnet (206).

206) Frido Wagener, System einer integrierten Entwicklungsplanung, Politikverflechtung, 1974, S. 129 (155).

Auch wird als Vorteil der kommunalen Selbstverwaltung hervorgehoben, daß sie folgende staatspolitische Funktionen erfüllen könne: Beteiligung des Bürgers an der Erfüllung öffentlicher Aufgaben, Integration des Bürgers in politische Gemeinschaften, Verbreiterung der Basis für ein politisches Engagement, Hinführung zur Toleranz und anderen demokratischen Verhaltensweisen, sachgerechte und

selbstverantwortliche Lösung von Zielkonflikten, Berücksichtigung örtlicher und regionaler Besonderheiten, Erfolgskontrolle von Entscheidungen höherer Ebene, aufspüren und eliminieren von Fehlerquellen in der öffentlichen Verwaltung, Entlastung des Staates durch zusätzliche Kapazitäten der Konfliktverarbeitung, Beitrag zu politischem Pluralismus, Möglichkeit verschiedenartiger politischer Mehrheiten einschließlich der besseren Integration von Minderheiten, Beiträge zu Gesamtplanung und Gesetzgebung sowie politische Gestaltung der lokalbezogenen Lebensverhältnisse in bürgerschaftlicher Mitverantwortung (207).

207) So die These 4 des Professorengesprächs, KSDLKT, Bd. 2, 1974, S. 113; vgl. auch Günter Püttner, Die staatspolitische Funktion der kommunalen Selbstverwaltung, KSDLKT, Bd. 2, 1974, S. 14 (19); Günter Seele, FS Werner Weber, 1974, S. 873 (878) mit Hinweis auf Horst Matzerath, Konjunkturrat und Finanzplanungsrat, AfK Jg. 11 (1972), S. 243 (271), der als Funktionen der kommunalen Selbstverwaltung die aus dem Staatsbegriff abgeleitete mittelbare Selbstverwaltung, die mit Autonomierechten ausgestattete verfassungsrechtlich verankerte politische Verwaltung, die Selbstverwaltung als ein dem Staat vorgegebener örtlicher Lebensbereich sowie als selbständige politische Ebene mit eigener demokratischer Legitimation im Rahmen eines 3-stufigen Verwaltungsaufbaus nennt.

Daraus lassen sich folgende Grundfunktionen der kommunalen Selbstverwaltung ableiten, denen nachzugehen ist:

- demokratische Funktion
- Integrationsfunktion
- gewaltenteilende Funktion
- Funktion der Machtneutralisierung durch Pluralisierung der Entscheidungszentren
- Funktion der Verbreiterung der Konfliktverarbeitungs- und Konfliktlösungskapazität
- freiheitssichernde Funktion
- Legitimationsfunktion

- Garantie für Gesetzmäßigkeit der Verwaltung
- Rechtsschutzfunktion
- sozialstaatliche Funktion.

4. Die Demokratiefunktion der kommunalen Selbstverwaltung

Vor dem Hintergrund einer in den letzten Jahren besonders im Bereich städtebaulicher Planungen (207)

208) Ulrich Battes, Partizipation im Städtebaurecht, 1976, S. 38, 198 m.w.Nachw.; Willi Blümel, "Demokratisierung der Verwaltung", FS Ernst Forsthoff, 1972, S. 9; Bernhard Schäfers, Planung und Öffentlichkeit, 1970, S. 13, 149, 191; ders., Partizipationschancen nach dem StBauFG, Stadtbauwelt Bd. 31 (1971), S. 201; ders., Einige Anmerkungen zur gesamtgesellschaftlichen Planungsdiskussion, 1973, S. 158; ders., Materialien zur Planungsdiskussion, 1973; Eberhard Schmidt-Aßmann, Die kommunale Selbstverwaltung im Regierungsentwurf zu einem StBauFG, Die Verwaltung Bd. 3 (1970), S. 421; ders., Grundfragen des Städtebaurechts, 1972, S. 76; vgl. zur Bürgerbeteiligung der alternativen Planungen auch Carl-Heinz David/Hermann Korte/Heribert Schatz, Alternative Planung, BDA 1978.

geführten allgemeinen Demokratiediskussion (208)

209) Wolfgang Abendroth, Wirtschaft,Gesellschaft und Demokratie, 1965; ders., Das Problem der innerparteilichen Demokratie,1967,S.272;ders., Die verfassungspolitische Entwicklung des Bundes, 1967, S. 48; ders., Das KPD-Verbotsurteil des BVerfGE, 1967, S. 139; Demokratie und Verwaltung, 25 Jahre HS Speyer, 1972 m. zahlr. Beiträgen zur Demokratietheorie und demokratischen Praxis; Iring Fetscher, Die Demokratie, 1970, S. 62 mit einer Einführung in die Demokratietheorie; Ernst Forsthoff, Strukturwandel der modernen Demokratie, 1964; Arnold Gehlen, Demokratisierung, 1972, S. 179; Willi Geiger, Das Demokratieverständnis des GG, 1972, S. 229; Dieter Grosser, Demokratietheorie in der Sackgasse?, FS Hans Ulrich Scupin, 1973, S. 107; Peter Häberle, Das Mehrheitsprinzip als Strukturelement der freiheitlich-demokratischen Grundordnung, JZ 1977, S. 241; Wilhelm Hennis, Amtsgedanke und Demokratiebegriff, FS Rudolf Smend, 1962, S. 51; Roman Herzog, Möglichkeiten und Grenzen des Demokratieprinzips in der öffentlichen Verwaltung, 1972, S. 485; Hans Kelsen, Vom Wesen und Wert der Demokratie, 1963; ders., Demokratie, 1967, S. 22; Hans H. Klein, FS Ernst Forsthoff,

1972, S. 165 (167); Martin Kriele, Das demokratische Prinzip im GG, VVDStRL Bd. 29 (1971), S. 46; Karl A. Lamers, Repräsentation und Integration, 1977, S. 29; Gerhard Leibholz, Strukturprobleme der modernen Demokratie, 1967; Franz Mayer, Selbstverwaltung und demokratischer Staat, 1972, S. 327 (330); Frieder Naschold, Organisation und Demokratie, 1969; Anton Pelinka, Demokratische Theorie und demokratische Praxis, FS Lothar Voit, 1976, S. 265; Heinz Rausch, Zur Krise der "Demokratie von unten", 1973, S. 221; Hans Ryffel, Der demokratische Gedanke, 1972, S. 191; Walter Scheel, Der öffentliche Dienst in der freiheitlichen Demokratie, Eildienst LKT NW 1975, S. 39; Werner Simson, Das demokratische Prinzip im GG, VVDStRL Bd. 29 (1971), S. 3; Richard Thoma, Der Begriff der modernen Demokratie, S. 27; Georg Christoph von Unruh, FS Hans Ulrich Scupin, S. 391 (410); Rolf Wiese, Garantie der Gemeindeverbandsebene?, 1972, S. 36 m.w.Nachw.; Manfred Zuleeg, Der Verfassungsgrundsatz der Demokratie, Der Staat Bd. 17 (1978), S. 27.

kommt auch der kommunalen Selbstverwaltung eine wichtige demokratische Funktion zu. Die Selbstverwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände dient dem Aufbau der Demokratie von unten nach oben (Art. 11 Abs. 4 Verf. Bay.) (210),

210) Erich Becker, HBKWP, Bd. 1, 1956, S. 116 (141); Franz-Ludwig Knemeyer, Die Funktionalreform als Fortsetzung der Gebietsreform, SDStuGB H. 22, 1975, S. 20; Otto Krabs, Zur heutigen Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltung, Eildienst LKT NW 1975, S. 115; Eberhard Laux, Die administrative Funktion des Kreises, 1972, S. 93 (100); Franz Mayer, Selbstverwaltung und demokratischer Staat, 1972, S. 327 (331); Albert von Mutius, Verfassungsrechtliche Vorgaben, StuGB 1977, S. 167 (168).

sie stellt die Grundlage des demokratischen Staatsaufbaus dar (211)

211) Hans Albert Berkenhoff, Mehr Demokratie durch die Gemeinden, 1974, S. 35 ff; Hans Klüber, Die Gemeinden im bundesdeutschen Verfassungsrecht, 1974, S. 34; Albert von Mutius, Verfassungsrechtliche Vorgaben, StuGB 1977, S. 167 (168); Hans Pagenkopf, Kommunalrecht, Bd. 1, 1975, S. 204; Hermann Soell, Gebietsreform im Stadtumland, BayVBl. 1977, S. 1 (3); zu den Grenzen der Demokratiefunktion der kommunalen Selbstverwaltung Theodor Heuss, Demokratie und Selbstverwaltung, 1921, S. 1 ff.

und ist Bestandteil einer lebendige Demokratie (212),

212) Vgl. § 1 S. 2 GO Bay.; § 1 Abs. 1 GO Ba.-Wü.; § 1 Abs. 1 S. 1 GO Hess.; § 1 Abs. 1 GO Nds.; § 1 Abs. 1 S. 1 GO NW; § 1 Abs. 1 S. 1 GO Schl.-H.; Entwurf einer Deutschen Gemeindeordnung, 1947, S. 11; Hans Paul Bahrdt, Die Gemeinde in der Industriegesellschaft, 1962, S. 5, 36, 46; Erich Becker, Kommunale Selbstverwaltung, Die Grundrechte IV/2, 1962, S. 673 (687); Ernst Forsthoff, Stadt und Bürger in der modernen Industriegesellschaft, 1965, S. 17, 20, 24, 27, 32; Josef Göb, Die Gemeinden in Staat und Gesellschaft, 1966, S. 322; Klaus Lange, FS Werner Weber, 1974, S. 851 (866); Eberhard Laux, Kommunale Selbstverwaltung, AfK Jg. 9 (1970), S. 217 (236); Ulrich Scheuner, Gemeindeverfassung, AfK Jg. 1 (1962) S. 149 (158); Otto Ziebill, Bürgerschaftliche Verwaltung, 1954, S. 23, 28.

die bei den Gemeinden beginnt und sich in anderen Einwirkungsweisen und anderen Aufgabenstellungen des gegliederten gesamtstaatlichen Systems über die Selbstverwaltung der Kreise, über die Landesebene bis zur Bundesebene fortsetzt (213).

213) Vgl. zur demokratischen Funktion der kommunalen Selbstverwaltung StGH Ba.-Wü., Urt. v. 14. 2. 1975 - GR 11/74 - (Neureut), DÖV 1975, S. 385 (387), der die kommunale Selbstverwaltung als Grundlage für die Freiheit der Demokratie bezeichnet; Rudi Arndt, Mehr Demokratie in der Gemeinde, Die demokratische Gemeinde 1974, S. 104; Robert Beer, Selbstverwaltung und Öffentlichkeit, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 51; Hans Albert Berkenhoff, Die kreisangehörigen Städte und Gemeinden, StuGB 1974, S. 157; Enquête-Kommission Verfassungsreform, Schlußbericht, 1976, S. 219 (220); Rainer Frey, Kommunale Demokratie, Die demokratische Gemeinde 1975, S. 357; Hans H. Klein, FS Ernst Forsthoff, 1972, S.165 (167); Otto Krabs, Staatsbewußtsein und Repräsentanz, FS Lothar Voit, 1976, S. 93; Klaus Lange, FS Werner Weber, 1974, S. 851 (866); Gerhard Leibholz, Das Prinzip der Selbstverwaltung, DVBl. 1973, S. 715; Werner Mayhofer, Kommunale Selbstverwaltung im föderativen System, Der Landkreis 1976, S. 7; Franz Mayer, Selbstverwaltung und demokratischer Staat, 1972, S. 327 (328); Bruno Merk, Lebendige gemeindliche Selbstverwaltung, StuGB 1975, S. 171; Franz Mayer, Demokratie und Selbstverwaltung, KPBl. 1952, S. 463; Hans Müthling, Zur verfassungsrechtlichen Sicherung der Selbstverwaltung, DÖV 1951, S. 33 (34); Ernst Pappermann, Verwaltungsverbund im kreisangehörigen Raum, DÖV 1975, S. 181 (185); Günter Püttner, Die Bedeutung der Gemeinden, StuGR 1973, S. 198; ders., Die Bedeutung der Gemeinde, Die Gemeinde 1974, S. 180; ders., Die Funktion der Kreise im sozialen Rechtsstaat, FS Lothar Voit, 1976, S. 115; ders., Der verfassungsrechtliche Rang der Kreise, Der Landkreis 1976, S. 281; Hans

Reschke, Die kommunale Selbstverwaltung als Basis der Demokratie, StuGB 1974, S. 37 (38); Friedrich Schäfer, Entspricht unsere Verfassungsordnung dem Wandel der kommunalen Selbstverwaltung?, Die demokratische Gemeinde 1974, S. 1049 (1052); Hermann Scheffler, Forderungen der Gemeinden, 1955, S. 41 (44); Helmut Schelsky, Mehr Demokratie oder mehr Freiheit?, 1973, S. 7; Ulrich Scheuner, Zur Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung, AfK Jg. 12 (1973), S. 1 (10); Hermann Schmitt-Vockenhausen, Ohne Selbstverwaltung keine Demokratie, StuGB 1975, S. 341; Heinrich Siedentopf, Stadt und Zukunft, StuGB 1975, S. 272 (273); ders., Entwicklungsperspektiven der gemeindlichen Selbstverwaltung, StuGB 1977, S. 161 (163); ders., Gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie, 1977, S. 10; Klaus Stern, Staatsrecht I, § 12: Die kommunale Selbstverwaltung, S. 293 (305); Werner Thieme, Bund, Ländern und Gemeinden, AfK Jg. 2 (1963), S. 185 (186); ders., Fortentwicklung des kommunalen Rechts, Die demokratische Gemeinde 1975, S. 561 = Eildienst LKT NW 1975, S. 130; Georg Christoph von Unruh, Die repräsentative Demokratie in der Gemeinde, Kommunalwirtschaft 1971, S. 261; ders., Selbstverwaltung als staatsbürgerliches Recht, DOV 1972, S. 16 (19); ders., Der Kreis, 1972, S. 11, 42; ders., Gebiet und Gebietskörperschaften, DVBl. 1975, S. 1 (2); Rüdiger Voigt, Kommunale Partizipation, 1976, S. 48.

Vom Demokratieverständnis her hat deshalb der Bestand nicht nur eigenständiger Bundesländer, sondern auch eigenständiger Städte, Gemeinden und Kreise im Verwaltungsgefüge der Bundesrepublik Deutschland einen hervorragenden verfassungsrechtlichen Wert. Sie bilden die Basis aller öffentlichen Verwaltung, auf der Bund und Länder bei der Durchführung ihrer Aufgaben aufbauen. Die Ausführung vielfältiger staatlicher Aufgaben, auch des Bundes als Auftragsangelegenheiten, durch Städte, Gemeinden und Kreise zeigt das Vertrauen in die Funktionsfähigkeit der örtlichen Verwaltung und erspart dem Gesamtstaat zugleich die Einrichtung eigener örtlicher Verwaltungen (214).

214) Otto Krabs, Verwaltungsreform, StuGR 1973, S. 268; Werner Malhofer, Kommunale Selbstverwaltung, Der Landkreis 1976, S. 7 (8).

Besondere Bezüge zum Demokratieprinzip in Art. 20 GG ergeben sich auch daraus, daß nach Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG in Ländern, Kreisen und Gemeinden das Volk eine Vertretung haben muß, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien,

gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. Dies bedeutet eine Entscheidung des GG für eine gegliederte (oder vervielfältigte) Demokratie (215).

215) Ernst Pappermann, Verwaltungsverbund im kreisangehörigen Raum, DÖV 1975, S. 181 (185); Ernst Pappermann/Wolfgang Roters/Emil Vesper, Maßstäbe für die Funktionalreform im Kreis, 1976, S. 18 (m.w.Nachw. Fnte. 9); Günter Püttner, Die staatspolitische Funktion der kommunalen Selbstverwaltung, KSDLKT Bd. 2, 1974, S. 14; Jürgen Salzwedel, Die staatspolitische Funktion der kommunalen Selbstverwaltung, KSDLKT Bd. 2, 1974, S. 64 (65); Günter Seele, FS Werner Weber, 1974, S. 873 (879); Heinrich Siedentopf, Entwicklungsperspektiven der gemeindlichen Selbstverwaltung, StuGB 1977, S. 161 (163); Georg Christoph von Unruh, Selbstverwaltung als staatsbürgerliches Recht, DÖV 1972, S. 16 mit dem Hinweis darauf, daß das System der horizontalen Gewaltenteilung eine partielle Ergänzung dadurch erfahren hat, daß die Exekutive zugleich vertikal auf Bund, Länder und Kommunen verteilt ist. "Aus dieser vertikalen Differenzierung hoheitlicher Potenz folgt das konstitutionelle Gebot, die Kommunen institutionell und funktionell so zu verfassen, daß die demokratisch bestellten kommunalen Amtswalter eigenverantwortlich öffentliche Aufgaben erfüllen können, welche die Eigenart der Teile im ganzen und damit die Eigenart des Leistungsvollzuges im sozialen Rechtsstaat erhalten."; ders., Der Kreis, 1972, S. 11; ders., Zur Lage der kommunalen Selbstverwaltung, KSDLKT Bd. 2, 1974, S. 5; ders., Bürgerschaftliche Verwaltung im Kreis, Der Landkreis 1976, S. 254 (255), der darin neben dem Vorteil der Vervielfältigung des demokratischen Wirkungsfeldes auf mehreren Ebenen eine wohltätige Hemmung der Gefahr eines administrativen Dispotismus sieht.

Auch erfüllt die kommunale Selbstverwaltung die wichtige staatspolitische Funktion (216),

216) Vgl. zu dieser Funktion insgesamt Werner Ernst/Wolfgang Suderow, Die Zulässigkeit raumordnerischer Festlegungen für Gemeindeteile, 1976, S. 28; Franz-Ludwig Knemeyer, Die staatspolitische Funktion der kommunalen Selbstverwaltung, KSDLKT Bd. 2, 1974, S. 38 (42); Fritz Ossenbühl, Die staatspolitische Funktion der kommunalen Selbstverwaltung, KSDLKT Bd. 2, 1974, S. 48 (49).

den Föderalismus im Bundesstaat auch innerhalb der Länder fortzusetzen und damit zu verfestigen (217).

217) Rötger Gross, Aktuelle kommunalpolitische Fragen, StuGB 1977, S. 189; Joseph Kaiser, Diskussionsbeitrag, Cappenberger Gespräche 1977, S. 106; Hans H. Klein, FS Ernst Forsthoff, 1972, S. 165 (177); Franz-Ludwig Knemeyer, Die Funktionalreform als Fortsetzung der Gebietsreform, SDStuGB H. 22, 1975, S. 14; Werner Maihofer, Kommunale Selbstverwaltung, Der Landkreis 1976, S. 7; Fritz Ossenbühl, Die staatspolitische Funktion der kommunalen Selbstverwaltung, KSDLKT Bd. 2, 1974, S. 48 (49), der die kommunale Selbstverwaltung als einen "Modus der Föderalisierung" bezeichnet; Günter Püttner, Die staatspolitische Funktion der kommunalen Selbstverwaltung, KSDLKT Bd. 2, 1974, S. 14, 15, 16, 18, 19; Günter Seele, FS Werner Weber, 1974, S. 873 (878); Klaus Stern, Zur Revision des Grundgesetzes, DÖV 1975, S. 515 (516); ders., Staatsrecht I, § 12: Die kommunale Selbstverwaltung, 1977, S. 293 (318), der die Gemeinden und Gemeindeverbände als "dritte Ebene" im Verwaltungsbereich und als Fundament der Verwaltung bezeichnet, die sich sowohl Bund und Länder zunutze machen. "Insofern mag man von einer dritten Säule oder Ebene sprechen"; Georg Christoph von Unruh, FS Hans Ulrich Scupin, 1973, S. 391; ders., Der Kreis, 1972, S. 11; ders., Gebiet und Gebietskörperschaften, DVBl. 1975, S. 1.

Das sich aus der Verschränkung von Art. 28 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 GG und Art. 20 GG ergebene kommunale Demokratiegebot (218)

218) Vgl. dazu besonders StGH Ba.-Wü., Urt. v. 14.2.1975 - GR 11/74 - (Neureut), DÖV 1975, S. 385 (387); Otto Krabs, Staatsbewußtsein und Repräsentanz, FS Lothar Voit, 1976, S. 93.

ist allerdings in ein verfassungsrechtliches Spannungsfeld eingebunden, das sich aus entgegenstehenden Staatszielbestimmungen ableitet (219).

219) Vgl. zu dieser Problematik besonders Norbert Achterberg, Antinomien verfassungsgestaltender Grundentscheidungen, Der Staat Bd. 8 (1969), S. 159.

Gerade in den Erörterungen zur Partizipation im Städtebaurecht ist vielfach vor den Gefahren gewarnt worden, die mit einer übersteigerten Demokratisierungswelle verbunden sein können (220).

220) Willi Blümel, Demokratisierung der Planung, FS Ernst Forsthoff, 1972, S. 9, der in seinem Beitrag einen möglichen Gegensatz von Demokratisierung der Planung und rechtsstaatlicher Planung herausarbeitet; Otto Krabs, Zur heutigen Bedeutung der Selbstverwaltung, Eildienst LKT NW 1975, S. 115, der auf soziologisch-politologische Forderungen hinweist; Franz Mayer, Selbstverwaltung und demokratischer Staat, 1972, S. 327 (332).

Es gilt daher, die richtige Mitte zu finden

- zwischen der Selbstbestimmung des einzelnen und der Mitbestimmung durch alle auf allen Ebenen des Staatsaufbaues, also der zentralen, der regionalen und der lokalen Ebene,
- zwischen Zentralisation und Dezentralisation der Staatsaufgaben auf allen Ebenen,
- zwischen Konzentration und Delegation der Staatsentscheidungen der Legislative, Exekutive und Judikative auf den verschiedensten Ebenen des Staatsaufbaus (221).

221) So Werner Maihofer, Kommunale Selbstverwaltung im föderativen System, Der Landkreis 1976, S. 7 (8).

5. Die Integrationsfunktion der kommunalen Selbstverwaltung

Mit der demokratischen Funktion der kommunalen Selbstverwaltung verbindet sich die Integrationsfunktion, die darauf gerichtet ist, den Bürger an den Staat heranzuführen, ihn zur Mitarbeit zu gewinnen und ihn an den Entscheidungen im Gemeinwesen zu beteiligen (222).

222) Vgl. zur Integrationsfunktion der kommunalen Selbstverwaltung Wolfgang Brückner, Die Organisationsgewalt des Staates, 1974, S. 127, 155; Hans H. Klein, FS Ernst Forsthoff, 1972, S. 165 (167); Franz-Ludwig Knemeyer, Die staatspolitische Funktion der kommunalen Selbstverwaltung, KSDLKT Bd. 2, 1974, S. 38 (39); Klaus Lange, FS Werner Weber, 1974, S. 851 (867; Klaus Litzenburger, Kommunalpolitisches Grundsatzprogramm, StuGB 1974, S. 330; Eberhard Laux, Die administrative Funktion des Kreises, Der Kreis 1972, S. 93 (100); Werner Maihofer, Kommunale Selbstverwaltung, Der Land-

kreis 1976, S. 7; Ernst Pappermann/Wolfgang Roters/ Emil Vesper, Maßstäbe für die Funktionalreform im Kreis, 1976, S. 18; Professorengespräch des DLKT, 1974, S. 113; Günter Püttner, Die staatspolitische Funktion der kommunalen Selbstverwaltung, KSDLKT Bd. 2, 1974, S. 14 (15); ders., Stellungnahme zur VB Rastede, 1975, S. 6; ders., Der verfassungsrechtliche Rang der Kreise, Der Landkreis 1976, S. 281; Erich Rehn, Die Funktionalreform, StuGR 1975, S. 404 (405); ders., Neue Formen der Beteiligung, StuGR 1977, S. 261; Hermann Scheffler, Forderungen der Gemeinden, 1975, S. 41; Ulrich Scheuner, Zur Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung, AfK Jg. 12 (1973), S. 1 (10); Herbert Scholtissek, Verfassungsprobleme, DVBl. 1968, S. 825 (829); Günter Seele, FS Werner Weber, 1974, S. 873 (879); Heinrich Siedentopf, Stadt und Zukunft, StuGB 1975, S. 272 (273); ders., Gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie, 1977, S. 10; Rudolf Stich, Die Mitwirkung des Bürgers, 1972, S. 355; Werner Thieme, Fortentwicklung des Kommunalrechts, Die demokratische Gemeinde 1975, S. 561 = Eildienst LKT NW 1975, S. 130; Georg Christoph von Unruh, Der Kreis, 1972, S. 42; ders., Zur Lage der kommunalen Selbstverwaltung, KSDLKT Bd. 2, 1974, S. 5; Frido Wagener, Die Städte im Landkreis, 1955, S. 215; ders., System einer integrierten Entwicklungsplanung, Politikverflechtung, 1974, S. 129 (155, 157).

Legitimationsgründe der kommunalen Selbstverwaltung sind das Bewahren gewachsener Eigenarten gegenüber einer Nivellierung durch die Zentralgewalt sowie die Gelegenheit zu besonderer Bürgerinitiative und zum Einsatz der Sachkunde ortsansässiger Bürger (223).

223) Wolfgang Brückner, Die Organisationsgewalt des Staates, 1974, S. 155; Klaus von der Groeben, Besprechung von Jürgen Bertram, Staats- und Kommunalpolitik, in: Die Verwaltung Bd. 1 (1968), S. 203 (204) fügt dem noch hinzu, daß die kommunale Selbstverwaltung im Bewußtsein des Bürgers stärker verankert sei als beispielsweise die Gliederung des Bundesgebietes in Länder und daher in dem Prozeß des Abzugs von Kompetenzen von Bund und europäische Organisationen die größere Überlebenschance haben dürfte; Hans Niemeier, Bund und Gemeinden, 1972, S. 129.

Orts- und Problemkenntnisse, Überschaubarkeit der Verhältnisse, Rückkoppelung zwischen Initiative und unmittelbarer Verantwortung, Begründungszwang gegenüber den betroffenen Bürgern, aber auch die Sicht für die Realisierbarkeit sind wesentliche Faktoren der kommunalen Selbstverwaltung (224).

224) Franz-Ludwig Knemeyer, Die staatspolitische Funktion der kommunalen Selbstverwaltung, KSDLKT Bd. 2, 1974, S. 38.

Das kommunale Demokratiegebot erschöpft sich deshalb auch nicht in einem reinen formalen Prinzip, es wird vielmehr ganz überwiegend als spezifische Einwirkungsmöglichkeit des Bürgers auf den überschaubaren und von ihm konkret gestaltbaren gemeindlichen Bereich und damit letztlich in der Ermöglichung menschlicher Persönlichkeitsentfaltung im kommunalen Bereich gesehen (225).

225) Vgl. Klaus Lange, FS Werner Weber 1974, S. 851 (867) m. w. Nachw. Fnte. 82.

Die Gemeinden und Gemeindeverbände als besondere kommunalpolitische Integrationsfelder (226)

226) Vgl. dazu Eberhard Laux, Der Kreis, 1972, S. 93 (100).

können einen Beitrag dazu leisten, eine orts- und sachnahe Verwaltung in dezentralisierten Verwaltungseinheiten sicherzustellen und so die Schicht der im politischen Leben aktiv tätigen Bürger zu verbreitern (227).

227) Günter Püttner, Die staatspolitische Funktion der kommunalen Selbstverwaltung, KSDLKT Bd. 2, 1974, S. 14, 15, 16 mit dem Hinweis darauf, daß die kommunale Selbstverwaltung auch die Chance des 'einfachen' Bürgers, sich sinnvoll einzuschalten, Vorschläge anzubringen und Mängel abzustellen, vergrößere.

Der Bürger kann so mit seiner Gemeinde verbunden werden, er kann in einem überschaubaren Rahmen an politischen und Verwaltungsentscheidungen teilnehmen und sein Interesse an den öffentlichen Angelegenheiten kann geweckt sowie seine demokratische Gesinnung gestärkt werden (228).

228) Herbert Scholtissek, Verfassungsprobleme, DVBl. 1968, S. 825 (829).

Der Instanzenzug bei der politischen Willensbildung kann verkürzt, der Kontakt des Bürgers mit seinen politischen Repräsentanten intensiviert und die Entscheidung über die Priorität der Ziele im örtlichen, überörtlichen und regionalen Bereich in dezentralen Verwaltungseinheiten getroffen werden (229).

229) Günter Seele, FS Werner Weber 1974, S. 873 (879); Heinrich Siedentopf, Stadt und Zukunft, StuGB 1975, S. 272; ders., Entwicklungsperspektiven, StuGB 1977, S. 161.

Insofern kommt der kommunalen Selbstverwaltung auch eine wichtige Bedeutung im politischen Meinungsbildungsprozeß zu (230).

230) Der alte Meinungsstreit zum politischen oder juristischen Begriff der kommunalen Selbstverwaltung kann heute als überwunden gelten, vgl. dazu Erich Becker, Die Grundrechte IV/2, 1962, S. 673 (693); Klaus Lange, FS Werner Weber, 1974, S. 851 (867): "Daß der kommunalen Selbstverwaltung konsequenterweise politischer Charakter zuzuerkennen ist, wird im Gegensatz zur Weimarer Zeit heute ganz überwiegend angenommen" (m.w.Nachw. Fnte. 83 u. 84); Hans Müthling, Zur verfassungsrechtlichen Sicherung, DOV 1951, S. 33 (34); Carl Schmitt, Der Begriff des politischen Textes, 1963; Werner Thieme, Fortentwicklung des kommunalen Rechts, Die demokratische Gemeinde 1975, S. 561 = Eildienst LKT NW 1975, S. 130; Georg Christoph von Unruh, Gemeinderecht, in: Ingo von Münch, 1976, S. 82 (90 m.w.Nachw. Fnte. 20 u. 21).

Die vielfach vorhandene Orts- und Problemkenntnis kann darüber hinaus zu einer Minimierung von Fehlerquellen führen (231).

231) Jürgen Salzwedel, Die staatspolitische Funktion der kommunalen Selbstverwaltung, KSDLKT Bd. 2, 1974, S. 64 (65).

Die kommunale Selbstverwaltung versetzt den Bürger in die Lage, die erlebbare Umwelt in einem überschaubaren Raum selbst mitzugestalten (232).

232) Erwin Schleberger, Funktionalreform auf der Kreisebene, Tagungsbericht DIfU, 1977, S. 241 (243), der zutreffend darauf hinweist, daß es optimale Voraussetzungen hierfür in den Mittelstädten und großen kreisangehörigen Städten gibt.

Dadurch können gewachsene Strukturen, örtliche Vielfalt und Unterschiedlichkeit bewahrt sowie die lokalen Besonderheiten und Eigenarten vor der Gefahr einer Uniformisierung und Nivellierung geschützt werden (233).

233) Eberhard Schmidt-Aßmann, Zur kommunalen Planungshoheit, StuGB 1976, S. 341: "Die alte Frage nach den Vorzügen einer einheitlichen, uniformen oder einer differenzierten Administration ist für unseren Staat durch das GG vorentschieden im Sinne der Differenzierung unter bewußter Hinnahme unterschiedlicher Realverhältnisse".

6. Die gewaltenteilende Funktion

Eine wichtige Bedeutung hat die kommunale Selbstverwaltung auch für das im GG niedergelegte Gewaltenteilungsprinzip (234).

234) Vgl. dazu Karl-Heinz Böckstiegel, Neue Aspekte der Gewaltenteilung seit Inkrafttreten des GG, NJW 1970, S. 1712; Klaus Ebke, Bundesstaat und Gewaltenteilung, 1965; Christian-Friedrich Menger, Gedächtnisschrift für Friedrich Klein, 1977, S. 321 (325); Hans Heinrich Rupp, Anm. zu BVerfG, NJW 1971, S.275; Werner Weber, FS Carl Schmitt, 1959, S. 253.

Staatspolitisch ist es Aufgabe der Demokratie, durch Teilung von Macht ihren Mißbrauch zu verhindern. Das klassische Prinzip der horizontalen Gewaltenteilung in Legislative, Exekutive und Judikative wird im föderalen Staat für den Bereich der Verwaltung (235)

235) Vgl. zur Zugehörigkeit der kommunalen Selbstverwaltung zur Exekutive Christian-Friedrich Menger, Kommunale Satzungen als Strafnormen, VerwArch. Bd. 63 (1972), S. 447: "Daher sind die Organe der Gemeinde einschließlich der Gemeindevertretung als Organe der (Gemeinde-)verwaltung anzusehen. Dem steht die Übertragung rechtssetzender Funktionen in Form der Satzungsgewalt der Gemeinden nicht entgegen, denn

insoweit besteht kein Unterschied zu anderen Verwaltungsorganen, denen gleichfalls rechtssetzende Funktionen übertragen sind, wie z.B. die Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsverordnungen an die Exekutive"; Hans Reschke, Die kommunale Selbstverwaltung als Basis der Demokratie, StuGB 1974, S. 37.

ergänzt durch eine vertikale Aufteilung in Bund, Länder und Gemeinden (236).

236) Vgl. zur gewaltenteilenden Funktion der kommunalen Selbstverwaltung StGH Ba.-Wü., Urt. v. 14. 2. 1975 - GR 11/74 - (Neureut), DÖV 1975, S. 385 (387); Wolfgang Brückner, Die Organisationsgewalt des Staates, 1974, S. 155; Rötger Gross, Aktuelle kommunalpolitische Fragen, StuGB 1977, S. 189 (192), der darauf hinweist, daß durch das Prinzip der vertikalen Gewaltenteilung Bürgerwille und Staat nicht notwendigerweise in einen Gegensatz zu geraten brauchen; vgl. ferner Klaus Lange, FS Werner Weber, 1974, S. 851 (865 m.w.Nachw. Fnte. 74 - 79); Werner Maihofer, Kommunale Selbstverwaltung, Der Landkreis 1976, S. 7; Franz Mayer, Selbstverwaltung und demokratischer Staat, 1972, S. 327 (328); Albert von Mutius, Verfassungsrechtliche Vorgaben, StuGB 1977, S. 167 (168); Fritz Ossenbühl, Die staatspolitische Funktion, KSDLKT Bd. 2, 1974, S. 48 (49); Ernst Pappermann, Verwaltungsverbund, DÖV 1975, S. 181 (183); Wolfgang Roters, in: Ingo von Münch, Art. 28 GG, S. 173 (174, 186); Ulrich Scheuner, Kooperation und Konflikt, DÖV 1972, S. 585; Eberhard Schmidt-Aßmann, Planung unter dem Grundgesetz, DÖV 1974, S. 541; ders., Zur kommunalen Planungshoheit, StuGB 1976, S. 341; Günter Seele, FS Werner Weber, 1974, S. 873 (879); Klaus Stern, Staatsrecht I, 1977, S. 293 (303 u. 304); Georg Christoph von Unruh, Selbstverwaltung, DÖV 1972, S. 16; ders., Der Kreis, 1972, S. 47; ders., Gemeinderecht, in: Ingo von Münch, 1976, S. 82 (83); Werner Weber, Spannungen und Kräfte, 1970, S. 288, 311 f.

Das bedeutet ein weiteres Element zur Stabilisierung der Demokratie.

7. Funktion der Machtneutralisierung durch Pluralisierung der Entscheidungszentren

Mit dieser gewaltenteilenden Funktion der kommunalen Selbstverwaltung hängt ihre Bedeutung für den Minderheitenschutz und die Neutralisation der Macht eng zusammen. Die Vielzahl eigenständiger Gemeinden und Gemeindeverbände bewirkt eine vielfache Aufteilung der öffentlichen Gewalt und Kraft der demokratischen Kommunalverfassung und damit auch eine Vervielfältigung demokratischer Gewaltenkontrolle (237).

237) StGH Ba.-Wü., Urt. v. 14. 2. 1975 - GR 11/74 - (Neureut), DÖV 1975, S. 285 (388)

Mit Hilfe der kommunalen Selbstverwaltung wird eine Art Gegengewicht oder Korrektiv zugleich zum radikal-egalitären Demokratieverständnis geschaffen, das auf der Idee eines einheitlichen, auf dem Prinzip der Identität beruhenden Volkssinns basiert. Je größer die Zahl der öffentlichen Angelegenheiten ist, die zentral und im Wege demokratischer Mehrheitsentscheidungen geregelt werden, desto größer wird zwangsläufig auch die Zahl der überstimmten Minderheiten (238).

238) Vgl. Peter Häberle, Das Mehrheitsprinzip als Strukturelement der freiheitlich-demokratischen Grundordnung, JZ 1977, S. 241; Ulrich Scheuner, Das Mehrheitsprinzip in der Demokratie, 1973.

Diesem Nachteil einer Straffung der Macht auf einer zentralen Ebene soll begegnet und der Freiheitsraum nach Möglichkeit erweitert werden. Zugleich soll eine zu starke Machtkonzentration verhindert und der einzelne davor geschützt werden, majorisiert zu werden.

Helmut Schelsky hat dies als "institutionelle Pluralisierung" der Macht bezeichnet (239).

239) Vgl. bei Gerhard Leibholz, Das Prinzip der Selbstverwaltung, DVBl. 1973, S. 715; vgl. Hans H. Klein, FS Ernst Forsthoff, 1972, S. 165 (167), der in der kommunalen Selbstverwaltung - im Anschluß an Forsthoff, Verwaltungsrecht I, 1966, S. 442 - zugleich die Funk-

tion der "Disziplinierung von Sozialbereichen" sieht; vgl. zur machtneutralisierenden Funktion der kommunalen Selbstverwaltung auch Werner Maihofer, Kommunale Selbstverwaltung, Der Landkreis 1976, S. 7; Albert von Mutius, Verfassungsrechtliche Vorgaben, StuGB 1977, S. 167(168); Professorengespräch des DLKT 1974, S.113; Jürgen Salzwedel, Die staatspolitische Funktion, KSDLKT Bd. 2, 1974, S. 64 (65); Günter Seele, FS Werner Weber, 1974, S. 873 (879); Klaus Stern, Zur Revision des Grundgesetzes, DÖV 1975, S. 515 (516); Georg Christoph von Unruh, Bürgerschaftliche Verwaltung im Kreis, Der Landkreis 1976, S. 254 (255).

Das in der Demokratie angelegte Mehrheitsprinzip findet am Minderheitenschutz seine Grenze. Die Unterwerfung des einzelnen unter Mehrheitsentscheidungen bei Ausschluß jeglichen individuellen Freiheitsraumes läßt sich daher mit dem Demokratiegebot des GG nicht vereinbaren. Daraus ergeben sich kompetentielle Beschränkungen sowie das Gebot der Respektierung und Toleranz von Minderheiten, das zu einer Sicherung der Freiräume des einzelnen beitragen soll (240).

240) Franz Mayer, Selbstverwaltung und demokratischer Staat, 1972, S. 327 (336), der aus dem Demokratiegebot die Freiheit vor übermäßigen internen Majorisierungen und externen staatlichen Außensteuerungen ableitet; vgl. auch Fritz Ossenbühl, Die staatspolitische Funktion, KSDLKT Bd. 2, 1974, S. 48 (49) mit dem Hinweis darauf, daß durch die Neutralisierung von Macht den Gefahren der Zentralisierung von Entscheidungen begegnet werden kann.

Durch die Möglichkeit für die Opposition auf Bundesebene, in den Ländern oder bei den Vertretungskörperschaften der Träger kommunaler Selbstverwaltung die Mehrheit zu erlangen und damit politische Verantwortung zu tragen, ergibt sich ein Spannungsverhältnis und eine Dialektik von Bändigung und Bündelung der Staatsmacht. So gesehen leistet die kommunale Selbstverwaltung einen Beitrag dazu, den verschiedenen politischen Kräften die Chance zur realen Gestaltung der Verhältnisse zu eröffnen und sie zugleich in die gesamtstaatliche Verantwortung einzubinden, wenn es um übergreifende Fragen des Gemeinwohls geht. Damit wird eine Integration auch der jeweiligen Opposition auf Bundesebene erreicht und zugleich die Chance zum Machtwechsel gewahrt (241).

241) Vgl. dazu besonders Friedrich Schäfer, Verfassungsordnung, Die demokratische Gemeinde 1974, S. 1049 (1052); vgl. dazu auch Klaus Stern, Zur Revision des Grundgesetzes, DÖV 1975, S. 515 (516).

8. Funktion der Verbreiterung der Konfliktverarbeitungs- und Konfliktlösungskapazitäten

Mit der durch die kommunale Selbstverwaltung bewirkten Dezentralisierung ist ein weiterer bedeutsamer Vorteil für die Funktionsfähigkeit des gesamtstaatlichen Systems verbunden, der in der Verbreiterung der Konfliktverarbeitungs- und Konfliktlösungskapazität liegt. Bei zunehmender Technisierung der Umwelt und ständig steigender Komplexität der Lebensverhältnisse, bei wachsenden Ansprüchen des Bürgers an den Staat, besonders im Blick auf Umwelt und Verbesserung der Lebensbedingungen sowie wegen der damit verbundenen Verbreiterung des staatlichen Korridors, wie die Vermehrung der Aufgaben und der dafür benötigten finanziellen Mittel bezeichnet wird, ist unser politisches System mehr und mehr von Konfliktüberladungen bedroht - Gefahren, die zunehmend erkannt werden (242).

242) Winfried Brohm, Zur Einführung: Strukturprobleme der planenden Verwaltung, JuS 1977, S. 500; Thomes Ellwein, Entstaatlichung und Dezentralisierung, 1976, S. 217; Helmut Klages, Grenzen der Organisierbarkeit von Verwaltungsorganisationen, Die Verwaltung Bd. 10 (1977), S. 31; vgl. bereits Hans Peters, Zentralisation und Dezentralisation, 1928; Franz-Ludwig Knemeyer, FS Günther Küchenhoff, 1972, S. 557 (562); Walter Rudolf, Verwaltungsorganisation, 1977, S. 433; Heinrich Siedentopf, Stadt und Zukunft, StuGB 1975, S. 272; Otto Uhlitz, Dekonzentration und Dezentralisation, Gedächtnisschrift Hans Peters, 1967, S. 248; Georg Christoph von Unruh, Bürgerschaftliche Verwaltung im Kreis, Der Landkreis 1976, S. 254 (255); Frido Wagener, Die staatspolitische Funktion der kommunalen Selbstverwaltung, KSDLKT Bd. 2, 1974, S. 42 (43); ders., Zusammenfassung der Tagungsergebnisse, 1976, S. 239 (245); ders., Anforderungen an Funktionalreformen, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 29 (38); Herbert Weichmann, Entstaatlichung und Dezentralisierung als Mittel zur besseren Konfliktlösung, 1976, S. 233.

Die Erwartungen an das politische System wachsen ständig, das System kann sich immer weniger gegen den Erwartungsdruck wehren. Damit wird sein Konfliktlösungspotential mehr und mehr verbraucht, seine Leistungsfähigkeit vermindert sich. Die Überlastung der Konfliktverarbeitungskapazität führt zur Unregierbarkeit (243).

243) Vgl. dazu Thomas Ellwein, Entstaatlichung und Dezentralisierung als Mittel zur besseren Konfliktlösung im politischen Prozeß, 1976, S. 217 (219, 221, 223, 225, 229).

Besonders gefährdet sind dabei die Zentralinstanzen, bei denen sich alle wichtigen Entscheidungen bündeln und die zudem durch Kontroll- und Aufsichtsfunktionen belastet sind (244).

244) Frido Wagener, Die staatspolitische Funktion der kommunalen Selbstverwaltung, KSDLKT Bd. 2, 1974, S. 42 (43).

Bei der dadurch gegebenen Konfliktüberladungsgefahr kommt der kommunalen Selbstverwaltung als dezentraler Entscheidungsform eine wichtige Funktion zu, die darin besteht, Konflikte bereits auf der unteren Ebene auszugleichen, Verantwortung mitzutragen, ausgleichend zu wirken und dadurch die Zentrale für die wirklich wichtigen Entscheidungen zu entlasten (245).

245) So Frido Wagener, System einer integrierten Entwicklungsplanung, Politikverflechtung, 1974, S. 129 (155); ders., Die staatspolitische Funktion der kommunalen Selbstverwaltung, KSDLKT Bd. 2, 1974, S. 42 (43); ders., Zusammenfassung der Tagungsergebnisse, 1976, S. 239 (245).

Auch die moderne Systemtheorie geht davon aus, daß komplexer werdende Lebenssachverhalte nur über ausdifferenzierte, dezentralisierte Entscheidungssysteme gesteuert und geregelt werden können, weil ein zentralistisches Entscheidungsverfahren den Besonderheiten von Subsystemen nicht gerecht werden kann (246).

246) Vgl. Heinrich Siedentopf, Stadt und Zukunft, StuGB 1975, S. 272 (276).

Die Verwaltung muß die Fähigkeit und Möglichkeit der Interessenanalyse und des rechtlich indizierten gemeinwohlorientierten Interessenausgleichs besitzen. Voraussetzung dafür ist, daß die verschiedenen spezialisierten Stellen und Einheiten über gewisse Entscheidungsspielräume verfügen. Die in der kommunalen Selbstverwaltung angelegte Dezentralisierung der Entscheidungen leistet damit einen Beitrag zu einer besseren Problemanalyse, -verarbeitung sowie -entscheidung und ist die Antwort auf die zunehmende Forderung einer hochgradig spezialisierten und in ihren Aufgaben differenzierten Verwaltung (247).

247) Vgl. dazu Winfried Brohm, Strukturprobleme der planenden Verwaltung, JuS 1977, S. 500 (501); Thomas Ellwein, Entstaatlichung und Dezentralisierung, 1976, S. 217 (219, 229).

Durch mehrere Hierarchieebenen der Verwaltung kann im übrigen das Gewicht mittlerer und höherer Führungsebenen gegenüber den zentrifugalen Kräften und Bestrebungen verstärkt werden. Gerade die in der Entscheidungstheorie wichtige Funktion der Programmsteuerung kann durch stärkere Dezentralisierung und kommunikative Koordination und Kontrolle unter Nutzung des Managements-Prinzips verbessert werden (248).

248) Vgl. dazu Helmut Klages, Grenzen der Organisierbarkeit von Verwaltungsorganisationen, Die Verwaltung Bd. 10 (1977), S. 31; vgl. zum Begriff der Konzentration und Dekonzentration Walter Rudolf, Verwaltungsorganisation, 1977, S. 433 (465): "Von Konzentration der Verwaltung spricht man, wenn möglichst viele Zuständigkeiten bei einer Verwaltungsbehörde zusammengefaßt sind. Mit Dekonzentration wird die Verteilung von Kompetenzen auf mehrere Verwaltungsbehörden bezeichnet. Konzentration bzw. Dekonzentration ist sowohl vertikal als auch horizontal möglich. Vertikale Konzentration bedeutet eine Zusammenfassung von Kompetenzen in zentralen Verwaltungseinrichtungen, während bei der vertikalen Dekonzentration die Kompetenz bei Mittel- und Unterbehörden angesiedelt werden. ... Bei der horizontalen Konzentration handelt es sich um die Zusammenfassung von Kom-

petenzen bei einer Behörde in einem bestimmten Bezirk. Werden für einen Verwaltungsbezirk die Kompetenzen auf mehrere Behörden aufgeteilt, so spricht man von horizontalter Dekonzentration."

Unter diesem verwaltungswissenschaftlichen Aspekt soll die kommunale Selbstverwaltung nach der Konzeption des Art. 28 Abs. 2 GG durch eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung zu einer Verteilung staatlicher Aufgaben und damit zu einer Entlastung der Zentrale beitragen (249).

249) Vgl. auch Professorengespräch des DLKT, 1974, S. 113 (119).

9. Freiheitssichernde Funktion

Ergänzend zum Effekt der vertikalen Gewaltenteilung dient die kommunale Selbstverwaltung der Sicherung individueller Freiheitsräume. Durch dezentralisierte Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben in überschaubaren Einheiten werden eigenverantwortliche Entscheidungen eröffnet, in denen die Vorstellungen der vor Ort Betroffenen berücksichtigt werden können. Auch mit dem durch die kommunale Selbstverwaltung ermöglichten Minderheitenschutz wird der Freiheitsraum des einzelnen vergrößert und Machtmißbrauch verhindert. Dadurch können Individualität bewahrt und den örtlichen Besonderheiten Rechnung getragen werden (250).

250) Vgl. zur freiheitssichernden Funktion der kommunalen Selbstverwaltung StGH Ba.-Wü., Urt. v. 14. 2. 1975 - GR 11/74 - (Neureut), DÖV 1975, S. 385 (387 u. 388); Ernst Albrecht, Die Selbstverwaltung der Gemeinden, Die niedersächsische Gemeinde, 1976, S. 165 (166); Klaus Lange, FS Werner Weber, 1974, S. 851 (863 m.w. Nachw. Fnte. 69 u. 71); Albert von Mutius, Verfassungsrechtliche Vorgaben, StuGB 1977, S. 167 (169); Heinrich Siedentopf, Entwicklungsperspektiven der gemeindlichen Selbstverwaltung, StuGB 1977, S. 161 (163); Klaus Stern, Zur Revision des Grundgesetzes, DÖV 1975, S. 515 (516); Konrad Ullrich, Studie zur VB Rastede, 1974, S. 6; Georg Christoph von Unruh, Bürgerschaftliche Verwaltung im Kreis, Der Landkreis 1976, S. 254 (255); vgl. auch Professorengespräch des DLKT, 1974, S. 113 (119).

Die kommunale Selbstverwaltung kann dadurch auch der Verwirklichung von Grundrechten dienen, die heute nicht mehr nur als Abwehrrechte gegen staatliche Gewalt, sondern auch als politische Mitwirkungsrechte und u.U. sogar als Teilhaberechte verstanden werden, die den Staat verpflichten können, reale Freiheit zu sichern (251).

251) Albert von Mutius, Verfassungsrechtliche Vorgaben, StuGB 1977, S. 167 (169 m.w.Nachw. Fnte. 22); Bernhard Stüer, Prüfungsordnung und Grundgesetz, JR 1974, S.445.

Diese im GG angelegte freiheitssichernde Funktion kann die kommunale Selbstverwaltung allerdings nur erfüllen, wenn sie selbst einen eigenverantwortlichen, autonomen Gestaltungsraum behält, der von staatlicher Einwirkung frei bleibt. Dies gilt besonders für die Sicherung kommunaler Freiheitsräume im Planungsbereich, in denen die Gefahr staatlicher Einflußnahme ständig wächst (252).

252) Vgl. dazu Hubert Abress, Kommunale Selbstverwaltung zwischen Freiheit und Planung (I), Eildienst LKT NW 1973, S. 241; Ernst Albrecht, Die Selbstverwaltung der Gemeinden, Die niedersächsische Gemeinde 1976, S. 165 (166), der sich im Zweifel zugunsten der Freiheit, d.h. "im Zweifel immer zugunsten der kommunalen Selbstverwaltung und nicht zugunsten der Planung" ausspricht; Willi Blümel, Demokratisierung der Planung, FS Ernst Forsthoff, 1972, S. 9; ders., Raumordnung und kommunale Selbstverwaltung, DVBl. 1973, S. 436; Walter Bogner, Gestaltungsraum der kommunalen Selbstverwaltung, Die Gemeinde 1975, S. 97; Andreas Hamann, Die Selbstverwaltung der Gemeinden, 1967; Wilhelm Henrichs, Gemeinschaftsaufgaben, 1969, S. 1; Franz-Ludwig Knemeyer, Die staatspolitische Funktion der kommunalen Selbstverwaltung, KSDLKT Bd. 2, 1974, S. 38 (42); Klaus Lange, FS Werner Weber, 1974, S. 851 (872 m. Hinw. a. Theodor Eschenburg, Mythos und Wirklichkeit der kommunalen Selbstverwaltung, S. 146; Eberhard Schmidt-Aßmann, Die kommunale Selbstverwaltung, Die Verwaltung Bd. 3 (1970), S. 421; ders., Zur kommunalen Planungshoheit, StuGB 1976, S. 341; Roman Schnur, Kommunale Selbstverwaltung und Planung, Eildienst LKT NW 1972, S. 159; Rudolf Stich, Die Mitwirkung des Bürgers, 1972, S. 355.

Auch hier muß der Grundsatz gelten, daß nicht Vereinheitlichung um jeden Preis, sondern Vielfalt und Unterschiedlichkeit der Verwaltungsverhältnisse im Sinne lokaler Diffe-

renzierungsmöglichkeiten unter bewußter Hinnahme unterschiedlicher Realverhältnisse in der Verfassung vorentschieden sind (253).

253) Vgl. dazu Eberhard Schmidt-Aßmann, Zur kommunalen Planungshoheit, StuGB 1976, S. 341.

10. Legitimationsfunktion

Durch die Einrichtung selbständiger Entscheidungszentren innerhalb einer dezentral geführten öffentlichen Verwaltung dient die kommunale Selbstverwaltung zugleich der Verbreiterung der Legitimationsbasis staatlichen Handelns (254).

254) Vgl. zu der Legitimationsfunktion der kommunalen Selbstverwaltung Hans.H. Klein, FS Ernst Forsthoff, 1972, S. 165 (167); Karl-Ulrich Meyn, Autonome Satzung und demokratische Legitimation, DVBl. 1977, S. 593, der aus dem Prinzip der unmittelbaren demokratischen Legitimation auch die Satzungsgewalt der kommunalen Selbstverwaltung ableitet (S. 596); Werner Thieme, Bund, Länder und Gemeinden, AfK Jg. 2 (1963), S. 185 (186); ders., Fortentwicklung des kommunalen Rechts, Die demokratische Gemeinde 1975, S. 561 (562).

Dabei kommt den aus einer unmittelbaren demokratischen Wahl hervorgehenden kommunalen Vertretungskörperschaften (Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG) eine wichtige Funktion zu. Sie bilden in besonderer Weise die Grundlage für autonome, gegenüber dem Bürger in unmittelbaren, demokratischen Wahlen zu verantwortende Entscheidungen - eine eigenständige Legitimationsquelle, die neben die der Organe von Bund und Ländern tritt (255).

255) Vgl. Werner Thieme, Bund, Länder und Gemeinden, AfK Jg. 2 (1963), S. 185 (186).

11. Garantie für die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung

Die kommunale Selbstverwaltung leistet zugleich einen Beitrag zur Erfüllung des Gebots der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (Art. 20 Abs. 3, 1 Abs. 3 GG), indem sie bei der nicht strikt rechtssatzgebundenen Leistungsverwaltung oder bei der Abwägung widerstreitender öffentlicher und privater Interessen etwa im Bereich der Bauleitplanung die Legalität derartiger Entscheidungen durch eine besondere Bürger-, Orts- und Objektnähe gewährleistet. Die kollegiale Besetzung der kommunalen Beratungs- und Entscheidungsgremien, ihre unmittelbare demokratische Legitimation im Sinne einer möglichst weitgehenden Repräsentanz der vielfältigen politischen, sozialen und kulturellen Gruppierungen in der Gemeinde bzw. im Gemeindeverband verbessern die Chance für eine gesetzmäßige und rechtsstaatliche Verwaltung, die durch die Aufsicht durch Organe der unmittelbaren Staatsverwaltung eine zusätzliche Absicherung erfährt (256).

256) Vgl. dazu eingehend Albert von Mutius, Verfassungsrechtliche Vorgaben, StuGB 1977, S. 167 (169).

12. Rechtsschutzfunktion

Die kommunale Selbstverwaltung erweitert den Rechtsschutz des Bürgers, indem durch Einräumung von Anhörungs-, Mitwirkungs- und Beteiligungsrechten die Interessen der örtlich Betroffenen aufgenommen, bewertet und verarbeitet werden (257).

257) So gesehen nimmt die fürsorgende Staatstätigkeit zu.

Neben diesem vorgezogenen, präventiven Rechtsschutz des Bürgers wird auch der förmliche Rechtsschutz verbreitert, weil viele Maßnahmen der Selbstverwaltungsbehörden mit verbindlicher Außenwirkung für den Bürger ausgestattet sind und dadurch vor den Verwaltungsgerichten prüfbar werden. Durch die Rechtskontrolle und die zahlreichen Genehmigungsvorbehalte für die Aufsichtsbehörde sind zusätzliche Sicherungen in den kommunalen Entscheidungsprozeß ein-

bezogen, die den Rechtsschutz des Bürgers ebenfalls erweitern (258).

258) Vgl. zur Rechtsschutzfunktion der kommunalen Selbstverwaltung besonders Albert von Mutius, Verfassungsrechtliche Vorgaben, StuGB 1977, S. 167 (169 f), der in dem Entscheidungsprozeß der Kommunalverwaltung und in den Organisationsnormen über die Zusammensetzung der kollegialen Entscheidungsgremien sowie dem dadurch ermöglichten präventiven Rechtsschutz eine Kompensation für die mangelnde Kontrolldichte der Verwaltungsrechtssprechung in vielen Bereichen sieht.

13. Sozialstaatliche Funktion

Die vielfältigen Betätigungsmöglichkeiten der Träger kommunaler Selbstverwaltung gerade auch auf dem Gebiet der Daseinsvorsorge sowie der Leistungsverwaltung, die in öffentlichen Einrichtungen und in der Gemeindewirtschaft (259)

259) Vgl. zur wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinden Rupert Scholz, Das Wesen und die Entwicklung der gemeindlichen öffentlichen Einrichtungen, 1967, S. 23; ders., Neuere Entwicklungen im Gemeindewirtschaftsrecht, DÖV 1976, S. 441 (442); Klaus Stern, Der rechtliche Standort der Gemeindewirtschaft, AfK Jg. 3 (1964), S. 81; ders., BK, Art. 28 Rdn. 161 (S. 60).

seit je ihren Ausdruck gefunden haben, eröffnen ein breites Feld zur Verwirklichung des sozialstaatlichen Auftrags des GG, der sich neben dem Gesetzgeber im Bereich der öffentlichen Verwaltung primär an die kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften richtet (260).

260) So mit eingehender Begründung Albert von Mutius, Verfassungsrechtliche Vorgaben, StuGB 1977, S. 167 (170 m.w. Nachw.); vgl. zum sozialstaatlichen Auftrag der kommunalen Selbstverwaltung auch Erich Becker, Die Grundrechte IV/2, 1962, S. 673 (693).

III.

Die Lehre von der institutionellen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung

Die vielfältigen Funktionen des gemeindlichen und gemeindeverbandlichen Wirkens sind in der institutionellen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in Art. 28 Abs. 2 GG verfassungsrechtlich verankert. Bedeutung und Umfang dieser Garantie sollen daher nachfolgend untersucht werden, da sie für die kommunale und regionale Funktionalreform eine zentrale Rolle spielt.
Bei einer Einschätzung der kommunalen Verfassungsgarantie kann an die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich angeknüpft werden. Den Gemeinden und Gemeindeverbänden wird das Recht der Selbstverwaltung in ähnlichem Umfang garantiert wie früher durch Art. 127 WRV. Diese Verfassungsbestimmung ist durch den Staatsgerichtshof (261)

261) Urt. v. 10./11. 12. 1929 - StGH 9.11.14.15.16 u. 18/29 - RGZ 126, Anhang S. 14 (22); vgl. auch Hans-Heinrich Lammers/Walter Simons, Bd. II, 1929, S. 199 (207, 209, 213).

wie folgt ausgelegt worden:

"Art. 127 RV bedeutet kein bloßes Programm ohne rechtlichen Gehalt. Er setzt vielmehr bindend fest, daß den Gemeinden und Gemeindeverbänden das Recht der Selbstverwaltung zusteht. Die Landesgesetzgebung darf daher dieses Recht nicht aufheben und die Verwaltung der Gemeindeangelegenheiten nicht den Staatsbehörden übertragen. Sie darf die Selbstverwaltung auch nicht derart einschränken, daß sie innerlich ausgehöhlt wird, die Gelegenheit zu kraftvoller Betätigung verliert und nur noch ein Schattendasein führen kann. Nicht aber ist aus Art. 127 RV herzuleiten, daß er den Gemeinden die Selbstverwaltungsrechte in ihren Einzelheiten verbürge, die ihnen zur Zeit der Verkündung der Verfassung zustanden, oder daß er den einzelnen Gemeinden, die damals vorhanden waren, ihre dauernde Erhaltung zusichere. Dafür läßt sich weder aus dem Wortlaut der Vorschrift etwas entnehmen noch aus ihrer Entstehungsgeschichte" (262).

262) Vgl. auch Ernst Friesenhahn, Gedächtnisschrift für Max Imboden, 1972, S. 115; Werner Weber, FS BVerfG, Bd. 2, 1976, S. 331 (332).

Dieser Auslegung ist auch für Art. 28 Abs. 2 GG zu folgen, was auch das BVerfG in ständiger Rechtssprechung bestätigt (263).

263) Vgl. etwa BVerfG, Urt. v. 20. 3. 1952 - 1 BvR 267/51 - BVerfGE 1, S. 167 (174); B. v. 4. 2. 1958- 2 BvL 31, 33/56 - BVerfGE 7, S. 245 (264); B. v. 2. 12. 1958 - 1 BvL 27/55 - BVerfGE 8, S. 332 (359); Urt. v. 27. 4. 1959 - 2 BvF 2/58 - BVerfGE 9, S. 268 (289); B. v. 12. 7. 1960 - 2 BvR 373, 442/60 - BVerfGE 11, S. 266 (274); B. v. 26. 11. 1963 - 2 BvL 12/62 - BVerfGE 17, S. 172 (181); B. v. 17. 1. 1967 - 2 BvL 28/63 - BVerfGE 21, S. 117 (128); Urt. v. 18. 7. 1967 - 2 BvF 3, 4, 5, 6, 7, 8/62; 2 BvR 139, 140, 334, 335/62 - BVerfGE 22, S. 180 (204); B. v. 21. 5. 1968 - 2 BvL 2/61 - BVerfGE 23, S. 353 (365); B. v. 10. 6. 1969 - 2 BvR 480/61 - BVerfGE 26, S. 172 (180 f); B. v. 24. 6. 1969 - 2 BvR 446/64 - BVerfGE 26, S. 228 (237 f); Urt. v. 10. 12. 1974 - 2 BvK 1/73, BVerfGE 38, S. 258 (278 f) C 902/73 -

Die von Carl Schmitt (264)

264) Verfassungslehre, 1. Aufl. 1928 (= 5. ungeänderte Aufl. 1970), S. 170, 171, 173; ders., Freiheitsrechte und institutionelle Garantien, 1931, S. 4, 10 = ders., Verfassungsrechtliche Aufsätze, 1958, S. 140 (143, 149, 171); ders., Inhalt und Bedeutung des zweiten Hauptteils der Reichsverfassung, 1932, S. 572 (595) = ders., Grundrechte und Grundpflichten, in: Verfassungsrechtliche Aufsätze, S. 181 (213 m. Anm. 83).

und von Friedrich Klein (265)

265) Institutionelle Garantien und Rechtsinstitutsgarantien, 1934.

weiterentwickelte Lehre der institutionellen Garantie (266)

266) vgl. dazu Gerhard Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reichs, 1933, Art. 127 Anm. 1, 3 (S. 582 f); Willi Blümel, Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171 (173 m. zahlr. w. Nachw.); Joachim Burmeister, Verfassungstheoretische Neukonzeption der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, 1977, S. 4; Ernst Forsthoff, Die öffentliche Körperschaft im Bundesstaat, 1931, S. 7, 100; Gerhard Leibholz/Hans Julius Rinck, Art. 28 GG, S. 584; Hermann von Mangoldt/Friedrich Klein,

Art. 28 GG, S. 695 (706); Helmut Quaritsch, Institutionelle Garantie, 1975, Sp. 1022 m.w.Nachw.; Gerd-Jürgen Richter, Verfassungsprobleme der kommunalen Funktionalreform, 1977, S. 62; Hermann Scheffler, Forderungen der Gemeinden, StuGR 1974, S. 172; Ulrich Scheuner, Die institutionellen Garantien des GG, 1953, S. 88; Edzard Schmidt-Jortzig, Gutachten zur VB Rastede, 1975, S. 3; ders., Zur Verfassungsmäßigkeit von Kreisumlagesätzen, 1977, S. 29; vgl. auch Carl Schmitt, Das Problem der innerpolitischen Neutralität des Staates, 1973, S. 41; Herbert Scholtissek, Verfassungsprobleme zur Eingemeindung, DVBl. 1968, S. 825 (828); Gerhard Schulz, Die kommunale Selbstverwaltung, 1959, S. 14; Heinrich Siedentopf, Stellungnahme zur VB Rastede, 1975, S. 37; Christian Stark, Garantie der kommunalen Selbstverwaltung, 1970, S. 1 ff; Klaus Stern, BK, Art. 28, Rdn. 4 (S. 29); ders., Staatsrecht I, 1977, S.293 (305); Klaus Stern/Joachim Burmeister, Die Verfassungsmäßigkeit eines landesrechtlichen Planungsgebotes für Gemeinden, 1975, S. 26; Werner Weber, Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, 1967, S. 35; ders., FS BVerfG, Bd. 2, 1976, S. 331 (332); Rolf Wiese, Garantie der Gemeindeverbandsebene?, 1972, S. 6 u. 8.

geht von der Überlegung aus, daß bestimmte Einrichtungen, die wegen ihrer Bedeutung für das Gemeinschaftsleben verfassungsrechtlich wichtig und verbürgt sind, vor der "Denaturierung" durch den einfachen Gesetzgeber bewahrt werden sollen mit dem Ziel, ein festorganisiertes Gefüge öffentlicher Verwaltung zu gewährleisten (267).

267) Roman Schnur, Regionalkreise?, 1971, S. 3.

Die institutionelle Garantie bezieht sich auf Einrichtungen des öffentlichen Rechts außerhalb des Grundrechtsbereichs (268)

268) Gerd-Jürgen Richter, Verfassungsprobleme der kommunalen Funktionalreform, 1977, S. 65; Herbert Scholtissek, Verfassungsprobleme zur Eingemeindung, DVBl. 1968, S. 325 (326).

- wie etwa die kommunale Selbstverwaltung und das Berufsbeamtentum (269) -

269) Vgl. zur institutionellen Garantie des Berufsbeamtentums BVerfG, Urt. v. 8. 2. 1977 - 1 BvR 69, 278, 282/70 - (Hamburger Hochschulurteil), NJW 1977, S. 1049 (m.w. Nachw. a. d. Rspr.); vgl. neuerdings auch Christian-Friedrich Menger, Zu den verfassungsrechtlichen Grund-

lagen der Beamtenbesoldung, VerwArch. Bd. 69 (1978), S. 221 m.w.Nachw.; Klaus Stern, Berufsbeamtentum, FS Carl Hermann Ule, 1977, S. 193.

und wird von den Institutsgarantien (270)

270) Vgl. dazu Helmut Quaritsch, 1975, Sp. 1022 (1023); Herbert Scholtissek, Verfassungsprobleme zur Eingemeindung, DVBl. 1968, S. 825 (826).

unterschieden, die - wie 'Ehe' und 'Familie' - Rechtsinstitute des Privatrechts betreffen und einen Bezug zu den Grundrechten des Staatsbürgers haben (271).

271) Vgl. Friedrich Klein, Institutionelle Garantien und Rechtsinstitutsgarantien, 1934, S. 93. Institutsgarantien sind geeignet, den Grundrechtsschutz zu verstärken. Institutionelle Garantien dagegen sind nicht um irgendwelcher Grundrechte willen gegeben, sondern sollen die verfassungsrechtliche öffentliche Ordnung schützen.

Institutionelle Garantien und Institutsgarantien werden unter dem Oberbegriff Einrichtungsgarantien zusammengefaßt (272).

272) Friedrich Klein, Institutionelle Garantien und Rechtsinstitutsgarantien, 1934, S. 93; Rolf Wiese, Garantie der Gemeindeverbandsebene?, 1972, S. 8.

Dem Gesetzgeber ist im Bereich der institutionellen Garantien zwar nicht jede Regelungsmöglichkeit genommen, er ist jedoch verfassungsrechtlich auf die Beachtung des Wesensgehalts (273)

273) Vgl. dazu etwa Peter Häberle, Die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs. 2 GG, 1972.

oder des Kernbereichs verpflichtet, in den er nicht eingreifen darf. Von diesem Vorstellungsbild gehen auch ganz überwiegend die Erörterungen zu Art. 28 Abs. 2 GG aus (274).

274) Willi Blümel, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171 (172); Hermann von Mangoldt/Friedrich Klein, Art. 28 GG, S.695 (706); Klaus Stern, BK, Art. 28 GG, Rdn. 4 (S. 29); ders., Staatsrecht I, 1977, S. 293 (305); Werner Weber, Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, 1967,

S. 35; a.A. Gerd-Jürgen Richter, Verfassungsprobleme der kommunalen Funktionalreform, 1977, S. 181, der in Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG keine institutionelle Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung, wohl aber eine institutionelle Garantie für die Gemeindeverbände in Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG sieht.

Gesetzgeberische Eingriffe in die als institutionelle Garantie verstandene kommunale Selbstverwaltung haben daher deren Kernbereich zu respektieren.

So gesehen enthält Art. 28 Abs. 2 GG kein Grundrecht der Gemeinden und Gemeindeverbände (275),

275) BVerwG, Urt. v. 19. 3. 1976 - VII C 71/72 - NJW 1976, S. 2175 (2177); BGH, Urt. v. 31. 10. 1974 - III ZR 45/72 - DÖV 1975, S. 316; BayVerfGH, Urt. v. 15.2.1974 - Vf 9 - VII - 72 - DVBl. 1975, S. 28; Herbert Bethge, Nochmals: Gemeinden als Grundrechtsträger, Der Städtetag 1970, S. 67; ders., Die Aktualisierung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, Die Verwaltung Bd. 6 (1973), S. 403 (413); Walter Cantner, Verfassungsrecht der Landkreise, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 409 (420); Werner Ernst/Wolfgang Suderow, Die Zulässigkeit raumordnerischer Festlegungen, 1976, S. 29; Theodor Maunz/Günter Dürig/Roman Herzog/Rupert Scholz, Art. 19 Abs. 3 Rdn. 38; Christian Heinze, Die Verfassungsbeschwerde der Selbstverwaltungskörperschaften nach Bundesrecht, BayVBl. 1970, S. 7 (8); Arnold Köttgen, Die Gemeinde und der Bundesgesetzgeber, 1957, S. 13; Hans Meyer, Die kommunale Neuordnung als verfassungsgerichtliches Problem, DÖV 1971, S. 801 (805); Hans Peters, Geschichtliche Entwicklung und Grundfragen der Verfassung, S.257; Erwin Schleberger, Schlußbericht, Der Städtetag 1977, S. 184 (185); Carl Schmidt, Verfassungsrechtliche Aufsätze, 1973, S. 143; Klaus Stern, BK, Art. 28 Rdn. 70; Hans Julius Wolff/Otto Bachof, Verwaltungsrecht II, § 86 VIII (S. 219); Karl Zuhorn/Werner Hoppe, Gemeinde-Verfassungsrecht, 1962, S. 51.

wie dies gelegentlich für Art. 127 WRV noch angenommen worden ist (276).

276) Fritz Stier-Somlo, Das Grundrecht der kommunalen Selbstverwaltung, AöR NF Bd. 17 (1929), S. 1.

Die vielfach problematisierte Grundrechtsfähigkeit öffentlicher Körperschaften (277)

277) Vgl. dazu besonders Norbert Achterberg, Die Bedeutung des Rechtsverhältnisses für die Grundrechtssubjektivität von Organisationen, Gedächtnisschrift Friedrich Klein, 1977, S. 1; Herbert Bethge, Die Aktualisierung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, Die Verwaltung Bd. 6 (1973), S. 403 (415 m.w.Nachw. Fnte. 38 u. 39); Christian Heinze, Die Verfassungsbeschwerden der Selbstverwaltungskörperschaften nach Bundesrecht, BayVBl. 1970, S. 7; Theodor Maunz/Günter Dürig/Roman Herzog/Rupert Scholz, Art. 28 Rdn. 56; Heinrich Scholler/Siegfried Broß, Grundrechtsschutz für juristische Personen des öffentlichen Rechts, DÖV 1978, S. 238, die eine Anwendung des Art. 19 Abs. 3 GG auf juristische Personen des öffentlichen Rechts außerhalb der typischen Eingriffsverwaltung, insbesondere für die Normenbereiche der Art. 5 u. 14 GG für geboten halten.

spielt daher für die institutionelle Garantie der kommunalen Selbstverwaltung keine Rolle.

Da die Gemeinden und Gemeindeverbände Angriffe auf die institutionelle Rechtssubjektsgarantie und die objektive Rechtsstellungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung rügen können, sich aus Art. 28 Abs. 2 GG also eine subjektive Rechtsstellungsgarantie ergibt (278),

278) Klaus Stern, BK, Art. 28 Rdn. 66 (S. 30).

stellt sich allerdings die Frage, ob die kommunale Selbstverwaltung aus der Sicht der bei Rechtsverletzungen beschwerdebefugten Gemeinden und Gemeindeverbände nicht doch grundrechtsähnliche Wesenszüge aufweist, die eine weitgehende Gleichstellung mit den Grundrechten gebietet (279).

279) In diesem Sinne etwa Herbert Scholtissek, Verfassungsprobleme zur Eingemeindung, DVBl. 1968, S. 825 (827): "Der Selbstverwaltungsstatus der Gemeinden hat in der Tat viel Ähnlichkeit mit dem status negativus und status activus der Person als Grundrechtsträger."

Gegen dieses Modell, das vom Rechtsschutz der Gemeinden und Gemeindeverbände bei staatlichen Eingriffen in die kommunale Selbstverwaltung entwickelt ist, wird vielfach eingewandt, die kommunale Selbstverwaltung gehöre zum Bereich der "mittelbaren Staatsverwaltung" (280),

280) Vgl. zu Begriff und Theorie der mittelbaren Staatsverwaltung Erich Becker, Grundrechte IV/2, 1962, S. 673 (694); Rüdiger Breuer, Selbstverwaltung und Mitverwaltung, Die Verwaltung 1977, S. 1; Eckart Busch, Die Verankerung der kommunalen Selbstverwaltung in der Bundesverfassung, KSDLKT Bd. 2, 1974, S. 26 (32); Walter Cantner, Verfassungsrecht der Landkreise, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 409 (420); Hans-Hermann Dehmel, Übertragener Wirkungskreis, 1970, S. 61, 62; Werner Ernst/Wolfgang Suderow, Die Zulässigkeit raumordnerischer Festlegungen, 1976, S. 29; Ernst Friesenhahn, Gedenkschrift für Max Imboden, 1972, S. 115 (116); Dietrich Jesch, Rechtsstellung und Rechtsschutz, DÖV 1960, 739 (740); Franz-Ludwig Knemeyer, FS Günther Küchenhoff, S. 557; Arnold Köttgen, Wesen und Rechtsform der Gemeinden und Gemeindeverbände, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 185 (212); Karl Linckelmann, Zum staatsrechtlichen Lehrbegriff der 'mittelbaren Staatsverwaltung', DÖV 1959, S. 561 (563, 568); ders., Nochmals: Zum staatsrechtlichen Lehrbegriff der 'mittelbaren Staatsverwaltung, DÖV 1959, S. 813 (817); Albert von Mutius, Grundfälle zum Kommunalrecht, JuS 1976, S. 652 (654); Lutz-Rainer Reuter, Kommunale Selbstverwaltung im staatlichen Planungsverbund?, StuGB 1976, S. 98; Wolfgang Roters, in: Ingo von Münch, Art. 28 GG, S. 173 (189); Jürgen Salzwedel, Kommunalrecht, 1964, S. 217 (218); Friedrich Schäfer, Entspricht unsere Verfassungsordnung dem Wandel der kommunalen Selbstverwaltung?, Die demokratische Gemeinde 1974, S. 1049; Ulrich Scheuner, FS Ernst Forsthoff, 1972, S. 325; ders., Zur Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung, AfK Jg. 12 (1973), S. 1 (6); Erwin Schleberger, Schlußbericht, Der Städtetag 1977, S. 184 (185); Klaus Stern, Staatsrecht I, 1977, S. 293 (302); Werner Thieme, Fortentwicklung des kommunalen Rechts, Die demokratische Gemeinde 1975, S. 561 = Eildienst LKT NW 1975, S. 130; Georg Christoph von Unruh, Selbstverwaltung als staatsbürgerliches Recht, DÖV 1972, S. 16; ders., FS Hans Ulrich Scupin, 1973, S. 291 (293); ders., Gemeinderecht, in: Ingo von Münch, 1976, S. 82 (93); Werner Weber, Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, 1967, S. 24, 35, 61, 62.

die durch ihre organisatorische Eingliederung in den Staat gekennzeichnet wird (281).

281) Diese Auffassung wird insbesondere vertreten von Werner Ernst/Wolfgang Suderow, 1976, S. 29; Ernst Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 1973, S.439; Arnold Köttgen, Die Gemeinde und der Bundesgesetzgeber, 1957, S. 15; Theodor Maunz/Günter Dürig/Roman Herzog/Rupert Scholz, Art. 19 Abs. 3 Rdn. 38; Wolfgang Roters, in: Ingo von Münch, 1976, Art. 28 GG, S. 173 (189); Hans Julius Wolff/Otto Bachof, Verwaltungsrecht II, § 84 IV.

Für die Anerkennung eines qualitativ eigenen und vom Staat distanzierten Aufgabenbereichs bliebe kein Raum mehr (282).

282) So Walter Cantner, Verfassungsrecht der Landkreise, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 409 (420) mit Hinweis auf Hans Peters, Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preussen, S. 189.

Diese unterschiedliche Sichtweise beruht auf einer historischen Entwicklung, die ihren Ausgangspunkt in einer naturrechtlich begründeten, außerhalb des Staates stehenden Selbstverwaltung und dem monarchisch verfaßten Staatswesen sowie in einem Dualismus von Staat und Selbstverwaltung sowie Staat und Gesellschaft nahm (283).

283) Vgl. dazu Erich Becker, Grundrechte IV/2, 1962, S. 673 (694); Hans-Hermann Dehmel, Übertragener Wirkungskreis, 1970, S. 61; Josef Isensee, Der Dualismus von Staat und Gesellschaft, 1976, S. 317; Klaus Lange, Die Entwicklung des kommunalen Selbstverwaltungsgedankens, FS Werner Weber, 1974, S. 851; Werner Weber, Wandlungen der Kommunalverwaltung, in: Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, 1967, S. 61.

Diese "grundrechtliche Separierung" (284)

284) Herbert Bethge, Die Aktualisierung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, Die Verwaltung Bd. 6 (1973), S. 403 (420).

zwischen Staat und Gemeinde war notwendig, weil der staatsorganisatorische Innenbereich ein rechtsfreier und damit auch rechtsschutzloser Raum war, in dem die Anerkennung selbständiger Rechte und Rechtsschutzmöglichkeiten für Teile der Staatsorganisation nicht denkbar war (Impermeabilitätstheorie) (285).

285) Herbert Bethge, Die Aktualisierung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, Die Verwaltung Bd. 6 (1973), S. 403 (420); Ernst-Wolfgang Böckenförde, Gesetz und gesetzgebende Gewalt, S. 273; Wilfried Brohm, Verwaltungsvorschriften und besonderes Gewaltverhältnis, DÖV 1964, S. 238; Karl Heinrich Frieauf, Grundfragen der heutigen Verwaltungslehre, Der Staat Bd. 9 (1970), S. 223 (228 f); Dietrich Jesch, Gesetz und Verwaltung, 1961; Herbert Krüger, FS Rudolf Smend, 1952, S. 215; ders., Das besondere Gewaltenverhältnis, VVDStRL Bd. 15 (1957), S. 109 (113); ders., Allgemeine Staatslehre,

1966, S. 719; Hans Heinrich Rupp, Grundfragen der Verwaltungslehre, 1965; ders., Berufsregelung durch gesetzändernde Verwaltungsverordnung, DÖV 1963, S. 678 (681); ders., Verfassungsgerichtliche Überprüfung des Haushaltsgesetzes, NJW 1966, S. 1097; Fritz Werner, Besprechung, JZ 1966, S. 813 (814).

Hinzu kam ein liberaler, antistaatlicher Ableitungszusammenhang, der die kommunale Autonomie durch den Gegensatz von freiheitsgewährleistender Gemeinde und uneingeschränkter Staatsgewalt erklärte (286).

286) Lutz-Rainer Reuter, Kommunale Selbstverwaltung, StuGB 1976, S. 98.

Mit dem Wandel zur Permeabilisierung der juristischen Staatspersönlichkeit und mit der Einräumung subjektiver gegen den Staat gerichteter Rechtsstellungen auch innerhalb der Staatsorganisation waren die Voraussetzungen für die Notwendigkeit einer strikten Trennung von Staat und kommunaler Selbstverwaltung entfallen. An die Stelle der "Immunitätsprivilegien im Stile mittelalterlicher Städtefreiheit" (287)

287) Arnold Köttgen, Wesen und Rechtsform der Gemeinden und Gemeindeverbände, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 185 (212); vgl. auch BVerfG, B. v. 21. 5. 1968 - 2 BvL 2/61 -ö BVerfGE 23, S. 353 (365).

konnte eine "institutionelle Synthese" (288)

288) Vgl. Herbert Bethge, Die Aktualisierung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, Die Verwaltung Bd. 6 (1973), S. 403 (420) mit Hinweis auf Arnold Köttgen, Die Gemeinde und der Bundesgesetzgeber, 1957, S. 15.

treten, die durch eine demokratische Legitimation der Träger kommunaler Selbstverwaltung eine weitere Verfestigung erhielt (289).

289) Hans-Ulrich Evers, Zum Rechtsgebot der Systemtreue, Der Städtebund 1970, S. 230 (231); Ernst Friesenhahn, Gedenkschrift für Max Imboden, 1972, S. 115 (116); Ulrich Scheuner, Zur Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung, AfK Jg. 12 (1973), S. 1 (6).

Die naturrechtliche Begründung wurde durch einen vom Staat abgeleiteten Geltungsgrund der kommunalen Selbstverwaltung ersetzt (290).

290) Ulrich Bender, Theorie, 1962, S. 1 ff; Eckart Busch, Die Verankerung der kommunalen Selbstverwaltung, KSDLKT Bd. 2, 1974, S. 26 (32); Hans-Hermann Dehmel, Übertragener Wirkungskreis, 1970, S. 60; Franz-Ludwig Knemeyer, FS Günther Küchenhoff, 1972, S. 557; Hans Julius Wolff/Otto Bachof, Verwaltungsrecht II, § 86 VIII (S. 219).

Vor dieser geschichtlichen Entwicklung sind die Gemeinden und Gemeindeverbände in einem organisatorischen Sinne Teil der mittelbaren Staatsverwaltung, da staatliche Organe und Behörden nicht selbst und unmittelbar tätig werden, der Staat sich vielmehr zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben der Hilfe der Träger kommunaler Selbstverwaltung bedient, indem er ihnen diese Aufgaben überträgt und überläßt (291).

291) Vgl. zu diesem Begriff Otto Bachof, Teilrechtsfähige Verbände des Öffentlichen Rechts, AöR Bd. 83 (1958), S. 208 (231); Hans-Hermann Dehmel, Übertragener Wirkungskreis, 1970, S. 61.

Es wäre allerdings verfehlt, die kommunale Selbstverwaltung auch in einem materiellen Sinne als mittelbare Staatsverwaltung zu bezeichnen, für die kennzeichnend ist, daß staatliche, d.h. weisungsunterworfene Aufgaben wahrgenommen werden (292).

292) Vgl. zum Begriff Hans-Hermann Dehmel, Übertragener Wirkungskreis, 1970, S. 62.

Davon kann aber bei den typischen Selbstverwaltungsaufgaben gerade keine Rede sein (293).

293) Aus diesem Grund wird auch der Begriff der mittelbaren Staatsverwaltung in einem materiellen Sinne abgelehnt von Hans-Ulrich Evers, Zum Rechtsgebot der Systemtreue, Der Städtebund 1970, S. 230 (231); Dietrich Jesch, Rechtsstellung und Rechtsschutz, DÖV 1960, S. 739 (740); Karl Linckelmann, Mittelbare Staatsverwaltung, DÖV 1959, S. 561 (568); ders., Mittelbare Staatsverwaltung, DÖV 1959, S. 813 (817); Jürgen Salzwedel, Kommunalrecht, 1964, S. 217 (218, 220); Ulrich Scheuner, FS Ernst Forsthoff, 1972, S. 325 (332); Herbert Scholtissek, Verfassungsprobleme zur Eingemeindung, DVBl. 1968, S. 825

(827); Heinrich Siedentopf, Stadt und Zukunft, StuGB 1975, S. 272 (273). Bedenken gegen die Verwendung des Begriffs mittelbare Staatsverwaltung für die kommunale Selbstverwaltung finden sich auch bei Walter Rudolf, Verwaltungsorganisation, 1977, S. 433 (446).

Wenngleich die kommunale Selbstverwaltung heute nicht mehr ein gegenüber absolutistischer Staatsallmacht abgegrenzter Raum demokratischer Freiheit, sondern eine demokratische Verwaltungsebene innerhalb eines demokratischen Staatsaufbaus ist, so gehört doch zum besonderen Kennzeichen der kommunalen Selbstverwaltung die eigenverantwortliche, gegenüber staatlichen Eingriffen grundsätzlich freie, regelmäßig nur der Rechtskontrolle unterworfene Erledigung öffentlicher Verwaltungsaufgaben für einen überschaubaren Bereich. Deshalb bildet die kommunale Selbstverwaltung bei einer Eingliederung in das gesamtstaatliche Gefüge einen eigenständigen, freiheitssichernden und rechtsstaatliche sowie demokratische Grundsätze verwirklichenden Bereich, der in seinem Wesensgehalt und Kern vom Gesetzgeber zu respektieren ist (294).

294) Vgl. Herbert Scholtissek, Verfassungsprobleme zur Eingemeindung, DVBl. 1968, S. 325 (327).

Die früher betonte scharfe Unterscheidung zwischen stärker verfassungsrechtlich geschützten individuellen Freiheitsrechten und einem nur eingeschränkten verfassungsrechtlichen Schutz unterliegenden institutionellen Garantien hat auch deshalb an Gewicht verloren, weil die in den meisten Verbürgungen individueller Rechte enthaltenen Bestandteile einer objektiven Wertordnung des GG deutlicher erkannt und von Rechtsprechung und Literatur herausgearbeitet worden sind (295).

295) Vgl. etwa Peter Häberle, Die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 II GG, 1962, S. 292; Ulrich Scheuner, Die Funktion der Grundrechte, DÖV 1971, S. 505 (508); ders., FS Ernst Forsthoff, 1972, S. 325 (332); Carl Schmitt, Freiheitsrechte und institutionelle Garantien, 1973, S. 140; ders., Inhalt und Bedeutung, 1932, S. 572 (595). Die Frage, ob die kommunale Selbstverwaltung einen Teil der mittelbaren Staatsverwaltung darstellt, wird offengelassen vom BVerwG, Urt. v. 14. 2. 1969 - IV C 215/65 - BVerwGE 31, S. 263 (269); ebenso Albert von Mutius, Grundfälle zum Kommunalrecht, JuS 1976, S. 652 (654); Klaus Stern, Staatsrecht I, 1977, S. 293 (302); Georg

Christoph von Unruh, Gemeinderecht, in: Ingo von Münch, 1976, S. 82 (93); vgl. zu den mehr selbstverwaltungsfreundlichen Stimmen Hans-Ulrich Evers, Zum Rechtsgebot der Systemtreue, Der Städtebund 1970, S. 230 (231); Rötger Gross, Gedanken zur neuen Kommunalverfassung, Die demokratische Gemeinde 1975, S. 564; Egbert Möcklinghoff, Funktionalreform nach der kommunalen Neugliederung, StuGR 1973, S. 350; Heinrich Siedentopf, Stadt und Zukunft, StuGB 1975, S. 272 (273).

IV.

Die institutionell garantierten Träger kommunaler Selbstverwaltung

Aus der zuvor umschriebenen institutionellen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung können sich für gesetzgeberische Reformmaßnahmen verfassungsrechtliche Beschränkungen ergeben. Zu denken wäre an ein aus Art. 28 Abs. 2 GG abzuleitendes Verbot, bestimmte Arten von kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften zu beseitigen und durch neue Organisationsformen zu ersetzen. Bei den vielfach erörterten Modellvorstellungen zur Bildung von Regionalstädten, Regionalkreisen, Stadtumlandverbänden oder Städteverbänden ist eine derartige, gerade in den letzten Jahren mehrfach geäußerte Befürchtung einer grundlegenden Änderung der hergebrachten kommunalen Organisationsstruktur nicht unberechtigt. Zu fragen ist, welche verfassungsrechtlichen Schranken sich gegenüber solchen Absichten aus den in Art. 28 Abs. 2 GG verbürgten institutionellen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung ableiten.

1. Die institutionelle Garantie der Gemeinden

Einigkeit besteht darüber, daß sich aus Art. 28 Abs. 2 GG eine institutionelle Garantie der Gemeinden ergibt (296).

296) StGH für das Deutsche Reich, Urt. v. 10./11.12.1925, Hans-Heinrich Lammers/Walter Simons, Bd. II, 1932, S. 107; BVerfG in ständiger Rechtsprechung, vgl. etwa BVerfGE 1, S. 167 (173); 7, S. 358 (364); 9, S. 268

(291); 11, S. 266 (276); 21, S. 117 (128); 26, S. 228 (238) (s. Fnte. 263); BVerwG, Urt. v. 22. 1. 1957 - VII C 69/57 - BVerwGE 6, S. 19 (25); Erich Becker, Selbstverwaltung als verfassungsrechtliche Grundlage, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 113 (141); Wolfgang Brückner, Die Organisationsgewalt, S. 127; Hans-Hermann Dehmel, Übertragener Wirkungskreis, 1970, S. 118; Hans Klüber, Die Gemeinden, 1974, S. 61; Franz Mayer, Selbstverwaltung und demokratischer Staat, 1972, S. 327 (328); Hans Müthling, Zur verfassungsrechtlichen Sicherung, DOV 1951, S. 33; Hans-Jürgen Richter, Verfassungsprobleme der kommunalen Funktionalreform, 1977, S. 62; Klaus Stern, BK, Art. 28 Rdn. 60; Werner Weber, FS BVerfG, Bd. 2, 1976, S. 331.

Danach dürfen die Gemeinden - unter bestimmten, aus Gemeinwohlprinzip und Anhörungsgrundsätzen sich ergebenden Voraussetzungen - zwar individuell, nicht jedoch institutionell abgeschafft werden. Gesetzgeberische Maßnahmen, die zu einer Beseitigung der Gemeindebene führen oder eine kraftvolle eigenverantwortliche Betätigung der Selbstverwaltung durch autonome gemeindliche Entscheidungsträger nicht mehr ermöglichen, würden gegen die verfassungsrechtlich gewährleistete institutionelle Garantie der kommunalen Selbstverwaltung verstoßen und damit verfassungswidrig sein.

2. Die Gemeindeverbände nach Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG

Bevor die Frage untersucht werden kann, in welcher Weise die Gemeindeverbandsebene institutionell garantiert und damit vor gesetzgeberischen Eingriffen absolut geschützt ist, soll zunächst überlegt werden, wie der Begriff "Gemeindeverbände" in Art. 28 Abs. 2 GG zu interpretieren ist, da sich die institutionelle Garantie nur auf solche Selbstverwaltungskörperschaften beziehen kann, die von Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG erfaßt werden. Ein derartiges Vorgehen ist auch besonders deshalb notwendig, weil sich durch die enge Bedeutungsverflechtung etwa von "Gemeindeverband", "Gebietskörperschaft", "Bundkörperschaft" (297)

297) Vgl. zu diesem Begriff OVG Lüneburg, Urt. v. 20.10.1970 - V A 74/69 - DVBl. 1970, S. 801 (803); Rüdiger Göb/Eberhard Laux/Jürgen Salzwedel/Rüdiger Breuer, Kreisentwicklungsplanung, 1974, S. 32.

"Kommunalverband" (298),

298) Vgl. zu diesem Begriff Günter Baldauf, Zur kommunalen Gebietsreform, 1971, S. 24; Werner Hoppe, Gebietskörperschaft, 1958, S. 36, der die Begriffe Kommunalverband und Gemeindeverband zutreffend synonym verwendet; Walter Rudolf, Verwaltungsorganisation, 1977, S. 433 (480); Georg Christoph von Unruh, Der Kreis, Bd. 1, 1972, S. 44.

"Regionalverband" (299)

299) Vgl. zum Begriff Werner Weber, Gutachten 45. DJT, 1964, S. 56; zu den Provinzialverbänden vgl. Karl Zuhorn, Grundlagen landschaftlicher Selbstverwaltung, 1951, S. 8.

und "Zweckverband" eine bemerkenswerte Begriffsvielfalt eingestellt hat, die wegen der oft unterschiedlichen Definitionen nicht selten zu Mißverständnissen Anlaß gibt.

So werden unter dem Begriff "Gemeindeverband" die unterschiedlichsten Organisationseinheiten zusammengefaßt. Zum Teil werden darunter - mehr allgemein - regionale, auf das Gemeinwohl ausgerichtete Interessenverbände verstanden (300),

300) So StGH Ba.-Wü., Urt. v. 6. 5. 1967 - GR 1/1966 - ESVGH 18, S. 1 (2).

die ein notwendiges Glied im Staatsverband darstellen (301),

301) Dierk Freudenberg, Mittelbare und unmittelbare Wahl, 1970, S. 280.

zum Teil werden Gemeindeverbände als "zusammengesetzte, unmittelbare oder mittelbare Gebietskörperschaften zur Erfüllung global überlassener und (oder) ergänzender Aufgaben sowie global oder enumerativ zugewiesener Ausgleichsaufgaben, damit die Erledigung integrarer oder summativer Aufgaben durch leistungsschwache Selbstverwaltungskörperschaften nicht unterbleibt" (302),

302) Rüdiger Göb/Eberhard Laux/Jürgen Salzwedel/Rüdiger Breuer, Kreisentwicklungsplanung, 1974, S. 32 unter Hinweis auf Hans Julius Wolff/Otto Bachof, Verwaltungsrecht II, § 85 III d 2.

bezeichnet. Vielfach wird der Begriff "Gemeindeverband" mit "Gebietskörperschaft", "Zweckverband" oder "Kommunalverband" gleichgesetzt oder "Gemeindeverband" als Oberbegriff für "Gebietskörperschaft" und "Zweckverband" verwendet (303).

303) So Georg Christoph von Unruh, Gemeinderecht in: Ingo von Münch, 1976, S. 82 (85); vgl. auch Frido Wagener, Die Städte im Landkreis, 1955, S. 203.

Unter Gemeindeverband nach Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG dürften demgegenüber richtigerweise alle Körperschaften kommunaler Art verstanden werden, die gebietlich über der Ortsgemeinde stehen (304)

304) Vgl. dazu Otto Gönnenwein, Gemeinderecht 1963, S. 278.

und deren Wirkungskreis nicht durch Zwecksetzung ad hoc begrenzt ist (305).

305) Wolfgang Roters, Art. 28 GG, S. 173 (204); Bruno Schmidt-Bleibtreu, Die Verfassungsbeschwerde der Gemeinden, DVBl. 1967, S. 597; ders., in: Theodor Maunz/Bruno Schmidt-Bleibtreu/Franz Klein/Gerhard Ulsamer, § 91 BVerfGG Anm. 9; Klaus Stern, Der Kreis, Bd. 1, 1972, S. 156 (163); vgl. ferner zum Begriff Gemeindeverband Dierk Freudenberg, Mittelbare und unmittelbare Wahl, 1970, S. 218; Werner Hoppe, Gebietskörperschaft, 1958, S. 53, der zu recht die Aufgabenallzuständigkeit nicht zum Wesensmerkmal eines Gemeindeverbandes zählt. "Globalität überörtlich-primärer Aufgaben in der Form der Universalität, der Generalität oder der effektiven Generalität ist allerdings für den Gemeindeverband begriffswesentlich." Vgl. ferner zum Begriff des Gemeindevergandes Arnold Köttgen, Wesen und Rechtsform der Gemeinden und Gemeindeverbände, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 185; Helmut Naunin, Verfassungsrecht der regionalen Gemeindeverbände, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 470 (474); ders., Das Verhältnis der regionalen Gemeindeverbände zu den anderen Gemeindeverbänden, HWKWP Bd. 1, 1956, S. 481; Wolfgang Roters, Art. 28 GG, S. 173 (204); Frido Wagener, Gemeindeverbände, HDSD Bd. 4, 1965, S. 318.

Hierzu gehören in allen Ländern außer den Stadtstaaten Berlin und Hamburg die Landkreise (306)

306) Vgl. zum Kreis als Gemeindeverband Ernst Pappermann, Verwaltungsverbund im kreisangehörigen Raum, DOV 1975, S. 181 (184); Wolfgang Roters, Art. 28 GG, S. 173 (187); Walter Rudolf, Verwaltungsorganisation, 1977, S. 433

(480); Georg Christoph von Unruh, Der Kreis Bd. 1, 1972, S. 11, der den Kreis nicht als Gemeindeverband i.S. eines Verbandes von Gemeinden oder Gemeindeverbänden bezeichnet, sondern die Zugehörigkeit der Kreiseinwohner als besonderes Merkmal hervorhebt und deshalb den Kreis als ein "unmittelbares kommunales Gemeinwesen" ansieht. Vgl. ferner Werner Weber, Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, 1967, S. 40.

sowie in den Ländern Rh.-Pf. und Saarl. zwischen den Ortsgemeinden und den Landkreisen stehende Ämter (307)

307) Bruno Schmidt-Bleibtreu, Verfassungsbeschwerde, DVBl. 1967, S. 597 (598); vgl. zu den Ämtern in Schl.-H. OVG Lüneburg, Urt. v. 20. 10. 1970 - V A 74/69 - DVBl. 1970, S. 801 (803), das die Ämter in Schl.-H. als Bundkörperschaften bezeichnet, denen die Merkmale eines Gemeindeverbandes und einer Gebietskörperschaft fehlen.

und die Samtgemeinden in Niedersachsen.
Gemeindeverbände sind weiter die höheren Gemeindeverbände, die Bezirke, Bezirksverbände oder Landschaftsverbände in Bayern, NW und Rh.-Pf. (308).

308) Vgl. zu den Landschaftsverbänden in NW als Gemeindeverbände OVG Münster, Urt. v. 28. 2. 1958 - V 18/56 - DVBl. 1959, S. 109 m. Anm. Werner Hoppe, S. 110; Erich Becker, Selbstverwaltung als verfassungsrechtliche Grundlage, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 113 (143); ders., Die Grundrechte IV/2, 1962, S. 673 (708), der die Landschaftsverbände zwar zu den Gemeindeverbänden, nicht jedoch zu den Gebietskörperschaften zählt; Dierk Freudenberg, Mittelbare und unmittelbare Wahl, 1970, S. 218 m.w.Nachw. in Fnte. 439; Werner Hoppe, Gebietskörperschaft 1958, S. 26, 111; Rolf Leiers, Verfassungs- und Aufgabenstruktur, 1967, S. 86, 131, 139; Herbert-Fritz Mattenklodt, Regionalkreise, KPBl. 1969, S. 10 (11); Helmut Naunin, Institutionelle Garantie der Landschaftsverbände, 1968, S. 79; Wolfgang Roters, Art. 28 GG, S. 204; Karl-Heinz Rothe, Regionalkreise, Der Städtebund 1969, S. 25 (28); Jürgen Salzwedel, Kommunalrecht, 1964, S. 217; Karl Zuhorn, Grundlagen landschaftlicher Selbstverwaltung, 1951, S. 8, 16, 23.

Von den "Gemeindeverbänden" sind die "Gebietskörperschaften", also Körperschaften des öffentlichen Rechts, deren Mitgliedschaft sich nach Sitz bzw. Wohnsitz im Gebiet der Körperschaft richtet und die mit Gebietshoheit (allerfassender Zuständigkeit) ausgestattet sind, zu unterscheiden (309).

309) Vgl. zum Begriff der Gebietskörperschaft vor allem Werner Hoppe, Gebietskörperschaft, 1958, S. 24; ferner Erich Becker, Grundrechte IV/2, 1962, S. 673 (701); Georg Christoph von Unruh, Gebiet und Gebietskörperschaften, DVBl. 1975, S. 1, der zu den Gebietskörperschaften diejenigen Gemeindeverbände zählt, die eine durch unmittelbare Wahl hervorgegangene Vertretung besitzen. Alle anderen Gemeindeverbände bezeichnet er als Zweckverbände; ders., Gemeinderecht, in: Ingo von Münch, 1976, S. 82 (84) mit dem Hinweis darauf, daß die Allzuständigkeit kein notwendiges Merkmal der Gebietskörperschaft ist; Frido Wagener, Die Städte im Landkreis, 1955, S. 203, der alle Gemeinden und Gemeindeverbände als Gebietskörperschaften bezeichnet.

"Gemeindeverbände" müssen nicht notwendigerweise "Gebietskörperschaften" sein (310).

310) So Werner Hoppe, Gebietskörperschaften, a.a.O.; a.A. VerfGH Rh.-Pf., Urt. v. 29. 4. 1961 - VGH 1/61 - AS 8, S. 230: "Zum Wesen eines Gemeindeverbandes gehört, daß er den Charakter einer Gebietskörperschaft besitzt. Ein solcher gebietskörperschaftlich organisierter Gemeindeverband ist auch der Bezirksverband der Pfalz." Vgl. auch OVG Lüneburg, Urt. v. 20.10.1970 - V A 74/69 - DVBl. 1970, S. 801 (803); Rüdiger Göb/Eberhard Laux/Jürgen Salzwedel/Rüdiger Breuer, Kreisentwicklungsplanung, 1974, S. 32. Durch Landesverfassung kann die Gebietskörperschaftsqualität zur Voraussetzung der Gemeindeverbandlichkeit erhoben werden, vgl. Art. 78 Abs. 2 Verf.NW: "Die Gemeinden und Gemeindeverbände sind Gebietskörperschaften mit dem Recht der Selbstverwaltung durch ihre gewählten Organe." In Art. 44 Abs. 1 Vorl. Verf. Nds. werden Gebietskörperschaften (Gemeinden und Kreise) den sonstigen öffentlich-rechtlichen Körperschaften gegenübergestellt, ohne daß hierdurch der Gesetzgeber gehindert wäre, andere Gemeindeverbände, die nicht Gebietskörperschaftsqualität besitzen, zu gründen.

"Gemeindeverbände" sind ferner von "Zweckverbänden" abzugrenzen, die neben den Gemeinden und Gemeindeverbänden als zusätzliche Rechtsform bestehen, und "auf singuläre, vielfach atypische, besondere Verwaltungszwecke ausgerichtet" sind und "zur Bewältigung von zeitlichen oder (und) vornehmlich räumlich begrenzten besonderen Bedürfnissen gebildet" werden (311).

311) So die Definition bei Werner Hoppe, Gebietskörperschaft, 1958, S. 40; vgl. ferner zur Abgrenzung von Gemeindeverbänden und Zweckverbänden OVG Münster, Urt. v. 28. 2. 1958- V 18/56 - DVBl. 1959, S. 109 m. Anm. Werner Hoppe, S. 110; Erich Becker, Grundrechte IV/2,

1962, S. 673 (708); Hans Klüber, Die kommunalen Zweckverbände, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 541 (544, 559); Klaus Meyer-Schwickerath, Der Mehrzweckverband, DVBl. 1969, S. 779 (781), der bestimmte Gemeindeverbände als Zweckverbände bezeichnet; Jürgen Salzwedel, Kommunalrecht, 1964, S. 301; Bruno Schmidt-Bleibtreu, Verfassungsbeschwerde, DVBl. 1967, S. 597 (598); Klaus Stern, BK, Art. 28, S. 35 m.w.Nachw.; Georg Christoph von Unruh, Gebiet und Gebietskörperschaften, DVBl. 1975, S. 1 (4); Rolf Wiese, Garantie der Gemeindeverbandsebene, 1972, S. 2 (m.w.Nachw. in Fnte. 8); vgl. etwa Art. 71 Abs. 1 Verf. Ba.-Wü., der zwischen Gemeinden, Gemeindeverbänden und Zweckverbänden ausdrücklich unterscheidet: "Das Land gewährleistet den Gemeinden und Gemeindeverbänden sowie den Zweckverbänden das Recht der Selbstverwaltung".

Sie schließen sich gegenseitig aus. Deshalb gehört etwa der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk (SVR) (312)

312) Vgl. dazu Günther Baldauf, Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk, StuGR 1973, S. 354; Hans Neufang, Der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk, DOV 1963, S. 812; Jürgen Salzwedel, Kommunalrecht, 1964, S. 301; Ulrich Scheuner, Stellung und Aufgaben kommunaler Regionalverbände, 1967, S. 11; Hans Günter Steinberg, Geschichte des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk, Die Verwaltung 1968, S. 165 m.w.Nachw. in Fnte. 1; Klaus Stern, Voraussetzungen für die Schaffung neuer Verwaltungseinheiten, 1967, S. 68; Werner Weber, Gutachten 45. DJT, 1964, S. 8 m.w.Nachw. in Fnte. 7 u. S. 10, 56; Willi Weyer, Die Funktionalreform, StuGR 1972, S. 301 (307), der die Frage der Auflösung des SVR behandelt.

in NW als Zweckverband nicht zu den Gemeindeverbänden und unterliegt daher nicht dem Schutz des Art. 28 Abs. 2 S.2 GG S. 2 GG (313).

313) Vgl. dazu OVG Münster, Urt. v. 28. 2. 1958 - V 18/56 - DVBl. 1959, S. 109 m. Anm. Werner Hoppe, S. 110, die mit unterschiedlichen Gründen die Gemeindeverbandsqualität des SVR ablehnen.

3. Die institutionell garantierten Gemeindeverbände

Nachdem feststeht, daß nur die zuvor erwähnten Gemeindeverbände in den Schutzbereich des Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG fallen, soll nunmehr erörtert werden, welche dieser Gemeindeverbände institutionell garantiert und damit vor auflösenden Eingriffen des Gesetzgebers absolut geschützt sind.

3.1 Lösungsmöglichkeiten

Für die institutionelle Garantie der Gemeindeverbandsebene zeichnen sich fünf Lösungsmöglichkeiten ab, die zunächst im Überblick aufgeführt werden sollen (314):

314) Vgl. dazu besonders Rolf Wiese, Garantie der Gemeindeverbandsebene?, 1972, S. 17.

- Alle bei Inkrafttreten des GG vorhandenen und später in diesem Sinne weiterentwickelten Typen von Gemeindeverbänden sind institutionell garantiert.
- Die Gemeindeverbände sind insgesamt nicht garantiert.
- Die Kreise sind institutionell garantiert, weil für sie neben den Gemeinden eine direkt gewählte Vertretungskörperschaft verfassungsrechtlich vorgeschrieben ist (Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG).
- Irgendein Gemeindeverband über den Gemeinden ist garantiert.
- Eine Gemeindeverbandsebene mit quasi-Kreisfunktionen ist institutionell garantiert.

Für die vorstehenden Ansichten werden unterschiedliche Begründungen vorgetragen (315).

315) Vgl. dazu insgesamt Rolf Wiese, Garantie der Gemeindeverbandsebene?, 1972, S. 18.

3.2 Gewährleistung aller bei Erlaß des GG vorhandenen Gemeindeverbandstypen

Am weitesten geht die von Helmut Naunin (316)

316) Helmut Naunin, Minderheitsvotum zur institutionellen Garantie der Landschaftsverbände, 1968, S. 79.

und Herbert-Fritz Mattenklodt (317)

317) Regionalkreise, KPBl. 1969, S. 10; vgl. auch Lutz Hambusch, Die Begriffe "Gemeindeverband und Bezirksverband", DVBl. 1968, S. 836.

vertretene Auffassung, wonach alle bei Inkrafttreten des GG vorhandenen und später in diesem Sinne weiterentwickelten Typen von Gemeindeverbänden institutionell garantiert sind. Unter dieser Prämisse wären neben den Kreisen auch die Ämter und in NW die Landschaftsverbände sowie alle bei Inkrafttreten des GG vorgefundenen Gemeindeverbände gegen ihre institutionelle Beseitigung geschützt. Wegen der dadurch bewirkten weitgehenden Festschreibung aller vorhandenen Typen von Gemeindeverbänden ist diese Ansicht nicht selten auf Ablehnung gestoßen (318).

318) Vgl. etwa Gerhard Leibholz, Das Prinzip der Selbstverwaltung, DVBl. 1973, S. 715; Gerhard Leibholz/Dieter Lincke, Die Regionalstadt, 1974, S. 25; Rolf Wiese, Garantie der Gemeindeverbandsebene?, 1972, S. 19.

3.3 Keine institutionelle Garantie der Gemeindeverbände

Eine genau entgegengesetzte Position wird von Arnold Köttgen (319)

319) Wesen und Rechtsform der Gemeinden und Gemeindeverbände, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 185 (191); vgl. auch Josef Isensee, Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, 1968, S. 247; VerfGH Rh.-Pf., Urt. v. 29.4. 1961 - AS 8, S. 231 (240 f).

vertreten, der die Gemeindeverbände insgesamt für institutionell nicht garantiert ansieht (320).

320) Vgl. auch die Darstellung dieser Meinung bei Peter Lerche, Zur Verfassungsposition der Landkreise, DÖV 1959, S. 46 (47) sowie Otto Gönnenwein, Gemeinderecht, 1963, S. 384.

Wegen der Formulierung "nach Maßgabe der Gesetze" sei es freie gesetzgeberische Entscheidung, ob den Gemeindeverbänden überhaupt die kommunale Selbstverwaltung eingeräumt werde. Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG sei eine Ermächtigungsnorm, jedoch keine Garantienorm, die nur das "Wie", nicht jedoch das "Ob" der Einrichtung eines Gemeindeverbandes regele (321).

321) Vgl. zur Darstellung dieser Meinung auch Rolf Wiese, Garantie der Gemeindeverbandsebene?, 1972, S. 18.

3.4 Institutionelle Garantie der Kreise

Weitgehend verbreitet und vielfach als herrschend bezeichnet (322)

322) So etwa Ernst Pappermann, Verwaltungsverbund im kreisangehörigen Raum, DÖV 1975, S. 181 (185).

wird eine Meinung, nach der die Kreise institutionell garantiert sind (323).

323) So Günther Baldauf, Zur kommunalen Gebietsreform, 1971, S. 118; Erich Becker, Selbstverwaltung als verfassungsrechtliche Grundlage, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 113 (143); ders., Grundrechte IV/2, 1962, S. 673 (711); Walter Cantner, Verfassungsrecht der Landkreise, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 409 (427); Hans-Ulrich Evers, Reform oder Liquidation der Landkreise?, DVBl. 1969, S. 765 (768); Andreas Hamann/Helmut Lenz, Art. 28 GG Anm. A 3; Adalbert Leidinger, Aktuelle Probleme der Kommunalpolitik, Eildienst LKT NW, 1975, S. 66 (69); Rolf Leiers, Verfassungs- und Aufgabenstruktur, 1967, S. 136 m.w. Nachw.; Peter Lerche, Zur Verfassungsposition der Landkreise, DÖV 1969, S. 46; Herbert-Fritz Mattenklodt, Regionalkreise, KPBl. 1969, S. 10; Hans Pagenkopf, Kommunalrecht, Bd. 1, 1975, S. 54; Karl-Josef Partsch, Probleme der schleswig-holsteinischen Verwaltungsreform, Der Städtetag 1959, S. 149; Ernst Pappermann, Verwaltungsverbund im kreisangehörigen Raum, DÖV 1975, S. 181 (184); Günter Püttner, Der verfassungsrechtliche Rang der Kreise, Der Landkreise 1976, S. 281 (282 m.w.Nachw. in Fnte. 14); Michael Ronellenfitsch, Zur Verfassungsmäßigkeit der Landkreisreform, DÖV 1972, S. 191 (192); Wolfgang Roters, Art. 28 GG, S. 173 (187); Jürgen Salzwedel, Kommunale Gebietsänderung, DÖV 1969, S. 810 (812); Roman Schnur, Grundgesetz, DÖV 1965, S. 114 (115, 117); ders., Regionalkreise?, 1971, S. 10 m.w.Nachw. in Fnte. 21; Günter Seele, Der Kreis als Aufgabenträger, Der Landkreis 1974, S. 227; ders., Der Kreis im Organisationsgefüge, Der Landkreis 1974, S. 238; ders., FS Werner Weber, 1974, S. 873 (876 m.w.Nachw. in Fnte. 7); Heinrich Siedentopf, Leistungs- und Gestaltungsauftrag, Der Landkreis 1974, S. 352 (353); ders., Die Kreise vor einem Leistungs- und Gestaltungsauftrag?, DVBl. 1975, S. 13 (17); Werner Thieme, Bund, Länder und Gemeinden, AfK Jg. 2 (1963), S. 185 (189); Georg Christoph von Unruh, Der Kreis, 1964, S. 216; Werner Weber, Staats- und Selbstverwaltung, 1967, S.42; ders., Festschrift Victor Wurm, S. 23 (25); Rolf Wiese, Garantie der Gemeindeverbandsebene?, 1972, S. 73.

Zur Begründung wird auf die verfassungsrechtlich gebotene direkte Wahl der Vertretungskörperschaft hingewiesen (Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG), die den verfassungsrechtlichen Schutz der Kreise verstärke und sie hinsichtlich ihrer institutionellen Garantie auf eine Stufe mit den Gemeinden stelle (324).

324) Hans Albert Berkenhoff, Kommunalverfassungsrecht, 1965, S. 27; Dieter Eckert, Rechtsfragen der Auflösung und Neubildung kommunaler Selbstverwaltungskörperschaften in Rh.-Pf., 1968, S. 44; Hans-Ulrich Evers, Reform oder Liquidation der Landkreise?, DVBl. 1969, S. 765 (768); Friedrich Giese, Art. 28 GG Anm. 5; Rolf Leiers, Verfassungs- und Aufgabenstruktur, 1967, S. 136; Peter Lerche, Zur Verfassungsposition der Landkreise, DOV 1969, S. 46; Ernst Pappermann, Verwaltungsverbund im kreisangehörigen Raum, DOV 1975, S. 181 (185).

Die demokratische Legitimation der Organe der Kreise durch unmittelbare Wahlen gebe ihnen "ihren Rang", wodurch - neben der Legitimation der Länder und Gemeinden - "das System der Verwaltungsorganisationen sozusagen in seiner Mindestform verankert" werde (325).

325) So Peter Lerche, Zur Verfassungsposition der Landkreise, DOV 1969, S. 46.

Auch wird angenommen, daß Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG auf jeden Fall die Formen institutionell garantiere, die nach dem GG überall vorhanden seien, woraus sich eine Garantie der Gemeinden und der Kreise ergebe (326).

326) So Roman Schnur, Grundgesetz, DÖV 1965, S. 114 (115, 117).

Der von Art. 28 Abs. 2 GG als Institution garantierte Kreis habe einen "typischen Kern von Funktionen und Organisationen, dessen Wegfall die Garantie der Gemeindeverbandsebene verletzen würde" (327).

327) Roman Schnur, Regionalkreise?, 1971, S. 10 m.w.Nachw. in Fnte. 21; Frido Wagener, Gemeindeverbandsrecht, Anm. 5 zu § 1 LKrO.

Auch wird vielfach auf die besondere Integrationskraft der Kreise hingewiesen, die zur Stabilisierung des territorialen

Organisationsgefüges und der Lebensumwelt des Bürgers überhaupt beigetragen habe (328).

328) So Roman Schnur, Regionalkreise?, 1971, S. 18.

Diese verfassungsrechtlich garantierte und bewährte Struktur der Kreise gerate durch gesetzgeberische Reformmaßnahmen in Gefahr, wenn Größe und Zuschnitt der Kreise die politische Integrationskraft entscheidend schwächen und nicht mehr zu typischen Kreisaufgaben passen würden (329).

329) Vgl. Günter Seele, Der Kreis als Aufgabenträger, Der Landkreis 1974, S. 227.

Gelegentlich wird die institutionelle Garantie der Kreise auch aus den Landesverfassungen abgeleitet (330).

330) Vgl. Art. 44 Abs. 1 Vorl. Verf. Nds.; Art. 78 Verf. NW sowie dazu Rolf Leiers, Verfassungs- und Aufgabenstruktur, 1967, S. 138; vgl. auch Rolf Wiese, Garantie der Gemeindeverbandsebene?, 1972, S. 54.

3.5 Institutionelle Garantie irgendeines Gemeindeverbandes

Die Kritiker dieser Ansicht (331)

331) Stephan Grüter, Ist die Bildung von Regionalkreisen verfassungsrechtlich zulässig?, KPBl. 1969, S. 232; Gerhard Leibholz, Das Prinzip der Selbstverwaltung, DVBl. 1973, S. 715 (717); Gerhard Leibholz/Dieter Lincke, Die Regionalstadt, 1974, S. 28.

gehen überwiegend davon aus, daß nur irgendein Gemeindeverband oberhalb der gemeindlichen Ebene garantiert sei, wobei dessen Ausgestaltung nach Struktur und Kompetenzen dem Gesetzgeber überlassen bleibe (332).

332) Vgl. neben den in Fnte. 331 gegebenen Nachweisen Hermann von Mangoldt/Friedrich Klein, Bd. 1, Art. 28 GG Anm. IV 2 a (S. 271); Gutachten NW (C), 1968, S. 78; Jürgen Salzwedel, Kommunale Gebietsänderung und Selbstverwaltungsgarantie, DÖV 1969, S. 810, der davon ausgeht, daß Art. 28 Abs. 2 "sich praktisch als institutioneller Schutz der Landkreise" auswirke. Art. 28

Abs. 2 S. 2 GG garantiere lediglich, daß überhaupt irgendeine übergemeindliche Institution mit dem Recht der Selbstverwaltung bestehen müsse; Klaus Stern, BK, Art. 28 GG Rdn. 78 u. 166; Jürgen Stockmeier, Kommunale Pflichtverbände und Grundgesetz, 1960, S. 142.

Aus Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG könne lediglich abgeleitet werden, daß neben dem Bund und den Ländern als Staaten grundsätzlich je eine gemeindliche und eine übergemeindliche kommunale Rechtseinrichtung vorhanden sein müsse (333).

333) Vgl. zu dieser Ansicht Rolf Wiese, Garantie der Gemeindeverbandsebene?, 1972, S. 20 m.w.Nachw.

3.6 Gemeindeverband mit quasi Kreisfunktionen garantiert

In neueren Stellungnahmen hat Klaus Stern (334)

334) Zur Problematik eines Regionalkreises im Großraum Hannover, 1971, S. 15; ders., Der Kreis, Bd. 1, 1972, S. 172.

die vorstehend dargestellte, auch von ihm früher vertretene Ansicht (335)

335) Vgl. Klaus Stern, BK, Art. 28 Rdn. 166.

zugunsten eines stärkeren verfassungsrechtlichen Schutzes der Kreisfunktionen verfeinert und weiterentwickelt. Aus dem Gesamtverständnis des Art. 28 GG ergebe sich, daß die Verfassung nicht 'irgendeinen' Gemeindeverband zwischen Gemeinde und Staat als Institution sichere, sondern eine die Ortsebene ergänzende Organisationseinheit, in der ein raumnaher Bezug der wahrzunehmenden Verwaltungsaufgaben wesentlich ist. Würde dem Konzept der typische Kern von gemeindeverbandlicher Funktion und Organisation fehlen, dann sei die verfassungsmäßige Garantie der Gemeindeverbandsebene verletzt (336).

336) So Klaus Stern, Zur Problematik eines Regionalkreises, 1971, S. 16; vgl. auch Klaus Stern/Günter Püttner, Neugliederung der Landkreise NW, 1969, S. 15; diese Ansicht wird geteilt von Roman Schnur, Regionalkreise?,

1971, S. 11; Werner Weber, Allgemeingültige Erkenntnisse für die Kreisreform, Eildienst LKT NW 1968, S. 346 (347); ders., Gutachten 45. DJT, 1964, S. 42 m. d. Hinweis darauf, daß das Gefüge von Gemeinden (einschließlich der selbständigen und kreisfreien Städte), Samtgemeinden (Ämtern) und Landkreisen die Basis des Verwaltungssystems der ganzen Bundesrepublik sei. "Ohne zwingenden Grund sollte man dieses System der kommunalen Gebietskörperschaften nicht antasten." Ders., Gegenwartsprobleme der interkommunalen Ordnung, 1961, S. 8, 13, 15, 27.

Für diese Auffassung spricht einerseits, daß der Gemeindeverband Kreis durch Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG eine direkte demokratische Legitimationsgrundlage hat, also gegenüber den sonstigen Gemeindeverbänden herausgehoben ist, andererseits, daß die Kreise in Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG nicht gesondert erwähnt sind und damit von der Verfassung nicht jenen institutionellen Schutz wie die Gemeinden erfahren haben. Ist der Gesetzgeber verfassungsrechtlich nicht verpflichtet, die herkömmliche Struktur und Gestalt des Kreises in ihren Einzelheiten unabänderlich beizubehalten, ist auf der anderen Seite aber eine Gemeindeverbandsebene mit quasi Kreisfunktionen garantiert, so wird jener Mittelweg eingehalten, den die Verfassung durch Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG einerseits und Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG andererseits vorzeichnet.

Diese Überlegungen führen zu dem Ergebnis, daß neben den Gemeinden eine Gemeindeverbandsebene institutionell garantiert ist, die mit den wesentlichen Kreisfunktionen ausgestattet ist. Nicht dagegen sind die übrigen Gemeindeverbände, wie etwa die Ämter oder Verbandsgemeinden (337),

337) Vgl. dazu OVG Lüneburg, Urt. v. 20. 10. 1970 - V A 74/69 - DVBl. 1970, S. 801; Erich Becker, Selbstverwaltung als verfassungsrechtliche Grundlage, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 113 (144); Josef Göb, Verfassungsrecht der Ämter, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 377; Helmut Spörlein, Die Samtgemeinde in Niedersachsen, 1965, S. 1; Rolf Wiese, Garantie der Gemeindeverbandsebene?, 1972, S. 72 m. d. Hinweis darauf, daß die Rechtseinrichtung Amt doch nicht zum Kernbereich der institutionellen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 78 Verf. NW gehört.

die Landschaftsverbände (338)

338) Vgl. dazu neben den Nachweisen in Fnte. 308 Horst Conrady, Preussische Provinzialverbände und Landschaftsverbände in NW, 1975, S. 1 ff; Werner Hoppe, Die nordrhein-westfälischen Landschaftsverbände, Westfalendienst 1965, S. 91; Rolf Wiese, Garantie der Gemeindeverbandsebene?, 1972, S. 71, 84 mit dem Hinweis darauf, daß die Landschaftsverbände in NW auch nach Art. 78 Verf. NW institutionell nicht geschützt sind.

und der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk (339)

339) Der SVR ist schon deshalb nicht institutionell garantiert, weil er kein Gemeindeverband i. S. von Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG ist, vgl. dazu OVG Münster, Urt. v. 28. 2. 1958 - V 18/56 - DVBl. 1959, S. 109 m. Anm. Werner Hoppe, S. 110, der den SVR zutreffend als Zweckverband bezeichnet, sowie die weiteren Nachweise in Fnte. 312 .

in NW sowie der Kreis in seiner gegenwärtigen Struktur und mit seinem vorhandenen Organisationsgefüge institutionell garantiert.

Aus dieser Erkenntnis leiten sich für den Gesetzgeber verfassungsrechtliche Vorgaben ab, die er bei der Beseitigung bestehender oder Bildung neuer Gemeindeverbände sowie bei der Aufgabenverteilung zwischen den verschiedenen kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften zu beachten hat.

Dritter Teil: Die aus der institutionellen Rechtssubjektsgarantie abgeleiteten verfassungsrechtlichen Vorgaben für die regionale Funktionalreform

§ 3
Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Abschaffung einer die örtliche Instanz ergänzenden Gemeindeverbandsebene

Die aus der institutionellen Garantie der Gemeindeverbandsebene sich ergebenden verfassungsrechtlichen Bindungen können besonders für gesetzliche Regelungen im Stadt-Umland-Bereich (340)

340) Vgl. dazu Günther Baldauf, Zur kommunalen Gebietsreform in den Verdichtungsräumen, 1971; Friedrich Bischoff, Die Regionalstadt, Der Landkreis 1969, S. 13; Olav Boustedt, Die Stadt und ihr Umland, 1953, S.142; ders., Das Verhältnis in Stadt und Land, 1963, S.707; Harro Frank, Der Umlandkreis, 1971; Joachim Gillessen, Reform im Stadt-Umland, Der Landkreis 1975, S. 117; Jörg Hiemeyer, Stadt-Umland-Verflechtungen, 1972; Hans-Helmut Kämmerer, Das Umland und seine Kernstadt, StuGB 1976, S. 345; Franz-Ludwig Knemeyer, Stadt-Umland-Probleme, BayBgm. 1973, S. 406; Kommission für Fragen der kommunalen Verwaltungsreform Baden-Württemberg, Teilgutachten B, 1970; Klaus Lange, Die Organisation der Region, 1968; Eberhard Laux, Verwaltungsneugliederung im Umland kreisfreier Städte, Der Gemeinderat 1970, S. 64; Erhard Mäding, Administrative Zusammenarbeit, AfK Jg. 8 (1969), S. 1; Herbert-Fritz Mattenklodt, Regionalkreise?, KPBl. 1969, S. 10, 233; Klaus Meyer-Schwickerath, Der Mehrzweckverband, DVBl. 1969, S. 779; Martin Neuffer, Kommunale Großraumplanung, Die demokratische Gemeinde 1972, S. 539 u. 675; Günter Püttner, Probleme zwischen Kern und Raum, Der Gemeinderat 1969, S. 92; Hans Justus Rinck, Das Großstadt-Umland-Problem, DVBl. 1969, S. 784; Roman Schnur, Regionalkreise?, 1971, S. 1; Roman Schnur/Heinrich Siedentopf, Zur Neugliederung in Ballungsräumen, 1971, S. 1; Klaus Stern/Günter Püttner, Grundfragen zur Verwaltungsreform, 1969, S. 1; Frido Wagener, Modelle der Stadt-Umland-Verwaltung, FS Werner Weber, 1974, S.957.

wirksam werden. Einerseits ist hier eine Neuordnung der kommunalen Gliederung vielfach besonders dringlich (341).

341) Vgl. dazu insbesondere Stadt-Umland-Gutachten Bayern, 1974, S. 19; vgl. auch Günter Seele, Materialien zur Neuordnung der Regionalebene, Der Landkreis 1972, S.80, 122, 163 u. 189.

Andererseits werden gerade für diesen Bereich völlig neuartige kommunalverfassungsrechtliche Organisationsmodelle angeboten, die aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht unbedenklich erscheinen. Die zur Wahl stehenden Lösungsmodelle sollen daher dargestellt und auf ihre Verfassungskonformität hin untersucht werden.

I.

Notwendigkeit der regionalen Abstimmung im Stadt-Umland-Bereich

Einigkeit besteht darin, daß gerade im hochverdichteten, vielfach verflochtenen Stadt-Umland-Bereich eine regionale Abstimmung dringlich ist (342).

342) Vgl. neben den Nachweisen in Fnte. 340 Gerhard Isbary, Regionale Probleme der Raumordnung, 1963, S. 1; Paul Lücke, Neue kommunale Institution, KPBl. 1965, S.582; Ulrich Scheuner, Stellung und Aufgaben kommunaler Regionalverbände, 1967, S. 11; Rolf Tiggemann, Die kommunale Neugliederung in NW, 1977, S. 41.

1. Die Ursachen der Stadt-Umland-Problematik

Seit der industriellen Revolution im vorigen Jahrhundert ist ein zunehmender Verstädterungsprozeß (343)

343) Vgl. dazu und zum folgenden Stadt-Umland-Gutachten Bayern, 1974, S. 19.

festzustellen, der sich sowohl in einer überproportionalen Zunahme der Bevölkerung in Ballungsräumen als auch in der geänderten Erwerbsstruktur (344)

344) Vgl. dazu Dietrich Storbeck, Zur Theorie der regionalen Bevölkerungsstruktur, 1975, S. 1.

sowie in der bis in die 60er Jahre festzustellenden Zunahme der wirtschaftlichen Attraktivität der Stadt-Umland-Bereiche bemerkbar macht. Konzentrationsprozesse, erhöhte Mobilität

der Bevölkerung, gestiegene soziale Bedürfnisse und wachsende Funktionsteiligkeit der Arbeits- und Lebensbedingungen führen gerade in Stadt-Umland-Bereichen zu Verwaltungsproblemen, die mit der oft kleinräumigen, gelegentlich sogar zersplitterten Kommunalstruktur nicht zu lösen sind. Gerade im Bereich der Bauleitplanung, die für die abgestimmte Gesamtentwicklung vielfach eine Schlüsselstellung einnimmt, haben sich kommunale Grenzen nicht selten eher als hinderlich erwiesen. Besonderes Gewicht kommt der erheblichen quantitativen Zunahme und gesteigerten Intensität der Verflechtungen im Stadt-Umland-Bereich zu (345).

345) Vgl. zum Begriff des Stadt-Umland-Verhältnisses Olav Boustedt, Die Stadt und ihr Umland, 1953, S. 142; Abgrenzungskriterien für das Stadt-Umland-Verhältnis sind aufgestellt in der Entscheidung VerfGH Rh.-Pf., Urt. v. 17. 4. 1969 - VGH 2/69 - AS 11, S. 73 (98); vgl. dazu auch Oskar Tschira, Die Funktionalreform in Bayern, FS Richard Boorberg, 1977, S. 279 (299).

Steigender Flächenbedarf, Zunahme eines netzunabhängigen Autoverkehrs und der Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs, die Fortentwicklung zahlreicher Infrastruktureinrichtungen zu Großeinheiten sowie der Gleichbehandlungsanspruch der außerstädtischen Gebiete hinsichtlich Umfang und Qualität der kommunalen Infrastruktur (346)

346) Martin Neuffer, Kommunale Großraumplanung, Die demokratische Gemeinde 1972, S. 539.

sind einige der Ursachen für eine ständige Verdichtung der Stadt-Umland-Bereiche und die Bildung von Stadtregionen (347),

347) Vgl. zu Begriff und Aufgabe der Stadtregion in der empirischen Forschung Olav Boustedt, Die Stadtregion, 1953, S. 13; ders., Die Stadtregion in Bayern, 1953, S. 162; ders., Die Stadtregion als ein Instrument der vergleichenden Stadtforschung, 1963, S. 1; ders., Die Stadtregion, DÖV 1963, S. 797; ders., Stadtregion, 1964, S. 34; Rudolf Hillebrecht, Die Stadtregion, 1962, S. 29; Gerhard Isbary, Grundfragen der Raumordnung, 1968, S. 19 m.w.Nachw. in Fnte. 19 u. 20; August Krebsbach, Planungsregion, Verwaltungsregion, 1967, S. 76; Ulrich Scheuner, Stellung und Aufgaben kommunaler Regionalverbände, 1967, S. 11 (12 m.w.Nachw. in Fnte. 4); Roman Schnur/Heinrich Siedentopf, Zur

Neugliederung in Ballungsräumen, 1971, S. 20 m. Hinw. auf Gerhard Isbary, Die Entwicklung der Stadt, 1967, S. 252; Rolf Tiggemann, Die Stadtregion, 1972; Werner Weber, Gutachten 45. DJT, 1964, S. 34 m.w.Nachw.

die durch besonders intensive multifunktionale Verflechtungen (348)

348) Vgl. dazu Hanns Jürgen Buchholz, Funktionale Verflechtung, 1973, S. 123.

gekennzeichnet sind (349) (350).

349) Vgl. zum Begriff der Region aus empirischer und verwaltungswissenschaftlicher Sicht Gerhard Isbary, Grundfragen der Raumordnung und Landesentwicklung, 1968, S. 13, der die Region "als ein strukturell und entwicklungsmäßig eng aufeinander bezogenes, in sich unterschiedlich ausgeprägtes Siedlungsgefüge" bezeichnet, "das vom Regionalzentrum bis zur letzten Kleinsiedlung an der Peripherie reicht", m.w.Nachw., S. 12 in Fnte. 5 - 9 sowie S. 14 in Fnte. 12; Klaus Lange, Die Organisation der Region, 1968, S. 1; Heinz-Günter Steinberg, Zum Begriff Region in Wissenschaft und Praxis der Gegenwart, 1973, S. 12; Klaus Stern, Zur Problematik eines Regionalkreises 1971, S. 6; Frido Wagener, Zur zukünftigen Aufgabenstellung und Bedeutung der Kreise, DÖV 1976, S. 253 (263), der verschiedene Unterformen des Regionsbegriffes ausführt: Planungsregionen, Computerregionen, Gebietseinheiten des Bundesraumordnungsprogramms, Verkehrsregionen, Arbeitsmarktregionen, Wirtschaftsregionen m.w.Nachw. in Fnte. 44 - 46.

350) Es werden monozentrische und polyzentrische Stadtregionen unterschieden, vgl. Roman Schnur/Heinrich Siedentopf, Zur Neugliederung in Ballungsräumen, 1971, S. 9 m.w.Nachw. in Fnte. 4 u. 5. Zur räumlichen Abgrenzung von Stadtregionen vgl. Olav Boustedt, Die Stadtregion in Bayern, 1953, S. 162; Gerhard Isbary, Zur Abgrenzung von Problemräumen, 1960, S. 78; ders., Zentrale Orte und Versorgungsnahbereiche, 1965; Reinhard Landwehr, Gliederung des Raumes, 1975, S. 1; Dietrich Pernice, Monozentrische und polyzentrische Regionen, AfK Jg. 11 (1972), S. 330 (332).

Nachbarschaftsprobleme (351)

351) Vgl. dazu Karl Ahrens, Die Verwaltungsregion, 1967, S. 123.

wachsen in die regionale Ebene und machen eine übergreifende Koordination erforderlich,die über die Landesgrenzen hinaus-

gehen kann (352).

352) Hans Heuer/Christa Knopf, Regionalplanung im Hamburger Umland, AfK Jg. 15 (1976), S. 224 (247), die am Beispiel der Stadt Hamburg eine länderübergreifende Regionalplanung analysieren; vgl. auch die Ergebnisse der Sachverständigen-Kommission für die Neugliederung des Bundesgebietes (Ernst-Kommission), 1973, S. 119.

Diese nicht auf die Bundesrepublik Deutschland beschränkten (353)

353) Heinz Honnacker, FS Günther Küchenhoff, 1972, S. 501 (508) mit Hinweis auf Groß-London; Heinz Weyl, Planungs- und Entwicklungspolitik in Verflechtungsgebieten - internationale Beispiele, StuGR 1973, S. 272.

Erscheinungsformen eines zunehmenden Verstädterungsprozesses (354)

354) Vgl. etwa die Beispiele bei Erhard Klotz, Zuständigkeit der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften in der Regionalplanung, DÖV 1967, S. 184 (185); vgl. auch Bernhard Schäfers, Integration und Differenzierung, StuGR 1973, S. 192.

haben durch eine wachsende Konzentration zu einer Änderung des Zentrengefüges (355)

355) Vgl. dazu insbesondere Gerhard Isbary, Zentrale Orte und Versorgungsnahbereiche, 1965; Gerd Kluczka, Nordrhein-Westfalen in seiner Gliederung nach zentralörtlichen Bereichen, 1970; ders., Zentrale Orte und zentralörtliche Bereiche mittlerer und höherer Stufe, 1970; vgl. bereits Walter Christaller, Die zentralen Orte, 1933; ders., Wesen und Arten sozialräumlicher Landschaftseinheiten, 1949/50, S. 357; ders., Das Grundgerüst der räumlichen Ordnung, 1950, S. 1.

geführt und dem Umland sogar den vielfach unberechtigten Vorwurf eines "Kostgängers der Kernstadt" eingetragen (356).

356) Joachim Gillessen, Ist das Umland Kostgänger der Kernstadt?, Der Landkreis 1974, S. 284.

Bei diesem Befund kommt den Begriffen "Raumordnung" (357)

357) Vgl. dazu etwa Friedrich Halstenberg, Raumordnungsrecht, 1970, Sp. 2510; Gottfried Müller, Raumordnungs-

politik, 1970, Sp. 2506; ders., Raumplanung, 1964, S. 684; ders., Raumplanung 1970, Sp. 2542.

und städtische Entwicklungsplanung (358)

358) Vgl. Raumplanung - Entwicklungsplanung, 1972 mit Beiträgen von Hans-Gerd Niemeier, Stadtentwicklungstendenzen im Landesplanungsrecht, S. 1; Frido Wagener, Für ein neues Instrumentarium der öffentlichen Planung, S. 23; Walter Bielenberg, Rechts- und Verwaltungsfragen der kommunalen Entwicklungsplanung, S. 55; Eberhard Laux, Entwicklungsplanung in der Kommunalverwaltung, S. 83; Eberhard Schmidt-Aßmann, Gesetzliche Maßnahmen zur Regelung einer praktikablen Stadtentwicklungsplanung, S. 110; Günter Brenken, Raumordnung und Finanzplanung, S. 155.

eine wichtige Aufgabe zu. Dabei hat die seit einigen Jahren feststellbare Tendenzwende im Stadt-Umland-Bereich, die bei einer weiteren Zunahme der Verflechtungsbeziehungen zu einer anhaltenden Entleerung der Innenstädte und Verlagerung der Wohn- und Arbeitsstätten in den Stadt-Randbereich geführt hat (359),

359) Vgl. zu dieser Tendenzwende im Stadt-Umland-Verhältnis Frido Wagener, Der Stadtverband Saarbrücken, 1977, S. 14 (18) mit Hinweis auf die gestiegene Mobilität der Bevölkerung, die Arbeitsplatzkonzentration in und am Rande der Verdichtungsräume, dem Wunsch zu Zweitwohnsitzen und dem Trend von Bevölkerung und Arbeitsplätzen zum Rand des Umlandes sowie Faktoren, die eine Vermehrung des Verkehrs herbeiführen und eine Konzentration der Funktionsbereiche und damit ihre räumliche Trennung bewirken.

die Notwendigkeit regionaler Abstimmung sogar noch vergrößert (360).

360) Frido Wagener, Der Stadtverband Saarbrücken, 1977, S. 14 (19).

2. Regionale Aufgaben

Innerhalb der durch den Stadt-Umland-Bereich gebildeten Region mit ihrer den geänderten Verhältnissen angepaßten Funktionsgliederung und -verteilung gibt es eine große Palette von Aufgaben, die nicht isoliert geplant, entschieden, durchgeführt und kontrolliert werden können. Zu diesen Aufgaben

gehören die Regionalentwicklung insgesamt, besonders auf dem Gebiet der Daseinsvorsorge, wie der Ausbau eines regionalen Verkehrsnetzes (361),

361) Vgl. dazu Bonn Abreß, Verkehrspolitik als Mittel der Integration von Stadt und Region, StuGB 1974, S. 245; Günter Girnau, Öffentlicher Personennahverkehr, Der Städtetag 1976, S. 410; Hans Günter Steinhauer; Verkehrsverbund Rhein-Ruhr, StuGR 1977, S. 221.

Energieversorgung, Wasserwirtschaft, Beseitigung des Zivilisationsabfalls, Ausweisung und Gestaltung großräumiger Naturparke (362).

362) Vgl. zu diesen regionalen Aufgaben Heik Afheld, Rheinland StuGR 1975, S. 205; vgl. ferner Friedrich Bischoff, Zwischenbilanz zur Verwaltungs- und Territorialreform in Niedersachsen, DVBl. 1968, S. 369 (372); Volkmar Götz, Staat und Kommunalkörperschaften in der Regionalplanung, FS Werner Weber, 1974, S. 979 (999); Friedrich Halstenberg, Das Beispiel des SVR, Die Verwaltungsregion, 1967, S. 35 (36 f); ders., Schlußwort, Die Verwaltungsregion, 1967, S. 125; Heinz Honnacker, Die Region, FS Günther Küchenhoff, Bd. 2, 1972, S. 501; Gerhard Isbary, Grundfragen der Raumordnung und Landesentwicklung, 1968, S. 14 u. 15; Gerhard Mäding, Die "regionalen Angelegenheiten", Die Verwaltungsregion, 1967, S. 80; Gottfried Müller, Kommunale Neuordnung im Raum Bonn, 1968, S. 23; Martin Neuffer, Von der Planungsregion zur Verwaltungsregion, Die Verwaltungsregion 1967, S. 95 (97); ders., Kommunale Großraumplanung (II), Die demokratische Gemeinde 1972, S. 675; Ulrich Scheuner, Zwischenergebnis der Diskussion, Die Verwaltungsregion, 1967, S. 78 (79), der zu den regionalen Aufgaben auch die Grünflächensicherung, die Industrieansiedlung, die Bildung und Erhaltung von Schulen und Anstalten etc. rechnet.

Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung hat bereits im Jahre 1963 folgenden, auch heute noch im wesentlichen gültigen Katalog regionaler Aufgaben erarbeitet (363):

363) Zwischengemeindliche Zusammenarbeit, Teil I, 1963, S. 105 (Auszug der besonders wichtigen regionalen Aufgaben).

Aufgaben aus dem kommunalen Bereich: Regionale Bodenvorratswirtschaft, Schulstrukturplanung, Krankenhausstrukturplanung, Entwicklung eines regionalen Raumordnungsplanes, Generalverkehrsplanung, Sicherung von Wassergewinnungsge-

bieten, wasserwirtschaftliche Flächenausweisung, Planung und Führung von Versorgungsleitungen, Planung und Ordnung von Erholungs- und Naturschutzgebieten, Ordnung der Kies- und Sandausbeute, Beteiligung an Naturparks, gemeinsame Müllbeseitigung, Abstimmung über den Ausbau und über Betriebsmaßnahmen der Nahverkehrsbetriebe.

Aus dem staatlichen Bereich sind zu nennen: Kataster- und Vermessungsangelegenheiten, Gewerbeaufsicht, Bauangelegenheiten, Aufgaben der Bezirksplanungsbehörden, Natur- und Landschaftsschutz, Landschaftspflege, Verkehswesen, Forstwesen (364).

364) Vgl. auch Friedrich Halstenberg, Das Beispiel des SVR, Die Verwaltungsregion, 1967, S. 35 (36).

Einen besonderen Schwerpunkt bildet die Regionalplanung (365),

365) Vgl. dazu Günther Baldauf, Zur kommunalen Gebietsreform, 1971, S. 26; K. Becker-Marx, Probleme der grenzüberschreitenden Planung, 1972, S. 23; Werner Ernst, Aufgaben und Möglichkeiten der Raumplanung in unserer Zeit, 1971, S. 53; ders., in: Werner Ernst/Werner Hoppe, ÖffBauBoR, Rdn. 70, 97, 81, 99; Roman Schnur/Heinrich Siedentopf, Zur Neugliederung in Ballungsräumen, 1971, S. 19 mit Hinweis auf Gerd Albers, Regionalplanung in Verdichtungsräumen, 1966, S. 32; Werner Weber, Gutachten 45. DJT, 1964, S. 27 m.w.Nachw. in Fnte. 21; Heinz Weyl, Planungs- und Entwicklungspolitik, StuGR 1963, S. 272; Wilhelm Wortmann, Aufgaben der Regionalplanung, 1964, S. 23.

die eine gebündelte Leitentscheidung für die Gesamtentwicklung der Region enthält.

Neben der strukturellen regionalen Entwicklungsplanung sollen auch Durchführungsaufgaben auf die regionale Ebene verlagert werden (366).

366) So Friedrich Halstenberg, Regionalplanung, Der Landkreis 1963, S. 173; vgl. ferner ders., Das Beispiel des SVR, Die Verwaltungsregion, 1967, S. 35 (38); Martin Neuffer, Kommunale Großraumplanung (II), Die demokratische Gemeinde 1972, S. 675 (676); Ulrich Scheuner, Stellung und Aufgaben kommunaler Regionalverbände, Die Verwaltungsregion, 1967, S. 11 (16); Frido Wagener, Die rheinland-pfälzischen Landkreise im Gefüge der Gesamtverwaltung, Der Landkreis 1977, S. 13 (19); Werner

Weber, Raumordnung und Verwaltungsgliederung, Der Gemeinderat 1965, S. 242 (248); ders., Probleme der Verwaltungs- und Gebietsreform, 1969, S. 20; Gerhard Wegener, Raumplanung - Entwicklungsplanung - Aufgabenplanung, Die Verwaltung Bd. 9 (1976), S. 39 (46).

um Planung, Finanzierung, Realisierung und Kontrolle in einer Hand zusammenzufassen. Die "Planungsregion" (367)

367) Vgl. dazu die Literaturzusammenstellung von Hendrik Gröttrup, Die Verwaltungsregion, S. 135; Frido Wagener, Die rheinland-pfälzischen Landkreise, Der Landkreis 1977, S. 13 (20).

wird damit zur "Verwaltungsregion" (368),

368) Vgl. dazu die Beiträge in: Die Verwaltungsregion. Aufgaben und Verfassung einer neuen Verwaltungseinheit, 1967, S. 1 ff.

für die folgende Aufgaben in Betracht kommen (369):

369) Friedrich Halstenberg, Das Beispiel des SVR, Die Verwaltungsregion, 1967, S. 35 (40); vgl. auch Frido Wagener, ebenda, S. 73.

- Regionalplanung,
- verbindliche städtebauliche Planung in Sonderfällen,
- städtebauliche Genehmigungen,
- höhere Bauaufsicht,
- regionale Strukturförderung,
- Straßenbau- und Nahverkehrswesen,
- Naturschutz- und Landschaftsschutzgebiete, Waldschutz und Landschaftspflege,
- Luftreinhaltung und Gewässerschutz,
- Sicherung von Grünflächen und Vorratsflächen für öffentliche Aufgaben,
- gemeinsame Versorgungs-, Abwasser- und Abfallbeseitigungseinrichtungen,
- Vermessungs- und Katasterwesen.

Die Idee der regionalen Aufgabenwahrnehmung beruhte auf der Überlegung, daß die überörtlichen, kommunalen Aufgaben nur dann in kommunaler Trägerschaft bleiben könnten,

wenn sie auf der regionalen Ebene zusammengefaßt und damit für den Gesamtraum einheitlich wahrgenommen werden. Anderenfalls bestehe die Gefahr, daß der Staat diese Sachbereiche an sich ziehe (370).

370) So etwa Friedrich Halstenberg, Schlußwort, Die Verwaltungsregion, 1967, S. 126; vgl. auch Franz Mayer, Fragen der Kommunalisierung, FS Werner Weber, 1974, S. 935 (946).

Bei dieser Erkenntnis war es nur noch ein kleiner Schritt, die ursprünglich als Planungsregion begriffene Verwaltungseinheit "kommunalkörperschaftlich zu überbauen", wie Werner Weber es nannte (371)

371) Raumordnung und Raumplanung, DÖV 1963, S. 785 (787); ders., Gutachten 45. DJT, 1964, S. 52, 54; ders., Raumordnung und Verwaltungsgliederung, Der Gemeinderat 1965, S. 242; vgl. auch Wennemar Haarmann, Stand und Probleme des Raumordnungsrechts, DVBl. 1963, S. 833 (842).

und damit dem Prinzip der Deckungsgleichheit von Planungs- und Verwaltungsraum (372)

372) Frido Wagener, Modelle der Stadt-Umland-Verwaltung, FS Werner Weber, 1974, S. 957; Klaus-Peter Schulz-Gadow, Die Elemente der Raumordnung und Landesplanung in der kommunalen Neugliederung, 1975, S. 122.

zu entsprechen.

II.

Stadt-Umland-Regelungen in den einzelnen Bundesländern

Zur Lösung der dargestellten Planungs- und Verwaltungsprobleme zwischen Stadt und Umland sind in den verschiedenen Flächenländern der Bundesrepublik Deutschland zahlreiche unterschiedliche Modelle verwirklicht worden (373) (374).

373) Vgl. dazu neben den Nachw. in Fnte. 340 Willi Blümel, Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171 (181 m.w.Nachw. in Fnte. 42 u. 43); Michael Borchmann/Emil Vesper, Reformprobleme im Kommunalverfassungsrecht, 1976, S. 129, 155, 175; Hans-Ulrich Evers, Reform oder Liquidation der Landkreise?, DVBl. 1969, S. 765; Alfons Galette, Zur Methodik interkommunaler Zusammenarbeit, 1959, S. 35; ders., Verwaltungsneuordnung zwischen Plan und Verwirklichung, AfK Jg. 8 (1969), S. 327; Walter Gehring, Die Neuorganisation städtischer Verdichtungsräume, NSDStT, H. 31, 1975, S. 49 (54, 57, 66); Ernst Pappermann, Das zwischengemeindliche Nachbarrecht, JuS 1973, S. 689 (692); ders., Selbstverwaltungsgarantie aus neuer Sicht (II), Die demokratische Gemeinde 1974, S. 27 (28); Karl-Heinz Rothe, Neue kommunale Aufgabenträger für Ballungsräume, DVBl. 1975, S. 529; Dieter Schimanke, mehrgliedrige kommunale Organisationsformen, AfK Jg. 16 (1977), S. 211; Meinhard Schröder, Kritische Anmerkungen zu den jüngsten Verwaltungsreformen in Ballungsräumen, Verwaltungsrundschau 1977, S. 294; Günter Seele, Aktuelle Abgrenzungsprobleme, Der Landkreis 1976, S. 369 (375); Klaus Stern/Günter Püttner, Grundfragen zur Verwaltungsreform im Stadtumland, 1969, S. 13; Frido Wagener, Modelle der Stadt-Umland-Verwaltung, FS Werner Weber, 1974, S. 957 (960); ders., Der Stadtverband Saarbrücken im Vergleich zu anderen Lösungen der Stadt-Umland-Verwaltung, 1977, S. 14.

374) Einen Überblick über die verschiedenen Stadt-Umland-Regelungen in den Bundesländern geben Hans Pagenkopf, Kommunalrecht Bd. 1, 1975, S. 144, 205, 258, 315; Erwin Schleberger/Rolf Wiese, Gemeindeverfassungen, 1975, S. V u. XVI, 54, 298, 355, 375, 529 m.w.Nachw.; Erwin Schleberger/Ursus Fuhrmann/Rolf Wiese, Die Stadt und ihr Umland, 1975, S. 103; Georg Christoph von Unruh, Gemeinderecht, in: Ingo von Münch, 1976, S. 82 (137); Frido Wagener, Modelle der Stadt-Umland-Verwaltung, FS Werner Weber, 1974, S. 957; Hans Julius Wolff/Otto Bachof, Verwaltungsrecht II, 1976, § 75 I g 3, § 85 III b 2, § 86 I a 3, § 89 XII (S. 70, 192, 196, 268).

1. Grundmodelle der Stadt-Umland-Verwaltung

Mit Frido Wagener (375)

375) Modelle der Stadt-Umland-Verwaltung, FS Werner Weber, 1974, S. 957 (960); ders., Stadtverband Saarbrücken, 1977, S. 16 (22); ihm folgend Ernst Pappermann, Das zwischengemeindliche Nachbarrecht, JuS 1973, S. 689 (692); ders., Selbstverwaltungsgarantie in neuer Sicht (II), Die demokratische Gemeinde 1974, S. 27 (28).

können zwei extreme Formen der Stadt-Umland-Verwaltung unterschieden werden:

- Die kreisfreie Stadt steht verwaltungsorganisatorisch völlig unverbunden neben dem sie umschließenden Kreis und den kreisangehörigen Gemeinden des Umlandes.

- Die kreisfreie Stadt hat das gesamte Gebiet des Umlandes eingemeindet, so daß an die Stelle der kreisfreien Stadt, des Kreises und der kreisangehörigen Gemeinden des Umlandes eine einheitliche großstädtische kommunale Verwaltungseinheit getreten ist.

Zwischen diesen beiden extremen Formen liegt eine Skala von Übergangslösungen, wobei acht Modelltypen der Stadt-Umland-Verwaltung unterschieden werden können:

- Konferenztyp,
- Zusammenarbeitstyp,
- Verbandstyp,
- Kreistyp,
- Zwei-Stufen-Stadt-Typ,
- Übergangstyp,
- Bezirksverwaltungstyp,
- Ortschaftsratstyp (376).

376) Vgl. zu den Einzelheiten Frido Wagener, FS Werner Weber, 1974, S. 957 (961).

Dabei stehen sich Formen interkommunaler Zusammenarbeit (Verbandsmodelle) und gebietskörperschaftliche Lösungen gegenüber. Zu dem Modell der interkommunalen Zusammenarbeit zählen etwa die kommunalen Arbeitsgemeinschaften, öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, Verwaltungsgemeinschaften, Gemeindeverwaltungsverbände, kommunale Zweckverbände, Planungsverbände nach § 4 BBauG sowie privatrechtliche Zusammenschlüsse und Zusammenarbeiten (377).

377) Vgl. zu diesen Rechtsformen interkommunaler Aufgabenerfüllung Albert von Mutius, Grundfälle zum Kommunalrecht, JuS 1978, S. 28 m.w.Nachw.

Auch Verbandsgemeinden (378),

378) Vgl. dazu etwa Hans Klüber, Die Regionalstadt, 1969, S. 203; Peter Koch, Die Großgemeinde, 1969, S. 1; Heinrich Salzmann, Verbandsgemeindeordnung, 1969; Dieter Schimanke, Anm. zu StGH Ba.-Wü., DÖV 1976, S. 603, der auf die Möglichkeiten der Konfliktverarbeitung durch Verwaltungsverbandslösungen hinweist; vgl. zu weiteren Vorteilen der Verbandslösung Günther Baldauf, Zur kommunalen Gebietsreform in Verdichtungsräumen, 1971, S. 47, 92.

Verwaltungsgemeinschaften (379),

379) Dierk Broering, Die Verwaltungsgemeinschaft, 1973; Hans-Ullrich Gallwas, Verwaltungsgemeinschaft von Amts wegen, BayVBl. 1973, S. 393; Entschließung des Arbeitskreises 2 des Bayerischen Gemeindetags, Bayerischer Gemeindetag 1975, S. 97; Franz-Ludwig Knemeyer, Bürgerschaftliche Mitwirkung nach der Gebietsreform, BayBgm. 1975, S. 37 (38).

Gemeindeverbände (380),

380) Paul Lücke, Neue kommunale Institutionen: Die Region als Gemeindeverband, KPBl. 1965, S. 582; Helmut Nauning, Verfassungsrecht der regionalen Gemeindeverbände, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 470.

singuläre Zweckverbände und Mehrzweckverbände (381),

381) Vgl. dazu Werner Hoppe, Gebietskörperschaft, 1958, S. 34; Klaus Meyer-Schwickerath, Der Mehrzweckverband, DVBl. 1969, S. 779 (781, 782); Günter Seele, Aktuelle Abgrenzungsprobleme, Der Landkreis 1976, S. 369 (374 m. Hinweis auf die Umfrage der KGSt für Verwaltungsvereinfachung, vgl. KGSt-Bericht Nr. 21/75 v. 17.10. 1975.

Planungsgemeinschaften (382)

382) Vgl. die Übersichten über die bestehenden Planungsgemeinschaften bei Friedrich Halstenberg, Aufbau der Städte, Der Städtetag 1960, S. 625; Klaus Müller-Ibold, Kommunale Planungsgemeinschaften, Der Städtetag 1966, S. 13; Ulrich Scheuner, Stellung und Aufgaben kommunaler Regionalverbände, Die Verwaltungsregion, 1967, S. 11 (17 m.w.Nachw.).

sowie andere Formen interkommunaler Zusammenarbeit (383)

383) Vgl. dazu etwa Günter Seele, Aktuelle Abgrenzungsprobleme, Der Landkreis 1976, S. 369 (376); Stadt-Umland-

Gutachten Bayern, 1974, S. 39; Klaus Stern/Günter Püttner, Grundfragen zur Verwaltungsreform im Stadt-umland, 1969, S. 13; Werner Weber, Gutachten 45. DJT, 1964, S. 16: "Sie ist dort gegeben, wo sich Gemeinden (Samtgemeinden) und Landkreise (nur selten auch Kommunalverbände höherer Ordnung) mit ihresgleichen zu einer gemeinsamen Aufgabenerfüllung verbinden, ohne daß sich dabei ihr kommunalkörperschaftlicher Status verändert"; ders., Probleme der Verwaltungs- und Gebietsreform, 1969, S. 14.

gehören dazu. Dagegen werden die Modelle Regionalstadt, Regionalkreis, Zwei-Stufen-Stadtmodell, Bezirksverwaltungsmodell, Ortschaftsratsmodell und andere Eingemeindungsmodelle zu den gebietskörperschaftlichen Lösungen gerechnet.

Nach diesen Vorbemerkungen zu den Grundmodellen der Stadt-Umland-Verwaltung sollen nunmehr die Regelungen in den einzelnen Bundesländern im Überblick skizziert werden.

2. Baden-Württemberg

Durch das Erste und Zweite Gesetz zur Verwaltungsreform (Kreisreform-Gesetz und Regionalverbands-Gesetz) (384)

384) Erstes Gesetz zur Verwaltungsreform (Kreisreformgesetz) v. 26. 7. 1971 (Ges.Bl. S. 314); Zweites Gesetz zur Verwaltungsreform (Regionalverbandsgesetz) v. 26. 7. 1971 (Ges.Bl. S. 336).

wurde in Baden-Württemberg die Kreisreform vollzogen und die vorhandenen zwanzig regionalen Planungsgemeinschaften durch zwölf Regionalverbände ersetzt. Das Dritte Gesetz zur Verwaltungsreform (Allgemeines Gemeindereform-Gesetz) (385),

385) Vom 9. 7. 1974 (GesBl. S. 237).

das Gesetz zum Abschluß der Neuordnung der Gemeinden (Besonderes Gemeindereform-Gesetz) (386)

386) Vom 9. 7. 1974 (Ges.Bl. S. 248).

und das Vierte Gesetz zur Verwaltungsreform (Nachbarschaftsverbands-Gesetz) (387)

387) Vom 9. 7. 1974 (Ges.Bl. S. 261).

haben die Gemeindereform zum Abschluß gebracht und im Stadt-Umland-Bereich unter Beibehaltung der Gemeinden und Landkreise Nachbarschaftsverbände geschaffen.

Der Nachbarschaftsverband ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts, der aus den Städten und Gemeinden im Nachbarschaftsbereich sowie den Landkreisen, zu denen sie gehören, besteht. Er soll die geordnete Entwicklung des Nachbarschaftsbereichs fördern und einen Ausgleich der Interessen zwischen Stadt und Umland bewirken. Der Nachbarschaftsverband ist Träger der vorbereitenden Bauleitplanung (Flächennutzungsplanung). Weitere Aufgaben können auf den Verband freiwillig übertragen werden. Er hat keine Kompetenz-Kompetenz (388).

388) Vgl. zu den Nachbarschaftsverbänden Walter Gehring, Die Neuorganisation städtischer Verdichtungsräume, NSDStT, H. 31, 1975, S. 49 (63); Meinhard Schröder, Kritische Anmerkungen, Verwaltungsrundschau 1977, S. 294 (297); Günter Seele, Aktuelle Abgrenzungsprobleme, Der Landkreis 1976, S. 369 (375); vgl. besonders auch das Stadt-Umland-Gutachten Bayern, 1974, S. 39; Frido Wagener, Stadtverband Saarbrücken, 1977, S. 16 (21); vgl. ferner Erwin Schleberger/Ursus Fuhrmann/Rolf Wiese, Die Stadt und ihr Umland, 1975, S. 103.

Für die Regionalplanung sind in Baden-Württemberg auch weiter die zwölf Regionalverbände (389)

389) Vgl. zu den Regionalverbänden und deren Aufgaben Manfred Bulling, Die Verwaltungsreform in Ba.-Wü., DOV 1975, S. 329 (336); Jürgen Hahn/Josef Brandel, Die kommunale Verwaltungsreform in Ba.-Wü., AfK Jg. 13 (1974), S. 1 (14); Heinz Köstering, Keine Regionalkreise in NW, Die demokratische Gemeinde 1971, S. 101 (104).

zuständig, so daß - insbesondere im Raum Stuttgart - zwei Planungsverbände - Nachbarschaftsverband und Regionalverband - nebeneinander bestehen.

Für den eng verflochtenen Raum Stuttgart hat eine Gutachter-Kommission inzwischen in einem Arbeitsbericht Vorschläge zur Verbesserung der Stadt-Umland-Situation erarbeitet (390),

390) Vgl. zu den Einzelheiten Heinz Weyl, Der Bericht zur Stadt-Umland-Frage im Raum Stuttgart, DÖV 1977, S. 628.

die sich u. a. auf eine gemeinsame Flächennutzungsplanung für den gesamten Stadt-Umland-Bereich sowie auf Alternativ-Vorschläge zur Neuordnung des kommunalen Personennahverkehrs beziehen (391).

391) Als theoretische Lösungsalternativen werden im Raum Stuttgart folgende Modelle vorgestellt: Eingemeindung, Bildung einer Regionalstadt, Bildung eines Landkreises Stuttgart unter Einschluß der Landeshauptstadt, Bildung eines Regionalkreises aus dem Stadtkreis Stuttgart und den Landkreisen der Region Mittlerer Neckar. Die Alternativen werden jedoch verworfen, vgl. Heinz Weyl, Der Bericht zur Stadt-Umland-Frage im Raum Stuttgart, DÖV 1977, S. 628 (630).

3. Bayern

Nach den Vorstellungen der Sachverständigen-Kommission für Bayern (392)

392) Stadt-Umland-Gutachten Bayern, 1974.

sollen in Bayern Stadt-Umland-Verbände geschaffen werden. Aufgaben und Organisation entsprechen den Nachbarschaftsverbänden in Baden-Württemberg. So sollen die Stadt-Umland-Verbände in erster Linie zuständig für die Aufstellung des Flächennutzungsplans sein. Organe des Verbandes sind die Verbandsversammlung und der Verbandsvorsitzende (393).

393) Weitere Einzelheiten ergeben sich aus dem Entwurf eines Stadt-Umland-Verbandsgesetzes, das als Anlage 1 dem Stadt-Umland-Gutachten Bayern beigefügt ist, S. 239; vgl. ferner zu regionalen Lösungen in Bayern Walter Gehring, Die Neuorganisation städtischer Verdichtungsräume in der Bundesrepublik Deutschland, NSDStT, H. 31, 1975, S. 49 (64); Hans von Koch, Gebiets- und Verwaltungsreform in Bayern, Der Landkreis 1972, S. 75 (79); Günter Seele, Aktuelle Abgrenzungsprobleme, Der Landkreis 1976, S. 369 (375); Frido Wagener, Städteverband Saarbrücken, S. 16 (21); vgl. zu weiteren Modellen Heinz Honnacker, Die Regions-, Planungs- oder Verwaltungseinheit in Bayern, FS Günther Küchenhoff, 1972, S. 501

4. Hessen

Die Konzeption in Hessen besteht in der Eingliederung kleinerer kreisfreier Städte in Landkreise, in Eingemeindungen im engeren Verflechtungsbereich der Städte und in der Bildung von Mehrzweckpflichtverbänden im weiteren Umlandbereich. Durch die bereits in Kraft getretenen Neugliederungsgesetze wurde die Gemeinde- und Kreisreform weitgehend abgeschlossen (394),

394) Vgl. die Gesetze zur Neugliederung der Landkreise Fulda und Hünfeld und der Stadt Fulda v. 11. 7. 1972 (GVBl. I S. 220); Gesetz zur Neugliederung der Landkreise Gelenhausen, Hanau und Schlüchtern und der Stadt Hanau sowie die Rückkreisung der Städte Fulda, Hanau und Marburg (Lahn) v. 12. 3. 1974 (GVBl. I S. 149); Gesetz zur Neugliederung der Landkreise Biedenkopf und Marburg und der Stadt Marburg (Lahn) v. 12. 3. 1974 (GVBl. I S. 154); Gesetz zur Neugliederung der Landkreise Hofgeismar, Kassel und Wolfhagen v. 11. 7. 1972 (GVBl. I S. 225); Gesetz zur Neugliederung des Main-Taunus-Kreises und der Stadt Wiesbaden v. 26. 6. 1974 (GVBl. I S. 309); Gesetz zur Neugliederung der Landkreise Darmstadt und Dieburg und der Stadt Darmstadt v. 26. 6. 1974 (GVBl. I S. 318).

wobei die Bildung der "Kunststadt" Lahn besonders heftig diskutiert wurde (395).

395) Vgl. Gesetz zur Neugliederung des Billkreises, der Landkreise Gießen und Wetzlar und der Stadt Gießen v. 13. 5. 1974 (GVBl. I S. 237); zur Kritik vgl. etwa die Titelgeschichte "Betrug am Bürger (die Folgen der Gebietsreform: Neue Heimat - teure Heimat)" in Wirtschaftswoche, Nr. 12 v. 11. 3. 1977, S. 16; vgl. ferner den kritischen Beitrag "Gebietsreform: Alle Macht den Bürokraten", Der Spiegel, Nr. 23 v. 30. 5. 1977, S. 74. Gegen diese Kritik Frido Wagener, Der Landkreis im politisch-administrativen System, Baden-Württembergs, Der Landkreis 1977, S. 434 (436) = Landkreisnachrichten aus Baden-Württemberg 1977, S. 71 (74); vgl. ferner Willi Blümel, Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171 (179 m.w.Nachw. in Fnte. 36).

Zur Lösung des Stadt-Umland-Problems im Verdichtungsraum Rhein-Main wurde mit Wirkung vom 1. Januar 1975 durch Gesetz (396)

396) Vgl. Gesetz über den Umlandverband Frankfurt vom 11. 9. 1974 (GVBl. I S. 427).

ein "Umlandverband Frankfurt" (397)

397) Vgl. dazu Michael Borchmann, Der Umlandverband Frankfurt, AfK Bd. 17 (1977), S. 23 (24, 29, 31, 36); Günter Fromm, Zweckverbände für den öffentlichen Personennahverkehr, DVBl. 1977, S. 271; Walter Gehring, Die Neuorganisation städtischer Verdichtungsräume in der Bundesrepublik Deutschland, NSDStT, H. 31, 1975 S. 49 (61); Reinhard Hinkel, Die kommunale Gebietsreform in Hessen, DVBl. 1974, S. 496 (500, 501 m.w. Nachw. in Fnte. 42); Walter Möller, Regionalstadt Frankfurt, Der Städtetag 1971, S. 317 (318); Hans Muntzke/Friedhelm Foerstemann, Der Umlandverband Frankfurt, 1974; Karl-Heinz Rothe, Neue kommunale Aufgabenträger für Ballungsräume, DVBl. 1975, S. 529 (532 m. w. Nachw.); Meinhard Schröder, Kritische Anmerkungen, Verwaltungsrundschau 1977, S. 294 (297); Günter Seele, Aktuelle Abgrenzungsprobleme, Der Landkreis 1976, S. 369 (375); Stadt-Umland-Gutachten Bayern, 1974, S. 41; Frido Wagener, Modelle der Stadt-Umland-Verwaltung, FS Werner Weber 1974, S. 957 (959 m. Hinw. auf die Entstehungsgeschichte in Fnte. 8); ders., Stadtverband Saarbrücken, S. 16 (20).

errichtet. Der Verband ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts. Seiner Verfassungs-, Aufgaben- und Organisationsstruktur nach entspricht der Umlandverband Frankfurt einem Mehrzweckpflichtverband. Er geht jedoch in wesentlichen Punkten über die sonstigen Zweckverbandslösungen hinaus. Mitglieder des Verbands sind die kreisfreien Städte Frankfurt und Offenbach und Städte und Gemeinden sowie Landkreise des polyzentrisch strukturierten Verdichtungsgebietes Rhein-Main. Der Verband soll die geordnete Entwicklung des Verbandsgebietes koordinieren und fördern. Ihm ist die volle Kompetenz für die Flächennutzungsplanung (398),

398) Vgl. dazu insbesondere Günter Fromm, Zweckverbände für den öffentlichen Personennahverkehr, DVBl. 1977, S.271 (275); Reinhard Hinkel, Die kommunale Gebietsreform in Hessen, DVBl. 1974, S. 496 (501); Walter Unger, Möglichkeiten und Erfahrungen großräumiger Flächennutzungsplanung, 1977, S. 32 (36).

die Bodenbevorratung, die Aufstellung eines Generalverkehrsplans, die Wasserbeschaffung und überörtliche Abwasserbeseitigung sowie die Trägerschaft für Abfallbeseitigungsanlagen,

überörtliche Sportanlagen, Freizeit- und Erholungszentren und Schlachthöfe eingeräumt. Die Verbandsmitglieder können dem Verband weitere Aufgaben übertragen, soweit sie für die Verwirklichung des Verbandszwecks förderlich sind. Der Verband hat aber keine Kompetenz-Kompetenz. Organe des Verbands sind der ab 1977 direkt gewählte (399)

399) Vgl. dazu Deutscher Städtetag, Vierte rollende Pressekonferenz, Der Städtetag 1974, S. 666; Frido Wagener, Stadtverband Saarbrücken, S. 16 (20).

Verbandstag, der Verbandsausschuß und die Gemeindekammer (400).

400) Vgl.zu Struktur und Aufgaben des "Umlandverbandes Frankfurt" bes. auch das Stadt-Umland-Gutachten Bayern, 1974, S. 41.

5. Niedersachsen

Durch das Göttingen-Gesetz (401)

401) Vgl. Gesetz über die Neugliederung des Landkreises und der Stadt Göttingen (Göttingen-Gesetz) v. 1.7.1964 (GVBl. S. 134).

wurde eine bisher kreisfreie Stadt um Randgemeinden vergrößert und in den Landkreis Göttingen eingegliedert. Sie erhielt jedoch einen Sonderstatus. Die Aufgaben einer kreisfreien Stadt blieben ihr weitgehend erhalten (402).

402) Nach wie vor untersteht sie auch der unmittelbaren Aufsicht des Regierungspräsidenten. Danach wird die Stadt Göttingen im wesentlichen nur bei der Kreisumlage und dem Finanzausgleich als kreisangehörige Gemeinde behandelt. Für die in die Stadt eingegliederten Gemeinden hat das Göttingen-Gesetz die Einrichtung von Ortsgemeinderäten statuiert, vgl. zu weiteren Einzelheiten Stadt-Umland-Gutachten Bayern, 1974, S. 42.

Zur Lösung der im Ausstrahlungsbereich der Landeshauptstadt Hannover auftretenden Planungs- und Entwicklungsprobleme wurde durch das Großraum-Hannover-Gesetz der Verband Großraum Hannover (VGH) als öffentlich-rechtliche Körperschaft

(Kommunalverband) mit dem Recht der Selbstverwaltung und Dienstherrnfähigkeit errichtet (403).

403) Gesetz zur Ordnung des Großraums Hannover v. 14.12. 1962 (GVBl. S. 235).

Der Verband sollte die Entwicklung der Verbandsglieder - neben der Landeshauptstadt Hannover vier Landkreise und über 200 Gemeinden - durch einheitliche Planung fördern. Zu diesem Zweck sollte er einen Verbandsplan aufstellen, der u.a. Grundsätze für die Nutzung des Bodens festlegt. Daneben übertrug das Gesetz dem Verband die Aufgabe, die Erhaltung freizuhaltender Flächen sowie die Vorhaltung von Baugelände und Bauaustauschgelände zu sichern. Organe waren Verbandsversammlung, Verbandsvorstand und Verbandsdirektor. Die Mitglieder der Verbandsversammlung wurden nicht von der Bevölkerung direkt, sondern von den Räten der größeren Mitgliedsgemeinden und von den Kreistagen gewählt. Um Majorisierungen der Verbandsversammlung durch die Stadt Hannover zu verhindern, beschränkte sich die Zahl der von ihr zu entsendenden Mitglieder auf 40 % der Gesamtzahl der Mitglieder der Verbandsversammlung (404).

404) Vgl. Stadt-Umland-Gutachten Bayern, 1974, S. 42; vgl. zum VGH 1962 ferner Karl Ahrens, Der Verband Großraum Hannover, Kommunalwirtschaft 1976, S. 209; ders., Das Beispiel des Verbandes Großraum Hannover, Die Verwaltungsregion, 1967, S. 41; Günther Baldauf, Zur kommunalen Gebietsreform in Verdichtungsräumen, 1971, S. 92, 129; Friedrich Bischoff, Zwischenbilanz zur Verwaltungs- und Territorialreform in Nds., DVBl. 1968, S. 369 (372); Hans-Ulrich Evers, Zum Rechtsgebot der Systemtreue, Der Städtebund 1970, S. 230 (233); Dierk Freudenberg, Mittelbare und unmittelbare Wahl, 1970, S. 138; Walter Gehring, Die Neuorganisation städtischer Verdichtungsräume, NSDStT H. 31, 1975, S. 49 (58); Wolfgang Hesse, Zum Problem der städtischen Verdichtungsräume, Die Verwaltungsregion, 1967, S. 91; Gerhard Isbary, Grundfragen der Raumordnung und Landesentwicklung, 1968, S. 11, 16, 41, 52; Erhard Klotz, Zuständigkeit der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften in der Regionalplanung, DÖV 1967, S. 184 (185 m.w.Nachw. in Fnte. 4 a); Wilhelm Loschelder, Ordnung des Großraums Hannover, DÖV 1962, S. 531; Martin Neuffer, Das Großraum-Hannover-Gesetz vor der Bewährung, DÖV 1963, S. 823; ders., Kommunale Großraumplanung (II), Die demokratische Gemeinde 1972, S. 675 (677); Albert Nouvortne, Das Gesetz zur Ordnung des Großraumes Hannover als Teil des Kommunalrechts, DÖV 1963, S. 819 (820);

Dietrich Pernice, Monozentrische und polyzentrische Regionen, AfK Jg. 11 (1972), S. 330 (335); Ulrich Scheuner, Stellung und Aufgaben kommunaler Regionalverbände, Die Verwaltungsregion, 1967, S. 11 (24); Klaus Stern, Zur Problematik eines Regionalkreises im GrRH, 1971, S. 40; Klaus Stern/Günter Püttner, Grundfragen zur Verwaltungsreform im Stadtumland, 1969, S. 17 m.w.Nachw. in Fnte. 42, wobei die bevölkerungsmäßige und wirtschaftliche Entwicklung im VGH (2), die Notwendigkeit einer einheitlichen Planung im Raum Hannover (8), die Vorentscheidungen (18), Geographie, Siedlung und Wirtschaft im VGH (41 - 46), Verflechtungen (50), die Vorteile einer Verbandslösung (63), der Finanzausgleich im VGH (66) sowie die Integrationskraft des VGH (67) erörtert werden; Werner Weber, Gutachten 45. DJT, 1964, S. 11 m.w.Nachw. in Fnte. 8; Hartwig F. Ziegler, Entstehung und Verfassung des VGH, Neues Archiv für Niedersachsen, 1967, S. 292; ders., Der VGH an der Arbeit, Kommunalwirtschaft 1968, S.203; ders., Verband Großraum Hannover, 1970, Sp. 3528 m.w. Nachw.

Im Rahmen der Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen wurde Anfang 1974 auch eine Neuregelung der Verwaltungs- und Gebietsstrukter der Region Hannover durchgeführt (405).

405) Gesetz über die kommunale Neugliederung im Raum Hannover v. 11. 2. 1974 (GVBl. S. 57).

Der Verbandsbereich wurde erweitert, zu zwanzig Großgemeinden zusammengefaßt und die Stadt Hannover durch Eingemeindungen von Randbezirken vergrößert. Ein neuer Landkreis Hannover wurde als Ringkreis um Hannover gebildet und der Gesamtbereich dem Regierungsbezirk Hannover zugeordnet.

Die Kompetenzen des Verbandes Großraum Hannover wurden erheblich erweitert. Der Verband ist Träger der Regionalplanung und stellt Regionale Fachpläne für die Sachbereiche Krankenhäuser, Erwachsenenbildung, Erholungseinrichtungen, Wasser- und Energieversorgung, Abfall- und Abwasserbeseitigung sowie Verkehrswege und dazugehörige Anlagen, ferner einen Rahmenplan für die Schulentwicklung auf. Dem Verband wurden auch zahlreiche Vollzugsaufgaben, insbesondere im öffentlichen Nahverkehr, bei der Sicherung des Rettungsdienstes und des Krankentransportes, auf dem Gebiet des Ausbaus und der Unterhaltung bedeutsamer Erholungseinrichtungen, der Wasserversorgung, der Abwasserbeseitigung und der Ab-

fallbeseitigung (406)

406) Vgl. dazu insbesondere Volkmar Götz, Rechtsgutachten zur Rechtsstellung der Kompetenzen des GrRH auf dem Gebiete der Abfallbeseitigung, 1977.

übertragen. Außerdem kann er Aufgaben und Einrichtungen auf Antrag eines Verbandsmitglieds übernehmen. In weiteren Aufgabenbereichen kann er neben den Verbandsmitgliedern tätig werden. Die Mitglieder der Verbandsversammlung werden von den wahlberechtigten Einwohnern der Landeshauptstadt Hannover und des Landkreises Hannover direkt gewählt (407).

407) Vgl. zu diesem zweiten Verbandsmodell Hans Adrian, Die Organisation von Agglomerationsräumen mit einem Beispiel des Großraumes Hannover, DÖV 1978, S. 245; Walter Gehring, Die Neuorganisation städtischer Verdichtungsräume, NSDStT H. 31, S. 49 (59); Jürgen Poeschel, Verband Großraum Braunschweig und kommunale Selbstverwaltung, DÖV 1977, S. 231 (238, 240); Meinhard Schröder, Kritische Anmerkungen, Verwaltungsrundschau 1977, S. 294 (297); Günter Seele, Akutelle Abgrenzungsprobleme, Der Landkreis 1976, S. 369; Stadt-Umland-Gutachten Bayern, 1974, S. 43; Frido Wagener, Stadtverband Saarbrücken, 1977, S. 16 (20); Werner Weber, Rechtsgutachten GrRH-G, 1973, S. 8; Heinz Weyl, Der Verband Großraum Hannover, AfK Jg. 16 (1977), S. 178.

Als eine Art Übergangsform zwischen dem älteren und dem neueren seit 1974 in Kraft befindlichen Modell des Verbandes Großraum Hannover ist auch für den Raum Braunschweig ein Verband Großraum Braunschweig gebildet worden (408).

408) Gesetz über die Errichtung eines Verbandes Großraum Braunschweig (GrRg-B) v. 16. 10. 1973 (GVBl. S. 363); vgl. zu Aufgaben und Struktur des Verbandes Großraum Braunschweig Jürgen Poeschel, Verband Großraum Braunschweig und kommunale Selbstverwaltung, DÖV 1977, S. 231 m.w.Nachw.

Der Verband wurde jedoch mit Wirkung vom 31. 12. 1978 wieder aufgelöst. Auch der Raum Hannover wird von der Landesregierung mit dem Ziel der Auflösung einer kommunalen Ebene überprüft.

6. Nordrhein-Westfalen

Durch das Erste Siegen-Gesetz (409)

409) Gesetz zur Neugliederung des Landkreises Siegen v. 26. 4. 1966 (GV S. 217).

ist in NW die durch Eingemeindung vergrößerte Stadt Siegen in den Landkreis Siegen eingegliedert worden, wobei sie eine weitgehende Sonderstellung erhielt. Ähnlich wie die Stadt Göttingen nahm auch die Stadt Siegen nach wie vor überwiegend die einer kreisfreien Stadt obliegenden Aufgaben wahr.

Die Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen wurde auf der Grundlage des Städte-Kreis-Modells vollzogen (410).

410) Vgl. Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Aachen v. 14. 12. 1971 (GV S. 414); Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Bielefeld v. 24. 10. 1972, (GV S. 284); Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Ruhrgebiet v. 9. 7. 1974 (GV S. 256); Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Niederrhein v. 9. 7. 1974 (GV S. 344); Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Münster/Hamm v. 9. 7. 1974 (GV S. 416); Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Mönchengladbach/Düsseldorf/Wuppertal v. 10. 9. 1974 (GV S. 890); Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Köln v. 5. 11. 1974 (GV S. 1092); Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Sauerland/Paderborn v. 5. 11. 1974 (GV S. 1224).

Das Stadt-Umland-Problem wurde in Verdichtungsräumen monozentrischen Charakters unter Verzicht auf organisatorische Sonderregelungen durch den Zusammenschluß aller Gemeinden des Ballungskerns, zum Teil auch von Gemeinden der Ballungsrandzone und der ländlichen Zone mit der Kernstadt gelöst.

Für den Ballungskern des Ruhrgebietes war vom Innenminister NW ein Städteverbandsmodell zur Erörterung gestellt worden, das die Gliederung des Ruhrgebietes in dreißig kreisfreie Städte und die Zusammenfassung dieser Städte zu vier Städteverbänden mit den jeweiligen Oberzentren Dortmund, Bochum,

Essen und Duisburg als Mittelpunkt vorschlug (411).

411) Vgl. Innenminister Nordrhein-Westfalen, Vorschlag zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Ruhrgebiet v. 25. 9. 1972, S. 295; Die Problematik der "Städteverbände", Eildienst LKT NW 1971, S. 289; Entschließung des Deutschen Landkreistages, Der Landkreis in der Reform, Der Landkreis 1974, S. 330; Eberhard Schmidt-Aßmann, Der Städteverband als Modell kommunaler Neugliederung in Ballungsräumen, DÖV 1973, S. 109 m.w.Nachw. in Fnte. 3; Frido Wagener, Modelle der Stadt-Umland-Verwaltung, FS Werner Weber, 1974, S. 957 (965 m.w.Nachw.).

Das Modell des Städteverbandes beruhte auf einer Kombination von Territorialreform und Funktionalreform (412),

412) So ausdrücklich der Vorschlag des Innenministers zur Neugliederung des Ruhrgebiets, S. 297.

wobei für die Städteverbände die Aufgaben der Stadtentwicklungsplanung (Aufstellung des Flächennutzungsplans, zeitliche Steuerung des Baugeschehens durch Bestimmung des Zeitpunkts, zu dem die Aufstellung eines Bebauungsplans erforderlich ist, förmliche Festsetzung von Sanierungsgebieten, Vorbereitung und Durchführung von städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen, Aufstellung von Entwicklungsprogrammen), der oberzentralen kommunalen Spitzenversorgung, des öffentlichen Personennahverkehrs und die gesetzlichen Pflichtaufgaben einer kreisfreien Stadt vorgesehen waren. Die übrigen Aufgaben, insbesondere sämtliche sonstigen Pflichtaufgaben und freiwilligen Aufgaben der kreisfreien Städte sollten den Mitgliedsstädten weiterhin verbleiben. Der Städteverband war hinsichtlich seiner kommunalverfassungsrechtlichen Struktur als ein gesetzlicher Mehrzweckverband (Gemeindeverband) konzipiert (413).

413) Vgl. zu einer Bewertung dieses Modells Eberhard Schmidt-Aßmann, Der Städteverband als Modell kommunaler Neugliederung in Ballungsräumen, DÖV 1973, S. 109; zu weiteren Vorstellungen zur Regelung des Stadt-Umland-Bereichs in NW, insbesondere zu dem von der CDU-Landtagsfraktion vorgeschlagenen Bezirksverband, der die Aufgabe der Regierungspräsidenten, der Landschaftsverbände, der Landesplanungsgemeinschaften und des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk sowie der Landesbaubehörde Ruhr übernehmen sollte, soweit deren Aufgaben

nicht auf die kreisfreien Städte oder Kreise übertragen werden, vgl. Vorstellungen der Landtagsfraktionen NW zur Verwaltungsreform, Eildienst LKT NW 1971, S. 6. Diese Modellvorstellungen haben sich jedoch aus politischen und z.T. auch verfassungsrechtlichen Bedenken nicht durchgesetzt.

7. Rheinland-Pfalz

Durch eine Novellierung der Gemeindeordnung wurde in Rheinland-Pfalz den kreisfreien und den größeren kreisangehörigen Städten die Möglichkeit eröffnet, mit umliegenden Gebietskörperschaften einen Nachbarschaftsbereich zu bilden, der mit dem Nahbereich der Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung möglichst übereinstimmen soll. In jedem Nachbarschaftsbereich wird ein Nachbarschaftsausschuß errichtet, der die Aufgabe hat, die mehrere Gemeinden berührenden und eine gemeinsame Abstimmung erfordernden Angelegenheiten zu beraten und auf ihre Durchführung mit den Mitteln kommunaler Zusammenarbeit, insbesondere durch Zweckverbände für einzelne oder mehrere Aufgaben hinzuwirken (414).

414) Vgl. § 7 a GO Rh.-Pf., eingefügt durch Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung v. 16. 7. 1968 (GVBl. S. 132); vgl. zu Reformvorstellungen im Stadt-Umland-Bereich Hans-Günter Dehe, Der Kreis in unserer Zeit, SKV 1972, S. 314, Günter Seele, Aktuelle Abgrenzungsprobleme, Der Landkreis 1976, S. 369 (375); Stadt-Umland-Gutachten Bayern, 1974, S. 46; vgl. zu den Verbandgemeinden in Rheinland-Pfalz Walter Unger, Stadtverband Saarbrücken, 1977, S. 32 (36).

8. Saarland

Zur Regelung des Stadt-Umland-Bereichs im Saarland ist der Stadtverband Saarbrücken gebildet worden, der als Durchgangsstadium zu einer Regionalstadt-Lösung sowohl Elemente der Gebietsreform als auch der Funktionalreform enthält (415).

415) Das Modell des Stadtverbandes Saarbrücken wurde bereits oben dargestellt, w. Nachw. in Fnte. 84 - 87.

9. Schleswig-Holstein

Für Hamburg und das schleswig-holsteinische Umland besteht seit 1955 der gemeinsame Planungsrat Hamburg/Schleswig-Holstein, dessen Beschlüsse teilweise durch Erlaß des Ministerpräsidenten des Landes Schleswig-Holstein als Raumordnungsplan im Sinne des Landesplanungsgesetzes festgestellt worden sind. Außerdem sind Arbeitsgemeinschaften und Landesplanungsverbände gegründet worden (416).

416) Vgl. zu den Einzelheiten Stadt-Umland-Gutachten Bayern, 1974, S. 49 mit Hinweis auch auf die Gebietsreform durch das Zweite und Dritte Gesetz zur Neuordnung von Gemeinden und Kreisen v. 23. 11. 1969 (GVOBl. S. 280) u. v. 3. 7. 1973 (GVOBl. S. 268); vgl. zur regionalen Verwaltungsneugliederung in Schleswig-Holstein auch das Sachverständigen-Gutachten Schleswig-Holstein, 1968.

III.

Weitere Lösungsmodelle

Neben den in den Ländern verwirklichten Stadt-Umland-Modellen sind zahlreiche andere Vorschläge zur Lösung regionaler Problemstellungen erarbeitet worden. Sie gliedern sich in gebietskörperschaftliche Modelle und Verbandsmodelle (417).

417) Eine Übersicht der Lösungsmodelle für den Stadt-Umland-Bereich enthält das Stadt-Umland-Gutachten Bayern 1974, S. 50; vgl. ferner Frido Wagener, Modelle der Stadt-Umland-Verwaltung, FS Werner Weber 1974, S. 957 (962); vgl. auch VerfGH Rh.-Pf., Urt. v. 17. 4. 1969 - VGH 2/69 - AS 11, S. 73; Klaus Lange, Die Organisation der Region, 1968; Martin Neuffer, Kommunale Großraumplanung (II), Die demokratische Gemeinde 1972, S. 675 (676); Karl-Heinz Rothe, Das Großstadt-Umland-Problem, DVBl. 1969, S. 784 (786).

Zu den gebietskörperschaftlichen Modellen gehört der Stadt-Landkreis (418),

418) Entwickelt von Karl Strölin, Raumprobleme im Bereich der Großstadt, zitiert nach Werner Weber, Gutachten

45. DJT, 1964, S. 35 u. Karl-Heinz Rothe, Das Großstadt-Umland-Problem, DVBl. 1969, S. 784 (786). Die kreisfreie Stadt und der sie umgebende Landkreis behalten ihre Selbständigkeit, werden aber im Wege der Realunion mit einer gemeinsamen Verwaltungsspitze ausgestattet. Vgl. ferner Harro Frank, Der Umlandkreis, 1971; Hans Klüber, Die kommunalen Zweckverbände und die sonstigen Gemeinschaftsorganisationen, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 541 (573); Heinz Weyl, Der Bericht zur Stadt-Umland-Frage im Raum Stuttgart, DÖV 1977, S. 628.

der erweiterte Stadtkreis (419),

419) Vgl. § 15 des Musterentwurfs einer Deutschen Gemeindeordnung v. 1947; das Modell ist von Karl Strölin (Fnte. 418) und Kurt Blaum, Die Stadtlandschaft, RVBl. 1941, S. 669 entwickelt worden. Danach sollen die Gemeinden im weiteren Wirtschafts- und Siedlungsraum (Verdichtungsraum) der Großstadt aus dem Landkreis ausgegliedert und mit der Großstadt zu einem Stadtkreis zusammengeschlossen werden, vgl. Hans Klüber, Die kommunalen Zweckverbände und die sonstigen Gemeinschaftsorganisationen, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 541 (573); Günter Püttner, Probleme zwischen Kern und Raum, Der Gemeinderat 1969, S. 92, der auf verfassungsrechtliche Probleme hinweist; Karl-Heinz Rothe, Das Großstadt-Umland-Problem, DVBl. 1969, S. 784 (786); Jürgen Salzwedel, Der "erweiterte Stadtkreis", Raum und Siedlung 1968, H. 3, S. 66; Werner Weber, Gutachten 45. DJT(1964, S. 35.

der Industriekreis (420),

420) Hans Klüber, Industriekreise, DÖV 1953, S. 117; ders., Wege zur Lösung gemeinsamer Aufgaben der Stadt und ihres Umlandes, Raumforschung und Raumordnung 1954, S. 74. Die kreisfreie Stadt soll mit den angrenzenden Landkreisen oder Teilen davon zu einem neuen Kreis zusammengefaßt werden. In ihm behalten die Umlandgemeinden ihre kommunale Selbständigkeit. Die Landkreise, denen sie bisher angehörten, werden jedoch durch den Industriekreis ersetzt. Vgl. zu diesem Modell ferner Hans Klüber, Die kommunalen Zweckverbände und die sonstigen Gemeinschaftsorganisationen, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 541 (573); Hans Klüber, Die Regionalstadt, Kommunalwirtschaft 1969, S. 203; Günter Püttner, Probleme zwischen Kern und Raum, Der Gemeinderat 1969, S. 92; Karl-Heinz Rothe, Das Großstadt-Umland-Problem, DVBl. 1969, S. 784 (786).

die Stadtunion (421)

421) August Krebsbach, Kommunale Verfassung und Verwaltung in der Stadtregion, 1962, S. 69. Das Modell will "die

Nachteile vertraglicher Vereinbarungen über die gemeinsame Erfüllung von gemeinsamen Aufgaben vermeiden, andererseits aber die Gebietshoheit und damit verbundene Verwaltungsbefugnisse der sich vereinigenden Gemeinden in einem bestimmten Umfang bestehen lassen. Die Stadtunion soll eine neue Gebietskörperschaft mit einer nach den Vorschriften des kommunalen Wahlrechts zu wählenden Vertretungskörperschaft und primärer Zuständigkeit sein, wobei die Hoheitsrechte der in die Stadtunion einbezogenen Gemeinden nur insoweit beschränkt werden sollen, als zentrale Funktionen dies verlangen. Vgl. auch Karl-Heinz Rothe, Das Großstadt-Umland-Problem, DVBl. 1969, S. 784 (786); Frido Wagener, Modelle der Stadt-Umland-Verwaltung, FS Werner Weber, 1974, S. 957 (962).

sowie Regionalstadt, Regionalkreis und Verwaltungsregion (422),

422) Eine Verwaltungsregion ist von der Stadt München angestrebt worden, vgl. Stadtratsbeschluß v. 22.9.1971 zur Gebietsreform in Bayern und Einteilung des Staatsgebiets in Planungsregionen; Stellungnahme der Stadt München zum Stadt-Umland-Problem v. 14. 5. 1973; vgl. auch Stadt-Umland-Gutachten Bayern, 1974, S. 54 m.w. Nachw. Es wird vorgeschlagen, die Region München als kommunale Selbstverwaltungskörperschaft mit regionalen Planungs- und Vollzugsaufgaben auszugestalten. Organe der Region sollen ein unmittelbar gewählter Regionstag und ein unmittelbar gewählter Regionspräsident sein. Dieser Vorschlag ist von der bayerischen Staatsregierung jedoch nicht aufgegriffen worden. Vgl. zum Begriff der Verwaltungsregion ferner Hans-Günter Dehe, Der Kreis in unserer Zeit, SKV 1972, S. 314 (317); Kreisstufenbericht, Der Landkreis 1976, S.278, der darauf hinweist, daß dieses Modell mit Rücksicht auf die grundsätzliche Vergleichbarkeit des Verwaltungsaufbaus im Bundesgebiet nicht eingeführt werden sollte; Volkmar Götz, Staat und Kommunalkörperschaften in der Regionalplanung, FS Werner Weber, 1974, S. 979 (997); Rainer Gutknecht, Auswirkungen des Regionalverbands auf die Verwaltungsgliederung der Mittelstufe, DÖV 1966, S. 172; Hans-Jürgen von der Heide, Die "Verwaltungsregion", DÖV 1966, S. 774 (775); Heinz Honnacker, Die Regions-, Planungs- oder Verwaltungseinheit, FS Günther Küchenhoff, 1972, S. 501 (508); August Krebsbach, Planungsregion, Verwaltungsregion, Stadt-Umland-Probleme, Die Verwaltungsregion, 1967, S. 76; Ernst Rasch, Bemerkungen zur Verwaltungsregion, DVBl. 1968, S. 832; Meinhard Schröder, Kritische Anmerkungen zu den jüngsten Verwaltungsreformen in Ballungsräumen, Verwaltungsrundschau 1977, S. 294 (295 m.w.Nachw. in Fnte. 23); Klaus Stern, Verwaltungsreform, DÖV 1968, S. 853 (858 m.w.Nachw. in Fnte. 65); ders., Die verfassungsrechtliche Garantie des Kreises, Der Kreis, Bd. 1, 1972, S. 156 m.w.Nachw. in Fnte. 2; Hendrik Gröttrup, Literaturzusammenstellung zur Planungs- und Verwaltungsregion, Die Verwaltungsregion, 1967, S. 135; Frido Wagener, Zur Größe der neuen Ver-

waltungseinheit, Die Verwaltungsregion, 1967, S. 73; ders., Die rheinland-pfälzischen Landkreise, Der Landkreis 1977, S. 13 (20).

während der Gemeindewirtschaftsverband (423),

423) Karl Maria Hettlage, "Stadt und Umland", 1963, S. 122; vgl. auch Werner Weber, Gutachten 45. DJT, 1964, S. 38. Hettlage denkt an einen Gemeindeverband als überörtlichen Träger landesplanerischer und wirtschaftlicher Aufgaben. Der Verband soll zwar nicht den allseitigen Wirkungskreis einer kommunalen Gebietskörperschaft in Anspruch nehmen können, in seinen wirtschaftlichen und landesplanerischen Aufgaben soll ihm aber eine Kompetenz-Kompetenz eingeräumt werden, wobei die Vertretungskörperschaft aus mittelbaren Wahlen hervorgeht, vgl. zu weiteren Einzelheiten das Stadt-Umland-Gutachten Bayern, 1974, S. 55.

der kommunale Nachbarschaftsverband (424)

424) H. Zimmerer, Die Stadt und ihr Umland, KGSt-Gutachten 1963, S. 122. Der Nachbarschaftsverband soll alles umschließen, was in seinem Aktionsgebiet durch kommunale Zusammenarbeit geregelt werden muß und damit über einen einfachen "aufgabenbezogenen" Zweckverband hinausgehen und "gebietsbezogen" sein. Vgl. dazu ferner Hans Klüber, Die Regionalstadt, Kommunalwirtschaft 1969, S. 203; Walter Möller, Regionalstadt Frankfurt, Der Städtetag 1971, S. 317 (318); Karl-Heinz Rothe, Das Großstadt-Umland-Problem, DVBl. 1969, S. 784 (786); Ulrich Scheuner, Stellung und Aufgaben kommunaler Regionalverbände, Die Verwaltungsregion, 1967, S. 11 (13 m.w.Nachw. in Fnte. 6 - 9); Werner Weber, Gutachten 45. DJT 1964, S. 39; vgl. zum stadtregionalen Nachbarschaftsverband mit ausführlicher Erläuterung Werner Weber, Raumordnung und Verwaltungsgliederung, Der Gemeinderat 1965, S. 242 (248), der unter dem stadtregionalen Nachbarschaftsverband einen kommunalen Verband ohne die Eigenschaft einer Gebietskörperschaft mit der Aufgabe versteht, die Entwicklung der Stadtregion einheitlich zu planen sowie regionale Durchführungsaufgaben zu übernehmen.

und der Regionalverband (425)

425) Werner Weber, Gutachten 45. DJT, 1964, S. 56. Er versteht darunter einen kommunalen Regionalverband, der die Aufgabe der Regionalplanung nach dem Vorbild des SVR und des VGH hat. Außerdem sollten Durchführungsaufgaben hinzukommen. Der Regionalverband sollte als eine Art weiterentwickelter Zweckverband Bestandteile eines Mehrzweckverbandes mit einer eigenen Regionalverbandsordnung aufweisen; vgl. zu diesem Modell

ferner Günther Baldauf, Zur kommunalen Neugliederung in Verdichtungsräumen, 1971, S. 108; Dierk Freudenberg, Mittelbare und unmittelbare Wahl, 1970, S. 200; Eugen Frick, Funktionalreform im Bereich der Landkreisverwaltung, Die Verwaltungspraxis 1970, S. 241 (245); Volkmar Götz, Staats- und Kommunalkörperschaften in der Regionalplanung, FS Werner Weber, 1974, S. 979 (986) m.w.Nachw.); Jürgen Poeschel, Verband Großraum Braunschweig, DÖV 1977, S. 231 (239), der sich kritisch mit der Position von Werner Weber auseinandersetzt; Ulrich Scheuner, Stellung und Aufgaben kommunaler Regionalverbände, Die Verwaltungsregion, 1967, S. 11 (17), der den kommunalen Regionalverband als "multifunktionalen Mehrzweck-Gemeindeverband" bezeichnet; Frido Wagener, Zur zukünftigen Aufgabenstellung und Bedeutung der Kreise, DÖV 1976, S. 253 (263) mit dem Vorschlag, in der Bezirksebene neben den Regierungsbezirken überall deckungsgleiche kommunale Regionalverbände (Landschaftsverbände) einzurichten.

zu den Verbandsmodellen rechnen. Wegen ihrer Bedeutung im Blick auf ihre Realisierungschancen einerseits und wegen der besonderen verfassungsrechtlichen Fragestellungen andererseits sollen die Modelle der Regionalstadt und des Regionalkreises nachfolgend gesondert skizziert werden:

1. Regionalstadt

Das besonders für die Verdichtungsräume Hannover (426),

426) Landeshauptstadt Hannover, Regionalstadt Hannover, 1968; Arbeitskreis der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands aus dem Großraum Hannover, Die Region Hannover, 1971, S. 4; vgl. Gerhard Leibholz/Dieter Lincke, Die Regionalstadt, 1974, S. 8; Klaus Stern/Günter Püttner, Grundfragen zur Verwaltungsreform im Stadtumland, 1969, S. 28; Werner Weber, Rechtsgutachten GrRH-G, 1973, S. 13.

Frankfurt (427),

427) Walter Möller, Regionalstadt Frankfurt, Der Städtetag 1971, S. 317 (318); der wesentliche Inhalt ist in den Vorschlägen des Hessischen Ministers des Innern für die gebietliche Neugliederung der Landkreise Offenbach u.a., Dezember 1973, S. 28 f und in der Broschüre "Mehrzweckpflichtverband Frankfurt/Offenbach - ein Diskussionsbeitrag", S. 36 ff, wiedergegeben.

Saarbrücken (428)

428) VerfGH Saarl., Urt. v. 18. 12. 1974 - Lv 7/74 - (Stadtverband Saarbrücken), abgedruckt bei Franz-Ludwig Knemeyer, Grundsatzentscheidungen zur Einkreisung kreisfreier Städte, AfK Jg. 15 (1976), S. 85 (102); Frido Wagener, Stadtverband Saarbrücken, 1977, S. 16 (27 f).

und Stuttgart (429)

429) Heinz Weyl, Der Bericht zur Stadt-Umland-Frage im Raum Stuttgart, DÖV 1977, S. 628.

erörterte Regionalstadtmodell sieht die Zusammenfassung des gesamten großstädtischen Verflechtungsbereichs zu einer Gebietskörperschaft vor, wobei die bestehenden Gemeinden und Kreise aufgelöst werden und in der kreisfreien Regionalstadt aufgehen. Die Regionalstadt wird in unselbständige Bezirke aufgeteilt, die zwar keine Gebietskörperschaften sind, jedoch gewählte Bezirksvertretungen haben. Die Organe der Regionalstadt sind auf der Ebene der Zentrale der Rat, der Verwaltungsausschuß und der Oberstadtdirektor; auf der Bezirksebene der Bezirksrat, der Bezirksausschuß und der Bezirksdirektor. Für Rat, Verwaltung und Bezirksvertretungen findet die Gemeindeordnung Anwendung.

Die Regionalstadt hat Personal- und Finanzhoheit, sie ist Dienstherr aller Verwaltungsbediensteten und nimmt die wesentlichen Aufgaben des Gesamtraums wahr. Den Bezirken werden alle Zuständigkeiten eingeräumt, die auf bezirklicher Ebene erledigt werden können. Neben den Aufgabengruppen, die ausschließlich der Regionalstadt und ausschließlich den Bezirken zustehen, bleibt allerdings eine weitere Gruppe von Aufgaben übrig, die nur zum Teil von der Regionalstadt und zum Teil von den Bezirken wahrgenommen werden kann. Dies gilt insbesondere für Zuständigkeiten im Bereich der flächenrelevanten Investitionen sowie im Bereich der Bauleitplanung. So obliegt der Regionalstadt die Verantwortung für die Flächennutzungsplanung, auch die Aufarbeitung der Bebauungspläne wird verwaltungsseitig von der Zentralebene vorbereitet. Die Beschlußfassung über Bebauungspläne und Umlegungspläne wird jedoch auf die Bezirksvertretung delegiert (430).

430) Vgl. zu weiteren Einzelheiten des Regionalstadtmodells neben den Nachweisen in Fnte. 426 - 429; Deutscher Landkreistag, Der Kreis in der Reform, Der Landkreis 1974, S. 330 (33); Hans-Ulrich Evers, Reform oder Liquidation der Landkreise?, DVBl. 1969, S. 765; Hans-Georg Lange, Das regionale Mißverständnis, Der Städtetag 1972, S. 475; Peter Lerche, Zur Verfassungsposition der Landkreise, DOV 1969, S. 46 (55); Günter Püttner, Probleme zwischen Kern und Raum, Der Gemeinderat 1969, S. 92 mit dem zutreffenden Hinweis darauf, daß die Regionalstadt eine in Bezirke gegliederte Gemeinde, der Regionalkreis ein Gemeindeverband mit selbständigen Gemeinden als Untergliederung ist; ders., Die Funktion des Kreises im sozialen Rechtsstaat, FS Lothar Voit, 1976, S. 115 (120); ders., Der verfassungsrechtliche Rang der Kreise, Der Landkreis 1976, S. 281 (283 m.w.Nachw. in Fnte. 22); Karl-Heinz Rothe, Das Großstadt-Umland-Problem, DVBl. 1969, S. 786 (786); Günter Seele, Der Kreis im Organisationsgefüge der künftigen Verwaltung, Der Landkreis 1974, S. 238; Frido Wagener, Modelle der Stadt-Umland-Verwaltung, FS Werner Weber, 1974, S. 957 (973); Werner Weber, Allgemeingültige Erkenntnisse für die Kreisreform, Eildienst LKT NW 1968, S. 346 (347).

2. Regionalkreis

Während das Regionalstadtmodell aus einer kreisfreien Gebietskörperschaft und unselbständigen Bezirken besteht, geht der Vorschlag eines Regionalkreises von einer auch kommunalverfassungsrechtlich bestehenden Zweistufigkeit aus. Die Städte und Gemeinden werden als "Bezirke" zum Regionalkreis zusammengeschlossen, für den die Kreisordnung zur Anwendung kommt. Die Bezirke sollen als Gemeinden eine eigene Personal- und Finanzhoheit haben und im Grundsatz diejenigen Aufgaben erfüllen, die nicht zu den notwendigen Entwicklungsaufgaben der Region gehören. Auch die Kernstadt soll - mit gewissen Sonderstellungen - in den Regionalkreis einbezogen werden und ihre bisherige Kreisfreiheit verlieren (431).

431) Vgl. Landkreis Hannover, Studie über eine Regionalstadt Hannover, 1968; Friedrich Bischoff, Die Regionalstadt, Der Landkreis 1969, S. 13 f.

Besondere Aufgabe des Regionalkreises ist es, "durch einheitliche Planung, gezielte Entwicklungsmaßnahmen und Abstimmung aller Interessen sein Gebiet sinnvoll zu gestalten" (432).

432) § 3 des Gesetzentwurfs für ein Gesetz über den Regionalkreis Hannover (Anlage 1 der Studie über eine Regionalstadt Hannover), 1968.

Zu seinen Entwicklungsaufgaben sollen Wirtschafts- und Wohnungsbauförderung, Verkehrswesen, Bildungswesen, Bodenvorratswirtschaft, Energie- und Wasserversorgung, Abfall- und Abwasserbeseitigung gehören. Durch Verordnung des Landesministeriums kann die Aufgabenverteilung zwischen dem Regionalkreis und seinen Gemeinden, auch einzelnen von ihnen, insbesondere auf den Gebieten des Straßenbaus, der Schulverwaltung, des Feuerschutzes, der Sozialhilfe und der Jugendwohlfahrt abweichend von den allgemeinen Vorschriften geregelt werden. Der Regionalkreis soll ferner für die Flächennutzungsplanung im Gesamtbereich zuständig sein (433).

433) Vgl. zu weiteren Einzelheiten Stadt-Umland-Gutachten Bayern, 1974, S. 53; Klaus Stern, Zur Problematik eines Regionalkreises im GrRH 1971, S. 2.

Dieses sowohl in Niedersachsen (434)

434) Vgl. neben den Nachweisen in Fnte. 431 Regionalstadt Hannover, Modelluntersuchung zur Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen, 1968; Landkreis Hannover, Regionalkreis Hannover. Ergebnisse der "Arbeitsgruppe Regionalstadt", 1970; Die Region Hannover. Ein Vorschlag zur kommunalen Neuordnung, 1970; Friedrich Bischoff, Die Regionalstadt, Der Landkreis 1969, S. 13; Günter Gaentzsch, Regionalstadt Hannover?, Der Städtetag 1969, S. 23; Hans Klüber, Die Regionalstadt, Kommunalwirtschaft 1969, S. 203; Klaus Meyer-Schwickerath, Der Mehrzweckverband, DVBl. 1969, S. 779 (781).

als auch in Nordrhein-Westfalen (435)

435) Innenminister Nordrhein-Westfalen, Überlegungen zum Vorschlag, Regionalkreise einzuführen v. 8.10.1968 u. 23. 10. 1968; Stephan Grüter, Ist die Bildung von Regionalkreisen verfassungsrechtlich zulässig?, KPBl. 1969, S. 232; Heinz Köstering, Keine Regionalkreise in NW, Die demokratische Gemeinde 1971, S. 101; Herbert-Fritz Mattenklodt, Ist die Bildung von Regionalkreisen verfassungsrechtlich zulässig?, KPBl. 1969, S. 10; Karl-Heinz Rothe, Zwölf "Regionalkreise" für das Land NW?, Der Städtebund 1969, S. 25; Roman Schnur, Regionalkreise?, 1971, S. 1.

erörterte Konzept (436)

436) Vgl. zu Organisation und Aufgaben des Regionalkreises auch Wolfgang Bittermann, Modelle und Realisierungen der Funktionalreform, Gemeindetag 1974, S. 40 (41 f); Clemens Dahm, Probleme zwischen Kern und Raum, Der Gemeinderat 1969, S. 62; Deutscher Landkreistag, Der Kreis in der Reform, Der Landkreis 1974, S. 330; Adalbert Leidinger, Zur Verwaltungs- und Gebietsreform in Baden-Württemberg, Der Landkreis 1973, S. 126; ders., Aktuelle Probleme der Kommunalpolitik, Eildienst LKT NW 1975, S. 66; Günter Püttner, Probleme zwischen Kern und Raum, Der Gemeinderat 1969, S. 92; Stadt-Umland-Gutachten Bayern, 1974, S. 53.

soll durch die Beibehaltung selbständiger Städte und Gemeinden auf Bezirksebene im Vergleich zum Regionalstadt-Modell zu einer größeren Selbständigkeit kommunaler Einheiten beitragen und damit den verfassungsrechtlichen Bedenken begegnen, die gegen das Regionalstadtmodell vorgetragen worden sind. Ob dies gelungen ist, soll im folgenden untersucht werden.

IV.

Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die verschiedenen Stadt-Umland-Modelle

Aus der institutionellen Garantie der Gemeindeverbände, die in Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG enthalten ist, ergibt sich für den Gesetzgeber die verfassungsrechtliche Pflicht, bei Reformmaßnahmen im kommunalen Bereich eine Gemeindeverbandsebene zu erhalten, die mit den wesentlichen Kreisfunktionen ausgestattet ist.

1. Allgemeine verfassungsrechtliche Aussagen

Aus diesem Grundansatz folgen eine Reihe verfassungsrechtlicher Aussagen, die bereits eine Bewertung und verfassungsrechtliche Einordnung der geschilderten Stadt-Umland-Modelle gestatten.

Wenngleich die in Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG niedergelegte institutionelle Garantie der Gemeindeverbandsebene nicht zu einer Festschreibung der einmal vorhandenen Kommunalstrukturen führen darf (437),

437) Auf diesen Gesichtspunkt weisen besonders Gerhard Leibholz/Dieter Lincke, Die Regionalstadt, 1974, S. 9 hin; vgl. auch Gerhard Leibholz, Gutachten zur verfassungsrechtlichen Problematik eines Gesetzes über die Bildung einer "Region Hannover", 1973; ders., Das Prinzip der Selbstverwaltung und der Art. 28 Abs. 2 GG, DVBl. 1973, S. 715; vgl. auch Werner Weber, Rechtsgutachten GrRH-G, 1973, S. 17 mit dem Hinweis darauf, daß die "Garantie des Art. 28 Abs. 2 GG nicht dahin mißverstanden werden dürfe, sie könne einer Entwicklung leistungsfähiger Regionalverbände dort, wo sie sich als notwendig erweisen, entgegenstehen."

so kann sie andererseits auch nicht jeden Eingriff des Gesetzgebers rechtfertigen, der sich aus seiner Sicht etwa mit Gründen des öffentlichen Wohls oder mit politischen Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten rechtfertigen läßt (438).

438) Diese Ansicht wird vielfach Gerhard Leibholz/Dieter Lincke, Die Regionalstadt, 1974, S. 9, zugeschrieben, vgl. Jürgen Poeschel, Verband Großraum Braunschweig und kommunale Selbstverwaltung, DÖV 1977, S. 231. Ob dies zutrifft, mag auf sich beruhen. Jedenfalls stehen Gerhard Leibholz/Dieter Lincke dieser Ansicht sehr nahe, wofür sie vielfach Kritik erfahren haben.

Die institutionelle Garantie der kommunalen Selbstverwaltung bildet vielmehr eine absolute verfassungsrechtliche Schranke, die der Gesetzgeber nicht überschreiten darf. Diese Grenze ist erreicht, wenn die gesetzgeberischen Reformmaßnahmen zu einem kommunalen Organisationsgefüge führen, das dem Bild einer in Gemeinden und Gemeindeverbänden mit essentialen Kreisfunktionen wahrgenommenen kommunalen Selbstverwaltung nicht mehr entspricht (439).

439) Vgl. dazu die Nachw. in Fnten. 334-337

Eine Verwaltungsreform stößt dann an verfassungsrechtliche Grenzen, wenn das neue Gebilde nicht mehr durch die "kommunale Substanz" (440),

440) Peter Lerche, Zur Verfassungsposition der Landkreise, DÖV 1969, S. 46 (55).

nämlich den typischen Kern von Funktion und Organisation, sondern nach anders gearteten, übergeordneten regionalen und landesplanerischen Gesichtspunkten charakterisiert wird - eine Grenze, bei der durch Überschreitung bestimmter Quantitäten ein Umschlag in der Qualität erfolgen würde (441).

441) Klaus Stern, Der Kreis, Bd. 1, 1972, S. 156 (172).

Diese Schwelle wird dort überschritten, "wo der Kreis den Rahmen einer lebendig empfundenen gebietskörperschaftlichen Einheit sprengt und in eine technokratisch manipulierte Verwaltungsapparatur umschlagen würde" (442).

442) So Werner Weber, Allgemeingültige Erkenntnisse für die Kreisreform, Eildienst LKT NW 1968, S. 346 = Neuordnung der Kreise, Schriften des Deutschen Landkreistages, Bd. 11, 1969, S. 21; so auch Klaus Stern, Zur Problematik eines Regionalkreises im Großraum Hannover, 1971, S. 19.

Die Bedeutung solcher Schwellenwerte ist u.a. darin zu sehen, daß dadurch eine Vorstellung von der Größenordnung erzeugt wird, bei der eine Großstadt auch in dem besonderen Status einer "selbständigen Stadt" das Gefüge eines Kreises, in den sie einbezogen werden soll, sprengen würde (443).

443) So Werner Weber, Die kreisangehörigen Städte in der Verwaltungsreform, 1970, S. 22.

Entscheidend kommt es darauf an, ob das neue Gebilde in der Lage ist, seine örtliche Integrationsaufgabe zu erfüllen (444).

444) Hans-Ulrich Evers, Reform oder Liquidation der Landkreise?, DVBl. 1969, S. 765 (766); Arnold Köttgen, Sicherung der gemeindlichen Selbstverwaltung, 1960, S. 11; Roman Schnur, Regionalkreise?, 1971, S. 15; Heinrich Siedentopf, Zu den Grenzen kommunalverfassungsrechtlicher Organisationsformen, Die Verwaltung 1971, S. 279 (282); Klaus Stern, Zur Problematik eines Regionalkreises im GrRH, 1971, S. 19.

Eine leitbildgerechte Kreisreform erfordert es deshalb, bei Überschreitung bestimmter Schwellenwerte zu prüfen, ob noch von einer "kommunalen" Körperschaft gesprochen werden kann, für die "Bürgernähe" und "Ortsbezogenheit" charakteristisch

sind (445).

445) Vgl. auch Frido Wagener, Verwaltung der Kreise in der Industriegesellschaft, Der Landkreis 1966, S. 103 (113).

Eine prinzipielle Ablösung der Kreisorganisationen durch ganz anders geartete, nach anderen Maßstäben als einer materialen kommunalen Selbstverwaltung eingerichtete Verbandsgebilde würde eine Verfassungsänderung erfordern (446).

446) So Werner Weber, zitiert bei Hans Günther Dehe, Der Landkreis 1967, S. 91; Peter Lerche, Zur Verfassungsposition der Landkreise, DOV 1969, S. 46 (55).

Die Institution des Kreises als eine die Ortsebene ergänzende integrationsfördernde Verwaltungseinheit setzt auch ein ausreichendes Maß von Verwaltungsaufgaben voraus, die eigenverantwortlich wahrgenommen werden können. Der Gemeindeverband mit essentiellen Kreisaufgaben darf nicht durch eine anders verfaßte Organisation ersetzt werden, auf die - neben den Gemeinden - das Schwergewicht der kommunalen Verwaltungszuständigkeiten verlagert wird. Der Gesetzgeber kann zwar den Landkreisen gewisse Beschränkungen in ihren Ausgleichs- und Ergänzungsfunktionen sowie in anderen angestammten Funktionen auferlegen, er ist jedoch gehindert, die herkömmliche Gemeindeverbandsebene mit essentiellen Kreisfunktionen zugunsten einer anders gearteten Verwaltungseinheit aufzuheben (447).

447) Günter Püttner, Das Bonner Grundgesetz und die Verwaltungsregion, 1967, S. 111 mit dem Hinweis darauf, daß neben die herkömmlichen Einrichtungen wie Gemeinde, Landkreis, Land und Bund eine "neue Säule" nur treten darf, wenn dies durch eine Änderung des GG zum Ausdruck kommt; Klaus Stern/Günter Püttner, Grundfragen zur Verwaltungsreform im Stadtumland, 1969, S. 34 m.w.Nachw. in Fnte. 91.

Integrationsfähigkeit der Gemeindeverbandsebene setzt im übrigen Ortsbezug voraus, der Schaden nimmt, wenn die Verwaltungseinheit eine Größenordnung erreicht, in der überschaubare kommunale Selbstverwaltung nicht gelingen kann. Gerade die Beispiele der Stadtstaaten und mancher Großstädte

in Ballungszentren geben Hinweise dafür, vor welchen Schwierigkeiten der bürgerschaftlichen Beteiligung und Mitverantwortung große kommunale Organisationen stehen (448).

448) So insbesondere Klaus Stern/Günter Püttner, Grundfragen zur Verwaltungsreform im Stadtumland, 1969, S.28.

Diese Erfahrungen sollten berücksichtigt werden, wenn zu entscheiden ist, ob die herkömmlichen kommunalen Organisationsformen zugunsten neuer, bisher noch nicht erprobter Modelle aufgegeben werden, die mit dem Risiko des Experimentierens behaftet sind (449).

449) Vgl. Klaus Stern, Zur Problematik eines Regionalkreises im GrRH, 1971, S. 60.

Soweit der Gesetzgeber sich darauf beschränkt, unter Beibehaltung der Gemeinden und Kreise zusätzliche Verwaltungsorganisationen mit begrenzten Kompetenzen zu schaffen, die den herkömmlichen Trägern kommunaler Selbstverwaltung einen ausreichenden Wirkungskreis belassen, bestehen aus der Sicht des Art. 28 Abs.2 S.2 GG keine verfassungsrechtlichen Bedenken (450).

450) So Hans-Ulrich Evers, Reform oder Liquidation der Landkreise?, DVBl. 1969, S. 765; Klaus Stern/Günter Püttner, Grundfragen zur Verwaltungsreform im Stadtumland, 1969, S. 35.

Aus diesen allgemeinen verfassungsrechtlichen Überlegungen ergeben sich für die einzelnen Stadt-Umland-Modelle folgende Beurteilungen: Die geschilderten Verbandsmodelle begegnen mit Rücksicht auf die institutionelle Garantie der kommunalen Selbstverwaltung keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, wenn

- sie die Gemeindeverbandsebene Kreis nicht ersetzen, sondern zusätzlich in das kommunale System eingefügt werden,
- der Aufgabenzuschnitt so gewählt ist, daß den Gemeinden und Kreisen ein ausreichender, eigenverantwortlicher Entscheidungsraum verbleibt und

- die neugeschaffenen Verbände nicht anstelle der Gemeinden und Kreise zum eigentlichen Träger der kommunalen Selbstverwaltung werden.

So gesehen ist der Gesetzgeber verfassungsrechtlich nicht generell gehindert, unter Beibehaltung der herkömmlichen Kommunalstruktur Formen interkommunaler Zusammenarbeit, etwa durch Planungsverbände, Verbandsgemeinden, Verwaltungsgemeinschaften, Zweckverbände, Mehrzweckverbände oder andere Arten der Verbandslösungen zu verwirklichen. Derartige Modelle sind erst verfassungsrechtlich bedenklich, wenn sie dazu führen, daß den Gemeinden und Kreisen ein eigenverantwortlicher Entscheidungsraum zur kraftvollen Betätigung der gemeindlichen Selbstverwaltung nicht mehr verbleibt. Eine andere - noch zu erörternde - Frage ist allerdings, ob die Verbandsbildungen im Einzelfall Gemeinwohlprinzipien und ähnlichen Verfassungsmaßstäben entsprechen, insbesondere nicht übermäßig in den Kompetenzbereich der bestehenden Gemeinden und Gemeindeverbände eingreifen. Dies ist jedoch kein Problem der - an dieser Stelle behandelten - institutionellen Rechtssubjektsgarantie, aus der sich eine absolute verfassungsrechtliche Grenze für die Bildung neuer Organisationsformen kommunaler Selbstverwaltung ergibt, sondern eine Frage der objektiven Rechtsinstitutionsgarantie, die bestimmte Kompetenzen der einzelnen Träger kommunaler Selbstverwaltung schützt und Eingriffe etwa nur unter Gemeinwohlvorbehalt oder ähnlichen verfassungsrechtlichen Prinzipien zuläßt.

Mit diesem Vorbehalt sind etwa der in Baden-Württemberg verwirklichte Nachbarschaftsverband, der in Bayern vorgeschlagene ähnlich verfaßte Stadt-Umland-Verband sowie der in Rheinland-Pfalz durch eine Änderung der Gemeindeordnung ermöglichte Nachbarschaftsbereich oder die Verbandslösungen in Schleswig-Holstein verfassungsrechtlich unbedenklich. Zum selben Ergebnis führt eine Beurteilung der Verbandsmodelle Großraum Hannover und Umlandverband Frankfurt. Beide Einrichtungen treten neben die bestehende Gemeinde- und Kreisstruktur und lassen den herkömmlich vorhandenen Trägern der kommunalen Selbstverwaltung einen ausreichenden Wirkungs-

kreis. Trotz der unmittelbaren demokratischen Legitimation, die beide Verbände erhalten haben, und dem damit einhergehenden Bedeutungsgewinn bleiben sowohl im Großraum Hannover als auch im Bereich des Umlandverbandes Frankfurt die Gemeinden und Kreise die primären Verwaltungsträger, in deren Hand die Masse der kommunalen Aufgaben liegt. Auch die Einführung von Gemeindewirtschaftsverbänden, kommunalen Nachbarschaftsverbänden oder Regionalverbänden wäre aus der Sicht der institutionellen Rechtssubjektsgarantie verfassungsrechtlich unbedenklich, wenn die überkommene Gemeinde- und Kreisstruktur erhalten bleibt, der Schwerpunkt der kommunalen Verwaltungstätigkeit nach wie vor von Gemeinden und Kreisen wahrgenommen wird und der Verband nur ergänzend im Bereich der regionalen Aufgaben tätig wird.

Auch die Einräumung einer Sonderstellung für größere kreisangehörige Städte (vgl. Göttingen-Gesetz und Erstes Siegen-Gesetz) verstößt nicht gegen die institutionelle Rechtssubjektsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung, solange sie den Kreisen einen ihrem Herkommen entsprechenden Aufgabenbereich beläßt.

Nicht so leicht wie bei den Verbandsmodellen ist eine verfassungsrechtliche Beurteilung der gebietskörperschaftlichen Lösungen. Derartige Modelle stoßen deshalb mehr auf Bedenken, weil sie eher geeignet sind, die hergebrachte kommunale Struktur zu ändern und Gemeinverbände entstehen zu lassen, die nicht mehr in gleicher Weise wie die Kreise in der Lage sind, ausgleichende und ergänzende Aufgaben wahrzunehmen und damit integrativ zu wirken.

Besonders kritisch sind unter dem Blickwinkel der institutionellen Rechtssubjektsgarantie die Modelle der Regionalstadt und des Regionalkreises, die eine Ersetzung der Kreise - und beim Regionalstadtmodell auch der Gemeinden - durch eine neuartige kommunale Organisationsstruktur bewirken. Auch das Städteverbandsmodell, das in Nordrhein-Westfalen diskutiert wurde, unterliegt diesen verfassungsrechtlichen Bedenken. Die drei Lösungsansätze sollen daher nachfolgend gesondert behandelt werden.

2. Regionalkreis- und Regionalstadtmodell

Bei allen Unterschiedlichkeiten im einzelnen haben das Regionalstadtmodell und das Regionalkreismodell die Gemeinsamkeit, daß die überkommene in Gemeinden und Kreise gegliederte kommunale Struktur durch Verwaltungseinheiten ersetzt wird, die auf regionaler Ebene als Gebietskörperschaften verfaßt sind. Der wesentliche Unterschied zwischen beiden Lösungen besteht darin, daß der Regionalkreis aus Gebietskörperschaften in zwei Ebenen besteht (regionalkreisangehörige Städte und Gemeinden sowie der Regionalkreis selbst), während beim Regionalstadtmodell für den Gesamtbereich nur eine Gebietskörperschaft regionalen Ausmaßes gebildet wird, in der sämtliche Städte, Gemeinden und Landkreise aufgehen und die nur unselbständige Bezirke mit Teilkompetenzen hat. Für die verfassungsrechtliche Beurteilung ergibt sich daraus ein Stufen- oder Rangverhältnis. Da das Regionalstadtmodell zur Auflösung sämtlicher bestehender Gebietskörperschaften und Integration in eine neue regionale Gebietskörperschaft führt, ist mit seiner Verwirklichung ein stärkerer Eingriff in die institutionelle Rechtssubjektsgarantie verbunden als dem das Regionalkreismodell, bei dem kommunalverfassungsrechtlich selbständige Gemeinden und Städte (Bezirke) erhalten bleiben. Erwiesesich somit bereits das Regionalkreismodell als verfassungswidrig und unvereinbar mit der institutionellen Rechtssubjektsgarantie des Art.28 Abs.2 S.2 GG erweisen, so ist auch das Regionalstadtmodell, mit dem ein noch stärkeres Abweichen von der überkommenen Gemeinde- und Kreisstruktur verbunden ist, nicht verfassungskonform. Beide Modelle sollen daher im Zusammenhang behandelt werden, wobei die verfassungsrechtliche Einschätzung des Regionalkreismodelles im Mittelpunkt steht und das Regionalstadtmodell nur insofern zusätzlich behandelt wird, als es wegen seiner besonderen kommunalverfassungsrechtlichen Konstruktion Abweichungen von der Regionalkreislösung enthält.

Abgesehen von verwaltungsmäßigen Schwierigkeiten, die vornehmlich

- in einer zu großen Schwankungsbreite der regionsangehörenden Städte und Gemeinden (Bezirke) nach Fläche und Einwohnerzahl (451),

451) Deutscher Landkreistag, Stellungnahme zum Regionalkreismodell, Eildienst LKT NW 1971, S. 2.

- in einer ungewöhnlichen Ausweitung eines zentralen Verwaltungsapparates (451),

- in einer zu starken Hegemonie der Kernstadt (452) und

452) Deutscher Landkreistag, Der Kreis in der Reform, Der Landkreis 1974, S. 330 (333) mit dem Hinweis darauf, daß die Kernstadt ein "erdrückendes Übergewicht gegenüber den aus dem Landkreis herausgelösten Randgemeinden" erhalte; Adalbert Leidinger, Zur Verwaltungs- und Gebietsreform in Baden-Württemberg, Der Landkreis 1973, S. 126 (127); Klaus Meyer-Schwickerath, Der Mehrzweckverband als Institution der kommunalen Zusammenarbeit im Verdichtungsraum, DVBl. 1969, S. 779 (780), der die Gefahr einer Majorisierung der Kernstadt "weder durch eine Abstufung des Stimmengewichtes noch durch Mittel der Wahlkreisgeometrie" für neutralisierbar hält; Günter Püttner, Probleme zwischen Kern und Raum, Der Gemeinderat 1969, S. 92.

- in dem regionalen Zuschnitt, der für einen Kreis zu groß und für einen Regierungsbezirk zu klein sei (453),

453) Wolfgang Bittermann, Modelle und Realisierungen der Funktionalreform, Gemeindetag 1974, S. 40 (41); vgl. auch Innenminister NW, Regionalkreis, Eildienst LKT NW 1971, S. 3.

gesehen werden (454),

454) In NW ist die Realisierung des Regionalkreismodells auch auf politische Schwierigkeiten gestoßen, vgl. dazu Deutscher Landkreistag, Der Kreis in der Reform, Der Landkreis 1974, S. 330; Eberhard Laux, Entwicklungstendenzen der Kreisreform, Der Landkreis 1972, S. 87 (90); Günter Seele, Der Kreis im Organisationsgefüge der künftigen Verwaltung, Der Landkreis 1974, S. 238; Willi Weyer, Die Funktionalreform, StuGR 1972, S. 301 (305).

sind gegen das Regionalkreis- und das Regionalstadtmodell gewichtige verfassungsrechtliche Bedenken vorzutragen:

Der Haupteinwand besteht darin, daß durch diese regionalen Lösungen eine die Ortsebene ergänzende Verwaltungseinheit aufgegeben wird (455).

455) Günther Baldauf, Zur kommunalen Gebietsreform in Verdichtungsräumen, 1971, S. 20 m.w.Nachw.; Deutscher Landkreistag, Stellungnahme, Eildienst LKT NW 1971, S. 2 (3); Deutscher Landkreistag, Der Kreis in der Reform, Der Landkreis 1974, S. 330; Hans Klüber, Die Regionalstadt, Kommunalwirtschaft 1969, S. 203 (205); Heinz Köstering, Keine Regionalkreise in NW, Die demokratische Gemeinde 1971, S. 101 (103, 104); Adalbert Leidinger, Aktuelle Probleme der Kommunalpolitik, Eildienst LKT NW 1975, S. 66 (69); Herbert-Fritz Mattenklodt, Ist die Bildung von Regionalkreisen verfassungsrechtlich zulässig?, KPBl. 1969, S. 10; ders., Erwiderung zu Stephan Grüter, KPBl. 1969, S. 233 (234 m.w. Nachw.); Klaus Meyer-Schwickerath, Der Mehrzweckverband als Institution der kommunalen Zusammenarbeit im Verdichtungsraum, DVBl. 1969, S. 779 (781); Günter Püttner, Das Bonner Grundgesetz und die Verwaltungsregion, 1967, S. 111; Günter Seele, Der Kreis im Organisationsgefüge der künftigen Verwaltung, Der Landkreis 1974, S. 238; Klaus Stern, Zur Problematik eines Regionalkreises im GrRH, 1971, S. 35; ders., Der Kreis, Bd. 1, 1972, S. 156 (172); Georg Christoph von Unruh, Der Kreis, Bd. 1, 1972, S. 11 (43); ders., Die Einrichtung der kommunalen Selbstverwaltung als staatspolitische Aufgabe, DVBl. 1973, S. 1 (8); Frido Wagener, Modelle der Stadt-Umland-Verwaltung, FS Werner Weber, 1974, S. 957 (973); Rolf Wiese, Garantie der Gemeindeverbandsebene?, 1972, S. 46; vgl. besonders auch Roman Schnur, Regionalkreis?, 1971, S. 9, 11.

Vielfach ist gefragt worden, ob der Regionalkreis, der sowohl die Landkreise als auch die kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden in sich aufnehme und möglicherweise auch die Mittelinstanz ersetze, noch eine Selbstverwaltung in überschaubaren Räumen zuläßt und eine Integration der Bürger möglich ist. Auch entsteht die Gefahr, daß die Ausgleichsfunktion des Regionalkreises aufgrund seiner erheblichen flächenmäßigen Ausdehnung leidet und weitgehend vom Übergewicht der einzugliedernden großen Städte absorbiert wird (456).

456) So Deutscher Landkreistag, Der Kreis in der Reform, Der Landkreis 1974, S. 330; Vgl. auch Heinz Köstering, Keine Regionalkreise in NW, Die demokratische Gemeinde 1971, S. 101 (103 u. 104).

Deshalb bestehen erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken, ob der Regionalkreis noch als Gemeindeverband mit den we-

sentlichen Kreisfunktionen und als eine die Ortsebene ergänzende Verwaltungseinheit bezeichnet werden kann, in der ein örtlicher Bezug bei der Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben noch vorhanden ist (457).

457) Herbert-Fritz Mattenklodt, Ist die Bildung von Regionalkreisen verfassungsrechtlich zulässig?, KPBl. 1969, S. 10, der die in NW vorgeschlagenen zwölf Regionalkreise im Vergleich zu den herkömmlichen Landkreisen als ein "aliud" bezeichnet; vgl. auch Klaus Stern, Zur Problematik eines Regionalkreises im GrRH, 1971, S. 35.

Auch ist die Gefahr nicht auszuschließen, daß Regionalstadt oder Regionalkreis nichts anderes bilden als mittelbar von Zentralbehörden gelenkte Verwaltungsdienststellen. Die Abhängigkeit des einzelnen Bezirks von der Zentralbehörde muß notwendigerweise zunehmen, wenn der Ausgleichsverband geschwächt oder schließlich gar aufgegeben wird (458).

458) So Georg Christoph von Unruh, Der Kreis, Bd. 1, 1972, S. 11 (43).

Das Regionalkreismodell birgt ferner die Gefahr, daß ein neuartiger Gemeindeverband entsteht, der den herkömmlichen Kreis auf eine regionale Stufe überführt, in der ein effizienter Aktionsradius für die Gemeindeebene ergänzende und ausgleichende Aufgaben überschritten wird (459). Mit Recht

459) Heinrich Siedentopf, Leistungs- und Gestaltungsauftrag der Kreise unter dem GG, Der Landkreis 1974, S. 352 (353); Klaus Stern, Zur Problematik eines Regionalkreises im Großraum Hannover, 1971, S. 19; Roman Schnur, Regionalkreise?, 1971, S. 11 mit dem Hinweis darauf, daß der Kreis als Gegenstand der verfassungsgesetzlichen institutionellen Garantie kein "Etikett" sei, das "nach Belieben verwendet werden" dürfe.

ist auch darauf hingewiesen worden, daß man Gebietskörperschaften unterschiedlicher Stufe, also eine Gemeinde und einen Kreis, nicht zu einer Mischform machen, also eine Gemeinde nicht bei Wahrung der vollen städtischen Souveränität in einen Gemeindeverband (Kreis/Regionalkreis) einbringen bzw. einen Gemeindeverband (Kreis) nicht mit einer Gemeinde (Regionalstadt) kombinieren kann (460).

460) So zutreffend Klaus Meyer-Schwickerath, Der Mehrzweckverband als Institution der kommunalen Zusammenarbeit im Verdichtungsraum, DVBl. 1969, S. 779 (780).

Auch besteht die Gefahr einer Überfrachtung mit staatlichen Auftragsangelegenheiten, denen die Regionalkreis- und Regionalstadtmodelle ausgesetzt sind (461).

461) Deutscher Landkreistag, Stellungnahme zum Regionalkreismodell, Eildienst LKT NW 1971, S. 3 (5); ders., Der Kreis in der Reform, Der Landkreis 1974, S. 330; Heinz Köstering, Keine Regionalkreise in NW, Die demokratische Gemeinde 1971, S. 101 (104) mit dem Hinweis darauf, daß der in NW vorgeschlagene Regionalkreis schätzungsweise 80 % - 90 % übertragene oder abgeleitete Aufgaben übernehmen sollte; Roman Schnur, Regionalkreise?, 1971, S. 23, für den durch die Überfrachtung der Regionalkreise mit staatlichen Auftragsangelegenheiten eine Gefährdung der sachgerechten Erledigung von eigenen Selbstverwaltungsaufgaben eintritt; Klaus Stern/Günter Püttner, Grundfragen zur Verwaltungsreform, 1969, S. 15.

Bei der Kommunalisierung einer Vielzahl von bisher staatlichen Aufgaben würde andererseits die für die Funktionsfähigkeit der Regierung erforderliche Befehlsgewalt auf von dieser nicht ausreichend kontrollierbare Verwaltungsorganisationen verlagert (462).

462) So Rolf Wiese, Garantie der Gemeindeverbandsebene?, 1971, S. 46.

Die Übertragung aller für den Gesamtraum wichtigen Aufgaben auf den Regionalkreis kann auch zu einer Aushöhlung der Kompetenzen der Mitgliedsgemeinden führen, da an die Stelle bisher selbständige Städte und Gemeinden, die für die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft allein verantwortlich waren, teilselbständige Bezirke mit nur begrenzten Kompetenzen treten. Dabei ist davon auszugehen, daß die verfassungsrechtlich geschützte Selbstverwaltung einer Gemeinde begriffsnotwendig eine Einheit ist und nicht zwischen zwei "Teilgemeinden" aufgespalten werden kann (463).

463) Vgl. dazu Hans Klüber, Die Regionalstadt, Kommunalwirtschaft 1969, S. 203 m.w.Nachw., der besonders die Aufteilung der Planungszuständigkeiten zwischen Regionalstadt und Bezirken als bedenklich bezeichnet.

Der vollständige Entzug typisch gemeindlicher Kompetenzen zugunsten einer regionalen Aufgabenwahrnehmung wäre auch mit der in Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG gewährleisteten institutionellen Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung nicht vereinbar (464).

464) Günter Püttner, Probleme zwischen Kern und Raum, Der Gemeinderat 1969, S. 92 (93), der den vollständigen Entzug der Bauleitplanung aus dem gemeindlichen Bereich für verfassungswidrig hält und zumindest die Aufstellung der Bebauungspläne den Bezirken vorbehalten will.

Eine noch geringere Teildezentralisierung auf Bezirksebene, wie sie das Regionalstadtmodell vorsieht, genügt noch weniger den verfassungsrechtlichen Anforderungen, da die vormals selbständigen Städte und Gemeinden durch Umformung in Ortschaften oder Bezirke der Selbstverwaltungsgarantie entkleidet würden. Ein solcher Garantieabbau widerspricht aber gerade dem Sinn des Selbstverwaltungsrechts in Art. 28 Abs. 2 GG (465).

465) Vgl. Klaus Stern/Günter Püttner, Grundfragen zur Verwaltungsreform im Stadtumland, 1969, S. 30 m.w.Nachw. in Fnte. 77; vgl. zur Flächennutzungsplanung auf Regionalebene auch Frido Wagener, Stadtverband Saarbrücken, 1977, S. 16 (26).

Regionalkreis- und Regionalstadtmodell sind daher nur vereinzelt auf Zustimmung (466),

466) Vgl. Friedrich Bischoff, Die Regionalstadt, Der Landkreis 1969, S. 13, der sich für das Regionalkreiskonzept ausspricht; Stephan Grüter, Ist die Bildung von Regionalkreisen verfassungsrechtlich zulässig?, KPBl. 1969, S. 232; Hans Klüber, Die Regionalstadt, Kommunalwirtschaft 1969, S. 203, der sich gegen die Regionalkreislösung, jedoch für das Regionalstadtkonzept ausspricht (S. 205, 206); Gerhard Leibholz, Gutachten zur verfassungsrechtlichen Problematik eines Gesetzes über die Bildung einer "Region Hannover", 1973; ders., Das Prinzip der Selbstverwaltung und der Art. 28 Abs. 2 GG, DVBl. 1973, S. 715; Gerhard Leibholz/Dieter Lincke, Die Regionalstadt, 1974, S. 57; vgl. auch VerfGH Saarl., Urt. v. 18. 12. 1974 - Lv 7/74 - (Stadtverband Saarbrücken), abgedruckt bei Franz-Ludwig Knemeyer, Grundsatzentscheidungen zur Einkreisung kreisfreier Städte, AfK Jg. 15 (1976), S. 85 (102), der sich allerdings nicht ausdrücklich mit der Verfassungsmäßigkeit eines

Regionalkreises oder einer Regionalstadt beschäftigt, jedoch den Stadtverband Saarbrücken, der in seiner gegenwärtigen Struktur Teile einer Regionalkreislösung in einem Zwischenstadium enthält, für mit der institutionellen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung vereinbar bezeichnet hat.

überwiegend jedoch auf Ablehnung gestoßen (467).

467) Vgl. die Nachw. in Fnte. 455 u. 461; vgl. auch VerfGH NW, Urt. v. 24. 4. 1970 - VGH 13/69 - (Bonn), DVBl. 1970, S. 794 (799), der die Verfassungsmäßigkeit einer Regionalkreislösung zwar im Ergebnis offen ließ, den Gesetzgeber jedoch für berechtigt hielt, im Rahmen seines Ermessens bei der Abwägung verschiedener Lösungen auch der Tatsache Rechnung zu tragen, "daß gegen die Regionalkreislösung ernsthafte und nicht offensichtlich abwegige verfassungsrechtliche Bedenken erhoben wurden".

Dabei werden auch Gesichtspunkte der Landeseinheitlichkeit und Systemgerechtigkeit der kommunalen Verwaltungsstruktur in den verschiedenen Bundesländern (468)

468) Vgl. zu diesem Gesichtspunkt Wolfgang Bittermann, Modelle und Realisierungen der Funktionalreform, Gemeindetag 1974, S. 40 (42); Deutscher Landkreistag, Stellungnahme zum Regionalkreismodell, Eildienst LKT NW 1971, S. 3 (5); Günter Püttner, Der verfassungsrechtliche Rang der Kreise, Der Landkreis 1976, S. 281 (282); Karl-Heinz Rothe, Zwölf "Regionalkreise" für NW?, Der Städtebund 1969, S. 25 (31).

sowie Gesichtspunkte der Bundestreue (469)

469) Günter Püttner, Der verfassungsrechtliche Rang der Kreise, Der Landkreis 1976, S. 281 (282), der aus Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG für den Bund einen Anspruch auf Wahrung der Einheitlichkeit der deutschen Verwaltung und speziell einen Anspruch gegen die Länder auf Beibehaltung der Kreisebene ableitet; vgl. auch Klaus Stern, Zur Problematik eines Regionalkreises im Großraum Hannover, 1971, S. 10, der auch das Prinzip der Homogenität heranzieht; demgegenüber hat der VerfGH Saarl., Urt. v. 18. 12. 1974 - Lv 7/74 - AfK Jg. 15 (1976), S. 85 (102) in dem Stadtverband Saarbrücken, der für den Gesamtbereich die einem Landkreis zufallenden Aufgaben erfüllt, "einen Verstoß gegen das Gebot der Bundeseinheitlichkeit oder der Bundestreue insbesondere im Hinblick auf bundesrechtliche Vorschriften, welche an die Unterscheidung von Kreisen, kreisangehörigen und kreisfreien Gemeinden anknüpfen, nicht festgestellt".

gegen beide Modelle vorgebracht und auf die nachteiligen Folgen einer mit den Modellen zumeist verbundenen zumindest unzweckmäßigen Auflösung der Regierungspräsidentenebene hingewiesen (470).

470) Vgl. zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit und Zweckmäßigkeit der Auflösung des Regierungspräsidenten Fritz-Achim Baumann, Die allgemeine untere staatliche Verwaltungsbehörde, 1967, S. 1; Friedrich Fonk, Die Behörde des Regierungspräsidenten, 1967; Stephan Grüter, Ist die Bildung von Regionalkreisen verfassungsrechtlich zulässig?, KPBl. 1969, S. 232; Rainer Gutknecht, Der Regierungspräsident und seine Behörde, 1958, S. 1 ff; Gert Hillmann, Der Regierungspräsident, 1969; Gerhard Isenberg, Gedanken und Vorschläge zu einer Reform der Landkreise und Regierungsbezirke in Nds., 1969, S. 1 ff; Axel Kröger, Die staatliche Mittelinstanz in den Ländern, NSDStT H. 31, 1975, S. 27; Franz Mayer, Verfassungsrechtliche Fragen einer Gebietsreform auf der Mittelstufe, FS Willi Geiger, 1974, S. 735; Karl-Heinz Rothe, Zwölf "Regionalkreise", Der Städtebund 1969, S. 25; Roman Schnur, Regionalkreise?, 1971, S. 5, 47, Der die Abschaffung der allgemeinen staatlichen Mittelinstanz zugunsten von Regionalkreisen zwar nicht für verfassungswidrig, jedoch für unzweckmäßig hält; Stellungnahme der Professoren des öffentlichen Rechts zur Frage der Mittelinstanz in Ba.-Wü., BaWüVBl. 1973, S. 72; Rolf Wiese, Garantie der Gemeindeverbandsebene?, 1972, S. 46; w. Nachw. bei Dieter Blissenbach, Literaturverzeichnis zur Verwaltungsreform, NSDStT H. 31, S. 179.

Die Ersetzung des bisherigen kommunalen Gefüges durch eine Regionalstadt oder einen Regionalkreis wäre daher mit der in Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG enthaltenen institutionellen Rechtssubjektsgarantie nicht vereinbar und daher verfassungswidrig.

3. Städteverbandsmodell

Ähnlichen verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet auch das in Nordrhein-Westfalen für das Ruhrgebiet erörterte Städteverbandsmodell (471).

471) Vgl. dazu Die Problematik der "Städteverbände", Eildienst LKT NW 1971, S. 289 (290); Deutscher Landkreistag, Der Kreis in der Reform, Der Landkreis 1974, S. 330 (334); Innenminister des Landes NW, Ruhrgebietsvorschlag, 1972, S. 297 (301); Eberhard Schmidt-Aßmann, Der Städteverband als Modell kommunaler Neugliederung in Ballungsräumen, DÖV 1973, S. 109 m.w.Nachw. in Fnte. 3; Heinrich Siedentopf, Zur Konzeption einer territotialen Neugliederung im Ruhrgebiet, 1972, S. 70; Frido

Wagener, Kreisneugliederung an der Rheinachse, Speyer 1972, S. 249, 312 (Verbands-Stadt-Modell); ders., Modelle der Stadt-Umland-Verwaltung, FS Werner Weber, 1974, S. 957 (965); ders., Stadtverband Saarbrücken, 1977, S. 16 (21).

Die als Mehrzweckverbände mit indirekt gewählter Verbandsversammlung konzipierten Städteverbände, denen im Bereich der Planung, der Trägerschaft von öffentlichen Personennahverkehrs-Unternehmen, bei der oberzentralen Spitzenversorgung sowie bei Übernahme gesetzlicher Pflichtaufgaben, die eine erhebliche Verwaltungskapazität voraussetzen, wesentliche Funktionen übertragene werden sollen, führen zu einer erheblichen Einschränkung des Selbstverwaltungsrechts der beteiligten Groß- und Mittelstädte. Dies gilt besonders für den gesamten Bereich der kommunalen Planung, der weitgehend von den Städteverbänden beeinflußt wird (472).

472) Eberhard Schmidt-Aßmann, Der Städteverband als Modell kommunaler Neugliederung in Ballungsräumen, DÖV 1973, S. 109 (112), der seine Verwunderung darüber zum Ausdruck bringt, "mit welcher Leichtigkeit hier kommunale (nicht Kreis- oder Regional-)Entwicklungsplanung auf einen unstreitig über den einzelnen Mitgliedsstädten stehenden Verband verlagert wird".

Wegen der institutionellen Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG) findet eine Übertragung gemeindlicher Aufgaben auf die regionale Ebene dort ihre Grenze, wo die den Gemeinden verbleibenden Kompetenzen wesentlich unter die einer kreisangehörigen Stadt absinken (473).

473) Die Problematik der "Städteverbände", Eildienst LKT NW 1971, S. 289 (290).

Deshalb muß die Masse der gemeindlichen Aufgaben den verbandsangehörigen Städten verbleiben. Ein stärkerer Entzug gemeindlicher Kompetenzen ist besonders deshalb verfassungsrechtlich nicht vertretbar, weil der Städteverband eine nur indirekt gewählte und nicht eine aus unmittelbaren Volkswahlen hervorgegangene Verbandsversammlung hat (474).

474) Auf diesen Gesichtspunkt weist besonders Eberhard Schmidt-Aßmann, Der Städteverband, DÖV 1973, S. 109 (113) hin.

Auch deshalb wäre es unzulässig, die Planungs-, Finanz- und Personalhoheit vollständig auf die Städteverbände zu verlegen und den beteiligten Städten im wesentlichen nur Durchführungsaufgaben zu übertragen, wodurch eine Art Zwei-Stufen-Stadt entstehen würde. Es bleibt deshalb nur die Rückführung der Verbandskompetenz auf den Rahmen eines potentierten Zweckverbandes. Als Mehrzweckverband mit indirekt gewählter Verbandsversammlung ist der Städteverband nur dann verfassungsmäßig, wenn der den Mitgliedsstädten verbleibende Aufgabenbestand denen kreisangehöriger Städte inetwa entspricht (475).

475) So Eberhard Schmidt-Aßmann, Der Städteverband, DÖV 1973, S. 109 (114).

Der andere denkbare Weg, auch dem Städteverband Gemeindequalität zuzuerkennen und ihn mit einer direkt gewählten Vertretungskörperschaft auszustatten, ist nicht gangbar, weil damit eine echte Zwei-Stufen-Stadt geschaffen würde, die mit Rücksicht auf die institutionelle Garantie der gemeindlichen (Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG) und der gemeindeverbandlichen (Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG) kommunalen Selbstverwaltung verfassungsrechtlich nicht zulässig ist (476).

476) Vgl. zum Zwei-Stufen-Gemeindemodell Birgit Burmester, Organisatiorische und verfassungsrechtliche Gestaltungsmöglichkeiten gestufter Gemeinden, 1969, S. 102; Eberhard Schmidt-Aßmann, Der Städteverband, DÖV 1973, S. 109 (113).

Auch der in Nordrhein-Westfalen für das Ruhrgebiet erörterte Vorschlag des Innenministers NW zur Bildung von Städteverbänden ist daher in der vorgelegten Form mit der institutionellen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung nicht zu vereinbaren und daher verfassungswidrig.

Vierter Teil: Aus der objektiven Rechtsstellungsgarantie abgeleitete verfassungsrechtliche Vorgaben für die kommunale Funktionalreform als Anknüpfungspunkt für die Entwicklung verfassungsrechtlicher Zielangaben, Einzelmaßstäbe und Kontrollgrundsätze für Aufgabenverteilung und Aufgabenentzug im kommunalen Bereich

Nachdem erörtert worden ist, welche verfassungsrechtlichen Vorgaben für gesetzgeberische Verwaltungsreformen sich aus der institutionellen Rechtssubjektsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung ergeben und welche absoluten verfassungsmäßigen Schranken daraus für die Verwirklichung von Stadt-Umland-Modellen regionalen Zuschnitts abzuleiten sind, soll nunmehr der zweite Garantieinhalt des Art.28Abs.2 GG - die objektive Rechtsinstitutionsgarantie - und die daraus folgenden verfassungsrechtlichen Maßstäbe für die kommunale Funktionalreform untersucht werden. Während die institutionelle Rechtssubjektsgarantie darauf angelegt ist, den Bestand von Gemeinden und Gemeindeverbänden mit den wesentlichen Kreisaufgaben als Einrichtungen zu erhalten, schätzt die objektive Rechtsinstitutionsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung einen Bereich eigenverantwortlich wahrzunehmender Kompetenzen, die den Gemeinden und Gemeindeverbänden nicht entzogen werden dürfen. Dieser Garantieinhalt des Art. 28 Abs.2 GG betrifft also verfassungsrechtliche Schranken für den Aufgabenentzug und überhaupt die Aufgabenverteilung unter den Trägern kommunaler Selbstverwaltung und damit einen Themenkreis, dem sich die Funktionalreform neben der möglichen Bildung neuer kommunaler Organisationen im Schwerpunkt zuwendet.

§ 4

Verfassungsrechtliche Maßstäbe der kommunalen Gebietsreform als Anknüpfungspunkt

Fragt man nach verfassungsrechtlichen Maßstäben, die sich für diesen Teil der Funktionalreform aus Art.28 Abs.2 GG ableiten, so liegt es nahe, an die verfassungsrechtlichen Grundsätze und Prinzipien anzuknüpfen, die für die verfassungsgerichtliche Kontrolle der kommunalen Gebietsreform von Rechtsprechung und Literatur entwickelt worden sind. Dies gilt nicht nur deshalb, weil Maßnahmen der kommunalen Gebiets- und Funktionalreform sich vielfach überschneiden und in enger Beziehung zueinander stehen. Wichtiger ist noch, daß beide Reformen - bei aller Unterschiedlichkeit - dasselbe Schutzgut - die

kommunale Selbstverwaltung - betreffen und daher - nach einer ersten Einschätzung jedenfalls - mit den gleichen oder doch verwandten verfassungsrechtlichen Maßstäben zu beurteilen sein dürften. Um diese Fragen näher untersuchen zu können, scheint es zweckmäßig, mit den verfassungsrechtlichen Grundsätzen und Prinzipien zur kommunalen Gebietsreform zu beginnen, um von hier einen Ausgangspunkt für verfassungsrechtliche Maßstäbe zu nehmen, die der Gesetzgeber bei Aufgabenverlagerungen im kommunalen Bereich zu beachten hat. Da von einer Aufgabenneuordnung neben den Gemeinden auch die Gemeindeverbände betroffen sein können, sind auch für sie die verfassungsrechtlichen Maßstäbe bei der kommunalen Gebietsreform zu erörtern.

I.

Verfassungsrechtliche Maßstäbe bei der gemeindlichen Neugliederung

In einer umfangreichen Rechtsprechung, an der sich neben dem BVerfG (477)

477) Das BVerfG hat dabei an die Entscheidung des StGH für das Deutsche Reich v. 10./11. 12. 1929 - StGH 9.11.14. 15.16 u. 18/29 - RGZ 126, Anhang S. 14 angeknüpft; einen Bericht über die Rechtsprechung des BVerfG wird gegeben von Reinhard Granderath, Die kommunale Gebietsreform in der Praxis des BVerfG, DÖV 1972, S. 332.

die Staats- und Verfassungsgerichtshöfe der Länder Baden-Württemberg (478),

478) Vgl. von den veröffentlichten Entscheidungen insbesondere StGH Ba.-Wü., Urt. v. 6. 5. 1967 - GR 1/1966 - ESVGH 18, S. 1 (2); Urt. v. 8. 9. 1972 - GR 6/71 - (Landkreis Nürtingen), DÖV 1973, S. 163 (Grundsatzurteil zur Kreisreform); Urt. v. 14. 6. 1974 - GR 1/74 - DÖV 1975, S. 62; Urt. v. 15. 6. 1974 - GR 1/74 - DÖV 1975, S. 58 m.Anm. Alfred Katz; Urt. v. 14. 2. 1975 - GR 11/74 - (Neureut), DÖV 1975, S. 385 = NJW 1975, S. 1205 m. Anm. Hermann Weber, S. 1214 (Grundsatzurteil zur gemeindlichen Gebietsreform); Urt. v. 15.2.1975 - GR 17, 29, 61/74 - DÖV 1975, S. 530; Urt. v. 25.4.1975 - GR 6/74 - (Böblingen u. Sindelfingen), DÖV 1975, S. 500; Urt. v. 5. 6. 1975 - GR 26/74 - DÖV 1975, S. 532; Urt. v. 8. 5. 1976 - GR 2, 8/75 - NJW 1976, S. 2209; Urt. v. 4. 6. 1976 - GR 3/75 - NJW 1976, S. 2205. In den verfassungsgerichtlichen Verfahren um das Besondere

Gemeindereformgesetz sind erfolgreich gewesen die Beschwerden: Urt.v. 25.4.1975 - GR 6/74 - (Böblingen/Sindelfingen), DÖV 1975, S. 500 (fehlerhafte Anhörung); Urt.v. 15.2.1975 - GR 17, 29, 61/74 - (Weingarten/Baindt/Baienfurt), (Stadt-Umland-Problem im Bereich zweier großer Kreisstädte); Urt.v. 1.7.1976 - GR 12/75 - (Lauchringen) (Verwaltungsgemeinschaft/kommunales Demokratiegebot); Urt. v. 4.6.1976 - GR 16/75 - (Aldingen) (Verwaltungsgemeinschaft/kommunales Demokratiegebot); Urt.v.4.6.1976 - GR 15/75 - (Straßberg) (Verwaltungsgemeinschaft/kommunales Demokratiegebot); Urt.v.4.6.1976 - GR 3/75 -(Murg) (Verwaltungsgemeinschaft/kommunale Demokratiegebot); Urt.v.1.4.1976 - GR 68/74 -(Talheim) (Erforderlichkeitsprinzip/Altverwaltungsgemeinschaft/Systemgerechtigkeit); Urt.v.19.3.1976 - GR 67/74 -(Heudorf/Liptingen); Anhörungsfehler, 35 % Einwohner, 41 % Fläche); Urt. v. 6. 2. 1976 - GR 66/74 - (Ebringen) (Anhörung, 25 % Einwohner, 11 % Fläche.

Einen Überblick über die Rechtsprechung gibt Ulrich von Burski, Verfassungsfragen der Gemeindereform in der Rechtsprechung des StGH Ba.-Wü., DÖV 1976, S. 29; ders., Die Gemeindereform-Rechtsprechung des StGH Ba.-Wü., DÖV 1976, S. 810; vgl. ferner zu einer Bewertung der Rechtsprechung des StGH Ba.-Wü. Otto Bachof, Der Richter als Gesetzgeber?, FS Tübinger Juristenfakulät, 1977, S. 177; Werner Hoppe, Verfassungsrechtliche und verwaltungspolitische Aspekte der kommunalen Gebietsreform, StuGR 1973, S. 14 (15); ders., Die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs Ba.-Wü. zur kommunalen Gebietsreform, StuGB 1973, S. 115; zur Vertretungsberechtigung vgl. Wolfgang Bosse, Vertretungsberechtigte Organe, DÖV 1976, S. 34.

Bayern (479),

479) Vgl. von den veröffentlichten Entscheidungen VerfGH Bay., Urt. v. 15. 2. 1974 - 9 - VII- 72 - (Ingolstadt), DVBl. 1975, S. 28 m.w.Nachw.; Urt. v. 23. 1. 1976 - Vf 15 - VII - 73 - (Amberg - Sulzbach), VSpr. Bd. 27 (1976), Nr. 146 (S. 641);- Urt. v. 5. 7. 1977 - Vf 28 - V - 76 - NJW 1978, S. 773; vgl. zu den Entscheidungen auch Franz-Ludwig Knemeyer, Gebietsreform in Bayern, DÖV 1972, S. 346; Otto Werner, Aspekte des Rechtsschutzes bei der kommunalen Neugliederung in Bayern, BayVBl. 1976, S. 705.

Hessen (480),

480) StGH Hess., Urt. v. 11. 4. 1973 - P.Sp. 697 - DÖV 1973, S. 524; B. v. 15. 7. 1974 - P.Sp. 721 - ESVGH 25, S. 131 (132) (mit Ausführungen zur Rechtsnatur der Gebietsreformgesetze); Reinhard Hinkel, Die kommunale Gebietsreform in Hessen, DVBl. 1974, S. 496 (498).

Niedersachsen (481),

481) StGH Nds., Urt.v.23. 1. 1974,- StGH 3/72 - (Cuxhaven/Land Hadeln/Stade), OVGE 29, S. 512 = Nds.MBl. 1974, S. 367; Urt. v. 23. 1. 1974 - StGH 2/72 (Wolfsburg), OVGE 29, S. 504 = Nds.MBl. 1974, S. 361; Urt. v.

5. 4. 1974 - StGH 1/73 - (Soltau/Fallingbostel), OVGE 29, S. 504 = DVBl. 1974, S. 520 = Nds.MBl. 1974, S.1200, wobei der StGH Nds. seine Übereinstimmung mit den Prüfungsprozessen des VerfGH NW erklärt; vgl. auch Albert Nouvortne, Verwaltungs- und Gebietsreform in Nds., DÖV 1974, S. 518; Werner Thieme, Die Gebietsreform in Nds., DÖV 1969, S. 231; Werner Weber, Perspektiven zur Kreisreform in Nds., Der Landkreis 1974, S. 80.

Nordrhein-Westfalen (482),

482) Vgl. zu den veröffentlichten Urteilen insbesondere VerfGH NW, Urt. v. 24. 4. 1970 - VGH 13/69 - (Bonn), DVBl. 1970, S. 794 m.w.Nachw.; Urt. v. 2. 11. 1973 - VerfGH 17/72 - (Sennestadt), DVBl. 1974, S. 515; Urt. v. 7. 12. 1973 - VerfGH 11/72 - (Levern), DVBl. 1974, S. 518; Urt. v. 7. 12. 1975 - VerfGH 18/72 - (Nettelstedt), DVBl. 1974, S. 517; vgl. zu den Entscheidungen des VerfGH NW vor allem Werner Hoppe/Hans-Werner Rengeling, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, 1973, S. 32, 36, 69, 70, 81, 85, 105, 190; vgl. ferner Wolfgang Ballke, Umfang und Intensität der Verfassungsgerichtlichen Überprüfung von Gesetzen zur kommunalen Gebietsreform, 1955, S. 53; Dieter Bischoff, Kommunale Neugliederung und Selbstverwaltungsgarantie, 1972; Gerd Bocks, Der Rechtsschutz der Gemeinden in NW, 1970 m. Bespr. Werner Hoppe, DVBl. 1971, S. 838; Ernst Friesenhahn, Gedenkschrift Max Imboden, 1972, S. 115; Dieter Grosser, Gutachten zum Zusammenschluß der Stadt Sennestadt mit der Stadt Bielefeld, 1973, der sich besonders den Integrationsnachteilen zuwendet; Werner Hoppe, Über die Wirksamkeit des Rechtsschutzes bei der kommunalen Gebietsreform, Eildienst LKT NW 1971, S. 191; ders., Die kommunale Gebietsreform im Spannungsfeld von Neuordnungsmodellen und Einzelmaßnahmen, DVBl. 1971, S. 473; ders., Gutachten zum Zusammenschluß der Stadt Sennestadt mit der Stadt Bielefeld, 1972; ders., Gutachten zur kommunalen Neugliederung im Raum Kirchhellen, 1973; ders., Verfassungsrechtliche Maßstäbe zur Überprüfung von Neugliederungsgesetzen, StuGR 1973, S. 228; Heinz Köstering, Kommunale Neugliederung zwischen Planung und Verwirklichung, SKV 1974, S. 67 u. 99; Adalbert Leidinger, Die kommunale Gebietsreform in NW, Der Landkreis 1975, S. 467; Karl-Heinz Rothe, Die Aufgaben der kreisangehörigen Gemeinden, StuGB 1974, S. 4; Bernhard Schäfers, Stellungnahme Sennestadt, 1973; Klaus Stern/Herbert Bethge, Anatomie eines Neugliederungsverfahrens, 1977; Klaus Stern/Günter Püttner, Neugliederung der Landkreise NW, 1969; vgl. auch die in Fnte. 25 u. 27 gegebenen Nachw. Die Entwicklung der Rechtsprechung des VerfGH NW ist nachgezeichnet bei Werner Hoppe, Die Urteile des VerfGH NW zum Aachen-Gesetz, StuGR 1972, S. 257; ders., Entwicklungslinien in der Rechtsprechung des VerfGH NW zu kommunalen Gebietsänderungen, FG Wolfgang Hefermehl, 1972, S. 91; Bernhard Stüer, Sennestadt-Urteil, KPBl. 1973, S. 1112; ders., Die Urteile des VerfGH NW zum Bielefeld-Gesetz, StuGR 1974, S. 138; ders., Punktueller Gesetzesaufschub, StuGR 1974, S. 278; ders., Die einstweiligen

Anordnungen des VerfGH NW, Teil I, StuGR 1975, S. 24; Werner Hoppe/Bernhard Stüer, Die einstweiligen Anordnungen des VerfGH NW, Teil II, StuGR 1975, S. 46; Berhard Stüer, Mehrfachneugliederung und Vertrauensschutz, StuGR 1975, S. 109; ders., Verfassungsbeschwerden gegen Neugliederungsgesetze, StuGR 1975, S. 261; Werner Hoppe/Bernhard Stüer, Analyse des Meerbusch-Urteils, StuGR 1975, S. 371; dies., Analyse der neueren Rechtsprechung des VerfGH NW zur kommunalen Gebietsreform, StuGR 1976, S. 36; dies., Weitere Entwicklung der Rechtsprechung des VerfGH NW zur kommunalen Gebietsreform, Teil I, StuGR 1976, S. 183; dies., Weitere Entwicklung der Rechtsprechung des VerfGH NW zur kommunalen Gebietsreform, Teil II, StuGR 1976, S. 213; Bernhard Stüer, Weitere Entwicklung der Rechtsprechung des VerfGH NW zur kommunalen Gebietsreform, Teil III, StuGR 1976, S. 257; ders., Verfassungsbeschwerde durch aufgelösten Gemeindeverband, NJW 1976, S. 1925; ders., Abwägungsgebot, Mehrfachneugliederung und Vertrauensschutz, DVBl. 1977, S. 1; ders., Verfassungsfragen der Gebietsreform, DÖV 1978, S. 78 m. Nachw. der Entscheidungen des VerfGH NW 1975 - 1977.

Rheinland-Pfalz (483)

483) Vgl. von den veröffentlichten Entscheidungen VerfGH Rh.-Pf., Urt. v. 17. 4. 1969 - VGH 2/69 - DVBl. 1969, S. 799 = AS 11, S. 73; Urt. v. 5. 5. 1969 - VGH 3/69 - DVBl. 1970, S. 799 = AS 11, S. 201 = DÖV 1970, S. 198; Urt. v. 5. 5. 1969 - VGH 36/69 - DVBl. 1970, S. 780; Urt. v. 12.5. 1969 - VGH 36/69 - AS 11, S. 206; Urt. v. 7. 7. 1969 - VGH 38/69 - VerwRspr. Bd. 22 (1971), S. 392; Urt. v. 14. 12. 1970 - VGH 4/70 - DVBl. 1971, S. 497; Urt. v. 22. 12. 1969 - VGH 43/69 - AS 11, S. 280; Urt. v. 14. 12. 1970 - VGH 4/70 - AS 12, S. 239; Urt. v. 8. 12. 1971 - VGH 10/70 - DVBl. 1972, S. 782; Urt. v. 5. 7. 1971 - VGH 21/70 - AS 12, S.320; vgl. auch Hans Günther Dehe, Neugliederung der Landkreise in Rh.-Pf., Der Landkreis 1969, S. 10; Ernst Friesenhahn, Gedenkschrift Max Imboden, 1972, S. 115 (132); Walter Hofmann, Gesichtspunkte für die Neubildung von Gemeinden und Verbandsgemeinden, DVBl. 1969, S. 776 (777); Jürgen Salzwedel, Zur verfassungsgerichtlichen Nachprüfung von Willkür, DÖV 1969, S. 546; Hans Schäfer, Gebietsreform, AfK Jg. 8 (1969), S. 249; Gerhard Seibert, Selbstverwaltungsgarantie, 1971, S. 60.

und des Saarlandes (484)

484) Vgl. VerfGH Saarl., v. 29. 4. 1974 - Lv 8/74 - AS 14, S. 122; Urt. v. 26. 6. 1974 Lv 8/74 - NJW 1974, S. 1995; Urt. v. 18. 12, 1974 - Lv 7/74 - (Stadtverband Saarbrücken), abgedruckt bei Franz-Ludwig Knemeyer, Grundsatzentscheidungen zur Einkreisung kreisfreier Städte, AfK Jg. 15 (1976), S. 85 = Eildienst LKT NW 1975, S.42; vgl. auch Peter Krause, Die Gebiets- und Verwaltungsreform im Saarland, AfK Jg. 13 (1974), S. 377; vgl. zur kommunalen Gebietsreform in Schleswig-Holstein

VG Schleswig, Urt. v. 18. 4. 1969 - 8 A 166/68 - SchlHA 1970, S. 161.

beteiligt haben (485),

485) Die Verfassungsbeschwerde zum BVerfG, die Gemeinden und Gemeindeverbände gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 d GG § 91 S. 1 BVerfGG mit der Behauptung erheben können, daß ein Gesetz des Landes die Vorschrift des Art. 28 GG verletze, ist gem. § 91 S. 2 BVerfGG ausgeschlossen, soweit eine Beschwerde wegen Verletzung des Rechts auf Selbstverwaltung nach Landesrecht beim Landesverfassungsgericht erhoben werden kann. Diese Rechtsschutzmöglichkeit zu den Staats- und Verfassungsgerichtshöfen der Länder ist für die Gemeinden in Bayern sowie für die Gemeinden und Gemeindeverbände in Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und im Saarland eröffnet. Vgl. Werner Hoppe/Hans-Werner Rengeling, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, 1973, S. 33.

sowie in einer kaum noch übersehbaren Literatur (486)

486) Vgl. dazu vor allem die Nachw. bei Werner Hoppe/Hans-Werner Rengeling, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, 1973, S. 31 ff, 43 ff, 78 ff, 85 ff, 105 ff sowie oben in Fnte. 25 u. 27 sowie ferner Jürgen Hesse, Materielle Beschränkungen der gesetzgeberischen Freiheit bei der Neugliederung, 1971; Werner Hoppe, Verfassungsrechtliche Grenzen des Gesetzgebers bei der kommunalen Gebietsreform, StuGR 1971, S. 278, der die Neugliederungsgesetze als Planungsgesetze, Modellgesetze, Reihengesetze, Integrations- und Ausgleichsgesetze kennzeichnet; ders., Aktuelle Probleme der kommunalen Neugliederung, 1973, S. 123; ders., Verfassungsrechtliche und verwaltungspolitische Aspekte der kommunalen Gebietsreform, StuGR 1973, S. 14; ders., Verfassungsrechtliche Maßstäbe zur Überprüfung von Neugliederungsgesetzen, StuGR 1973, S. 228; ders., Verfassungsrechtliche Maßstäbe zur Überprüfung von Neugliederungsgesetzen, Kettwiger Gespräche, 1973;Hans Meyer, Die kommunale Neuordnung als verfassungsgerichtliches Problem, DÖV 1971, S. 801; Hans-Werner Rengeling, Die verfassungsgerichtliche Überprüfung von Gesetzen zur kommunalen Gebietsreform, Der Landkreis 1974, S. 52;;Ulrich Scheuner, Zur Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung, AfK Jg. 12 (1973), S. 1 (16 m.w.Nachw. in Fnte. 40 u. 41); Gerhard Seibert, Selbstverwaltungsgarantie, 1971, S. 9; Klaus Stern, Staatsrecht I, § 12, 1977, S. 293 (307 m.w.Nachw. in Fnte. 53); Werner Thieme, Selbstverwaltungsgarantie und Gemeindegröße, DVBl. 1966, S. 325; Carl Hermann Ule, Maßnahmen der Verwaltungsreform und ihre gerichtliche Überprüfung, FS Gebhard Müller, 1970, S. 529.

sind die verfassungsrechtlichen Maßstäbe für die gerichtliche Kontrolle der gemeindlichen Gebietsreform entwickelt und ausgebreitet worden.

1. Ausgangspunkte

Einigkeit besteht darüber, daß die Gemeinden nicht institutionell beseitigt, wohl aber individuell aufgelöst werden dürfen, die einzelne Gemeinde also keinen absoluten Bestandsschutz genießt (487).

487) Vgl. dazu insgesamt Werner Hoppe/Hans-Werner Rengeling, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, S. 11, 31, 63, 64, 78, 85, 105; VerfGH Ba.-Wü., Urt. v. 14.2. 1975 - GR 11/74 - NJW 1975, S. 1205; StGH Nds., Urt. v. 4. 5. 1974 - StGH 1/73 - DVBl. 1974, S. 520 mit dem Hinweis darauf, daß dies keine völlige Schutzlosigkeit bedeutet; VerfGH NW, Urt. v. 24. 4. 1970 - VGH 13/69 - (Bonn), DVBl. 1970, S. 794; vgl. ferner Gerhard Seibert, Gemeindliche Selbstverwaltung, 1966, S. 1 ff.

Auch ist weitgehend unbestritten (488),

488) A.A. Ernst Friesenhahn, Gedenkschrift Max Imboden, 1972, S. 115; Michael Ronellenfitsch, Zur Verfassungsmäßigkeit der Landkreisreform in Ba.-Wü., DÖV 1972, S. 191.

daß der Gesetzgeber bei gemeindlichen Neugliederungsmaßnahmen gleichwohl verfassungsrechtlichen Bindungen unterliegt - Bindungen, die sich aus dem Gemeinwohlprinzip und dem Anhörungsgebot ergeben (489).

489) Vgl. dazu Werner Hoppe/Hans-Werner Rengeling, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, 1973, S. 85; vgl. neben den vorstehenden Nachw. etwa auch VerfGH Rh.-Pf., Urt. v. 14. 12. 1970 - VGH 4/70 - AS 12, S. 239 (247); Herbert Bethge, Der Umfang des Prüfungsmaßstabs des BVerfG im Verfahren der kommunalen Verfassungsbeschwerde, DÖV 1972, S. 155 (159 m.w.Nachw.); Gerhard Seibert, Selbstverwaltungsgarantie, 1971, S.58; Klaus Stern/Günter Püttner, Grundfragen zur Verwaltungsreform im Stadtumland, 1969, S. 36.

1.1 Gemeinwohlvorbehalt

Ausgangspunkt für die verfassungsgerichtliche Kontrolle ist das Gemeinwohlprinzip, dem jede staatliche Tätigkeit verpflichtet ist und aus dem sich für die gemeindliche Gebiets-

reform zahlreiche instrumentale, prozedurale und finale Maßstäbe (490)

490) Vgl. dazu Werner Hoppe/Hans-Werner Rengeling, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, 1973, S. 105; Werner Hoppe, Planung und Pläne in der verfassungsgerichtlichen Kontrolle, FS BVerfG, 1976, S. 663 (691); Hans-Werner Rengeling, Die verfassungsrechtliche Überprüfung von Gesetzen zur kommunalen Gebietsreform, Der Landkreis 1974, S. 52; vgl. auch Herbert Scholtissek, Gutachten 1968, S. 1 ff.

ableiten.

Das öffentliche Wohl (Gemeinwohl, öffentliches Interesse) ist - so etwa der VerfGH NW - ein "wertbezogener, ausfüllungsbedürftiger Rechtsbegriff, der eine Vielzahl von Zielen und Zwecken deckt. Die Bindung des Gesetzgebers an das öffentliche Wohl bedeutet daher nicht, daß ihm - abgesehen von Willkürverbot und Systemgerechtigkeit (491) -

491) Ergänzungen vom Verf.

die Verwirklichung bestimmter Neugliederungsziele oder -prinzipien aufgegeben sei. Vielmehr ist es seine Aufgabe, innerhalb des von der Verfassung gesteckten ... Rahmens selbst die Ziele der von ihm vorzunehmenden kommunalen Neuordnung zu bestimmen und die von ihm zur Verwirklichung dieser Ziele für erforderlich gehaltenen Einzelregelungen zu treffen. Das öffentliche Wohl ist gewahrt, solange Ziele angestrebt und Regelungen getroffen werden, die dem Staat und seinen Gebietskörperschaften im ganzen mehr nützen als schaden" (492).

492) Vgl. zur Gemeinwohlprüfung bereits StGH für das Deutsche Reich, Urt. v. 10./11. 12. 1929 - StGH 9, 11, 14, 15, 16 u. 18/29 - RGZ 126 Anhang S. 14 (24); StGH Ba.-Wü., Urt. v. 8. 9. 1972 - GR 6/71 - DÖV 1973, S. 163; Urt. v. 14. 12. 1975 - GR 11/74 - NJW 1975, S. 1205; VerfGH Bay., B. v. 15. 2. 1974 - Vf. 9 - VII - 72 - DVBl. 1975, S. 28 (29, 33); Urt. v. 23. 1. 1976 - Vf. 15 - VII - 73 - VerwSpr. Bd. 27 (1976) Nr. 146 (S. 641, 648); Urt. v. 5. 7. 1977 - Vf. 28 - VII - 76 - NJW 1978, S. 773; VerfGH NW in ständiger Rechtsprechung, vgl. bereits Urt. v. 7. 7. 1956 - VGH 5/55 - OVGE 11, S. 149 (151); VerfGH Rh.-Pf., Urt. v. 17. 4. 1969 - VGH 2/69 - AS 11, S. 73 (81 m.w.Nachw.); vgl. auch Erich Becker, Öffentliche Interessen und öffentliches Wohl, 1968, S. 73; Walter Bückmann, Ziele, Mittel und Methoden der Verwaltungsreform, StuGR 1975, S. 50; Hubert Görg, Rechtsschutz im Eingemeindungsverfahren, DVBl. 1966,

S. 329 (332); Werner Hoppe, Verfassungsrechtliche Grenzen des Gesetzgebers bei der kommunalen Gebietsreform, StuGR 1971, S. 278 (281), der die Bindung des Gesetzgebers an Prinzipien der Sach- und Zweckgerechtigkeit herausstellt; Herbert Scholtissek, Verfassungsprobleme zur Eingemeindung, DVBl. 1968, S. 825 (829); Otfried Seewald, Juristische und verwaltungswissenschaftliche Maßstäbe in der kommunalen Gebietsreform, Die Verwaltung Bd. 6 (1973), S. 389 (392); Carl Hermann Ule, Allgemeines Wohl und öffentliche Interessen, 1968, S. 129.

Die verfassungsgerichtliche Prüfung erstreckt sich insbesondere darauf, ob die gesetzliche Maßnahme dem öffentlichen Wohl und den hieran orientierten konkreten Zielen des Gesetzgebers dient, ob sie wegen der Gleichwertigkeit einer die Beschwerdeführerin weniger belastenden Alternativlösung etwa nicht erforderlich ist und ob die mit der gesetzlichen Maßnahme eintretenden Nachteile, insbesondere der Beeinträchtigung der örtlichen Verbundenheit der Einwohner, nicht außer Verhältnis stehen zu den Vorzügen der gesetzlichen Maßnahme. Bei dieser Prüfung sehen sich die Staats- und Verfassungsgerichtshöfe an die Erwägungen und Wertungen des Gesetzgebers gebunden, sofern sie nicht offensichtlich fehlerhaft oder eindeutig widerlegbar sind. Die Zweckmäßigkeit der gefundenen Lösung wird von den Gerichten nicht geprüft (493).

493) Vgl. dazu die Nachw. bei Bernhard Stüer, Verfassungsfragen der Gebietsreform, DÖV 1978, S. 78 (83).

1.2 Kontrolldichte

Das zentrale Problem bei der gerichtlichen Prüfung kommunaler Neuordnungsmaßnahmen besteht darin, wie weit der Gerichtshof bei seinen Entscheidungen in den (politischen) Wertungs- oder Gestaltungsraum des Gesetzgebers eindringen darf oder - anders ausgedrückt - welche richterliche Zurückhaltung im Blick auf diese autonomen (kontrollfreien) Entscheidungsräume des Gesetzgebers (494)

494) Vgl. dazu Bernhard Stüer, Zum autonomen (kontrollfreien) Entscheidungsraum von Gesetzgeber und Verwaltung, DVBl. 1974, S. 314.

geboten ist. Die zahlreichen Entscheidungen der Staats- und Verfassungsgerichtshöfe gestatten dazu keine einheitliche

Aussage, weil die Intensität der gerichtlichen Kontrolle (Kontrolldichte) zum Teil nicht unerhebliche Unterschiede aufweist und vielfach durch starke Kursausschläge gekennzeichnet ist (495).

495) Vgl. dazu etwa StGH Ba.-Wü., Urt. v. 8. 9. 1972 - GR 6/71 - (Landkreis Nürtingen), DÖV 1973, S. 163 (164); VerfGH Bay., B. v. 15. 2. 1974 - Vf. 9 - VII - 72 - (Ingolstadt), DVBl. 1975, S. 28 (29, 33); Urt. v. 5. 7. 1977 - Vf. 28 - V - 76 - NJW 1978, S. 773; VerfGH NW, Urt. v. 10. 9. 1959 - VGH 3/58 - DÖV 1959, S. 457 m. Hinweis auf die Rspr. des BVerfG; Urt. v. 24. 4. 1970 - VGH 13/69 - DVBl. 1970, S. 794 (796); Urt. v. 2.11. 1973 - VGH 17/72 - (Sennestadt), DVBl. 1974, S. 515; VerfGH Rh.-Pf., Urt. v. 5. 5. 1969 - VGH 29/69 - DÖV 1970, S. 198 (200); Urt. v. 14. 12. 1970 - VGH 4/70 - AS 12, S. 239 (248); vgl. ferner Otto Bachof, Der Richter als Gesetzgeber?, FS Tübinger Juristenfakultät, 1977, S. 177; Wolfgang Ballke, Umfang und Intensität der verfassungsgerichtlichen Überprüfung, 1975, S.211 u. 213; Hans Albert Berkenhoff, Zum kommunalpolitischen Geschäftsverlauf, StuGR 1975, S. 351, der sich für eine stärkere Kontrolldichte der Rechtsprechung einsetzt: "Dem Rechtsstaat bekommt ja gelegentlich ein kräftiger Rechtsspruch sehr gut und der Bürger hat es dem Kammergericht in Berlin bis heute nicht vergessen, daß es dem Müller von Sanssouci gegen den Landesvater zu seinem Recht verhalf"; Rüdiger Breuer, Legislative und administrative Prognoseentscheidungen, Der Staat Bd. 16, (1977), S. 21 (22 m.w.Nachw. in Fnte. 7 u. 10); Hubert Görg, Nochmals: Der Rechtsschutz im Eingemeindungsverfahren, DVBl. 1969, S. 772; Christian-Friedrich Menger, Höchstrichterliche Rechtsprechung zum Verwaltungsrecht, VerwArch. Bd. 50 (1959), S. 271 (285), der sich dagegen ausspricht, auf diesem Gebiet einen rechtsfreien, unkontrollierten Raum bestehen zu lassen; Eberhard Schmidt-Aßmann, Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, VVDStRL Bd. 34 (1976), S. 221 (252 m.w.Nachw. in Fnte. 107, 108 u. 109); Friedrich E. Schnapp, Zuständigkeitsverteilung zwischen Kreis und kreisangehörigen Gemeinden, 1973, S. 4 m.w.Nachw. in Fnte. 18.

Auch ist der Stellenwert verwaltungswissenschaftlicher Überlegungen, auf denen die Gebietsreform in weiten Teilen beruht (496),

496) Vgl. dazu Frido Wagener, Neubau der Verwaltung, 1969 mit Besprechung von Günter Püttner, Die Verwaltung 1971, S. 98; ders., Überlegungen aus der Sicht der Verwaltungswissenschaft, 1973, S. 24.

für die verfassungsgerichtliche Prüfung von Neugliederungsentscheidungen noch weitgehend ungeklärt.

Die Versuche, das auf einer Operationalisierung (497)

497) Werner Hoppe/Hans-Werner Rengeling, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, 1973, S. 59; Peter Oberndorfer, Strukturprobleme des Raumordnungsrechts, Die Verwaltung 1972, S. 257; Otfried Seewald, Juristische und verwaltungswissenschaftliche Maßstäbe in der kommunalen Gebietsreform, Die Verwaltung Bd. 6 (1973), S. 389.

der Neugliederungsentscheidung beruhende systemanalytische Bewertungsverfahren für die verfassungsgerichtliche Beurteilung fruchtbar zu machen (498),

498) Vgl. etwa Werner Hoppe, Gutachten zum Zusammenschluß der Stadt Sennestadt mit der Stadt Bielefeld, 1972; Frido Wagener, Maßstäbe für die kommunale Neugliederung in der Ballungsrandzone, StuGR 1973, S. 237.

haben von den Gerichten bisher keine Anerkennung erfahren (499).

499) Vgl. etwa VerfGH NW, Urt. v. 2. 11. 1973 - VerfGH 17/72 - (Sennestadt), DVBl. 1974, S. 515, der eine verfassungsrechtliche Verortung des systemanalytischen Bewertungsverfahrens vermissen läßt und zudem eine nur noch "skelettierte Schaden-Nutzen-Bilanz" vornimmt, vgl. Bernhard Stüer, Sennestadt-Urteil - ein Kurswechsel?, KPBl. 1973, S. 1112 (1113 u. 1114).

2. Anhörungsgebot mit Begründungspflicht

Bei dieser Ausgangslage kommt den prozeduralen Maßstäben, in deren Mittelpunkt das Anhörungsgebot steht, bei verfassungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren eine besondere Bedeutung zu. Die sorgfältige Abwägung aller für und gegen ein Neugliederungsvorhaben sprechenden Gründe ist nur auf der Grundlage einer Anhörung möglich, die den wesentlichen Inhalt des Neugliederungsvorhabens mit allen wesentlichen Gründen für die in ihm enthaltenen Einzelmaßnahmen der betroffenen Gebietskörperschaft bekanntgibt (500).

500) StGH Ba.-Wü., Urt. v. 8. 9. 1972 - GR 6/71 - (Landkreis Nürtingen), DÖV 1973, S. 163 (164); Urt. v. 14.2.1975 - GR 11/74 - (Neureut), NJW 1975, S. 1205 = DÖV 1975, S. 385; Urt. v. 25. 4. 1975 - GR 6/74 - (Böblingen und Sindelfingen), DÖV 1975, S. 500; Urt. v. 5. 6. 1975 - GR 26/74 - DÖV 1975, S. 532 (keine Bürgeranhörung zum Gemeindenamen); Urt. v. 6. 2. 1976 - GR 66/74 - (Ebrin-

gen), A.U., S. 39 (erneute Anhörung bei wesentlicher Änderung des Neugliederungsvorschlags im Gesetzgebungsverfahren); Urt. v. 19. 3. 1976 - GR 67/74 (Heudorf/Liptingen), A.U., S. 41 m.w.Nachw.; Urt. v. 1. 4. 1976 - GR 68/74 - (Talheim), A.U., S. 28 (Anhörung der aufnehmenden Gemeinde); VerfGH Bay., Urt. v. 15.2.1974 - Vf. 9 - VII - 72 - (Ingolstadt), DVBl. 1975, S. 28 (29, 35 m.w.Nachw.); Urt. v. 5. 7. 1977 - Vf. 28 - V - 76 - NJW 1978, S. 773; StGH Nds., Urt. v. 4. 5. 1974 - StGH 1/73 - (Soltau/Fallinghostel), DVBl. 1974, S. 520; VerfGH NW, Urt. v. 24. 4. 1970 - VGH 13/69 - (Bonn), DVBl. 1970, S. 794 (795); Urt. v. 13. 9. 1975 - VerfGH 43/74 - NJW 1976, S. 231; VerfGH Rh.-Pf., Urt. v. 17. 4. 1969 - VGH 2/69 - AS 11, S. 73 = DÖV 1969, S. 560; Urt. v. 5. 5. 1969 - VGH 3/69 - AS 11, S. 201 (203) = DVBl. 1970, S. 779; Urt. v. 5. 5. 1969 - VGH 29/69 - AS 11, S. 118 (134); Urt. v. 22. 12. 1969 - VGH 43/69 - AS 11, S. 280; Urt. v. 14. 12. 1970 - VGH 4/70 - AS 12, S. 239 (247); Urt. v. 5. 7. 1971 - VGH 21/70 - AS 12, S. 320; VerfGH Saarl., Urt. v. 29.4.1974 - Lv 8/74 - AS 14, S. 122 = NJW 1974, S. 1995; vgl. ferner Werner Hoppe/Hans-Werner Rengeling, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, 1973, S. 147 m.w.Nachw. Fritz Ossenbühl, Rechtliches Gehör und Rechtsschutz im Eingemeindungsverfahren, DÖV 1969, S. 548 (549), der die Anhörungspflicht als korrespondierendes Merkmal zur gesetzgeberischen Gebietsverfügungshoheit erklärt; Gerhard Seibert, Selbstverwaltungsgarantie, 1971, S. 41; Carl Hermann Ule/Hans-Werner Laubinger, Rechtliches Gehör bei Gebietsänderungen und gerichtlicher Rechtsschutz, DVBl. 1970, S. 760.

Es ist allerdings nicht erforderlich, daß der Gebietskörperschaft alle Einzelheiten des Neugliederungsvorhabens mitgeteilt werden. Da eine Anhörung nur soweit erforderlich ist, als die beabsichtigte Maßnahme das Selbstverwaltungsrecht der Gebietskörperschaft zu beeinträchtigen geeignet ist, kann eine Anhörung entfallen, wenn und soweit eine gesetzliche Maßnahme das Selbstverwaltungsrecht der Gebietskörperschaft nicht berührt (501).

501) VerfGH NW, Urt. v. 9. 4. 1976 - VerfGH 24/74 - (Gescher/Kreis Coesfeld), DVBl. 1977, S. 46 = NJW 1976, S. 2211.

Die verfassungsgerichtliche Kontrolle einer ordnungsgemäßen gesetzgeberischen Abwägung kann nur gelingen, wenn dem Gerichtshof die wesentlichen Elemente der Abwägung erkennbar sind und sie Gegenstand des ordnungsgemäßen Anhörungsverfahrens waren. Der Gesetzgeber ist daher zu einer Begründung seiner Entscheidungen verpflichtet (Begründungsgebot) (502).

502) So VerfGH NW, Urt. v. 8. 5. 1976 - VerfGH 65/74 - (Buir/Blatzheim/Manheim), DVBl. 1977, S. 46 = NJW 1976, S. 2209 = StuGR 1976, S. 179 mit Besprechung Werner Hoppe/Bernhard Stüer, Weitere Entwicklung der Rechtsprechung des VerfGH NW zur kommunalen Gebietsreform, Teil I, Begründungszwang bei Neugliederungsgesetzen, StuGR 1976, S. 183; vgl. ferner Klaus Stern, Der Kreis, Bd. 1, 1972, S. 156 (173); Klaus Stern/Günter Püttner, Grundfragen zur Verwaltungsreform im Stadtumland, 1969, S. 38, die von einem Begründungszwang, Ermittlungszwang und Rechtfertigungszwang des Gesetzgebers bei kommunalen Neugliederungsmaßnahmen ausgehen; a.A. StGH Ba.-Wü., Urt. v. 14. 2. 1975 - GR 11/74 - (Neureut), DÖV 1975, S. 385 (390), der gesetzliche Neugliederungsmaßnahmen nicht dem für Verwaltungsakte geltenden Begründungsgebot unterwerfen will.

Weicht der Gesetzgeber von begründeten Vorschlägen des Innenministers oder der Landesregierung ab, indem er nicht näher begründeten Abänderungsanträgen entspricht, so müssen die wesentlichen Gründe der Abweichung, die zur Annahme der gesetzlichen Lösung geführt haben, in den Materialien erkennbar gemacht werden.

3. Motivkontrolle

Einer uneingeschränkten verfassungsgerichtlichen Kontrolle auf ihre Gemeinwohlkonformität unterliegen die Motive des Gesetzgebers, der seine Zielvorstellungen und Beweggründe am öffentlichen Wohl auszurichten hat (503).

503) VerfGH Ba.-Wü., Urt. v. 8. 9. 1972 - GR 6/71 - DÖV 1973, S. 163; VerfGH Bay., Urt. v. 5. 7. 1977 - Vb. 28 - V - 76 - NJW 1978, S. 773; VerfGH NW, Urt. v. 24. 4. 1970 - VGH 13/69 - DVBl. 1970, S. 794 (796).

Der Gesetzgeber darf allerdings nach der Rechtsprechung auf die Erreichbarkeit bestimmter Mehrheitsentscheidungen und die politische Durchsetzbarkeit bestimmter Lösungen Rücksicht nehmen. Sie stelle im System der parlamentarischen Demokratie keinen sachfremden Beweggrund dar. Auch Koalitionsabsprachen, Stimmabgabeempfehlungen und Fraktionsabstimmungen seien zulässige Verfahren im Rahmen parlamentarischer Willensbildung. Sie seien als solche nicht geeignet, eine sachwidrige Zwecksetzung des Gesetzgebers zu beweisen (504).

504) StGH Ba.-Wü., Urt. v. 8. 9. 1972 - GR 6/71 - DÖV 1973, S. 163; Urt. v. 8. 9. 1972 - GR 6/71 - DÖV 1973, S.163

(164); Urt. v. 14. 2. 1975 - GR 11/74 - DÖV 1975, S.385 (391); VerfGH NW, Urt. v. 2. 11. 1973 - VerfGH 17/72 - (Sennestadt), DVBl. 1974, S. 515 (516); Urt. v. 15.3. 1975 - VerfGH 11/74 - (Walsum), OVGE 30, S. 285 m. Hinweis auf die Zulässigkeit der "Paketbildung" und der Absprachen im sog."Zehnerclub"; vgl. auch Bernhard Stüer, Verfassungsfragen der Gebietsreform, DÖV 1978, S. 78 (85 m.w.Nachw. in Fnte. 109 - 113).

4. Zielkontrolle mit Verbesserungsgebot und Schaden-Nutzen-Bilanz

Neben den Motiven des Gesetzgebers werden auch seine Zielvorstellungen, an denen die einzelne Neugliederungsentscheidung ausgerichtet ist, auf ihre Gemeinwohlkonformität geprüft (505).

505) Vgl. etwa StGH Ba.-Wü., Urt. v. 8. 9. 1972 - GR 6/71 - (Landkreis Nürtingen), DÖV 1973, S. 163 (164); Urt. v. 14. 2. 1975 - GR 11/74 - (Neureut), DÖV 1975, S.385 = NJW 1975, S. 1205; VerfGH Bay., B. v. 15. 2. 1974 - Vf. 9 - VII - 72 - DVBl. 1975, S. 28 (33); StGH Nds., Urt. v. 4. 5. 1974 - StGH 1/73 - (Soltau/Fallingbostel), OVGE 29, S. 504 = DVBl. 1974, S. 520 (521); VerfGH NW, Urt. v. 2. 11. 1973 - VerfGH 17/72 - (Sennestadt), OVGE 28, S. 307 = DVBl. 1974, S. 515; Urt. v. 7.12.1973 - VerfGH 11/72 - (Levern), DVBl. 1975, S. 518 (519); vgl. auch Hermann Soell, Gebietsreform im Stadtumland und Verfassungsrecht, BayVBl. 1977, S. 1; Bernhard Stüer, Verfassungsfragen der Gebietsreform, DVBl. 1978, S. 78 (85) m.w.Nachw.

Dem Gesetzgeber ist zwar von der Verfassung kein bestimmtes Gliederungskonzept aufgegeben. Jede Gebietsreform hat jedoch nach der Rechtsprechung der Staats- und Verfassungsgerichtshöfe zu einer Verbesserung der kommunalen Strukturen beizutragen. Verfassungswidrig würde es sein - so der VerfGH NW -, "Ziele zu verwirklichen oder Sachverhalte herbeizuführen, die dem Staat und seinen Gebietskörperschaften im ganzen mehr schaden als nützen" (Schaden-Nutzen-Bilanz) (506)

506) VerfGH NW, Urt. v. 2. 11. 1973 - VerfGH 17/72 - (Sennestadt), DVBl. 1975, S. 515.

- eine Beurteilung, die bei den oft unterschiedlichen Reformkonzepten zur kommunalen Neugliederung (507)

507) Vgl. neben den Nachw. in Fnte. 485 Hans Albert Berkenhoff, Gebietsreform in den Bundesländern, Der Städtebund 1970, S. 256; Manfred Bormann, Sozialstaats-

postulat, Raumordnung und Verwaltungs- und Gebietsreform, 1973; Paul Feuchte, Neugliederung, DÖV 1968, S. 456; Dieter Grafe, "Die Kettwiger Gespräche", StuGR 1973, S. 187; Grundfragen der Gebiets- und Verwaltungsreform, 1973 mit den dort enthaltenen Beiträgen; Rainer Hartmann, Gesetzgeber und Verwaltungsreformen, 1973; Friedrich-Adolf Jahn, Kreis und kreisfreie Stadt in der Gebietsreform, Der Landkreis 1969, S. 351; Adalbert Leidinger, Grundsätze und Ergebnisse der kommunalen Neugliederung, Der Landkreis 1974, S. 392; Wolfgang Loschelder, Kommunale Selbstverwaltungsgarantie, 1976, m. Bespr. Werner Hoppe, DVBl. 1977, S. 745; Hans-Werner Rengeling, Verwaltungswissenschaftliche Grundlagen der kommunalen Gebietsreform, DVBl. 1976, S. 352; Jürgen Schmude, Besinnung nach der kommunalen Gebietsreform, StuGB 1976, S. 238; Roman Schnur, Strategie und Taktik bei Verwaltungsreformen, 1966; ders., Zeit für Reform, 1967.

auch nach einer Gerichtsentscheidung vielfach umstritten bleibt (508).

508) Vgl. die Nachw. in Fnte. 27.

Wegen des eigenverantwortlichen (kontrollfreien) gesetzgeberischen Entscheidungs- und Wertungsspielraums haben sich die Staats- und Verfassungsgerichtshöfe darauf beschränkt, die Zielvorstellungen und Gliederungskonzepte des Gesetzgebers nur dann für mit der Verfassung unvereinbar zu erklären, wenn ein Gemeinwohlverstoß eindeutig zutage tritt, wobei auch hier erhebliche Kursschwankungen in der Rechtsprechung feststellbar sind (509).

509) Vgl. etwa VerfGH NW, Urt. v. 2. 11. 1973 - VerfGH 17/72 - (Sennestadt), DVBl. 1975, S. 515 einerseits und Urt. v. 6. 12. 1975 - VerfGH 39/74 - (Monheim), NJW 1976, S. 1198 = Mitt.NW StuGB 1/76; Urt. v. 6. 12.1975 - VerfGH 13/74 - (Gladbeck/Kirchhellen), Mitt.NW StuGB 1/1976; Urt. v. 6. 12. 1975 - VerfGH 62/74 - (Wesseling), DVBl. 1976, S. 393 = Mitt. NW StuGB 1/1976 andererseits.

5. Kontrolle der Sachverhaltsermittlungen

Eine sachgerechte Neugliederungsentscheidung setzt eine umfassende Kenntnis des Gesetzgebers von allen erheblichen Umständen, insbesondere ein zutreffendes und vollständiges Bild von den Interessen der betroffenen Gebietskörperschaften, voraus. Deshalb wird der Sachverhalt, soweit er für die gesetzgeberische Entscheidung wesentlich ist, in tatsächlicher Hinsicht uneingeschränkt geprüft. Wegen der Vorbewer-

tung durch Ministerien und Landesregierungen und der dadurch gegebenen Beschränkung des Entscheidungsraumes des Gesetzgebers und der auf die Prüfung eindeutiger Fehler im Bereich der gesetzgeberischen Wertungen, Erwägungen und Prognosen beschränkten verfassungsgerichtlichen Kontrolle muß die Informationsbasis des Gesetzgebers in allen wesentlichen Fragen möglichst breit gehalten werden. Zwar ist eine bis ins Detail gehende Auseinandersetzung mit allen Gesichtspunkten und Einwendungen nicht erforderlich, die Rechtsprechung verlangt jedoch, daß der erhebliche Sachverhalt vollständig und sorgfältig ermittelt, aufgenommen, bewertet und bei der Neugliederungsentscheidung verarbeitet wird (510).

510) Vgl. zur verfassungsgerichtlichen Kontrolle der gesetzgeberischen Sachverhaltsermittlungen etwa StGH Ba.-Wü., Urt. v. 8. 9. 1972 - GR 6/71 - (Landkreis Nürtingen), DÖV 1973, S. 163, LS 5; StGH Nds., Urt. v. 4. 5. 1974 - StGH 1/73 - (Soltau/Fallingbostel), DVBl. 1974, S. 520 (521) mit der etwas eigenwilligen Formulierung: "Die Nachprüfung umfaßt den vom Gesetzgeber zugrunde gelegten Sachverhalt dahin, ob die angenommenen Tatsachen zutreffen oder nicht; denn treffen sie nicht zu, so fehlt es an den Gründen des öffentlichen Wohles"; VerfGH NW, Urt. v. 24. 4. 1970 - VGH 13/69 - (Bonn), DVBl. 1970, S. 794; Urt. v. 12. 7. 1975 - VerfGH 21/74 - (Neubeckum), OVGE 30, S. 299 mit dem Hinweis darauf, daß sich der Innenminister und die Landesregierung im Gesetzgebungsvorschlag bzw. Gesetzentwurf mit jedem Detail der Einwendungen der von einer Neugliederungsmaßnahme betroffenen Gemeinde im einzelnen nicht auseinanderzusetzen brauche. Es genüge, "wenn sie die Einwände zur Kenntnis nehmen und gewissenhaft verarbeiten und wenn sichergestellt ist, daß jeder einzelne Abgeordnete von dem Widerstand der Gemeinde gegen die geplante Neugliederung erfährt und den Gründen des Widerstandes nachgehen kann"; vgl. auch Bernhard Stüer, Verfassungsfragen der Gebietsreform, DÖV 1978, S. 78 (86).

Bei der Anwendung dieser Grundsätze zeigen sich auch hier in den Entscheidungen z.T. erhebliche Abweichungen. Während sich einige Urteile für eine sehr sorgfältige Sachverhaltsermittlung aussprechen, genügt in anderen Entscheidungen ein in den wesentlichen Punkten zutreffendes Gesamtbild (511).

511) Vgl. zu der sog. "Gesamtbild-Theorie" des VerfGH NW Bernhard Stüer, Sennestadt-Urteil - ein Kurswechsel?, KPBl. 1973, S. 1112; ders., Die Urteile des VerfGH NW zum Bielefeld-Gesetz, StuGR 1974, S. 138.

6. Prognosekontrolle

Gerade bei gesetzgeberischen Maßnahmen der Verwaltungsreform spielen neben den Wertungen und Erwägungen des Gesetzgebers die Einschätzung künftiger Entwicklungen vielfach eine entscheidende Rolle. Die gerichtliche Kontrolle der gesetzgeberischen Prognosen hat daher auch die Staats- und Verfassungsgerichtshöfe der Länder wiederholt beschäftigt (512).

512) Vgl. etwa StGH Ba.-Wü., Urt. v. 8. 9. 1972 - GR 6/71 - DÖV 1973, S. 163 (164); Urt. v. 14. 2. 1975 - GR 11/74 - DÖV 1975, S. 385 (389); VerfGH Bay., Urt. v. 5.7.1977 - Vf. 28 - V - 76 - NJW 1978, S. 773; VerfGH NW, Urt. v. 7. 12. 1973 - VerfGH 11/72 - (Levern), DVBl. 1974, S. 518 (519); vgl. auch Rüdiger Breuer, Legislative und administrative Prognoseentscheidungen, Der Staat, Bd. 16 (1977), S. 21; Werner Hoppe/Hans-Werner Rengeling, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, 1973, S. 85; Fritz Ossenbühl, Die Kontrolle von Tatsachenfeststellungen und Prognoseentscheidungen durch das BVerfG, FG BVerfG, Bd. 1, 1976, S. 458 m. umfr. Nachw.; vgl. auch Klaus Jürgen Philippi, Tatsachenfeststellungen des BVerfG, 1971, S. 124; Eberhard Schmidt-Aßmann, Gutachten 1975, S. 1 ff.

Die Entscheidungen haben sich für eine Gleichstellung der Prognosen mit den gesetzgeberischen Wertungen und Erwägungen ausgesprochen und die Verfassungswidrigkeit einer Neugliederungsmaßnahme nur dann festgestellt, wenn sie auf einer eindeutig fehlerhaften oder offensichtlich falschen Prognose beruhte.

7. Eignungsprüfung

Nach ständiger Rechtsprechung der Staats- und Verfassungsgerichtshöfe ist eine kommunale Neugliederungsmaßnahme nur gemeinwohlkonform, wenn sie geeignet ist, den am Gemeinwohl orientierten Zwecken des Gesetzes sofort oder künftig zu dienen. In den Entscheidungen werden daher die gesetzgeberischen Maßnahmen auf ihre Zweckgeeignetheit geprüft. Sie sind verfassungswidrig, wenn sie sich im Blick auf die gesetzgeberischen Ziele und Zwecke als eindeutig ungeeignet erweisen (513).

513) Vgl. zu dieser Eignungsprüfung Werner Hoppe/Hans-Werner Rengeling, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, 1973, S. 124; vgl. auch StGH Ba.-Wü., Urt. v. 14. 2. 1975 - GR 11/74 - DÖV 1975, S. 385 (389).

Auch bei dieser Prüfung werden die gesetzgeberischen Wertungen, Erwägungen und Prognosen nach der Rechtsprechung nur auf ihre eindeutige Fehlerhaftigkeit kontrolliert.

8. Verhältnismäßigkeitsprüfung

Einen besonderen Schwerpunkt der verfassungsgerichtlichen Kontrolle von Maßnahmen der kommunalen Gebietsreform bildet die Verhältnismäßigkeitsprüfung (514).

514) Vgl. StGH Ba.-Wü., Urt. v. 8. 9. 1972 - GR 6/71 - DÖV 1973, S. 163; Urt. v. 14. 2. 1975 - GR 11/74 - DÖV 1975 S. 385; Urt. v. 6. 11. 1975 - GR 49/74 (Rechberg), A.U., S. 29 (Majorisierung im neuen Gemeinderat); VerfGH Bay., B. v. 15. 2. 1974 - Vf. 9 - VII - 72 - DVBl. 1975, S. 28 (33, 34); VerfGH NW, Urt. v. 2. 11. 1973 - VerfGH 17/72 - DVBl. 1974, S. 515 (516); vgl. auch Dieter Bischoff, Kommunale Neugliederung und Selbstverwaltungsgarantie, 1971; Willi Blümel, Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171 (219); Hubert Görg, Rechtsschutz im Eingemeindungsverfahren, DVBl. 1966, S. 329; Werner Hoppe/ Hans-Werner Rengeling, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, 1973, S. 127; Peter Lerche, Übermaß und Verfassungsrecht, 1961, S. 19; Walter Scheel, Verantwortung der Gemeinden für das staatliche Leben, StuGB 1975, S. 169; Gerhard Seibert, Selbstverwaltungsgarantie, 1971, S. 68, 76; Hermann Soell, Gebietsreform im Stadtumland und Verfassungsrecht, BayVBl. 1977, S. 1 (3).

In diesem Rahmen untersuchen die Gerichte, ob die vom Gesetzgeber erstrebten Vorteile der neuen kommunalen Gliederung, die regelmäßig mit einer Steigerung der Leistungsfähigkeit begründet werden, nicht außer Verhältnis stehen zu den Nachteilen, die sich aus der gesetzgeberischen Maßnahme für die örtliche Verbundenheit der Bevölkerung ergeben (Integrationsnachteile). In zahlreichen Entscheidungen ist der Verlust bürgerschaftlicher Beteiligung, der mit der Auflösung funktionierender örtlicher kommunaler Selbstverwaltung verbunden ist, hervorgehoben worden. Die aufgelösten Gemeinden zeichnen sich nach Aussage der Gerichte vielfach durch ein geschichtlich gewachsenes, besonderes Zusammengehörigkeitsgefühl aus und haben sich nach soziologischer und auch konfessioneller Struktur häufig von Nachbargemeinden abgehoben. Diesen Integrationsverlusten sei die vielfach bewirkte Leistungsverbesserung der

Tätigkeit der in den Rat gewählten Bürger gegenüberzustellen und in eine Schaden-Nutzen-Bilanz einzubringen (515).

515) So insbesondere der VerfGH NW in ständiger Rechtsprechung, vgl. die Nachw. bei Bernhard Stüer, DÖV 1978, S. 78 (88).

Auch andere, den Erfolg der Gebietsreform begünstigende oder beeinträchtigende Faktoren können vom Gericht in diesem Zusammenhang berücksichtigt werden.

9. Erforderlichkeitsprüfung

Eine gesetzgeberische Maßnahme hat ferner dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Erforderlichkeit Rechnung zu tragen und kann unter diesem Gesichtspunkt für verfassungswidrig erklärt werden, wenn eine vom Beschwerdeführer angestrebte Alternative offensichtlich gleichgut zur Verwirklichkung der gesetzlichen Ziele geeignet ist und weniger als die gesetzliche Maßnahme in das Selbstverwaltungsrecht des Beschwerdeführers eingreift (516).

516) Vgl. dazu etwa StGH Ba.-Wü., Urt. v. 14. 2. 1975 - GR 11/74 - DÖV 1975, S. 385 (386, 389); Urt. v. 1. 4. 1976 - GR 68/74 - (Talheim), A.U., S. 28 (32); Urt. v. 1. 7. 1976 - GR 12/75 - (Lauchringen), A.U., S. 48; VerfGH NW, Urt. v. 7. 12. 1973 - VerfGH 18/72 - (Nettelstedt), DVBl. 1974, S. 517; Urt. v. 6. 12. 1975 - VerfGH 39/74 - (Monheim), NJW 1976, S. 1198; Carl Hermann Ule, Zwangseingemeindungen und Verfassungsgerichtsbarkeit, VerwArch. Bd. 60 (1969), S. 101 (119).

Für die Erforderlichkeit einer Neugliederungsmaßnahme kommt es dagegen nicht darauf an, daß sie zur Abwehr von Schäden geboten oder notwendig ist (517).

517) StGH Ba.-Wü., Urt. v. 14. 2. 1975 - GR 11/74 - DÖV 1975, S. 385 (390) mit dem Hinweis darauf, daß die Gestaltungsbefugnis des Gesetzgebers nicht auf Notwendiges beschränkt ist, sondern auch Zweckmäßiges verwirklichen darf; VerfGH NW, Urt. v. 12. 7. 1975 - VerfGH 21/74 - (Neubeckum), OVGE 30, S. 299 (305) mit Hinweis auf Urt. v. 24. 4. 1970 - VGH 14/69 - (Beul), OVGE 26, S. 286 (294); vgl. auch Bernhard Stüer, Verfassungsfragen der Gebietsreform, DÖV 1978, S. 78 (87 m.w.Nachw. in Fnte. 152).

Die Alternativenprüfung erstreckt sich nicht nur auf die beschwerdeführenden Gemeinden, sondern kann auch Nachbar-

gemeinden, die nicht Verfassungsbeschwerde eingelegt haben, einbeziehen. Es genügt, daß die beschwerdeführende Gemeinde bei Verwirklichung der Alternativlösung weniger in ihrem Selbstverwaltungsrecht betroffen ist als bei der gesetzlichen Regelung (518).

518) VerfGH NW, Urt. v. 11. 11. 1976 - VerfGH 12/74 - (Kreis Tecklenburg), A.U., S. 21; w. Nachw. DVBl. 1978, S. 78 (88 in Fnte. 155).

10. Systemgerechtigkeit

Die Staats- und Verfassungsgerichtshöfe der Länder Baden-Württemberg (519),

519) Urt. v. 8. 9. 1972 - GR 6/71 - DÖV 1973, S. 163 (164, 165); Urt. v. 14. 2. 1975 - GR 11/74 - DÖV 1975, S.385 (390); Urt. v. 15. 2. 1975 - GR 17, 29, 61/74 - DÖV 1975, S. 530; Urt. v. 1. 4. 1976 - GR 68/74 - (Talheim), A.U., S. 28 (32).

Bayern (520),

520) VerfGH Bay., B. v. 15. 2. 1974 - Vf. 9 - VII - 72 - DVBl. 1975, S. 28 (32 m.w.Nachw.); Urt. v. 5. 7. 1977 - Vf. 28 - V 76 - NJW 1978, S. 773.

Niedersachsen (521),

521) StGH Nds., Urt. v. 23. 1. 1974 - StGH 2/72 - OVGE 29, S. 504 (510); Urt. v. 5. 4. 1974 - StGH 1/73 - O GE 29, S. 504 = DVBl. 1974, S. 520.

Rheinland-Pfalz (522)

522) VerfGH Rh.-Pf., Urt. v. 17. 4. 1969 - VGH 2/69 - DVBl. 1969, S. 799 = DÖV 1969, S. 560; Urt. v. 5. 5. 1969 - VGH 36/69 - DVBl. 1970, S. 780; Urt. v. 7. 7. 1969 - VGH 38/69 - DVBl. 1970, S. 781 = VerwRspr. Bd. 22 (1971), S. 392.

und des Saarlandes (523)

523) VerfGH Saarl., Urt. v. 18. 12. 1974 - Lv 7/74 - (Stadtverband Saarbrücken), abgedruckt bei Franz-Ludwig Knemeyer, Grundsatzentscheidungen zur Einkreisung kreisfreier Städte, AfK Jg. 15 (1976), S. 85 (100 m.w.Nachw.).

prüfen die gesetzliche Neugliederungsmaßnahme ferner auf ihre Modell- und Systemgerechtigkeit (524) (525).

524) Vgl. dazu vor allem Werner Hoppe, Die kommunale Gebietsreform im Spannungsfeld von Neuordnungsmodellen und Einzelmaßnahmen, DVBl.1971, S. 473; vgl. ferner Ulrich Battis, Systemgerechtigkeit, FS Hans Peter Ipsen, 1977, S. 11; Hans-Ulrich Evers, Zum Rechtsgebot der Systemtreue bei Gebietsreformen, Der Städtebund 1970, S. 230 (231); Ernst Friesenhahn, Gedenkschrift Max Imboden, 1972, S. 115; Klaus Lange, Systemgerechtigkeit, Die Verwaltung 1971, S. 259.

525) Eine Prüfung der Systemgerechtigkeit wird lediglich abgelehnt durch den VerfGH NW, Urt. v. 28. 9. 1973 - VerfGH 17/72 - DVBl. 1974, S. 515, wonach der Gesetzgeber auch nicht über den Gesichtspunkt der Selbstbindung oder des Willkürverbots an ein bestimmtes Gliederungskonzept gebunden sei.

Abgeleitet wird diese Selbstbindung aus dem Prinzip der Rechtssicherheit, dem Vertrauensschutz, dem Gebot von Treu und Glauben, dem Verbot des venire contra factium proprium sowie der Pflicht zu konsequentem und folgerichtigem Verhalten, wie es sich als Ausfluß des Rechtsstaatsprinzips charakterisieren läßt (526).

526) Werner Hoppe/Hans-Werner Rengeling, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, 1973, S. 117.

Soweit der Gesetzgeber seiner Entscheidung ein allgemeines Gliederungskonzept oder Lösungsmodell zugrunde legt, ist er zu einer modell- und systemgerechten Anwendung verpflichtet. Das Gebot der Systemgerechtigkeit schafft allerdings keine starre und schematische Bindung. Die leitenden Gesichtspunkte sind ihrer Natur nach allgemeine Grundsätze mit erheblicher Elastizität. Der Gesetzgeber hat nicht nur bei der Auswahl der leitenden Gesichtspunkte, vielmehr gerade auch bei ihrer Verwirklichung in den einzelnen Neugliederungsmaßnahmen Gestaltungsfreiheit. Innerhalb des dadurch bedingten Spielraums sind die verschiedenen Belange auszubalancieren und abzuwägen. Nur aus sachlichen Erwägungen darf der Gesetzgeber deshalb Lösungen wählen, die den Rahmen der leitenden Gesichtspunkte verlassen (527).

527) Vgl. Klaus Stern/Günter Püttner, Grundfragen zur Verwaltungsreform im Stadtumland, 1969, S. 39 stützen das Gebot der Systemgerechtigkeit auf die eigene Verantwortung kommunaler Körperschaften für bestimmte Aufgabenkreise, welche die Kommunen in einem geordneten

System für längere Zeit tragen müssen, damit ihnen Erfolg oder Mißerfolg des eigenen Handelns zugerechnet werden kann. Die Pflicht, diese eigene Verantwortung zu ermöglichen, setzt der Organisationswillkür des Gesetzgebers Grenzen, sowohl in zeitlicher (Verbot des dauernden Experimentierens) als auch in rechtlicher Hinsicht (Verbot unklarer Verantwortungsabgrenzung) und in prinzipieller Hinsicht (Verbot eines Systems der Systemlosigkeit).

Dabei kann der Gesetzgeber nach Ansicht des StGH Nds. (528)

528) Urt. v. 23. 1. 1974 - StGH 2/72 - (Wolfsburg), OVGE 29, S. 504 = Nds. MBl. 1974, S. 361.

in Anpassung an landschaftliche Verhältnisse, an politische Durchsetzbarkeiten oder zur Erprobung verschiedener Wege "pragmatisch vorgehen" und aus sachlichen Gründen von einem System abweichen. Soweit ein bestimmtes System nicht vorhanden sei, könne eine gewählte Lösung auch nicht wegen fehlender Systemgerechtigkeit als ein untaugliches Mittel für die Ziele des Gesetzgebers angesehen werden.

11. Willkürverbot

Neben dem Prinzip der Systemgerechtigkeit stellt das allgemeine Willkürverbot einen weiteren finalen Prüfungsmaßstab dar (529).

529) Vgl. dazu StGH Ba.-Wü., Urt. v. 14. 2. 1975 - GR 11/74 - DÖV 1975, S. 385 (390); VerfGH Bay., B. v. 15. 2. 1974 - Vf. 9 - VII - 72 - DVBl. 1975, S. 28 (32); Urt. v. 23. 1. 1976 - Vf. 15 - VII - 73 - (Amberg-Sulzbach), VerwSpr. Bd. 27 (1976), Nr. 146 (S. 641, 648); vgl. zum Willkürverbot auch VerfGH NW, Urt. v. 10. 1. 1959 - VGH 3/58 - DÖV 1959, S. 456 (457 m.w.Nachw. aus der Rspr. des BVerfG).

Es besagt, daß der Gesetzgeber bei legislativen Organisationsakten wesentlich Gleiches nicht willkürlich ungleich und wesentlich Ungleiches nicht willkürlich gleich behandeln darf. Dies ist der Fall, wenn sachlich einleuchtende Gründe für eine Neugliederungsmaßnahme nicht erkennbar sind oder die gewählte Lösung eindeutig der inneren Rechtfertigung entbehrt (530).

530) Vgl. Franz Bieler, Zur Anwendung des Art. 3 Abs. 1 GG, DÖV 1976, S. 37; Hubert Görg, Rechtsschutz im Eingemeindungsverfahren, DVBl. 1966, S. 329; ders., Nochmals: Der Rechtsschutz im Eingemeindungsverfahren, DVBl. 1969, S. 772; Werner Hoppe, Die kommunale Gebietsreform im Spannungsfeld von Neuordnungsmodellen und Einzelmaßnahmen, DVBl. 1971, S. 473 (479); Christian-Friedrich Menger, Höchstrichterliche Rechtsprechung zum Verwaltungsrecht, VerwArch. Bd. 50 (1959), S. 171 (282); Fritz Ossenbühl, Rechtliches Gehör und Rechtsschutz im Eingemeindungsverfahren, DÖV 1969, S. 548; Jürgen Salzwedel, Zur verfassungsgerichtlichen Nachprüfung von Willkür und mangelnder Konzeptionsgerechtigkeit bei Eingemeindungen, DÖV 1969, S. 548; ders., Kommunale Gebietsänderung und Selbstverwaltungsgarantie, DÖV 1969, S. 810 (816); Herbert Scholtissek, Verfassungsprobleme zur Eingemeindung, DVBl. 1968, S. 825 (830); Carl Hermann Ule, Zwangseingemeindungen, VerwArch. Bd. 60 (1969), S. 101 (124); ders., Maßnahmen der Verwaltungsreform und ihre gerichtliche Überprüfung, FS Gebhard Müller, 1970, S. 529 (544).

Das aus dem Gleichheitssatz abzuleitende Willkürverbot steht mit dem Gebot der Systemgerechtigkeit in engem Zusammenhang.

12. Abwägungsfehler

Die Staats- und Verfassungsgerichtshöfe der Länder haben im Rahmen der Kontrolle von Maßnahmen der Gebietsreform verstärkt auf den Gesichtspunkt der Abwägung hingewiesen. So ist etwa in mehreren Entscheidungen des VerfGH NW von sorgfältiger Abwägung, von der Notwendigkeit einer unabhängigen und kritischen Würdigung, von dem Erfordernis einer eingehenden Auseinandersetzung auch mit Gesichtspunkten der Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit sowie von Einzelabwägungen und Gesamtabwägung und von einer nicht besonders intensiven Abwägung die Rede (531).

531) VerfGH NW, Urt. v. 13. 9. 1975 - VerfGH 43/74 - (Meerbusch), OVGE 30, S. 306 = DVBl. 1976, S. 391 ; Urt. v. 6. 12. 1975 - VerfGH 13/74 - (Gladbeck/Kirchhellen), Mitt. NW StuGB 1/1976; Urt. v. 6. 12. 1975 - VerfGH 62/74 - (Wesseling), DVBl. 1976, S. 393 = Mitt. NW StuGB 1/1976; vgl. auch Werner Hoppe/Bernhard Stüer, Analyse des Meerbusch-Urteils, StuGR 1975, S. 371; Bernhard Stüer, Verfassungsfragen der Gebietsreform, DVBl. 1978, S. 78 (84).

Damit knüpfen die Gerichtshöfe an eine Rechtsprechung des BVerwG zur Frage der Plankontrolle an, die im Anschluß an Werner Hoppe (532)

532) Bauleitplanung und Eigentumsgarantie, DVBl. 1964, S.165.

das Abwägungsgebot für die gerichtliche Kontrolle planerischer Entscheidungen fruchtbar gemacht hat (533).

533) Vgl. die Grundsatzentscheidung BVerwG, Urt. v. 12.12. 1969 - IV C 105/66 - BVerwGE 34, S. 301 = BauR 1970, S. 31; vgl. auch Urt. v. 14. 2. 1975 - IV C 21/74 - NJW 1975, S. 1373; Urt. v. 5. 7. 1974 - IV C 50/72 - NJW 1975, S. 70; Urt. v. 1. 11. 1974 - IV C 38/71 - NJW 1975, S. 841.

Eine gesetzgeberische Neugliederungsmaßnahme ist daher auf folgende Abwägungsfehler zu prüfen:

- Der Gerichtshof prüft, ob überhaupt eine Abwägung stattgefunden hat (Abwägungsausfall, Abwägungsdefizit).

- Er prüft, ob der für die Neugliederungsentscheidung wesentliche Sachverhalt vom Gesetzgeber vollständig und umfassend ermittelt und festgestellt worden ist (Ermittlungsausfall, Ermittlungsdefizit). Dabei ist an Belangen in die Abwägung einzustellen, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muß.

- Kommen andere Neugliederungslösungen ernsthaft in Betracht, so hat der Gesetzgeber die Vorzüge und Nachteile dieser Alternative gegenüber der gesetzlichen Lösung abzuwägen (Alternativenabwägung).

- Die Bedeutung der Belange darf vom Gesetzgeber nicht verkannt werden (Abwägungsfehleinschätzung).

- Der Ausgleich zwischen den - richtig eingestellten und abgewogenen - Belangen darf nicht in einer Weise vorgenommen werden, die zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht (Abwägungsdisproportionalität). Diese Prüfung erfolgt unter den Gesichtspunkten der

- Eignung mit Schaden-Nutzen-Bilanz und Verbesserungsgebot,
- Erforderlichkeit (wenn andere Alternativen in Rede stehen) und
- Verhältnismäßigkeit (534).

534) Vgl. zu diesen Maßstäben Werner Hoppe, Die Schranken der planerischen Gestaltungsfreiheit, BauR 1970, S. 15; ders. Rechtsschutz bei der Planung von Straßen, 1970, Rdn. 173; ders., Zur Rechtskontrolle von Bebauungsplänen, FS Hans Ulrich Scupin, 1973, S. 121; ders., Zwischengemeindliche planungsrechtliche Gemeindenachbarklagen, FS Hans Julius Wolff, 1973, S. 307; ders., Zur Struktur von Normen des Planungsrechts, DVBl. 1974, S. 641; ders., Planung und Pläne in der verfassungsgerichtlichen Kontrolle, FG BVerfG, 1976, S. 663; ders., Die "Zusammenstellung des Abwägungsmaterials", DVBl. 1977, S. 136; ders., In: Werner Ernst/Werner Hoppe, ÖffBauBoR, 1978, Rdn. 283; vgl. auch Bernhard Stüer, Abwägungsgebot, Mehrfachneugliederung und Vertrauensschutz, DVBl. 1977, S. 1(3) m. w.Nachw.; vgl. auch BVerwG, B. v. 8. 5. 1972 - VII B 134/71 - DÖV 1973, S. 169: "Dem Beschluß über den Zusammenschluß von Gemeinden zu Ämtern und deren Änderung und Auflösung wohnen als einem Organisationsakt, der im Zusammenhang mit den Bestrebungen nach einer kommunalen Gebietsreform steht, zu einem nicht unerheblichen Teil planerische Elemente inne. Planung kann sich aber nur nach Regeln vollziehen, die dem Wesen der Planung angemessen sind". -
"Zu diesen Regeln gehört einmal das Gebot einer gerechten Abwägung der von der Planung berührten verschiedenartigen Belange, zum anderen aber ein nicht unerhebliches Maß von Planungsermessen".

Nach ständiger Rechtsprechung des BVerwG beziehen sich die Anforderungen an eine rechtsstaatliche Planung, wie sich aus der Umschreibung des Abwägungsgebotes ergibt, sowohl auf den Abwägungsvorgang als auch auf das in der planerischen Gesamtentscheidung zum Ausdruck kommende Abwägungsergebnis, also ebenso auf das verfahrensmäßige Abwägen bei Planaufstellung an sich wie auch auf das inhaltliche Abgewogensein der festgestellten planerischen Entscheidung (535).

535) Vgl. w. Nachw. bei Werner Hoppe, Die "Zusammenstellung des Abwägungsmaterials", DVBl. 1977, S. 136 in Fnte. 5.

Diese Differenzierung nach Abwägungsvorgang und Abwägungsergebnis kann auf die verfassungsgerichtliche Kontrolle von Neugliederungsentscheidungen übertragen werden. Sie führt zu einer uneingeschränkten gerichtlichen Kontrolle des gesamten Abwägungsvorgangs und damit des formellen, prozeduralen Teils der Abwägung und zu einer nur eingeschränkten Kontrolle des Abwägungsergebnisses, soweit dabei Wertungen, Erwägungen und Prognosen des Gesetzgebers in Rede stehen (536).

536) VerfGH NW, Urt. v. 2. 11. 1973 - VerfGH 17/72 - (Sennestadt), DVBl. 1974, S. 515; Urt. v. 13. 9. 1975 - VerfGH 43/74 - (Meerbusch), StuGR 1975, S. 367; Diether Bischoff, Kommunale Neugliederung und Selbstverwaltungsgarantie, 1972, S. 12; Michael Nierhaus, Zur gerichtlichen Kontrolle von Prognoseentscheidungen der Verwaltung, DVBl. 1977, S. 19; Uwe Seetzen, Der Prognosespielraum des Gesetzgebers, NJW 1975, S. 429.

Die uneingeschränkte Kontrolle des Abwägungsvorgangs ist erforderlich im Blick auf die generelle Gewichtsverlagerung von der Legislative auf die mit größerem Informationsstand ausgestattete Exekutive - gelegentlich als "Niedergang des Gesetzgebungsverfahrens" bezeichnet (537) - ,

537) Hans Schneider, Niedergang des Gesetzgebungsverfahrens, FS Gebhard Müller, 1970, S. 421; Klaus Stern/Herbert Bethge, Anatomie eines Neugliederungsverfahrens, S. 30 m.w.Nachw.

die zu einer Vorbewertung und Verarbeitung der Daten und Meinungen, die sich zu einer Neugliederungsmaßnahme gebildet haben, führt. Die strenge Prüfung des gesamten Abwägungsverfahrens entspricht darüber hinaus einem Kompensationserfordernis, weil das Abwägungsergebnis nur einer geringeren gerichtlichen Kontrolle zugänglich ist. Schließlich wird der Gesetzgeber erst durch einen möglichst umfassenden Abwägungsvorgang, bei dem eine in die Einzelheiten gehende Sachverhaltsermittlung stattfindet, die betroffenen Gebietskörperschaften mit allen wesentlichen Gründen bekanntgemacht und dazu angehört werden, der frei ist von fehlerhaften Motivationen, der Gesichtspunkte der Geeignetheit, Erforderlichkeit, Verhältnismäßigkeit und Zweckmäßigkeit umfassend und eingehend erörtert und den Beteiligten offenlegt, zu jenen Wertungen, Erwägungen und Prognosen legitimiert, die das Gericht - weniger streng - auf ihre offensichtliche Fehlsamkeit und eindeutige Widerlegbarkeit prüft (Legitimation durch Verfahren) (538).

538) Auf diesen Gesichtspunkt weist das Meerbusch-Urteil mehrfach hin, StuGR 1975, S. 370; vgl. auch Niklas Luhmann, Legitimation durch Verfahren, 1969, S. 69.

II.

Verfassungsrechtliche Maßstäbe bei der Gebietsreform der Gemeindeverbände

Bei den Staats- und Verfassungsgerichtshöfen haben überwiegend die Gemeinden gegen gebietliche Neuordnungen Rechtsschutz gesucht. Die Zahl der Gemeindeverbände, die sich gegen die kommunale Neuordnung zur Wehr gesetzt haben, ist deutlich geringer. Es stellt sich deshalb die Frage, welche Maßstäbe bei der Gebietsreform der Gemeindeverbände gelten oder - anders ausgedrückt - ob die verfassungsgerichtlichen Grundsätze, die von den Gerichtshöfen für die Gebietsreform der Gemeinden entwickelt worden sind, auf die Kontrolle gesetzgeberischer Maßnahmen gegenüber Gemeindeverbänden übertragen werden können.

1. Die Rechtsprechung der Staats- und Verfassungsgerichtshöfe zu Verfassungsbeschwerden der Kreise

Die Gerichte haben sich wiederholt mit Verfassungsbeschwerden von Kreisen beschäftigt und dabei für die Prüfung der Kreisreform dieselben verfassungsrechtlichen Grundsätze wie für die Kontrolle der gemeindlichen Gebietsreform angewandt.

1.1 StGH Ba.-Wü.

Besonders in den Urteilen ESVGH 18, S. 1 (539)

539) Vgl. StGH Ba.-Wü., Urt. v. 6. 5. 1967 - GR 1/66 - ESVGH 18, S. 1.

und ESVGH 23, S. 1 (540)

540) Vgl. StGH Ba.-Wü., Urt. v. 8. 9. 1972 - GR 6/71 - (Landkreis Nürtingen), ESVGH 23, S. 1 = DÖV 1973, S. 163.

hat der StGH Ba.-Wü. hervorgehoben, daß die Kreise hinsichtlich der anzuwendenden verfassungsgerichtlichen Maßstäbe den Gemeinden gleichstehen.

In der Entscheidung ESVGH 18, S. 1 ist dazu ausgeführt:

"Der Gesetzgeber kann das Selbstverwaltungsrecht von Gemeinden und Gemeindeverbänden einschränken, wenn dadurch nicht die Kernbestandsgarantie der Selbstverwaltungsinstitution verletzt wird und ein übergeordnetes öffentliches Interesse diese Einschränkung rechtfertigt. Die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden und Gemeindeverbände umfaßt den betont auf das Eigenleben des Trägers gerichteten Funktionsbereich. In diesem Bereich sind die Selbstverwaltungsträger durch die Verfassungsgarantie des Art. 28 GG und des Art. 71 Verf. Ba.-Wü. nicht nur hinsichtlich ihrer Institution als Selbstverwaltungskörperschaften, sondern auch hinsichtlich eines Kernbestands an Selbstverwaltungsfunktionen geschützt. Diese Verfassungsgarantie ist hinsichtlich der Gemeinden und Gemeindeverbände im Rahmen ihrer Selbstverwaltungsaufgaben gleichrangig."

In der Entscheidung ESVGH 23, S. 1 hat der StGH Ba.-Wü. die Kreisreform, mit der die Auflösung des antragstellenden Kreises verbunden war, nach den gleichen verfassungsrechtlichen Maßstäben wie die gemeindliche Gebietsreform geprüft und dabei das verfassungsgerichtliche Kontrollschema im Blick auf die Gründe des öffentlichen Wohls, die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers, das Gebot der Systemgerechtigkeit, die Zulässigkeit von Koalitionsabsprachen sowie das Anhörungsgebot angewandt und weiter verfeinert (541).

541) StGH Ba.-Wü., Urt. v. 8. 9. 1972 - GR 6/71 - (Landkreis Nürtingen), DÖV 1973, S. 163.

1.2 <u>VerfGH Bay.</u>

Auch der VerfGH Bay. hat auf die Verfassungsbeschwerde eines Kreises die Kreisreform mit den gleichen verfassungsgerichtlichen Maßstäben wie die gemeindliche Neugliederung gemessen (542).

542) VerfGH Bay., B. v. 15. 2. 1974 - Vf. 9 - VII - 72 - (Ingolstadt), DVBl. 1975, S. 28.

Gemeindereform und Kreisreform werden als Bestandteil einer gebietlichen Neuorganisation im kommunalen Bereich verstanden, für die einheitliche verfassungsgerichtliche Prüfungsgrundsätze entwickelt werden. So wendet der VerfGH Bay. den Gemeinwohlvorbehalt, das Rechtsstaatsprinzip, das Gebot der Verhältnismäßigkeit sowie den Grundsatz der institutionell

gewährleisteten Selbstverwaltung als verfassungsgerichtliche Prüfungsmaßstäbe für kommunale Neuordnungsmaßnahmen auch bei der Verfassungsbeschwerde eines Kreises an. Aus dem Wesen der Selbstverwaltungsgarantie der Gemeindeverbände folge ferner, daß auch ihnen Gelegenheit gegeben werden müsse, zu den Maßnahmen der gebietlichen Neuordnung, durch die in ihren Bestand eingegriffen werde, rechtzeitig Stellung zu nehmen (543).

543) VerfGH Bay., B. v. 15. 2. 1974 - Vf. 9 - VII - 72 - DVBl. 1975, S. 28 (29 LS 7).

1.3 <u>StGH Nds.</u>

Auch der StGH Nds. hat die Gleichstellung von Gemeinden und Gemeindeverbänden hinsichtlich der anzuwendenden verfassungsgerichtlichen Prüfungsmaßstäbe vollzogen. Das Wolfburg-Urteil (544)

544) StGH Nds., Urt. v. 23. 1. 1974 - StGH 2/72 - A.U., S. 21.

enthält dazu folgende Feststellung:

"Art. 44 Verf. Nds. bestimmt den Inhalt der Selbstverwaltungsgarantie nicht näher. Der Inhalt ist daher abzuleiten aus der Gesamtheit der Normen und Grundsätze, die den historisch gewordenen Begriff der Selbstverwaltung ausmachen (BVerfGE 1, S. 178). Zu diesen Grundsätzen gehört nicht, daß Gemeinden und Gemeindeverbände in ihrem Bestand gesichert seien. ... Es ist (aber) (545)

545) Erg. v. Verf.

die überlieferte Regelung in fast allen deutschen Staaten seit der Mitte des 19. Jahrhunderts gewesen, Eingriffe in den Bestand und die Grenzen einer solchen Körperschaft nur nach ihrer vorherigen Anhörung und aus Gründen des Gemeinwohls zu erlauben."

Zu einer derartigen Gleichstellung ist auch das OVG Lüneburg (546) gekommen.

546) OVG Lüneburg, Urt. v. 19. 8. 1970 - V A 74/69 - Amtsordnung Schl.-H.), DVBl. 1970, S. 801 (802): "Das Recht der Selbstverwaltung i.S. des Art. 28 GG steht hiernach den Gemeinden und den Gemeindeverbänden zu."

1.4 VerfGH NW

In mehreren Urteilen hat auch der VerfGH NW die verfassungsgerichtlichen Maßstäbe für die gemeindliche Gebietsreform bei Verfassungsbeschwerden von Kreisen angewandt (547).

547) VerfGH NW, Urt. v. 24. 4. 1970 - VGH 13/69 - (Bonn), DVBl. 1970, S. 794; Urt. v. 13. 9. 1975 - VerfGH 43/74 - (Meerbusch), OVGE 30, S. 306 = DVBl. 1976, S. 391 m. Bespr. Werner Hoppe/Bernhard Stüer, Analyse des Meerbusch-Urteils, StuGR 1975, S. 371 u. Bernhard Stüer, Abwägungsgebot, Mehrfachneugliederung und Vertrauensschutz, DVBl. 1977, S. 1; Urt. v. 6. 12. 1975 - VerfGH 45/74 - (Kempen/Kreis Viersen), DVBl. 1976, S. 395 = NJW 1976, S. 1195; Urt. v. 6. 12. 1975 - VerfGH 51/74 - (Kreis Moers/Homberg/Rheinhausen/Rumeln-Kaldenhausen/Rheinkamp); B. v. 9. 4. 1976 - VerfGH 58/74 - (Kreis Lüdinghausen), DVBl. 1977, S. 45 = NJW 1976, S. 1931 m. Bespr. Bernhard Stüer, Verfassungsbeschwerde durch aufgelösten Gemeindeverband, NJW 1976, S. 1925; Urt. v. 9. 4. 1976 - VerfGH 14/74 - (Kettwig/ Kreis Mettmann); Urt. v. 9. 4. 1976 - VerfGH 24/74 - (Gescher/Kreis Coesfeld), DVBl. 1977, S. 46 = NJW 1976, S. 2211; Urt. v. 11. 11. 1976 - VerfGH 12/74 - (Kreis Tecklenburg); Urt. v. 11. 11. 1976 - VerfGH 2/75 - (Rheinisch-Bergischer Kreis); Urt. v. 25. 2. 1977 - VerfGH 16/74 - (Bockum-Hövel/Pelkum/Rhynern/Uentrop/Kreis Unna).

Der VerfGH hat besonders im Bonn-Urteil (548)

548) VerfGH NW, Urt. v. 24. 4. 1970 - VGH 13/69 - DVBl. 1970, S. 794.

ausgeführt, daß die den Ländern auferlegte Verpflichtung hinsichtlich der Gewährleistung des Selbstverwaltungsrechts für Gemeindeverbände zwar schwächer sei. Denn im Unterschied zu den Gemeinden werde den Gemeindeverbänden ein bestimmter Zuständigkeitsbereich durch Art. 28 Abs. 2 GG nicht zugesagt. Im Blick auf die kommunale Gebietsreform sei jedoch ein sachlicher Unterschied hinsichtlich der anzuwendenden verfassungsgerichtlichen Prüfungsmaßstäbe nicht gegeben: Zu dem verfassungsrechtlich geschützten Kernbereich der Selbstverwaltung gehöre nach Art. 78 Verf NW nicht nur das Recht der Gemeinden und Gemeindeverbände, ihre Angelegenheiten in eigener Verantwortung zu regeln, sondern auch ein begrenzter Bestandsschutz, der sich daraus ergebe, daß das Recht des Staates, im Rahmen des ihm zustehenden Staatsorganisationsrechts Gemeinden aufzulösen und ihre Grenzen zu ändern, beschränkt

sei. Der VerfGH fährt sodann fort:

"Diese für die Gemeinden gewonnenen Erkenntnisse über den Umfang des verfassungsrechtlich geschützten Kernbereichs der Selbstverwaltung gelten entsprechend für die Gemeindeverbände, die hinsichtlich des Selbstverwaltungsrechts den Gemeinden gleichgestellt sind. Zum geschützten Kernbereich der Selbstverwaltung gehört demnach, daß auch über die Auflösung eines Landkreises und über die Änderung seines Gebietsbestandes nicht entschieden werden darf, bevor der betroffene Landkreis gehört worden ist, und daß Eingriffe in die Existenz und den Gebietsbestand eines Landkreises nur aus Gründen des öffentlichen Wohls und nur unter Berücksichtigung des Willens der Bevölkerung vorgenommen werden dürfen. Der Gesetzgeber hat Rücksicht zu nehmen auf Eigenleben und Tradition der Selbstverwaltungskörperschaft und die darin wurzelnde Bereitschaft der Bürger zur Mitarbeit nicht nur in der Staatsverwaltung, sondern auch im gesamten Staatsverband" (549).

549) VerfGH NW, Urt. v. 24. 4. 1970 - VGH 13/69 - DVBl.1970, S. 794; vgl. auch Bernhard Stüer, Verfassungsfragen der Gebietsreform, DÖV 1978, S. 78 (81).

1.5 VerfGH Rh.-Pf.

In mehreren Urteilen hat auch der VerfGH Rh.-Pf. eine Gleichstellung der Gemeindeverbände (Kreise) mit den Gemeinden vollzogen (550).

550) VerfGH Rh.-Pf., Urt. v. 29. 4. 1961 - VGH 1/61 - AS 8, S. 230; Urt. v. 5. 5. 1969 - VGH 29/69 - AS 11, S. 119 = DÖV 1970, S. 198; Urt. v. 5. 5. 1969 - VGH 3/69 - AS 11, S. 201 = DVBl. 1970, S. 779.

Nach seiner Ansicht zählt zum Inhalt des Art.28 II GG, daß auch Gemeindeverbände in ihrem territorialen Bestand nur geändert oder aufgelöst werden dürfen, wenn dieser Eingriff dem Gemeinwohl dient und eine ordnungsgemäße Anhörung des betroffenen Landkreises durchgeführt worden ist. Die verfassungsimmanente Bindung an das Gemeinwohl wirke sich auch auf die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeindeverbände aus und forme sie in ihrem Wesensgehalt mit (551).

551) Vgl. dazu besonders VerfGH Rh.-Pf., Urt. v. 5.5.1969 - VGH 29/69 - DÖV 1970, S. 198 sowie Urt. v. 5.5.1969 - VGH 3/69 - DVBl. 1970, S. 779 mit Hinweis auf die Geltung auch des Anhörungsgebots bei Eingriffen in die kommunale Gebietsstruktur von Gemeindeverbänden.

2. Die Bedeutung der unmittelbaren demokratischen Legitimation für die verfassungsgerichtlichen Kontrollmaßstäbe

Wendet man sich den Gründen für die Gleichstellung der Gemeinden und Gemeindeverbände (Kreise) in der Rechtsprechung der Staats- und Verfassungsgerichtshöfe der Länder zu, so zeigt sich, daß die direkte Wahl und die dadurch gegebene unmittelbare demokratische Legitimation für die Qualität der Neugliederungsgründe eine entscheidende Bedeutung hat.

In Rechtsprechung (552)

552) Vgl. BVerfG, Urt. v. 10. 12. 1974 - 2 BvK 1/73, 2 BvR 902/73 - (Magistratsverfassung in Schl.-H), BVerfGE 38, S. 258 (270 m.w.Nachw.); B. v.15. 2. 1978 - 2 BvR 134/76, 2 BvR 238/76 - (Bezirksvertretung in NW), DVBl. 1978, S. 436; StGH Ba.-Wü., Urt. v. 14. 2. 1975 - GR 11/74 - (Neureut), DÖV 1975, S. 385 (387).

und Literatur (553)

553) Vgl. dazu die Nachw. in Fnte. 210 - 221.

wird vielfach darauf hingewiesen, daß die kommunale Selbstverwaltung in besonderer Weise zur vertikalen Gewaltenteilung und damit zu einer gegliederten und vervielfältigen Demokratie beitrage. Der unmittelbaren demokratischen Legitimation der Gemeinden und einiger Gemeindeverbände kommt dabei eine besondere Funktion zu (554).

554) Vgl. zur demokratischen Legitimation und ihrer Bedeutung für die kommunale Selbstverwaltung neben den Nachw. in Fnte. 254 Karl Ahrens, Die Verwaltungsregion, 1967, S. 123; Jürgen Bertram, Zur Wahl der Vertretungskörperschaft, Die Verwaltungsregion, 1967, S. 115; Wolfgang Haus, Die unmittelbare Wahl der Vertretungskörperschaft und das demokratische Element in der Verwaltungsregion, Die Verwaltungsregion 1967, S. 105; Wolfgang Hesse, Zum Problem der städtischen Verdichtungsräume, Die Verwaltungsregion 1967, S. 91 (93); Günter Püttner, Das Bonner Grundgesetz und die Verwaltungsregion, 1967, S. 111; Georg Christoph von Unruh, Wodurch unterscheiden sich kommunale von staatlichen Angelegenheiten?, DÖV 1977, S. 467 (469); Frido Wagener, Die Städte im Landkreis, 1955, S. 263, der auf die Vorteile der direkten Wahl der Kreisvertretung hinweist; Werner Weber, Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, 1967, S. 39.

Die direkte Wahl erhöht die Einflußmöglichkeiten und damit die Mitwirkungsbereitschaft des Bürgers, der seinen politischen Willen in der Zusammensetzung der Vertretungskörperschaften unmittelbar verwirklicht sieht. Andererseits geraten die kommunalen Mandatsträger durch die sich regelmäßig wiederholenden Wahlen und Abstimmungen in einen größeren Verantwortungs-, Begründungs- und Rechtfertigungszwang, wodurch zugleich die Legitimation der kommunalen Selbstverwaltung verbreitert und qualifiziert wird. Deshalb bilden die kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften mit direkt gewählter Vertretung in erster Linie das Fundament des demokratischen Staatsaufbaus und sind Träger der Masse aller kommunalen Aufgaben, die ihnen zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung verbleiben muß. Wegen dieser Zusammenhänge verstärkt die direkte Wahl der Vertretungskörperschaften das Gewicht der Selbstverwaltung und erhöht die Gemeinwohlschwelle, die der Gesetzgeber überwinden muß, wenn er in den Bestand dieser Selbstverwaltungskörperschaft eingreifen will. Diese Überlegungen führen zu einer Einteilung in zwei Gruppen von Selbstverwaltungskörperschaften:

- Die Selbstverwaltungskörperschaft mit direkt gewählter Vertretung (Gemeinden, Kreise usw.) können sich auf einen uneingeschränkten Gemeinwohlvorbehalt gegenüber gesetzgeberischen Eingriffen in ihren Gebietsbestand berufen. Es gelten die verfassungsgerichtlichen Grundsätze für die Kontrolle der gemeindlichen Gebietsreform.

- Bei Eingriff in den Gebietsbestand der Gemeindeverbände ohne direkt gewählte Vertretung (etwa Landschaftsverbände) unterliegt der Gesetzgeber demgegenüber nur einem eingeschränkten Gemeinwohlvorbehalt. Diese Gemeindeverbände, deren demokratische Legitimation nicht die Qualität der Gemeinden und Kreise und der ihnen gleichgestellten mit direkter Wahl ausgestatteten Gemeindeverbände erreicht, haben deshalb nur einen reduzierten Bestandsschutz.

§ 5

Die Aufgabenreform als Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung

Nachdem die verfassungsrechtlichen Maßstäbe für die gerichtliche Kontrolle der kommunalen Gebietsreform dargestellt worden sind, soll nunmehr erörtert werden, ob diese Prüfungsgrundsätze auch auf die Funktionalreform, soweit sie eine Aufgabenreform beinhaltet, Anwendung finden können. Da die verfassungsrechtlichen Maßstäbe von der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie ihren Ausgang nehmen, ist zunächst zu fragen, in welcher Weise die als Aufgabenreform verstandene Funktionalreform in die kommunale Selbstverwaltung eingreifen kann. Als gesetzliche Maßnahmen dieses Teils der Funktionalreform kommen etwa die Verlagerung von Aufgaben auf andere Träger der kommunalen Selbstverwaltung, die Umwandlung kommunaler Aufgaben in staatliche Aufgaben (oder umgekehrt), eine stärkere Reglementierung bei Erledigung der Aufgaben sowie Personalübernahmeverpflichtungen, finanzielle Zuwendungen oder deren Verweigerung und ähnliche gesetzliche Regelungen in Betracht. Derartige Maßnahmen lassen zwar die Gemeinden und Gemeindeverbände als Einrichtungen unberührt und betreffen daher nicht die institutionelle Subjektsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung, sie sind jedoch geeignet, die objektive Rechtsinstitutionsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung zu verletzen, die eine eigenverantwortliche Erledigung eines bestimmten kommunalen Aufgabenbereichs gewährleistet (555).

555) Vgl. zu der in Art. 28 Abs. 2 GG enthaltenen Dreifachgarantie die Nachw. in Fnte. 199.

Dieser Garantieinhalt soll daher näher untersucht werden. Sodann ist zu fragen, in welcher Weise die Aufgabenreform in diesen Garantiebereich eingreift.

I.

Die verschiedenen Hoheitsrechte der kommunalen Selbstverwaltung

Nach Art. 28 Abs. 2 GG muß "den Gemeinden das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung." Die darin niedergelegte objektive Rechtsinstitutionsgarantie beinhaltet zweierlei (556):

556) Vgl. dazu BVerwG, Urt. v. 22. 11. 1957 - VII C 69/57 - BVerwGE 6, S. 19; StGH Ba.-Wü., Urt. v. 6. 5. 1967 - GR 1/66 - ESVGH 18, S. 1 (2); Urt. v. 8. 5. 1976 - GR 2, 8/75 - ESVGH 26, S. 1 = DÖV 1976, S. 595 = NJW 1976, S. 2205; Urt. v. 4. 6. 1976 - GR 3/75 - ESVGH 26, S.129 = DÖV 1976, S. 599.

Eine Garantie des Aufgaberenbereichs (Aufgaben- oder Funktionsgarantie (557)

557) Vgl. Klaus Stern/Günter Püttner, Grundfragen zur Verwaltungsreform im Stadtumland, 1969, S. 22; Konrad Ullrich, Der Art. 28 Abs. 2 GG, Die niedersächsische Gemeinde 1976, S. 170; Werner Weber, Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, 1967, S. 47.

und eine Garantie der eigenverantwortlichen Führung der Geschäfte innerhalb dieses Aufgabenbereichs (Garantie der Eigenverantwortlichkeit)(558)

558) Vgl. dazu neben den Nachw. in Fnte. 556 Wolfgang Brückner, Die Organisationsgewalt des Staates im kommunalen Bereich, 1974, S. 130; Otto Gönnenwein, Gemeinderecht, 1963, S. 50; Arnold Köttgen, Die Gemeinde und der Bundesgesetzgeber, 1957, S. 48; Ottmar Kollmann, Nochmals: Zur verfassungsrechtlichen Sicherung der Selbstverwaltung, DÖV 1951, S. 145 (146); Heinz W. Korte, Die Aufgabenverteilung, AfK Jg. 9 (1970), S. 3 (53); Wilhelm Laforet, Verwaltung und Ausführung der Gesetze nach dem Bonner GG, DÖV 1949, S. 221; Peter Lerche, Verfassungsfragen zur Sozialhilfe und Jugendwohlfahrt, 1963, S. 99; Christoph Masson, Gemeindeaufgaben im Schutz der Verfassung, BayVBl. 1958, S. 161 (164); Edzard Schmidt-Jortzig, Zur Verfassungsmäßigkeit von Kreisumlagesätzen, 1977, S. 31; Klaus Stern, BK, Art. 28 Rdn. 94 (S. 40).

Die Gewährleistung des Aufgabenbereichs ist unterschiedlich für Gemeinden und Gemeindeverbände (559).

559) Vgl. dazu BVerfG, B. v. 17. 1. 1967 - 2 BvL 28/63 - - BVerfGE 21, S. 117 (128 m.w.Nachw.); BVerwG, Urt. v. 22. 11. 1957 - VII C 69/57 - BVerwGE 6, S. 19 (22); Gerhard Leibholz/Hans Julius Rinck, Art. 28 GG Rdn. 14 (S. 587); Peter Lerche, Zur Verfassungsposition der Landkreise, DÖV 1969, S. 46; Günter Püttner, Die Funktion des Kreises im sozialen Rechtsstaat, FS Lothar Voit, 1976, S. 115 (124); Klaus Stern/Günter Püttner, Grundfragen zur Verwaltungsreform im Stadtumland, 1969, S. 23; Heinrich Siedentopf, Entwicklungsperspektiven der gemeindlichen Selbstverwaltung, StuGB 1977, S. 161 Konrad Ullrich, Der Art. 28 Abs. 2 GG, Die niedersächsische Gemeinde 1976, S. 170.

Den Gemeinden ist nach Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG die Regelung aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft garantiert. Den Gemeindeverbänden ist lediglich der gesetzliche Aufgabenbereich gewährleistet.

Die zweite Garantie, die Art. 28 Abs. 2 GG den Gemeinden und Gemeindeverbänden - im Unterschied zu der Aufgabengarantie - in gleicher Weise (560)

560) BVerfG, B. v. 17. 1. 1967 - 2 BvL 28/63 - BVerfGE 21, S. 117; BVerwG, Urt. v. 22. 11. 1957 - VII C 69/57 - BVerwGE 6, S. 19 (22); StGH Ba.-Wü., Urt. v. 6. 5.1967 - GR 1/66 - ESVGH 18, S. 1 (2); Otto Gönnenwein, Gemeinderecht, 1963, S. 381; Andreas Hamann/Helmut Lenz, Art.28 GG Anm. 9 (S. 405); Heinz W. Korte, Die Aufgabenverteilung, AfK Jg. 9 (1970), S. 3 (53); Gerhard Leibholz/Hans Julius Rinck, Art. 28 GG Anm. 13 (S. 587); Hermann von Mangoldt/Friedrich Klein, Art. 28 Anm. IV 2 d (S.712); Klaus Stern, BK, Art. 28 Rdn. 94, 172.

gibt, ist die Garantie der eigenverantwortlichen Führung der Geschäfte innerhalb eines Aufgabenbereiches. Unter dem Begriff "in eigener Verantwortung" wird das Recht verstanden, die zur Verbandskompetenz gehörenden Aufgaben "ohne Weisung und Vormundschaft des Staates so zu erfüllen, wie dies nach Maßgabe der Rechtsordnung zweckmäßig erscheint" (561).

561) Erich Becker, Grundrechte IV/2, 1962, S. 673 (718); vgl. zum Begriff der Eigenverantwortlichkeit ferner Gerhard Leibholz/Hans Julius Rinck, Art. 28 Anm. 13 - 17 (S. 587 - 590); Theodor Maunz/Günter Dürig/Roman Herzog/Rupert Scholz, 1978, Art. 28 Anm. 44 (S. 21 f): "So wird Selbstverwaltung vielfach als diejenige Tätig-

keit aufgefaßt, die der eigenverantwortlichen Erfüllung solcher Aufgaben dient, die in der selbständigen, d.h. weisungsfreien Anwendung und Durchführung von Normen oder in der Anstrebung von Zielen in eigenem von Normen nicht gebundenen Bereich durch eigene, vom Staat unabhängige Organe besteht". Hans Pagenkopf, Kommunalrecht, 1975, S. 39; Wolfgang Roters, Art. 28 GG Rdn. 47 (S.197); Hans Ryffel, Eigenverantwortlichkeit, 1965, S. 456; Eberhard Schmidt-Aßmann, Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, VVDStRL Bd. 34 (1976), S. 221 (227 m.w.Nachw.); Edzard Schmidt-Jortzig, Zur Verfassungsmäßigkeit von Kreisumlagesätzen, 1977, S. 31; Klaus Stern, BK, Art. 28 Rdn. 94 (S. 40).

Über die als Selbstverwaltungsaufgaben deklarierten Angelegenheiten sollen die Selbstverwaltungsträger in eigener Zuständigkeit aufgrund selbständiger Willensbildung durch ihre verfassungsmäßigen Organe entscheiden (562),

562) Hans Pagenkopf, Kommunalrecht, Bd. 1, 1975, S. 46; Wolfgang Roters, Art. 28 Rdn. 47 (S. 197).

wobei Eigenverantwortlichkeit nicht völlige Freiheit, sondern Rechtsgebundenheit und in diesem Rahmen Verantwortlichkeit gegenüber der staatlichen Aufsichtsbehörde bedeutet (563).

563) Theodor Maunz/Günter Dürig/Roman Herzog/Rupert Scholz, 1978, Art. 28 Rdn. 67 (S. 28).

Herkömmlich wird die Eigenverantwortlichkeit in ein Bündel von Hoheitsrechten aufgefächert (564):

564) Eine Übersicht über die verschiedenen Hoheitsrechte der kommunalen Selbstverwaltung enthalten Rolf Grawert, Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, VVDStRL Bd. 36 (1977), S. 277; Wolfgang Roters, Art. 28 GG, S. 173 (197); Bruno Schmidt-Bleibtreu/Franz Klein, Art. 28 GG, Rdn. 10 (S. 392); Klaus Stern, BK, Art. 28 GG Anm. 96 (S. 41); ders., Staatsrecht I, 1977, S. 293 (310); Klaus Stern/Joachim Burmeister, Die Verfassungsmäßigkeit eines landesrechtlichen Planungsgebotes für Gemeinden, 1975, S. 28.

- Die Personalhoheit (565).

565) Hans Dieter Böckenförde, Die personalrechtlichen Bindungen der kommunalen Selbstverwaltung, 1959; Wolfgang Brückner, Die Organisationsgewalt des Staates im kommunalen Bereich, 1974, S. 174; Horst Dressler, Die Organisations- und Personalhoheit der Gemeinde, 1963; Otto Gönnenwein, Gemeinderecht, 1963, S. 122; Hubert

Görg, Kommunales Dienstrecht, HBKWP Bd. 2, 1957, S. 44; ders., Die kommunalen Wahlbeamten, ZBR 1958, S. 65; Walter Grafe, Gemeindliche Personalhoheit unter Selbstverwaltungsgarantie, DÖV 1955, S. 650; Hendrik Gröttrup, Verwaltungsreform und öffentlicher Dienst, AfK Jg. 8 (1969), S. 354; Hans Peter Ipsen, Gemeindliche Personalhoheit und Selbstverwaltungsgarantie, DÖV 1955, S. 225 m.w.Nachw. in Fnte. 2; Arnold Köttgen, Wesen und Rechtsform der Gemeinden und Gemeindeverbände, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 185 (209); Gerhard Leibholz/Hans Justus Rinck, Art. 28 GG Rdn. 14 (567); Hans Pagenkopf, Kommunalrecht, Bd. 1, 1975, S. 71; Wolfgang Roters, Art. 28 GG Rdn. 47 (S. 198); Eberhard Schmidt-Aßmann, Zur kommunalen Personalhoheit, StuGB 1976, S. 341; ders., Gemeinden und Staat im Recht des öffentlichen Dienstes, FS Carl Hermann Ule, 1977, S. 461 (462); ders., Verwaltungsorganisation zwischen parlamentarischer Steuerung und exekutivischer Organisationsgewalt, FS Hans Peter Ipsen, 1977, S. 331; Günter Seele, Die besonderen staatlichen Exekutivbefugnisse im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung, 1964, S. 239; Heinrich Siedentopf, Personalwesen der Kreise, Der Kreis, Bd. 2, 1976, S. 69 (74); Klaus Stern, BK, Art. 28 GG Rdn. 97 (S. 41); Klaus Stern/Joachim Burmeister, Die Verfassungsmäßigkeit eines landesrechtlichen Planungsgebotes für Gemeinden, 1975, S. 28; Carl Hermann Ule, Öffentlicher Dienst, Die Grundrechte IV/2, 1962, S. 537 (549); Georg Christoph von Unruh, Gemeinderecht, 1976, S. 82 (108); Frido Wagener, Anforderungen an Funktionalreformen, Tagungsbericht DIfU, 1977, S. 29 (40); Werner Weber, FS BVerfG, Bd. 2, 1976, S. 335 mit einer Zusammenstellung der Rechtsprechung des BVerfG; Hans Julius Wolff/Otto Bachof, Verwaltungsrecht II, 1976, § 86 VII b 2 (S. 205).

Sie umfaßt neben der Dienstherrnfähigkeit (566)

566) OVG Lüneburg, Urt. v. 20. 10. 1970 - V A 74/69 - DVBl. 1970, S. 801 (805); Wolfgang Brückner, Die Organisationsgewalt des Staates im kommunalen Bereich, 1974, S. 177.

vornehmlich die Befugnis, das Personal, insbesondere die Gemeindebeamten auszuwählen, anzustellen, zu befördern und zu entlassen (567).

567) Vgl. dazu die ständige Rechtsprechung des BVerfG, Urt. v. 20. 3. 1952 - 1 BvR 267/51 - (Offenbach), BVerfGE 1, S. 167 (174); B. v. 29. 4. 1958 - 2 BvL 25/56 - BVerfGE 7, S. 358 (364); B. v. 2. 12. 1958 - 1 BvL 27/55 - BVerfGE 8, S. 332 (359); Urt. v. 27. 4. 1959 - 2 BvF 2/58 - BVerfGE 9, S. 268 (289); B. v. 26. 11. 1963 - 2 BvL 12/62 - BVerfGE 17, S. 172 (181); vgl. auch BVerwG, Urt. v. 18. 11. 1955 - II C 180/54 - BVerwGE 2, S. 329 (332); Urt. v. 22. 11. 1957 - VII C 69/57 - BVerwGE 6, S. 19 (24); StGH Ba.-Wü., Urt. v. 15.6.1974 - GR 1/74 - DÖV 1975, S. 58 (61); w. Nachw. bei Eberhard Schmidt-Aßmann, Gemeinden und Staat im Recht des öffentlichen Dienstes, FS Carl Hermann Ule, 1977, S. 461 (462).

Zur Personalhoheit gehört ferner die Schaffung von Planstellen, die Bildung besonderer Einrichtungen der Fürsorge und sozialen Betreuung sowie vor allem, wieviel und welche Bediensteten zur hinreichenden Erledigung der Aufgaben einzustellen sind, in welchem Rechtsverhältnis diese Bediensteten zur Gemeinde stehen, wie ihre Vergütungen zu bemessen sind, welche Versorgungsbezüge ihnen zustehen sollen und inwieweit ihnen Schutz und Fürsorge zu gewähren ist (568).

568) Hans Peter Ipsen, Gemeindliche Personalhoheit und Selbstverwaltungsgarantie, DÖV 1955, S. 225 (228); Wolfgang Brückner, Die Organisationsgewalt des Staates im kommunalen Bereich, 1974, S. 174.

- Die Finanzhoheit (569).

569) Vgl. neben den Nachw. in Fnte. 40 StGH Ba.-Wü., Urt. v. 15. 6. 1974 - GR 1/74 - DÖV 1975, S. 58 (61); Urt. v. 14. 2. 1975 - GR 11/74 - DÖV 1975, S. 385 (391); VerfGH Bay., B. v. 3. 6. 1959 - Vf. 1, 24 - VII 52 - DÖV 1959, S. 701; Hans Albert Berkenhoff, Die Kommunalfinanzen im Schatten von Konjunktur und Staatshaushalt, 1964; Entwicklung der Aufgaben und Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden, 1971; Hans-Michael Gellen, Zweckzuweisungen und kommunale Selbstverwaltung, 1971; Rolf Grawert, Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 277 (281 m.w.Nachw. in Fnte. 12); Wolfgang Jakob, Die Steuerhoheit der Gemeinden unter staatlicher Gesetzgebung; Gerhard Leibholz/Hans Justus Rinck, Art. 28 GG Rdn. 15 (S. 588); Helmut Lemke, Funktion der kommunalen Ebene in unserer Rechts- und Verfassungsordnung, Der Landkreis 1975, S. 114 (116); Albert von Mutius, Grundfälle zum Kommunalrecht, JuS 1977, S. 592 (594 m.w.Nachw. in Fnte.18); Ernst Pappermann, Finanzprobleme um kommunale Aufgaben der Infrastruktur, SKV 1968, S. 311; Wolfgang Roters, Art. 28 GG Rdn. 47 (S. 198); Ulrich Scheuner, Zur Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung, AfK Jg. 12 (1973), S. 1 (26 m.w.Nachw. in Fnte. 69 - 73); Edzard Schmidt-Jortzig, Zur Verfassungsmäßigkeit von Kreisumlagesätzen, 1977, S. 31 m.umfangr. w. Nachw. in Fnte. 65); Rupert Scholz, Neuere Entwicklungen im Gemeindewirtschaftsrecht, DÖV 1976, S. 441 (444); ders., Gemeindliche Gebietsreform und regionale Energieversorgung, S. 37 m.w.Nachw.; Klaus Stern, BK, Art. 28 GG Rdn. 29 (S. 42); ders., Staatsrecht I, 1977, S. 293 (315 m.w.Nachw. in Fnte. 105 u. 109); Klaus Stern/Joachim Burmeister, Die Verfassungsmäßigkeit eines landesrechtlichen Planungsgebotes für Gemeinden, 1975, S. 28 m.w. Nachw. in Fnte. 94; Georg Christoph von Unruh, Gemeinderecht, 1976, S. 82 (140 m.w.Nachw. in Fnte. 179 u. 180); Werner Weber, Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, 1967, S. 38 m.w.Nachw. in Fnte. 13; Karl Zuhorn/Werner Hoppe, Gemeinde-Verfassung, 1962, S. 57.

Sie umfaßt die Befugnis zu einer eigenverantwortlichen Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft im Rahmen eines gesetzlich geordneten Haushaltswesens. Aus der verfassungsmäßigen Gewährleistung einer finanziellen Eigenverantwortlichkeit der kommunalen Körperschaften ergibt sich für den Staat allgemein die Verpflichtung, im Rahmen seiner finanziellen Möglichkeiten den innerstaatlichen Finanzausgleich jeweils so zu gestalten, daß die finanzielle Lebensfähigkeit der Gemeinden und Gemeindeverbände erhalten wird. Der Finanzausgleich muß die Selbstverantwortung der Gemeinden und Gemeindeverbände in dem ihnen zugewiesenen Wirkungskreis entsprechend der Stellung, die ihnen insbesondere die Verfassung einräumt, ermöglichen und festigen. Er muß aber auch denjenigen Gebietskörperschaften, die nicht aus eigener Kraft zur Erfüllung ihrer Aufgaben imstande sind, die notwendige finanzielle Hilfe zuteil werden lassen. Dabei ist der Finanzausgleich zwischen dem Staat und den Gemeinden sowie Gemeindeverbänden allerdings nicht unabänderlich (570).

570) Vgl. dazu VerfGH Bay. B. v. 3. 6. 1959 - Vf. 1, 24 - VII - 52 - DÖV 1959, S. 701, wonach die Gemeinden nicht beanspruchen können, daß ihnen eine einmal zugewiesene Steuermöglichkeit belassen wird oder daß die Merkmale, nach denen Zuweisungen gewährt werden, unabänderlich bleiben; vgl. zur Garantie ausreichender Selbstverwaltungsfinanzen vor allem auch Edzard Schmidt-Jortzig, Zur Verfassungsmäßigkeit von Kreisumlagesätzen, 1977, S. 31 m.w.Nachw. in Fnte. 65.

- Die Planungshoheit (571).

571) StGH Ba.-Wü., Urt. v. 1. 7. 1976 - GR 9/75 - (Immendingen/Donau), A.U., S. 32 (38) für die gemeinschaftliche Flächennutzungsplanung; VerfGH Saarl., Urt. v. 11. 10. 1974 - Lv 7/74 - AS 14, S. 145; auszugsweise abgedruckt bei Franz-Ludwig Knemeyer, Grundsatzentscheidungen zur Einkreisung kreisfreier Städte, AfK Jg. 16 (1976), S. 85 (Übertragung der Flächennutzungsplanung auf den Stadtverband Saarbrücken); Peter Badura, Entwicklungsplanung und gemeindliche Selbstverwaltung, FS Werner Weber, 1974, S. 911; Rüdiger Breuer, Die hoheitliche raumgestaltende Planung, 1968, S. 196; Otto Gönnenwein, Gemeinderecht, 1963, S. 49; Werner Hoppe, Bauleitplanung und Eigentumsgarantie, DVBl. 1964, S. 165; ders., In: Werner Ernst/Werner Hoppe, OffBauBoR, 1978, Rdn. 174 (S. 76); Monika Motyl, Die Gemeinden in der Landesplanung, 1973, S. 23, 73; Karl-Heinz Rothe, Gibt es noch eine gemeindliche Planungshoheit?, FS Werner Weber, 1974, S. 893 (900); Eberhard Schmidt-Aßmann,

Grundfragen des Städtebaurechts, 1972, S. 160; ders., Der Städteverband als Modell kommunaler Neugliederung in Ballungsräumen, DÖV 1973, S. 109 (111); Klaus Stern, Staatsrecht I, 1977, S. 293 (310 m.w.Nachw.); Klaus Stern/Joachim Burmeister, Die Verfassungsmäßigkeit eines landesrechtlichen Planungsgebotes für Gemeinden, 1975, S. 28 m. umfangr. Nachw. in Fnte. 98.

Darunter wird die Kompetenz verstanden, ohne durchgängige und strikte Bindung an staatliche Vorgaben aufgrund eigenen politisch-administrativen Gestaltungs- und Entscheidungsspielraums über die bauliche und sonstige Verwendung und Nutzung des Grund und Bodens des Gemeindegebietes zu disponieren und die zur Verwirklichung des eigenverantwortlich wahrnehmbaren Gestaltungspotentials erforderlichen planerischen Leitlinien ohne imperative staatliche Beeinflussung zu entwickeln (572).

572) BVerwG, Urt. v. 12. 12. 1969 - IV C 105/66 - BVewGE 34, S. 301; Klaus Stern/Joachim Burmeister, Die Verfassungsmäßigkeit eines landesrechtlichen Planungsgebotes für Gemeinden, 1975, S. 29 m.w.Nachw. in Fnte. 99.

- Die Organisationshoheit (573).

573) Vgl. VerfGH NW, Urt. v. 21. 8. 1954 - VGH 3/53 - OVGE 9, S. 74 = DÖV 1955, S. 248; VerfGH Rh.-Pf., Urt. v. 29. 4. 1961 - VGH 1/61 - AS 8, S. 230; Wolfgang Brückner, Die Organisationsgewalt des Staates im kommunalen Bereich, 1974, S. 129 m.w.Nachw. in Fnte. 1; Wilhelm Henrichs, Die Rechtsprechung zur Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland, DVBl. 1954, S. 729 (Bestellung von Gemeinderäten im Wege der Staatsaufsicht unzulässig); Günter Püttner, Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, DÖV 1977, S. 472 (475); Wolfgang Roters, Art. 28 GG Rdn. 47 (S. 197); Eberhard Schmidt-Aßmann, Verwaltungsorganisation zwischen parlamentarischer Steuerung und exekutivischer Organisationsgewalt, FS Hans Peter Ipsen, 1977, S. 331; Edzard Schmidt-Jortzig, Gutachten VB Rastede, 1975, S. 23; Klaus Stern, BK, Art. 28 GG Rdn. 102 (S. 43); ders., Der Kreis, Bd. 1, 1972, S. 156 (163); Klaus Stern/Joachim Burmeister, Die Verfassungsmäßigkeit eines landesrechtlichen Planungsgebotes für Gemeinden, 1975, S. 28 m.w.Nachw.

Sie umfaßt die Befugnis zu eigener Organschaftsbildung (Selbstorganisation), welche die Fähigkeit eigener Willensbildung zum eigenverantwortlichen Handeln in sich schließt (574).

574) Klaus Stern, Der Kreis, Bd. 1, 1972, S. 156 (163).

Dazu gehört die Wahl der kommunalen Vertretung, der Verwaltungsspitze und der anderen Organe durch die Gemeinden und Gemeindeverbände selbst (575).

575) VerfGH NW, Urt. v. 21. 8. 1954 - VGH 3/53 - OVGE 9, S. 74 = DÖV 1955, S. 248, wonach auch der Gemeindedirektor unter das Gebot der kommunalen Eigenorganschaftsbildung fällt; VerfGH Rh.-Pf., Urt. v. 29.4.1961 - VGH 1/61 - (Bezirksverband der Pfalz), AS 8, S. 230 mit dem Hinweis darauf, daß zum geschichtlich gewordenen Bild der Selbstverwaltung grundsätzlich auch das Recht des vom Volk gewählten Kommunalparlaments gehört, den Parlamentsvorsitzenden sowie die Spitze der Kommunalexekutive selbst zu wählen.

Neben dieser Organhoheit im engeren Sinne gehört dazu auch ein Eigenorganisationsrecht der Träger kommunaler Selbstverwaltung, das einen organisatorischen Gestaltungsspielraum für Aufbau und Struktur der Verwaltung umfaßt (576).

576) Vgl. Wolfgang Brückner, Die Organisationsgewalt des Staates im kommunalen Bereich, 1974, S. 156, wobei auch die Grenzen dieses Eigenorganisationsrechts dargestellt werden; Günter Püttner, Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, DÖV 1977, S. 472 (475), der auf die Freiheit zur Gestaltung der Aufbau- und Ablauforganisation sowie die Möglichkeit privatrechtlicher Ausgliederung als Grundlage für eine erfolgreiche Aufgabenerfüllung hinweist und eine Erstarrung der gemeindlichen Organisationsformen, etwa durch fachorientierte Detailregeln der Organisation nicht für wünschenswert hält; vgl. auch Edzard Schmidt-Jortzig, Gutachten zur VB Rastede, wonach die gemeindliche Organisationshoheit das Recht darstellt, "selbständig zu bestimmen, durch welche Organe und Personen die Gemeinden und Kreise die ihnen obliegenden Aufgaben durchführen wollen".

Eine durchgängige Fremdorganisation (Staatskommissar) in den Gemeinden und Gemeindeverbänden würde eine Verletzung der institutionellen Rechtssubjektsgarantie darstellen (577).

577) BVerfG, Urt. v. 23. 1. 1957 - 2 BvF 3/56 - BVerfGE 6, S. 104 (177); Klaus Stern, Der Kreis, Bd. 1, 1972, S. 156 (163).

- Die Steuerhoheit (578).

578) Vgl. Wolfgang Jakob, Die Steuerhoheit der Gemeinden unter staatlicher Gesetzgebung, BayVBl. 1972, S. 141, der die Beseitigung "einzelner oder sämtlicher kommunaler

Bagatellsteuern" mit dem GG für vereinbar hält; Hans Pagenkopf, Kommunalrecht, Bd. 1, 1975, S. 84; Klaus Stern, Staatsrecht I, 1977, S. 293 (311), der die Steuerhoheit als ein "nudum ius" bezeichnet.

Sie enthält das Recht zur Erhebung kommunaler Steuern.

- Die Rechtsetzungshoheit (579).

579) Die Rechtsetzungshoheit wird auch als kommunale Autonomie bezeichnet, vgl. Erich Becker, HBKWP, Bd. 1, 1956, S. 113 (150); ders., Die Grundrechte IV/2, 1962, S. 673 (723) (Garantie des kommunalen Satzungsrechts); vgl. zum Umfang des Satzungsrechts Bodo Börner, Anschluß- und Benutzungszwang 1978, S. 1ff; Klaus Stern, Art. 28 Rdn. 105; ders. Staatsrecht I, 1977, S. 293 (311 m.w.Nachw. in Fnte. 80).

Sie umfaßt das Recht, Rechtssätze zu erlassen, die im Rahmen der den Gemeinden und Gemeindeverbänden verliehenen Autonomie mit für die Betroffenen verbindlicher Kraft eine unbestimmte Zahl von Fällen regeln und sich an eine unbestimmte Vielzahl von Personen richten (580).

580) Wolfgang Jakob, Eingriffe kommunaler Satzungen, DÖV 1970, S. 666; Wolfgang Roters, Art. 28 GG Rdn. 47 (S. 199) m.w.Nachw.; vgl. auch Klaus Stern/Joachim Burmeister, Die Verfassungsmäßigkeit eines landesrechtlichen Planungsgebotes für Gemeinden, 1975, S. 28 m.w.Nachw. in Fnte. 96.

Für die Gebietskörperschaften kommt die Gebietshoheit hinzu (581) (582).

581) Vgl. zu diesem Begriff vor allem Werner Hoppe, Gebietskörperschaft, 1958, S. 27, der darunter eine allerfassende externe Zuständigkeit für die sich im Verbandsgebiet aufhaltenden Zivilpersonen versteht, die Körperschaft also mit Zuständigkeitsnormen ausgestattet ist, bei denen der Aufenthalt von Zivilpersonen im Gebiet der Körperschaftstatbestandsmoment für konkrete Berechtigungen und (oder) Verpflichtungen ist. Vgl. ferner zur Gebietshoheit Erich Becker, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 113 (122 u. 124); Wolfgang Roters, Art. 28 GG Rdn. 47 (S. 197); Klaus Stern, BK, Art. 28 GG Rdn. 98 m.w.Nachw., der auf die Gesetzesgebundenheit und darauf hinweist, daß die Gebietskörperschaften kein Selbstauflösungsrecht haben.

582) Zum Teil wird den Gemeinden auch eine Gerichtshoheit eingeräumt, die keinen Verstoß gegen Art. 92 u. 101 Abs. 1 S. 1 GG darstellt, vgl. Klaus Stern, BK, Art. 28 GG Rdn. 101 (S. 43) m. Hinweis auf BVerfG, B. v. 17.11.1959 - 1 BvR 88/56, 59/57, 212/59 - BVerfGE 10, S. 200.

II.

Die Aufgabenreform als Eingriff in die kommunalen Hoheitsrechte

Die als Aufgabenreform verstandene Funktionalreform kann nicht nur den Kompetenzbereich der Gemeinden und Gemeindeverbände und damit die Aufgaben- und Funktionsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung berühren, indem sie kommunale Aufgaben entzieht oder zuteilt, sie kann auch in vielfältiger und unterschiedlicher Weise in die aus der Eigenverantwortlichkeit fließenden kommunalen Hoheitsrechte eingreifen. So ist neben dem Entzug kommunaler Aufgaben durch kompetenznegierende Gesetze auch ein Eingriff in die Eigenverantwortlichkeit durch kompetenzregulierende Gesetze denkbar. Die gesetzliche Aufgabenreform kann Auswirkungen auf die Personalhoheit haben, etwa weil mit dem Übergang einer Aufgabe auch das die Aufgabe bisher wahrnehmende Personal übernommen werden muß. Die Finanzhoheit kann betroffen sein, weil für die zugewiesenen Aufgaben nicht genügend Finanzmittel zur Verfügung stehen. Die Organisationshoheit könnte beeinträchtigt werden, wenn die Aufgabenzuweisung mit Regelungen der Aufgabenwahrnehmung verbunden wird. Die gemeindliche Planungshoheit könnte etwa verletzt werden, wenn der Gesetzgeber bestimmte gemeindliche Planungsaufgaben einer höheren überörtlichen oder regionalen Ebene zuordnet.

Gerade das Beispiel der Planungshoheit zeigt im übrigen, daß der gesetzgeberische Eingriff sowohl die Aufgaben- und Funktionsgarantie als auch die Garantie der Eigenverantwortlichkeit betreffen kann und ferner, daß die einzelnen Maßnahmen sich hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf den kommunalen Aufgabenbestand und die Eigenverantwortlichkeit oft überhaupt nicht trennen lassen. Es soll daher auch nicht der Versuch unternommen werden, dieses vielfach bestehende Beziehungsgeflecht analytisch zu trennen und in Einzelteile aufzulösen. Es bietet sich vielmehr an, in einer einheitlichen Betrachtung danach zu fragen, welche allgemeingültigen verfassungsrechtlichen Maßstäbe für

diese gesetzlichen Eingriffe in den kommunalen Aufgabenbestand und die kommunale Eigenverantwortlichkeit entwickelt werden können.

Fünfter Teil: Verfassungsrechtliche Zielangaben, Einzelmaßstäbe und Kontrollgrundsätze für Aufgabenneuverteilung und Aufgabenentzug sowie Eingriffe in die Eigenverantwortlichkeit im gemeindlichen, kreislichen und regionalen Bereich

§ 6

Das "funktionale Selbstverwaltungsverständnis"

Gegen die Erarbeitung verfassungsrechtlicher Maßstäbe zur Kontrolle gesetzgeberischer Aufgabenreformen im kommunalen Bereich wendet sich eine besonders von Vertretern der Kreisebene favorisierte Ansicht, die das herkömmliche Verständnis der kommunalen Selbstverwaltung durch ein - wie sie es selbst bezeichnet - "funktionales Selbstverwaltungsverständnis" ersetzen will. Ein wesentlicher Schwerpunkt dieser Theorie besteht darin, daß die Aufgabenreform innerhalb des kommunalen Bereichs im Belieben des Gesetzgebers steht und die Gemeinden und Gemeindeverbände bei derartigen Reformen im "kommunalen Innenbereich" verfassungsrechtlich ohne Schutz sind.

Wäre diesem Selbstverwaltungsverständnis zu folgen, so würde es sich erübrigen, weitere verfassungsrechtliche Maßstäbe aus der in Art. 28 Abs. 2 GG niedergelegten kommunalen Selbstverwaltungsgarantie zu entwickeln, weil derartige Grundsätze für eine Aufgabenverteilung im kommunalen Bereich keine Anwendung finden könnten.

I.

Die Konzeption des "funktionalen Selbstverwaltungsverständnisses"

Die Theorie des funktionalen Selbstverwaltungsverständnisses (583),

583) Vgl. dazu neben den Nachw. in Fnte. 17 Günter Erbel, Besprechung zu Wolfgang Roters, Die Verwaltung, Bd. 10 (1977), S. 126; Rainer Frey, Kommunale Selbstverwaltung im Verfassungsstaat, 1976, S. 20; Fritz Wilhelm, Die Kreise in der Funktionalreform, Der Landkreis 1974, S. 217; einen Überblick über die Konzeption des funktionalen Selbstverwaltungsverständnisses enthält Willi Blümel, Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171 (244 m.w. Nachw. in Fnte. 368); vgl. ferner Gemeinde Rastede, Verfassungsbeschwerde an das BVerfG, S. 3.

die eine statische (584)

584) Vgl. dazu Peter Badura, Entwicklungsplanung und gemeindliche Selbstverwaltung, FS Werner Weber, 1974, S. 911 (930); Wolfgang Roters, Kommunale Spitzenverbände und funktionales Selbstverwaltungsverständnis, DVBl. 1976, S. 359.

durch eine "dynamische" (585),

585) Vgl. Werner Arndt/Wolfgang Suderow, Die Zulässigkeit raumordnerischer Festlegungen für Gemeindeteile 1976, S. 26; Rüdiger Göb/Eberhard Laux/Jürgen Salzwedel/Rüdiger Breuer, Kreisentwicklungsplanung, 1974, S. 52; Ernst Pappermann, Das zwischengemeindliche Nachbarrecht, JuS 1973, S. 689; ders., Zur Problematik der Kreisentwicklungsplanung, DÖV 1973, S. 505 (508).

"offensive" (586),

586) Wolfgang Roters, Besprechung zu Gerd Jürgen Richter, DÖV 1978, S. 186.

"flexible"(587)

587) Gerhard Leibholz, Das Prinzip der Selbstverwaltung und der Art. 28 Abs. 2 GG, DVBl. 1973, S. 715 (718); Ernst Pappermann, Verwaltungsverbund im kreisangehörigen Raum, DÖV 1975, S. 181 (187).

und damit moderne und fortschrittliche Konseption ersetzen will und sich hierfür auf Rechtsprechung(588),

588) BVerwG, Urt. v. 14. 2. 1969 - IV C 82/66 - DVBl. 1969, S. 362 = DÖV 1969, S. 428 = BayVBl. 1969, S. 244 = VerwRspr. 20 (1969), S. 605 = MDR 1969, S. 783 = JuS 1969, S. 436; Urt. v. 14. 2. 1969 - IV C 215/65 - BVerwGE 31, S. 263 = DÖV 1969, S. 853 = VerwRspr. 20 (1969), S. 877; Urt. v. 13. 2. 1970 - IV C 104/68 - DÖV 1970, S. 387 = BauR 1970, S. 104 = VerwRspr. Bd. 22 (1971), S. 82; Urt. v. 11. 12. 1970 - IV C 55/67 - DVBl. 1971, S. 186 = VerwRspr. Bd. 22 (1971), S. 756 = BayVBl. 1973, S. 107; Urt. v. 8. 9. 1972, - IV C 17/71 - BVerwGE 40, S. 323 = DVBl. 1973, S. 34; B. v. 21. 3. 1973 - IV CB 69/72 - DVBl. 1973, S. 448; Urt. v. 19. 3. 1976 - VII C 71/72 - NJW 1976, S. 2175 (straßenverkehrsrechtliche Anordnungen und gemeindliche Selbstverwaltung); Urt. v. 21.5.1976 - VII C 38/74 (Schutzanlagen), BVerwGE 51, S. 6; vgl. vgl. auch VGH Bay., Urt. v. 20. 3. 1969 - 160 II 67 - VerwRspr. Bd. 21 (1970), S. 558; B. v. 22. 11. 1974 - 136 VI 74 - DVBl. 1975, S. 199; StGH Hess., B. v. 17. 7. 1974 - P. St. 721 - ESVGH 25, S. 131 (135); OVG Münster, Urt. v. 27. 3. 1968 - III A 750/74 - DÖV 1968, S. 839; OVG Lüneburg, Urt. v. 17. 11. 1970 - I A 97/69 - DVBl. 1971, S. 322; vgl. zu diesen Urteilen Peter Badura, Das Planungsermessen und die rechtsstaatliche Funktion des allgemeinen Verwaltungsrechts, FS VerfGH Bay., 1972, S. 157; ders., Entwicklungsplanung und gemeindliche Selbstverwaltung, FS Werner Weber, 1974, S. 911; ders., Die Standortentscheidungen bei der Unternehmergenehmigung mit planungsrechtlichem Einschlag, BayVBl. 1976, S. 515; Willi Blümel, Raumordnung und kommunale Selbstverwaltung, DVBl. 1973, S. 436 (437); ders., Planungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit, DVBl. 1975, S. 695; ders., Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171 (251 m.w.Nachw. in Fnte. 406); Reinhard Fingerhut, Die planungsrechtliche Gemeindenachbarklage, 1976; Werner Hoppe, Nachbarklage - Plangewährleistungsanspruch - Planbefolgungsanspruch, DVBl. 1969, S. 246; ders., Zwischengemeindliche planungsrechtliche Gemeindenachbarklagen, FS Hans Julius Wolff, 1973, S. 307; Ulrich Lau, Rechtsschutz bei der Planung von Flughäfen, 1977, S. 60; Eberhard Schmidt-Aßmann, Grundfragen des Städtebaurechts, 1972, S. 133; ders., Gesetzliche Maßnahmen zur Regelung einer praktikablen Stadtentwicklungsplanung, 1972, S. 101 (145); ders., Verfassungsrechtliche und verwaltungspolitische Fragen einer kommunalen Beteiligung an der Landesplanung, AöR Bd. 101 (1976), S.520 (524).

und Literatur (588) beruft,

588) So beziehen sich die Verfechter des "funktionalen Selbstverwaltungsverständnisses" zu Unrecht - wie auch Willi Blümel,(VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171 (251),zutreffend feststellt - u.a. auf Rüdiger Breuer, Die hoheitliche raumgestaltende Planung, 1968, S. 181 f; Erich Becker, Die Grundrechte IV/2, 1962, S. 673 (716); Eberhard

Schmidt-Aßmann, Grundfragen des Städtebaurechts, 1972, S.128 f; Herbert Scholtissek, DVBl. 1968, S. 825 (828), so Werner Ernst/Wolfgang Suderow, Die Zulässigkeit raumordnerischer Festlegungen für Gemeindeteile, 1976, S. 26 in Fnte. 47; Willi Blümel, Raumordnung und kommunale Selbstverwaltung, DVBl. 1973, S. 436; Rolf Grawert, Rechtsfragen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von Gemeinden, DVBl. 1971, S. 484; Friedrich Halstenberg, Die Verzahnung von Bundesraumordnung, Landesplanung und gemeindlicher Bauleitplanung, 1964, S. 17; Ulrich Scheuner, Zur Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung, AfK Jg. 12 (1973), S. 1, so bei Ernst Pappermann, Das zwischengemeindliche Nachbarrecht, JuS 1973, S. 690 (691 in Fnte. 14 u. 15); vgl. weitere Zitate bei Michael Borchmann/Emil Vesper, Reformprobleme im Kommunalverfassungsrecht, 1976, S. 170 (Fnte. 46, 49 f), S. 180 (Fnte. 106); Wolfgang Roters, Kommunale Mitwirkung an höherstufigen Entscheidungsprozessen, 1975, S. 34 (Fnte. 173); ders., Art. 28 GG Rdn. 49. Bemerkenswert ist, daß sich die in Bezug genommenen Autoren z.T. davon distanzieren, zu den Vertretern des funktionalen Selbstverwaltungsverständnisses gerechnet zu werden, vgl. statt aller Willi Blümel, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171 (250).

basiert auf zwei Postulaten: Dem Bestehen eines Verwaltungsverbundes im kreisangehörigen Raum und der Aberkennung einer Rechtsschutzmöglichkeit im kommunalen Innenbereich.

1. Verwaltungsverbund im kreisangehörigen Raum

Das funktionale Selbstverwaltungsverständnis bezeichnet den "Kreis mit den kreisangehörigen Gemeinden als funktional einheitlichen, in der Organisation gestuften Leistungs- und Verwaltungsverbund, der dem administrativen System der einheitlichen Verwaltung der kreisfreien Stadt gegenübersteht, ihm aber nicht völlig entspricht" (589).

589) So Entwicklung ländlicher Räume, 1974, S. 237; vgl. zum Leistungs- und Verwaltungsverbund im kreisangehörigen Raum Eckart Busch, Die Verankerung der kommunalen Selbstverwaltung in der Bundesverfassung, KSDLKT Bd. 2, 1974, S. 26 (33); Walter Cantner, Verfassungsrecht der Landkreise, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 409 (458); Hans Walter Conrady, Der Kreis, Der Landkreis 1973, S. 76; Deutscher Landkreistag, Der Kreis in der Reform, Der Landkreis 1974, S. 330 (331); Günter Erbel, Besprechung zu Wolfgang Roters, Die Verwaltung Bd. 10 (1977), S. 126 (130); Dierk Freudenberg, Mittelbare und unmittelbare Wahl, 1970, S. 142; Rüdiger Göb/Eberhard Laux/Jürgen Salzwedel/Rüdiger Breuer, Kreisentwicklungsplanung, 1974, S. 28, 32; Hans-Jürgen von der Heide, Struktur und Verwaltungsformen deutscher Landkreise, AfK Jg. 10 (1971), S. 257; Heinz Köstering, Zentralge-

meinden im kreisangehörigen Raum?, StuGR 1975, S. 357 (358); Kreiszuständigkeitsbericht, Eildienst LKT NW 1975, S. 79 (83); Eberhard Laux, Entwicklungstendenzen der Kreisreform, Der Landkreis 1972, S. 87; ders., Der Kreis, Bd. 1, 1972, S. 93, 99, 126, 129, 134; ders., Die Kreise in der Funktionalreform, Eildienst LKT NW 1975, S. 53; Peter Lerche, Zur Verfassungsposition der Landkreise, DÖV 1969, S. 46 (52); Ernst Pappermann, Selbstverwaltungsgarantie in neuer Sicht (I), Die demokratische Gemeinde 1973, S. 1307; ders., Selbstverwaltungsgarantie in neuer Sicht (II), Die demokratische Gemeinde 1974, S. 27; ders., Zur Problematik der Kreisentwicklungsplanung, DÖV 1973, S. 505; ders., Das zwischengemeindliche Nachbarrecht, JuS 1973, S. 689; ders., Zum Problem der Sonderstellung größerer Städte im Kreis, VerwArch. Bd. 65 (1974), S. 183 (172 m.w.Nachw. in Fnte. 41 u. 42); ders., Verwaltungsverbund im kreisangehörigen Raum, DÖV 1975, S. 181 (183, 186 m.w.Nachw. in Fnte. 77 - 80); ders., Die Zielrichtung der Selbstverwaltungsgarantie, DVBl. 1976, S. 766; ders., Funktionalreform auf der Kreisebene und im kreisangehörigen Raum, DIfU 1977, S. 213 (216); ders., Anm. zu VerfGH NW, Verwaltungsrundschau 1977, S. 319; Ernst Pappermann/Wolfgang Roters/Emil Vesper, Maßstäbe für die Funktionalreform im Kreis, 1976, S. 22, 183; Kurt Puls, Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung und die Lehre von der Verbundverwaltung zwischen Staat und Gemeinden, 1973, S. 1 ff; Wolfgang Roters, Kommunale Mitwirkung an höherstufigen Entscheidungsprozessen, 1975, S. 27, 44; ders., Maßstäbe für die Funktionalreform, Demokratische Gemeinde 1976, S. 286; ders., SKV 1976, S. 226; ders., Art. 28 GG Rdn. 50, 62; ders., Anm. zu VerfGH NW, Urt. v. 9. 4. 1976 - VerfGH 49/75 u. 24/74 - DVBl. 1977, S. 533; ders., Besprechung zu Gerd Jürgen Richter, DÖV 1978, S. 186; Eberhard Schmidt-Aßmann, Der Ausbau der Kreisplanung in Stufen, DVBl. 1975, S. 4 (5); vgl. auch bei Gerd Schmidt-Eichstaedt, Stichwort "Kreisentwicklungsplanung", DÖV 1975, S. 552; Günter Seele, Aktuelle Abgrenzungsprobleme zwischen Kreisaufgaben und Gemeindeaufgaben, Der Landkreis 1976, S. 369 (376); Georg Christoph von Unruh, Bürgerschaftliche Verwaltung im Kreis, Der Landkreis 1976, S. 254 (258); vgl. zum Begriff des Verwaltungsverbundes Hans Julius Wolff/Otto Bachof, Verwaltungsrecht II, 1976, § 77 V (S. 118), die unter Hinweis auf BVerfGE 11, S. 125 unter Verwaltungsverbund oder Mischverwaltung eine Verwaltungsorganisation verstehen, "bei der eine Bundesbehörde einer Landesbehörde übergeordnet ist oder bei der ein Zusammenwirken von Bundes- und Landesbehörden durch Zustimmungserfordernisse erfolgt". Eine Mischverwaltung liege daher vor bei Bindungen an Weisungen übergeordneter Behörden, bei Bestehen eines Instanzenzuges, bei einer auftragsweisen Besorgung von bestimmten Aufgaben sowie bei einer Beteiligung einer Behörde an der Entscheidung einer anderen Behörde. Vgl. zum Leistungs- und Verwaltungsverbund ferner die Nachw. in Fnte. 17.

Gemeinden und Kreise seien Glieder einer gestuften Verwaltung, die im Verbund kommunale Aufgaben wahrnehmen. Der

Kreis gleiche die unvermeidlichen Unterschiede in der Leistungskraft der Gemeinden aus. Er unterhalte Einrichtungen, soweit einzelne Gemeinden dazu nicht in der Lage seien. Seine Fachkräfte unterstützten die Gemeinde bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Er erfülle damit wesentliche übergemeindliche, ergänzende und ausgleichende Aufgaben sowie Service-Leistungen für die Gemeinden (590).

590) Deutscher Landkreistag, Der Kreis in der Reform, Der Landkreis 1974, S. 330 (331); Eberhard Laux, Entwicklungstendenzen der Kreisreform, Der Landkreis 1932, S. 87 (89).

Die Kreisverwaltung sei nicht eine Art regionale oder überörtliche Verwaltung, sondern Lokalverwaltung in Funktionsteilung mit den Gemeinden. In Politik und Verwaltungspraxis sowie auch in der Rechtsprechung und in der Wissenschaft sei ein durchgängiger Trend dahin zu beobachten, die Notwendigkeit eines Verbundes, der Integration und der Koordination verschiedener Verwaltungsträger zu betonen und nach der Funktion der verschiedenen Verwaltungsträger abgestufte Beteiligungsrechte an die Stelle isolierter Einzelentscheidungen treten zu lassen sowie eine möglichst weitgehende Einheit und Einräumigkeit in der Verwaltung auf allen Ebenen im Verbundsystem kooperativer Aufgabenteilung anzustreben (591).

591) So besonders Ernst Pappermann, Zum Problem der Sonderstellung größerer Städte im Kreis, VerwArch. Bd. 65 (1974), S. 163 (175); Fritz Wilhelm, Die Kreise in der Funktionalreform, Der Landkreis 1974, S. 217.

Die Dienstleistungsfunktionen der Kreise sollen durch eine "arbeitsteilige Mithilfe" der Gemeinden ergänzt werden, die im Rahmen einer beim Kreis angesiedelten Zuständigkeit als eigene Dauerfunktion der Gemeinde neben ihre eigentlich gemeindlichen Aufgaben hinzutreten soll und die Gemeinde "als Verwaltungsträger zu einer Art geborener Außenstelle des Kreises" macht (592).

592) Kreiszuständigkeitsbericht, Eildienst LKT NW 1975, S. 79; vgl. dazu kritisch Hans Albert Berkenhoff, Die Funktionalreform als Fortsetzung der Gebietsreform, StuGR 1975, S. 6 (9), der in der ihm eigenen anschaulichen Art die den Gemeinden zugedachten Aufgaben mit recht als "Briefkastenfunktion", "Dienstmädchenfunktion"

und den Verwaltungsverbund als "neuen Gummischreck" bezeichnet.

Diese geänderte Sicht hat auch vor der herkömmlichen Interpretation der Selbstverwaltungsgarantie in Art. 28 Abs. 2 GG keinen Halt gemacht und durch eine Neubestimmung des Garantieinhalts versucht, den Verwaltungsverbund im kreisangehörigen Raum verfassungsmäßig abzusichern. Art. 28 Abs. 2 GG gewährleiste heute nicht mehr die isolierte, alleinverantwortliche Wahrnehmung bestimmter Aufgabenfelder nur durch einen Aufgabenträger. Sie garantiere vielmehr eine gemeinsame, arbeitsteilige Erfüllung der kommunalen Aufgaben durch die beiden Selbstverwaltungskörperschaften Kreis und Gemeinde, wobei für die Aufgabenverteilung Gründe der Effektivität und der Funktionsgerechtigkeit entscheidend seien. Ferner verpflichte Art. 28 Abs. 2 GG Kreis und Gemeinden zur Kooperation. Die Gemeinden seien gehalten, mehr als bisher bei gemeindeübergreifenden Entscheidungen den Kreis einzuschalten, andererseits seien die Gemeinden an den sie berührenden Entscheidungen des Kreises ihrer Funktion entsprechend zu beteiligen (593).

593) Ernst Pappermann/Wolfgang Roters/Emil Vesper, Maßstäbe für die Funktionalreform im Kreis, 1976, S. 24.

Auch das BVerfG (594)

594) BVerfG, B. v. 21. 5. 1968 - 2 BvL 2/61 - BVerfGE 23, S. 353 (368).

habe darauf hingewiesen, daß "Kreise und kreisangehörige Gemeinden in ihrer Zweckbestimmung und Funktion aufs Engste verbunden und verflochten" seien und "daß sich die Aufgaben von Kreisen und Gemeinden häufig überschneiden" würden. Die Zuständigkeit der einen oder anderen dieser beiden Selbstverwaltungskörperschaften bestimme sich weitgehend nicht nach der Wesensart der Aufgabe, sondern nach organisatorischer oder wirtschaftlicher Zweckmäßigkeit und Leistungskraft d.h. danach, ob etwas wirksamer im kleineren Rahmen der Gemeinden oder im größeren des Kreises durchgeführt werden könne. Die Grenzen seien fließend. Sie könnten sich ändern und sie änderten sich ständig. Deshalb seien die kreisangehörigen Gemeinden nicht etwa in sich und gegen den Kreis abgeschlos-

sen (595).

595) Günter Seele, Kreisaufgaben, Der Landkreis 1976, S. 285 (288).

Soweit die gegenwärtige Fassung von Art. 28 Abs. 2 GG diese Auslegung nicht deckt, wird sie als "immanent inkonsistent"(596)

596) Wolfgang Roters, Kommunale Mitwirkung an höherstufigen Entscheidungsprozessen, 1975, S. 34, 35; ablehnend z.B. Willi Blümel, Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171 (174); Franz-Ludwig Knemeyer, Dezentralisation als Mittel vertikaler Gewaltenteilung überholt?, DVBl. 1976, S. 380 (381); Wilhelm Loschelder, Buchbesprechung zu Wolfgang Roters, DÖV 1976, S. 500; Gerd-Jürgen Richter, Verfassungsprobleme der kommunalen Funktionalreform, 1977, S. 119.

und änderungsbedürftig (597)

597) Ernst Pappermann, Zur Problematik der Kreisentwicklungsplanung, DÖV 1973, S. 505 (508); ders., Zum Problem der Sonderstellung größerer Städte im Kreis, VerwArch. Bd. 65 (1974), S. 163 (193); ablehnend Günter Erbel, Besprechung zu Wolfgang Roters, Die Verwaltung Bd. 10 (1977), S. 126 (130), wonach das funktionale Selbstverwaltungsverständnis im Wege der Auslegung in Art. 28 Abs. 2 GG hineininterpretiert werden könne und eine Neuformulierung dazu nicht erforderlich sei. Art. 28 Abs. 2 GG sei auch nicht in sich widersprüchlich.

bezeichnet.

Dieses neue funktionale Selbstverwaltungsverständnis, das von einem Verwaltungsverbund im kreisangehörigen Raum ausgehe, sei - wie seine Verfechter meinen - zu begrüßen (598)

598) So Ernst Pappermann, Das zwischengemeindliche Nachbarrecht, JuS 1973, S. 689 (691).

und werde sich "über kurz oder lang" durchsetzen (599).

599) Vgl. dazu neben dem Nachw. in Fnte. 598 auch Ernst Pappermann, Selbstverwaltungsgarantie in neuer Sicht (II), Die demokratische Gemeinde 1973, S. 1307, der davon ausgeht, daß auch die "Rechtsprechung des BVerwG und ein sehr eindrucksvoller, ganz überwiegender Teil der jüngeren Literatur (vgl. die Nachw. in Fnte. 2) den tatsächlichen Veränderungen der letzten Jahre gerechtzuwerden" suche "und die kommunale Selbstverwal-

tung als funktionale Gewährleistung" begreife. Dies wird besonders von Willi Blümel, VVDStRL Bd. 36 (1978), S.171 (238, 246), auf den sich Ernst Pappermann ebenfalls beruft, in Abrede gestellt.

2. Kein Rechtsschutz im kommunalen Innenbereich

Neben dem Verwaltungsverbund im kommunalen Bereich setzen sich die Vertreter des funktionalen Selbstverwaltungsverständnisses dafür ein, bei gesetzgeberischen Aufgabenverteilungen zwischen Gemeinden und Kreisen den betroffenen Gebietskörperschaften keinen Rechtsschutz zu gewähren (600).

600) Vgl. Werner Ernst/Wolfgang Suderow, Die Zulässigkeit raumordnerischer Festlegungen für Gemeindeteile, 1976, S. 23, 26; Gerhard Leibholz, Das Prinzip der Selbstverwaltung und der Art. 28 Abs. 2 GG, DVBl. 1973, S. 715 (718); Ernst Pappermann, Die Zielrichtung der Selbstverwaltungsgarantie, DVBl. 1976, S. 766 (768); ders., Funktionalreform auf der Kreisebene und im kreisangehörigen Raum, DIfU 1977, S. 213; Günter Seele, Kreisaufgaben, Der Landkreis 1976, S. 285; Oskar Tschira, Zur Stellung der Landkreise als Aufgabenträger, BayBgm. 1974, S. 78; ders., Die Funktionalreform in Bayern, FS Richard Boorberg, 1977, S. 279 (287).

Ausgehend von der These, daß der Kreis mit seinen kreisangehörigen Gemeinden als funktional einheitlicher, in der Organisation differenzierter Leistungs- und Verwaltungsverbund anzusehen ist, der im administrativen System der einheitlichen Verwaltung der kreisfreien Stadt gegenübersteht (601),

601) So vor allem Ernst Pappermann, Zur Problematik der Kreisentwicklungsplanung, DOV 1973, S. 505 (508).

könne die Verfassung innerhalb des funktionsverflochtenen, als Einheit anzusehenden kreisangehörigen Raumes keine Aufgaben sichern, die der Gesetzgeber bei Funktionalreformen den Gemeinden zu belassen habe. Innerhalb des differenzierten Leistungs- und Verwaltungsverbundes zwischen Kreis und kreisangehörigen Gemeinden könne die Verwaltungsaufgabe von demjenigen Träger durchgeführt werden, der die höchstmögliche Effizienz der Aufgabenerledigung gewährleiste. Eine grundgesetzlich zwingende Zuordnung bestimmter Aufgaben entweder zur Gemeinde oder zum Kreis gebe es nicht (602).

602) Vgl. Ernst Pappermann, Zur Problematik der Kreisentwicklungsplanung, DOV 1973, S. 505;

ders., Zum Problem der Sonderstellung großer Städte im Kreis, VerwArch. Bd. 65 (1974), S. 163 (176).

Dabei sei es eine Frage politischen Ermessens des Gesetzgebers, ob er die volle Zuständigkeit auf die Gemeinden übertrage oder den Weg der Privilegierung oder Delegation wähle. Die Selbstverwaltungsgarantie sei im übrigen gegen den Staat gerichtet (603).

603) Vgl. zu dieser Zielrichtung der kommunalen Selbstverwaltung Hermann von Mangoldt/Friedrich Klein, Art. 28 GG, S. 695 (710); Ernst Pappermann, Verwaltungsverbund im kreisangehörigen Raum, DOV 1975, S. 181 (187); ders., Die Zielrichtung der Selbstverwaltungsgarantie, DVBl. 1976, S. 766; Ernst Pappermann/Wolfgang Roters/Emil Vesper, Maßstäbe für die Funktionalreform im Kreis, 1976, S. 28; Friedrich E. Schnapp, Zuständigkeitsverteilung zwischen Kreis und kreisangehörigen Gemeinden, 1973, S. 33; Oskar Tschira, Zur Stellung der Landkreise als Aufgabenträger, BayBgm. 1974, S. 78; ders., Die Funktionalreform in Bayern, FS Richard Boorberg, 1977, S. 279; Werner Weber, Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, 1967, S. 52.

Sie sei bei der Aufgabenverteilung "im Verhältnis von Kreis und Gemeinde nicht einschlägig" (604).

604) Ernst Pappermann, Verwaltungsverbund im kreisangehörigen Raum, DOV 1975, S. 181 (187); ders., Funktionalreform auf der Kreisebene und im kreisangehörigen Raum, DIfU 1977, S. 213; Ernst Pappermann/Wolfgang Roters/Emil Vesper, Maßstäbe für die Funktionalreform im Kreis, 1976, S. 28. Die Vertreter dieser Ansicht berufen sich auf Friedrich E. Schnapp, Zuständigkeitsverteilung zwischen Kreis und kreisangehörigen Gemeinden, S. 33 sowie dens., Die Ersatzvornahme in der Kommunalaufsicht, S. 6, der allerdings nur die Zuständigkeitsverteilung zwischen Kreis und kreisangehörigen Gemeinden bei den freiwilligen Aufgaben, nicht jedoch durch gesetzgeberische Zuweisungen behandelt, so daß sich auch die Frage des Rechtsschutzes gegenüber gesetzgeberischen Maßnahmen im Vergleich zu der freiwilligen Aufgabenübernahme durch Gemeinden und Kreise anders stellt. Gelegentlich wird dieser Unterschied durchaus gesehen (so Ernst Pappermann, Die Zielrichtung der Selbstverwaltungsgarantie, DVBl. 1976, S. 766, 768), ohne jedoch daraus die notwendigen Schlußfolgerungen zu ziehen.

Eine "Drittwirkung" in dem Sinne, daß es eine "objektive Wertordnung der Selbstverwaltung" gäbe, an die auch Selbstverwaltungskörperschaften in ihrem Verhältnis untereinander gebunden wären, sei bisher von Literatur und Rechtsprechung nicht in Erwägung gezogen worden (605).

605) Vgl. Ernst Pappermann, Verwaltungsverbund im kreisangehörigen Raum, DOV 1975, S. 181 (187); ders., Die Zielrichtung der Selbstverwaltungsgarantie, DVBl. 1976, S.766; ders., Funktionalreform auf der Kreisebene und im kreisangehörigen Raum, DIfU 1977, S. 213 mit Hinweis auf Friedrich E. Schnapp, Zuständigkeitsverteilung zwischen Kreis und kreisangehörigen Gemeinden, 1973, S. 34.

Art. 28 Abs. 2 GG wolle nicht vorrangig die Aufgabenerledigung durch einen bestimmten Selbstverwaltungsträger schützen, sondern vielmehr die Art der Aufgabenerfüllung im Wege der bürgerschaftlichen Selbstverwaltung überhaupt (606).

606) Ernst Pappermann, Abschließend: Zur Bedeutung des Art. 28 GG, SKV 1976, S. 336 (337); vgl. auch Gerhard Leibholz, Das Prinzip der Selbstverwaltung und der Art. 28 Abs. 2 GG, DVBl. 1973, S. 715 (718), der den machthemmenden Effekt der kommunalen Selbstverwaltung hervorhebt und den Schwerpunkt bei einer "materiell funktionierenden Selbstverwaltung" sieht. Deshalb komme es "nicht so sehr auf die Form, als vielmehr auf Gewicht und Qualität der Selbstverwaltung" an, weshalb "im Interesse einer sachgerechten Anpassung der unterstaatlichen Verwaltungskörper an die Anforderungen der Zeit" Art. 28 Abs. 2 GG "flexibel genug interpretiert" werden muß, "um ggf. auch eine gesetzliche Kommunalreform zu gestatten, die hergebrachte Verwaltungsformen radikal beseitigt".

Folgt man dieser Auffassung, so wäre der Gesetzgeber frei darin, die kommunalen Aufgaben zwischen den Kreisen und den kreisangehörigen Gemeinden nach seinem Belieben zu verteilen, ohne dabei an verfassungsrechtliche Maßstäbe aus Art. 28 Abs. 2 GG gebunden zu sein. Die Aufgabenverteilung "innerhalb der kommunalen Familie" (607)

607) Vgl. dazu Hans Albert Berkenhoff, Gemeindepolitischer Aufbruch zur Funktionalreform, StuGR 1976, S. 406 (409).

stünde danach im Belieben des Gesetzgebers und wäre von den betroffenen Gemeinden und Kreisen verfassungsrechtlich nicht angreifbar (608).

608) Diese Gefahr hat bereits Werner Weber, Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, 1967, S. 92 gesehen und sie in den größeren Zusammenhang der Gefährdung der gemeindlichen Selbstverwaltung auch durch außerstaatliche Institutionen gestellt: "Die Verankerung der Allzuständigkeit im GG ist nur gegen den Staat als möglichen Konkurrenten gerichtet, garantiert jedoch

nicht den Charakter der Gemeinde als universeller Raumgemeinschaft nach allen Seiten. Gegen die Form der Auflösung ihrer Allzuständigkeit durch außerstaatliche Institutionen (Kirchen, Gewerkschaften etc.) nützen den Gemeinden die überlieferten Verfassungsklauseln nichts." Weber spricht sich für die Notwendigkeit einer "Rund-um-Verteidigung" der kommunalen Selbstverwaltung aus.

II.

Gefährdungen der kommunalen Selbstverwaltung

Fragt man nach den Gründen für die Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung, so wird von den Verfechtern des funktionalen Selbstverwaltungsverständnisses auf die Krise der kommunalen Selbstverwaltung (609)

609) Vgl. neben den Nachw. in Fnte. 4, 5 u. 6 VerfGH NW, Urt. v. 4. 2. 1956 - VGH 6/55 - OVGE 10, S. 282 (285); Heinz Rausch, Zur Krise der "Demokratie für unten", 1973, S. 221; Theo Trachternach, Parteien in der kommunalen Selbstverwaltung, 1974, S. 33; Werner Weber, Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, 1967, S. 31: "Der Ruf nach der Sicherung bestimmter Einrichtungen oder Rechte ist immer das Zeichen einer Krisenerscheinung. Davon kann man auch ausgehen, wenn von der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung die Rede ist. Das Unverwüstliche, Allüberzeugende bedarf einer Sicherung nicht, wohl aber das Bedrohte, das Schwachgewordene und das von außen und innen Erschütterte." Fritz Wilhelm, Die Kreise in der Funktionalreform, Der Landkreis 1974, S. 217; ders., Kommunale Selbstverwaltung heute und Probleme der Kreise, Der Landkreis 1975, S. 463.

und deren ständig zunehmende innere Aushöhlung (610)

610) Peter Badura, Entwicklungsplanung und gemeindliche Selbstverwaltung, FS Werner Weber, 1974, S. 911 (930); Willi Blümel, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171 (189 m.w. Nachw.); Hans Günther Dehe, Steigende Verantwortung - unzureichende Finanzgrundlage, DÖV 1975, S. 194; Hoffmann Die schleichende Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltung, StuGB 1977, S. 132; Franz-Ludwig Knemeyer, Dezentralisation als Mittel vertikaler Gewaltenteilung überholt?, DVBl. 1976, S. 380; ders., Die Chance der kommunalen Selbstverwaltung, StuGB 1976, S. 297; Theodor Maunz/Günter Dürig/Roman Herzog/Rupert Scholz, Art. 28 GG Rdn. 43 u. 60; Albert von Mutius, Verfassungsrecht-

liche Vorgaben für eine Funktionalreform im kommunalen Bereich, StuGB 1977, S. 167 (170); Hermann Scheffler, Forderungen der Gemeinden, 1975, S. 41 (49); Erwin Schleberger, Aktuelle Probleme des Kommunalverfassungsrechts, Der Städtetag 1977, S. 540; Eberhard Schmidt-Aßmann, Die kommunale Selbstverwaltung im Regierungsentwurf zu einem StBauFG, Die Verwaltung Bd. 3 (1970), S. 421 (439); ders., Zur kommunalen Personalhoheit, StuGB 1976, S. 341; Edzard Schmidt-Jortzig, Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, DVBl. 1977, S. 801; Rupert Scholz, Neuere Entwicklungen im Gemeindewirtschaftsrecht, DÖV 1976, S. 441; Heinrich Siedentopf, Gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie im Verhältnis zur Raumordnung und Landesplanung, SDStuGB H. 29, 1977, S. 9, 10; Konrad Ullrich, Bedrohung des Freiheitsraumes der kreisangehörigen Städte und Gemeinden, Die niedersächsische Gemeinde 1974, S. 285; ders., Bedrohte gemeindliche Selbstverwaltung, StuGB 1976, S. 33.

verwiesen. Daneben werden eine Reihe weiterer Gefährdungen der kommunalen Selbstverwaltung genannt, die in

- der Einengung des kommunalen Entscheidungsspielraums durch zunehmende staatliche Reglementierungen,
- der ständig anwachsenden Misch- und Verbundverwaltung,
- dem Bedeutungswandel der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sowie
- weiteren desintegrierenden Entwicklungen im kommunalen Bereich

begründet sind und zur Rechtfertigung des funktionalen Selbstverwaltungsverständnisses angeführt werden. Häufig ist von einem Substanzverlust der kommunalen Selbstverwaltung (611),

611) Vgl. dazu etwa die weiteren Nachw. bei Willi Blümel, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171 (188); vgl. ferner Peter Badura, Entwicklungsplanung und gemeindliche Selbstverwaltung, FS Werner Weber, 1974, S. 911 (930); Wolfgang Roters, Art. 28 GG Rdn. 70 f (S. 210).

von einem "Verfall der kommunalen Öffentlichkeit" (612)

612) So Hans-Ulrich Evers, Zum Rechtsgebot der Systemtreue bei Gebietsreformen, Der Städtebund 1970, S. 230 (232) unter Hinweis auf die soziologischen Untersuchungen von Hans Paul Bahrdt, Die moderne Großstadt, 1961,

S. 85; Alexander Mitscherlich, Die Unwirtlichkeit unserer Städte, 1969 sowie w. Nachw. in Fnte. 12.

in dem nachindustriellen "technetronischen Zeitalter" (Zbigniew Brzezinski) (613)

613) Zbigniew Brzezinski, Between two ages, New York 1971, der die "technetronische" von der "industriellen Gesellschaft" unterscheidet, weil an die Stelle der Maschine der Computer als Ergebnis der Elektronik getreten sei, vgl. auch Georg-Christoph von Unruh, Bürgerschaftliche Vertretung im Kreis, Der Landkreis 1976, S. 254 m.w.Nachw. in Fnte. 1 u. 2 .

und von einem zunehmenden Dichtegrad im staatlichen Dirigismus (614)

614) Franz-Ludwig Knemeyer/Monika Motyl, Kommunale Selbstverwaltung in einer neuen Dimension, BayBgm. 1974, S. 267, die als Hauptgefahren für die kommunale Selbstverwaltung "staatliche Dirigismen" wie "Verbundverwaltung", und "staatliche Planungen mit Planungsperfektionismus" sowie ein "dirigistisches Hineinplanen auch der verschiedenen Stufen kommunaler Selbstverwaltung untereinander" bezeichnen; Eberhard Schmidt-Aßmann, Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, VVDStRL Bd. 34 (1976), S. 221 (230 m.w.Nachw. in Fnte. 27 u. 28).

die Rede. Nicht selten wird die Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung überhaupt infrage gestellt (615) und

615) Vgl. etwa Hans Günther Dehe, Hat die kommunale Selbstverwaltung noch eine Zukunft?, Der Landkreis 1973, S. 477; Hans-Jürgen von der Heide, Hat die kommunale Selbstverwaltung eine Zukunft?, DÖV 1968, S. 408.

ihre Züge als verblaßt oder als mehr oder weniger überholt bezeichnet (616).

616) Hans Paul Bahrdt, Die Gemeinde in der Industriegesellschaft, 1962, S. 29, 37, 46; vgl. auch Werner Thieme, Bund, Länder und Gemeinden, AfK Jg. 2 (1963), S. 185 (198).

In der Tat haben der Wechsel der Verhältnisse sowie der Wandel des Verfassungsbildes der Institution der kommunalen Selbstverwaltung mit ihren typischen Zügen verschiedene neue Lichter aufgesetzt und auch tiefe Narben hinterlassen (617).

617) Vgl. Wolfgang Brückner, Die Organisationsgewalt des Staates im kommunalen Bereich, 1974, S. 149; Peter Lerche, Die Gemeinden in Staat und Gesellschaft, 1965, S. 9 (10); ders., Zur Verfassungsposition der Landkreise, DÖV 1969, S. 46 (53); Hans Niemeier, Bund und Gemeinden, 1972, S. 127.

Um die Berechtigung des funktionalen Selbstverwaltungsverständnisses beurteilen zu können, sind daher die Gefährdungen der kommunalen Selbstverwaltung aufzuarbeiten, wie sie allenthalben hervorgehoben werden.

1. Einengung des kommunalen Entscheidungsraums durch staatliche Reglementierungen

Als eine der Hauptursachen für die Gefährdungen der kommunalen Selbstverwaltung wird die Einengung des kommunalen Freiheits- und Entscheidungsraums durch staatliche Reglementierungen beklagt (618).

618) Vgl. etwa Erich Becker, Selbstverwaltung als verfassungsrechtliche Grundlage, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 113 (129); ders., Die Grundrechte IV/2, 1962, S. 673 (705); Hans Albert Berkenhoff, Rivalität oder Subsidiarität im kreisangehörigen Raum, StuGB 1975, S. 118 (119); Walter Bogner, Gestaltungsraum der kommunalen Selbstverwaltung, Die Gemeinde 1975, S. 97; Rolf Grawert, Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, VVDStRL Bd. 36 (1977), S. 277 (282); Heinz W. Korte, Die Aufgabenverteilung, AfK Jg. 9 (1970), S. 3 (22); Ingo Endrick Lankau, Zur Lage der Städte und Gemeinden im kreisangehörigen Raum, StuGB 1976, S. 112 (114); Eberhard Laux, Autonomie und kommunale Selbstverwaltung, Eildienst LKT NW 1975, S. 254; Renate Mayntz-Trier, Die soziologischen Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung in einer offenen Gesellschaft, KSDLKT Bd. 2 1974, S. 21 (22); Albert von Mutius, Verfassungsrechtliche Vorgaben für eine Funktionalreform im kommunalen Bereich, StuGB 1977, S. 167 (170); Günter Püttner, Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, DÖV 1977, S. 472; Quo vadis - Kommunale Selbstverwaltung in Niedersachsen?, Eilnachrichten des Niedersächsischen Städteverbandes, Nr. 7/1973, S. 2; Ulrich Scheuner, Zur Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung, AfK Jg. 12 (1973), S. 1 (20); Konrad Ullrich, Studie zur VB Rastede 1974, S. 2, 3, 6, 7, 8; Georg Christoph von Unruh, Gemeinderecht 1976, S. 82 (149); Rüdiger Voigt, Kommunale Mitwirkung am Gesetzgebungsverfahren in Bund und Ländern, StuGB 1977, S. 66 (68); ders., Beschränkungen des kommunalen Handlungsspielraumes, StuGB 1977, S. 136 (137); vgl. zum Verhältnis Staat und kommunale Selbstverwaltung auch Georg Christoph von Unruh, Spannungen zwischen Staats- und Selbstverwaltung, Der Staat Bd. 4, 1965, S. 441.

1.1 Vergesetzlichung

In allen Lebensbereichen nimmt die Bedeutung des Staates und damit auch die Intensität staatlicher Reglementierungen zu. Die gesetzesfreien Räume werden mehr und mehr durch den Gesetzgeber erschlossen und mit Regelungen unterschiedlicher Dichte ausgefüllt. Als Organisations- und Verfahrensregelung, als Rahmen, als Richtpunkt und materielle Leitlinie und schließlich als Eingriffsermächtigung prägen Gesetze mehr und mehr auch das Verwaltungshandeln. Die gesetzesfreie Verwaltung ist einer gesetzesdirigierten Verwaltung gewichen (619),

619) Fritz Ossenbühl, Vom unbestimmten Gesetzesbegriff zur letztverbindlichen Verwaltungsentscheidung, DVBl. 1974, S. 309; Eberhard Schmidt-Aßmann, Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, VVDStRL Bd. 34 (1976), S. 221 (232).

wozu die Rechtsprechung des BVerfG gerade zum Gesetzesvorbehalt im besonderen Gewaltenverhältnis (620)

620) Vgl. etwa BVerfG, Urt. v. 14. 3. 1972 - 2 BvR 41/71 (Dienst- und Vollzugsordnung im Strafgefangenenverhältnis), DVBl. 1972, S. 85 = JZ 1972, S. 357 m.Anm. Christian Starck = NJW 1972, S. 811 = JuS 1972, S. 339; Urt. v. 18. 7. 1972 - 1 BvL 32/70 u. 25/71 - (Numerus-clausus-Entscheidung), BVerfGE 33, S. 303 = DVBl. 1972, S. 725 = DÖV 1972, S. 606 = NJW 1972, S. 1561; Urt. v. 6. 12. 1972 - 1 BvR 230/70 u. 95/71 - (Förderstufe); B. v. 27. 1. 1976 - 1 BvR 2325/73 - (Zweiter Bildungsweg), NJW 1976, S. 1309; vgl. auch BVerwG, B. v. 15. 11. 1974 - VII C 8/73 - (Sexualkunde), BVerwGE 47, S. 194 = DÖV 1975, S. 347 = DVBl. 1975, S. 421 = NJW 1975, S. 1180; B. v. 15. 11. 1974 - VII C 12/74 - (Fünf-Tage-Woche), BVerwGE 47, S. 201 = DÖV 1975, S. 349 = DVBl. 1975, S. 423 = NJW 1975, S. 1182; vgl. dazu auch Norbert Niehues, Schul- und Prüfungsrecht, 1976, Rdn. 64, 78, 124, 172, 175, 178, 282, 355, 373; Fritz Ossenbühl, Verwaltungsvorschriften und Grundgesetz, 1968, S. 160; ders., Schule im Rechtsstaat, DÖV 1977, S. 308; vgl. w. Nachw. bei Bernhard Stüer, Schule im Rechtsstaat, RdJB, 1978, S. 46 (55 Fnte. 4, 6, 7, 8 u. 9).

nicht unerheblich beigetragen hat. Der "legislatorische Regelungseifer" (621)

621) So Hans Albert Berkenhoff, Staat und Gemeinden, StuGB 1975, S. 313 (314).

wird mehr und mehr zum Kennzeichen eines Rechtsstaates, der die eigenverantwortlichen Freiräume der kommunalen Selbst-

verwaltung aber auch anderer Entscheidungsträger durch Regulative und Weisungen überwuchert (622).

622) Hinzu treten noch die Personalkosten, die das unentwegte Schmieden von Plänen und Gesetzen in den Schmieden selbst hervorgerufen hat. Hans Albert Berkenhoff (Fnte. 621) sieht dabei das Beste an manchen neuen Gesetzen in ihrem Vollzugsdefizit; vgl. auch Eberhard Laux, Autonomie und kommunale Selbstverwaltung, Eildienst LKT NW 1975, S. 254 (255), der durch die Zunahme staatlicher Reglementierungen das Problemlösungspotential der Zentrale gefährdet sieht; Hans Reschke, Die kommunale Selbstverwaltung als Basis der Demokratie im Wandel der Zeit, StuGB 1974, S. 37 (40).

Hierdurch wird der Bewegungsspielraum der kommunalen Selbstverwaltung eingeschränkt und von der Vorgestaltung durch die Gesetzgebung um so mehr abhängig (623),

623) Ulrich Scheuner, Zur Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung, AfK Jg. 12 (1973), S. 1 (20 m.w.Nachw. in Fnte. 53).

je größer die Perfektion des Gesetzgebers (624)

624) Ingo Endrick Lankau, Zur Lage der Städte und Gemeinden im kreisangehörigen Raum, StuGB 1976, S. 112 (113); Bernhard Waffenschmidt, Die Funktionalreform als Fortsetzung der Gebietsreform, SDStuGB H. 22, 1975, S. 23.

und der Dichtegrad legislatorischer Regelungen ist.

1.2 Zunahme zentraler Planungen

Ein weiteres Anzeichen für die Einengung des kommunalen Entscheidungsraums ist die zunehmende Verplanung, die in ihrem Trend bis heute ungebrochen ist (625).

625) Hans Albert Berkenhoff, Die kreisangehörigen Gemeinden in ihrem Verhältnis zu Kreis und Land in Niedersachsen, StuGB 1974, S. 297; ders., Zum kommunalpolitischen Geschäftsverlauf, StuGR 1975, S. 351 (352); ders., Kommunalpolitische Evergreens, StuGR 1976, S. 82 (83); Willi Blümel, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171 (190 m.w.Nachw.); Rolf Grawert, Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, VVDStRL Bd. 36 (1977), S. 277 (283); Franz-Ludwig Knemeyer, Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung durch Verwaltungsreformen?, FS Günther Küchenhoff, 1972, S. 557 (563); Franz-Ludwig Knemeyer/ Monika Motyl, Kommunale Selbstverwaltung in einer neuen Dimension, BayBgm. 1974, S. 267; Eberhard Laux, Autonomie und kommunale Selbstverwaltung, Eildienst LKT NW 1975,

S. 254 (255); Günter Püttner, Gemeinde und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, DÖV 1977, S. 472 (474), der die zunehmende Determinierung und Reglementierung der Gemeinden und Kreise durch Gesetze, Verodnungen, Erlasse und überörtliche Planungen für eine Verschlechterung der Aufgabenerfüllung infolge schematischer Erstarrung verantwortlich macht; Karl-Heinz Rothe, Die Aufgaben der kreisangehörigen Gemeinden und der Kreise nach der Gebietsreform, StuGB 1974, S. 4 (8 m.w.Nachw. in Fnte. 66); Hermann Scheffler, Forderungen der Gemeinden, StuGR 1974, S. 172 (174); ders., Forderungen der Gemeinden, 1975, S. 41; Herbert Scholtissek, Verfassungsprobleme zur Eingemeindung, DVBl. 1968, S. 825; Heinrich Siedentopf, Entwicklungsperspektiven der gemeindlichen Selbstverwaltung, StuGB 1977, S. 161 (163); Werner Thieme, Bund, Länder und Gemeinden, AfK Jg. 2 (1963), S. 185; Verfassungsbeschwerde Rastede, 1974, S. 27; Rüdiger Voigt, Beschränkungen des kommunalen Handlungsspielraumes, StuGB 1977, S. 136 (137); Bernhard Waffenschmidt, Die Funktionalreform als Fortsetzung der Gebietsreform, SDStuGB H. 22, 1975, S. 23, der die staatlichen Eingriffe in Einzelplanungsentscheidungen beklagt; Fritz Wilhelm, Kommunale Selbstverwaltung heute, Der Landkreis 1975, S. 463.

Besonders die tiefgreifenden, funktionalen und organisatorischen Änderungen im Bereich der Landesplanung (626)

626) Vgl. dazu vor allem Klaus Stern/Joachim Burmeister, Die Verfassungsmäßigkeit eines landesrechtlichen Planungsgebotes für Gemeinden, 1975, S. 25; vgl. ferner Dieter Badura, Entwicklungsplanung und gemeindliche Selbstverwaltung, FS Werner Weber, 1974, S. 911; Walter Bielenberg, Rechts- und Verwaltungsfragen der kommunalen Entwicklungsplanung, 1972, S. 55; Werner Ernst in: Werner Ernst/Werner Hoppe, OffBauBoR, 1978, Rdn. 1, 21, 36, 60, 69, 70, 96, 98, 99; Arnold Köttgen, Mandat, Methode, Instrumente planender Verwaltung, 1968, S. 5 (11); Eberhard Laux, Entwicklungsplanung in der Kommunalverwaltung, 1972, S. 83; Fritz Ossenbühl, Gutachten 50. DJT, 1974, S. 30; Günter Püttner/Franz Schneider, Stadtentwicklungsplanung, 1974, S. 7; Eberhard Schmidt-Aßmann, Grundfragen des Städtebaurechts, 1972, S. 19; ders., Gesetzliche Maßnahmen zur Regelung einer praktikablen Stadtentwicklungsplanung, 1972, S. 101; Frido Wagener, Für ein Instrumentarium der öffentlichen Planung, 1972, S. 23; Werner Weber, Planende Verwaltung als Aufgabe der Gegenwart, 1972, S. 9, 18; Gerhard Wegener, Raumplanung aus rechtlicher und rechtssoziologischer Sicht, VerwArch. Bd. 65 (1974), S. 31.

sowie die mit einer Umpolung der eindimensionalen Auffangplanung zu einer vieldimensionalen Entwicklungsplanung einhergehende Tendenz zur Planung in größeren Räumen (627)

627) Peter Badura, Entwicklungsplanung und gemeindliche Selbstverwaltung, FS Werner Weber, 1974, S. 911; Walter Bielenberg, Rechts- und Verwaltungsfragen der kommunalen Entwicklungsplanung, 1972, S. 55 (57); Klaus Stern/Joachim Burmeister, Die Verfassungsmäßigkeit eines landesrechtlichen Planungsgebotes für Gemeinden, 1975, S. 25.

haben zu einer "Entkommunalisierung und damit zur Verstaatlichung der Planung" (628)

628) So Hans Gerd Niemeier, Entwicklungstendenzen im Landesplanungsrecht, 1972, S. 1 (20); Klaus Stern/Günter Burmeister, Die Verfassungsmäßigkeit eines landesrechtlichen Planungsgebotes für Gemeinden, 1975, S. 25.

geführt, die früher nicht gekannte Ausmaße angenommen hat. Landesplanung und aktuelle Landespolitik werden in wachsende Abhängigkeiten zueinander gestellt (629).

629) So Heinrich Lowinski, Stichwort "Landesentwicklung", StuGR 1975, S. 132 (134) mit Hinweis auf Friedrich Halstenberg, Grundlagen und Ziele der Landesentwicklung, Raumforschung und Raumordnung Jg. 31 (1973), S. 1.

Je dringender die umfassenden Siedlungsaufgaben werden, desto stärker wird der Ruf nach einer leistungsfähigen Landesplanung, deren Erkenntnisse und Konzeptionen mehr und mehr Voraussetzungen und Grundlage mittelfristiger Handlungsprogramme der Landespolitik werden (630).

630) Heinrich Lowinski, (Fnte. 629), StuGR 1975, S. 132 (134).

Mit der Forderung nach stärkerer Konzentration und dem Bestreben, negative Umwelteinflüsse zu beseitigen, steigen auch die Planungszwänge, die den Freiheitsraum der kommunalen Selbstverwaltung zunehmend einengen (631).

631) Egbert Möcklinghoff, Die kommunalpolitische Situation und die soziologischen Entwicklungstrends, KSDLKT Bd. 2, 1974, S. 78; ders., Wieweit greift die Landesplanung in die kommunale Selbstverwaltung ein?, Der Landkreis 1978, S. 70; vgl. kritisch auch Klaus-Peter Schulz-Gadow, Landesentwicklungsprogramm NW, Struktur 1975, S. 1.

Das Bedenkliche an dieser Entwicklung ist darin zu sehen, daß bei der Aufstellung zentraler staatlicher Planungen ein immer stärkerer Zug zum Perfektionismus festzustellen ist.

In einer immer größeren Zahl von Fällen wird die Durchführung bestimmter Planungen durch Richtlinien und Weisungen bis in die letzten Einzelheiten geregelt. Damit wird die örtliche Gestaltungsinitiative reduziert und es entsteht die Gefahr, daß die Städte und Gemeinden in die Nähe eines "staatlichen Planvollziehers" gedrängt werden (632).

632) So Erich Rehn, Die Funktionalreform als Fortsetzung der Gebietsreform, StuGR 1975, S. 404 (406).

Neben dem Bundesraumordnungsgesetz haben besonders die Landesentwicklungsprogramme und Landesentwicklungspläne (633)

633) Vgl. für NW die Nachweise bei Rolf Grawert, Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 277 (283 in Fnte. 16); vgl. ferner Raghilt Berve, Gebiete mit besonderer Bedeutung für Freiraumfunktionen, LEP III, StuGR 1975, S. 249; dies., Die Auswirkungen des LEP III, StuGR 1976, S.223; Willi Blümel, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171 (253 m.w. Nachw. in Fnte. 425; ders., Die Standortvorsorgeplanung für Kernkraftwerke und andere umweltrelevante Großvorhaben, DVBl. 1977, S. 301 (312) (zum LEP VI); Winfried Brohm, Zur Einführung: Strukturprobleme der planenden Verwaltung, JuS 1977, S. 500(505); Johannes Depenbrock, Der Entwurf des Landesentwicklungsplans VI, StuGR 1977, S. 55; ders., Standortvorsorge für Kernkraftwerke und flächenintensive Großvorhaben in NW, DVBl. 1978, S.17; Rudolf Erberich, Landesentwicklungsplan I/II, StuGR 1978, S. 171; Herbert Faust, Landesentwicklungsplan I/II, 1978, S. 31; vgl. auch E. Kannenberg, Die Problematik der zentralen Orte im Rahmen des Erörterungsverfahrens zum Entwurf des Landesentwicklungsplans von Ba.-Wü.; vgl. ferner R. Kostka/Rolf Tiggemann, Der Landesentwicklungsplan VI, StuGR 1977, S. 312 (320); dies., Landesentwicklung - wohin?, Gedanken zum Entwurf des LEP I/II, StuGR 1977, S. 325; Heinz Kühn, Bericht der Landesregierung gemäß §§ 20, 23 Landesplanungsgesetz NW, 1978, S. 5; Landkreistag NW zum Landesentwicklungsplan I/II, Eildienst LKT NW, 1978, S. 40; Landtag NW, In der Debatte: Landesentwicklung, 1978, S. 40 (LEP VI), S.49 (LEP I/II); Walter Leder, Landesentwicklungsplan I/II, StuGR 1977, S. 364; Hermann Lossau, Zentralörtliche Gliederung in NW, StuGR 1977, S. 332; Heinrich Lowinski, Entwicklungsschwerpunkte und Entwicklungsachsen in NW - LEP II, 1970, S. 329; ders., Stichwort "Landesentwicklung" - Neues Problembewußtsein?, StuGR 1975, S.132; ders., Novellierung des LEP I/II, StuGR 1977, S. 225; Ministerpräsident des Landes NW, Landesentwicklungsplan I/II (Entwurf), 1977; Peter M. Mombaur, Landesentwicklungsplanung, StuGR 1978, S. 157 (159); NW Städte- und Gemeindebund, Forderungskatalog zum LEP I/II, StuGR 1978, S. 168; Heinrich Siedentopf, Gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie im Verhältnis zur Raumordnung und

Landesplanung, 1977, S. 46; Rolf Tiggemann, Zur Problematik der landesplanerischen Grundlagen der Freiraumplanung in NW, StuGR 1975, S. 439.

die zentralisierenden Tendenzen zum Nachteil der kommunalen Selbstverwaltung begünstigt, indem die Gemeindeentwicklung an der zentralörtlichen Gliederung, an Entwicklungsschwerpunkten und Entwicklungsachsen mit entsprechender Lokalisierung von Verkehrs-, Freizeit- und Kultureinrichtungen ausgerichtet und durch Finanzierung vonseiten des Landes gesteuert wird. Die - inzwischen weitgehend modifizierte - Standortprogrammplanung in NW (634)

634) Vgl. dazu Angelika Baestlein/Gerhard Hunnius/Werner Jann/Manfred Konukiewitz, Standortprogramme - wo sind sie geblieben, StuGR 1977, S. 5; Jörg Becker, Standortprogrammplanung in NW, Der Städtetag 1976, S. 128; Herbert Fiesiler, Bauleitplanung - Siedlungsschwerpunkte und Berücksichtigung landesplanerischer Dichteangaben, StuGR 1976, S. 370; Landtag NW, in der Debatte: Landesentwicklung, 1978, S. 60; Bernhard Schneider, Standortprogramme, StuGR 1977, S. 99; Gerhard Wegener, Standortprogramme in NW im Verhältnis zur Stadtentwicklungsplanung, Der Städtetag 1976, S. 489; vgl. auch die Antwort der Landesregierung NW auf die Kleine Anfrage betr. Standortprogramme, LT-Drs. 8/1384; vgl. zur Durchführung von Standortprogrammen ferner die Anhörung vor den Landtagsausschüssen NW für Landesplanung und Verwaltungsreform sowie Kommunalpolitik, Wohnungs- und Städtebau, Ausschußprotokoll 8/460 u. 8/461.

ist dafür ebenso ein treffendes Beispiel wie die Versuche, durch landesplanerische Planungsgebote (635)

635) Vgl. § 19 Abs. 2 Landesplanungsgesetz NW; vgl. dazu Willi Blümel, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171 (259 m. w.Nachw.), der diese Regelung für "problematisch" hält; Richard Buchsbaum, Organisation und Instrumente der Landes- und Regionalplanung, 1976, S. 261; Johannes Depenbrock, Standortvorsorge für Kraftwerke und flächenintensive Großvorhaben in NW, DVBl. 1978, S. 17 (21); Werner Hoppe, Zur planungsrechtlichen Zulässigkeit von Kraftwerken und sonstigen Großvorhaben im "Außenbereich", NJW 1978, S. 1229 (1234 m.w.Nachw. in Fnte. 48 u. 49); Hans-Gerhart Niemeier/Winfried Dahlke/Heinrich Lowinski, Landesplanung in NW, 1977, S. 228, 231; Hans-Jürgen Papier, Rechtliche Bindung und gerichtliche Kontrolle planender Verwaltung im Bereich des Bodenrechts, NJW 1977, S. 1714; Klaus Stern/Joachim Burmeister, Die Verfassungsmäßigkeit eines landesrechtlichen Planungsgebotes für Gemeinden, 1975; Eberhard Schmidt-Aßmann, Der Ausgleich landesplanerischer Planungsschäden, 1976, S. 9; ders., in: Werner Ernst/Willi Zinkahn/

Walter Bielenberg, Bundesbaugesetz, Kommentar, § 1 Rdn. 38, Rdn. 21 e.

und raumordnerische Festlegungen (636)

636) Vgl. dazu Werner Ernst/Wolfgang Suderow, Die Zulässigkeit raumordnerischer Festlegungen für Gemeindeteile, 1976, die raumordnerische Festlegungen für Gemeindeteile für verfassungsmäßig halten, und Heinrich Siedentopf, Gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie im Verhältnis zur Raumordnung und Landesplanung, 1977, der die raumordnerische Festlegung von gemeindlichen Siedlungsschwerpunkten für verfassungsrechtlich unzulässig erachtet.

die Entwicklung der Gemeindeteile zu bestimmen. Ausgreifende Fachplanungsregelungen ergänzen das Bild einer engmaschiger werdenden Landesplanung (637),

637) Georg Christoph von Unruh, Gemeinderecht 1976, S. 82 (149).

deren Vorgaben eine zunehmende Planungsverbindlichkeit haben (638).

638) Vgl. Rolf Grawert, Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 277 (283 m.w.Nachw. in Fnte. 16).

Aus der Sicht der betroffenen Gemeinden und Kreise ist deshalb wohl nicht ganz zu Unrecht vom "staatlichen Planungslasso" (639)

639) So insbes. Hans Albert Berkenhoff, Die kreisangehörigen Gemeinden in ihrem Verhältnis zu Kreis und Land in Nds., StuGB 1974, S. 297; ders., Rivalität oder Subsidiarität im kreisangehörigen Raum?, StuGB 1975, S. 118 (119).

die Rede, das durch zunehmende Planungsperfektion (640)

640) So Franz-Ludwig Knemeyer/Monika Motyl, Kommunale Selbstverwaltung in einer neuen Dimension, BayBgm. 1974, S. 267.

die kommunale Eigeninitiative einfängt (641).

641) Zu den Grenzen staatlicher Planungen, besonders der Regionalplanung vgl. StGH Ba.-Wü., Urt. v. 1. 7. 1976 - GR 9/75 - (Immendingen/Donau), A.U., S. 32 (40), der die Regionalplanung "allenfalls" als eine "Rahmenpla-

nung" für zulässig erachtet, nicht jedoch als "eine alles regelnde Detailplanung, die dem Verwaltungsraum als örtlichem Planungsträger keinen Planungsspielraum innerhalb seines eigenen Bereiches mehr übrigließe. Anderenfalls würden nämlich die im LPlanungsG vorausgesetzte Abstufung zwischen der regionalen Planung durch den Regionalverband einerseits und der örtlichen Planung durch die örtliche Verwaltungseinheit andererseits unterlaufen. Diese Abgrenzung der Planungskompetenzen zwischen einer unteren und einer mittleren Ebene ergibt demnach einen verbleibenden Planungsspielraum für die untere Verwaltungseinheit, indem eine integrierte Flächennutzungsplanung zu einer optimalen Entwicklung beitragen kann".

Die gemeindliche Planungshoheit kann zudem durch Planungen anderer kommunaler Selbstverwaltungsträger beeinträchtigt werden. Besonders groß ist die Sorge der Gemeinden gegenüber Planungen der Kreise (642),

642) Vgl. etwa Hans Albert Berkenhoff, Die kreisangehörigen Gemeinden in ihrem Verhältnis zu Kreis und Land in Niedersachsen, StuGB 1974, S. 297; Ingo Endrik Lankau, Zur Lage der Städte und Gemeinden im kreisangehörigen Raum, StuGB 1976, S. 112; Konrad Ullrich, Studie zur VB Rastede, 1974, S. 5; VB Rastede, 1974, S. 4.

durch die der gemeindliche Freiraum weiter eingeengt und die Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und Kreisen leiden könnte.

1.3 Fehlen einer aufgabengerechten Finanzausstattung

Eine besonders ernstzunehmende Gefahr liegt in der steigenden Abhängigkeit der Kommunen von staatlichen Finanzzuweisungen. Bei steigenden Anforderungen an die gemeindliche Daseinsvorsorge und damit auch ständig zunehmenden Erwartungen an die kommunale Leistungsfähigkeit und Investitionsbereitschaft für Infrastruktureinrichtungen (643),

643) Klaus Stern, Zur Revision des Grundgesetzes, DÖV 1975, S. 515.

die bereits zu einer Überforderung kleinerer Gemeinden geführt hat (644),

644) Herbert Scholtissek, Verfassungsprobleme zur Eingemeindung, DVBl. 1968, S. 825.

wird die Diskrepanz zwischen öffentlichen Aufgaben und kom-

munaler Finanzausstattung (645)

645) Richard R. Klein, Gemeindefinanzbericht 1976, Der Städtetag 1976, S.2; Edzard Schmidt-Jortzig, Zur Verfassungsmäßigkeit von Kreisumlagesätzen, 1977, S. 13 m.w.Nachw. dort in Fnte. 11.

immer größer. Da eine Aufgabenreduktion nicht durchsetzbar ist und allenfalls eine Aufgabenkonsolidierung gelingen kann (646),

646) So Günter Püttner, Stellungnahme VB Rastede, 1975, S. 23.

wird der Ruf nach einer aufgabengerechten Finanzausstattung tung (647)

647) Aufgabengerechte Finanzausstattung und Chancengleichheit in allen Teilen der Bundesrepublik, Der Landkreis 1978, S. 1; Willi Blümel, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171 (198 m.w.Nachw.); Erich Rehn, Funktionalreform vor glücklichem Abschluß?, StuGR 1978, S. 162 (164), der eine sachgerechte Anpassung der Finanzausstattung als ein unverzichtbares Gegenstück zur funktionalen Verwaltungsreform bezeichnet.

bis hin zu einer staatlichen Finanzgarantie (648)

648) Rüdiger Voigt, Staatliche Finanzgarantie und kommunale Selbstverwaltung, Die Verwaltung Bd. 7 (1974), S. 335.

unüberhörbar. Der geringe Anteil der Kommunen am gesamten Steueraufkommen der öffentlichen Hand bewirkt, daß die Finanzzuweisungen des Landes und (in geringerem Umfang) des Bundes bereits den Steueranteil der Gemeinden an ihrem Gesamthaushalt übertreffen. Auch der eigene (14 %ige) Anteil am Aufkommen der Einkommensteuer, der den Gemeinden 1969 im Austausch gegen die (40 %ige) Gewerbesteuerumlage zugestanden wurde, brachte nur eine kurzfristige Entlastung (649).

649) Vgl. hierzu Rüdiger Voigt, Die Auswirkungen des Finanzausgleichs zwischen Staat und Gemeinden auf die kommunale Selbstverwaltung, 1975; ders., Beschränkungen des kommunalen Handlungsspielraums, StuGB 1977, S. 136 (139).

Die wachsende Einbeziehung der Gemeinden in die staatliche Konjunkturpolitik (650)

650) Hermann Elsner, Einbeziehung der Gemeinden in die staatliche Konjunkturpolitik, DÖV 1968, S. 520; Klaus Stern, Konjunktursteuerung und kommunale Selbstverwaltung, Gutachten 47. DJT, 1968; Bruno Weinberger, Konjunktursteuerung und kommunale Selbstverwaltung, 1968, S. N 34.

wird ebenso als Problem erkannt wie das Auseinanderfallen der Sach-, Aufgaben- und Finanzverantwortung (651).

651) Erich Becker, Der Finanzausgleich, der Verwaltungsverbund und die Selbstverwaltungsgarantie, 1960, S.24; ders., Die Grundrechte IV/2, 1962, S. 673 (731), der bereits Anfang der 60er Jahre feststellte, daß die "sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Aufgaben sehr vieler Gemeinden nur mit Finanzzuweisungen und Zweckzuschüssen, notfalls nur mit Bedarfszuweisungen der Länder erfüllt werden können, wenn ein Ausweichen in die Verschuldung nicht mehr möglich ist". Hans-Günter Dehe, Aufgabenverantwortung und Finanzgrundlage der Landkreise, Der Landkreis 1975, S. 58; ders., Steigende Verantwortung - unzureichende Finanzgrundlage, DÖV 1975, S. 194.

Je mehr die kommunalen Investitionen von staatlichen Finanzierungen abhängig sind (652),

652) Hans Albert Berkenhoff, Die kreisangehörigen Gemeinden in ihrem Verhältnis zu Kreis und Land in Nds., StuGB 1974, S. 297.

desto größer ist die Gefahr, daß die Kommunen nur noch in der Lage sind, Entscheidungen zu bestätigen, die an anderen Stellen getroffen werden (653).

653) So Peter Badura, Entwicklungsplanung und gemeindliche Selbstverwaltung, FS Werner Weber, 1974, S. 911; Georg Christoph von Unruh, Gemeinderecht, 1976, S. 82 (149).

Dabei wird die finanzielle Abhängigkeit der Kreise (654)

654) Vgl. zu den Kreisfinanzen Erhard Meichsner, Kreisfinanzen 1978, Der Landkreis 1978, S. 93; Franz-Karl Rehm, Die Finanzen der Kreise, Der Kreis, Bd. 2, 1976, S.269.

durch die der Gemeinden (655)

655) Vgl. zu den Gemeindefinanzen Richard R. Klein/Engelbert Münstermann, Gemeindefinanzbericht 1978, Der Städtetag 1978, S. 2; Hans Meyer, Die Finanzverfassung der Gemeinden, 1969, S. 1; Alfons Schmid, Entwicklung und Bedeutung der Gemeindefinanzen in der Bundesrepublik Deutschland, 1971, S. 1; Heinrich Siedentopf, Entwick-

lungsperspektiven der gemeindlichen Selbstverwaltung, StuGB 1977, S. 161 (163); VB Rastede, 1974, S. 29.

noch bei weitem übertroffen (656),

656) Edzard Schmidt-Jortzig, Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, DVBl. 1977, S. 801 (802).

weshalb sich die Stimmen mehren, die nicht nur die desolate Finanzlage der kommunalen Selbstverwaltung beklagen (657),

657) Vgl.dazu bei Rolf Grawert, Finanzreform, Der Staat Bd.7 (1968),S. 63; Friedrich Halstenberg, Zur Lage der öffentlichen Finanzen, StuGR 1976, S. 78; Karl Maria Hettlage, Die Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung, VVDStRL Bd. 14 (1956), S. 7 (14), der auf die Bedeutung der Finanzverfassung für die kommunale Selbstverwaltung hinweist; Burkhard Hirsch, Verwaltung - einfach, leistungsfähig und bürgernah, Eildienst LKT NW, 1977, S. 199, der in dem Finanzausgleichsgesetz 1978 eine Verbesserung der kommunalen Finanzlage sieht; Hans Koch, Ansprache anläßlich der Landkreisversammlung, Eildienst LKT NW 1975, S. 224; Adalbert Leidinger, Aktuelle Probleme der Kommunalpolitik, Eildienst LKT NW 1975, S. 66; Hans Pagenkopf, Das Gemeindefinanzsystem und seine Problematik, 1978, S. 4; Edzard Schmidt-Jortzig, Zur Verfassungsmäßigkeit von Kreisumlagesätzen, 1977, S. 13, der die bedrohliche Diskrepanz zwischen öffentlicher Aufgabenanforderung und Finanzausstattung der Gemeinden hervorhebt; Werner Thieme, Bund, Länder und Gemeinden, AfK Jg. 2 (1963), S. 185 (187); Rüdiger Voigt, Staatliche Finanzgarantie und kommunale Selbstverwaltung, Die Verwaltung Bd. 7 (1974), S. 335; Fritz Wilhelm, Kommunale Selbstverwaltung heute und Probleme der Kreise, Der Landkreis 1975, S. 463.

sondern eine grundlegende Neuordnung der Gemeindefinanzen fordern (658),

658) Vgl. zur Gemeindefinanzreform Hans Albert Berkenhoff, Bundesregierung und Bundesrat zur Gemeindefinanzreform, Der Städtebund 1968, S. 153; Wilhelm Gaddum, Die Verteilung der Steuern nach Art. 106 GG, BayVBl. 1977, S. 585, der die Neufestsetzung der Anteilssätze sowie die koordinierte Finanzplanung als Richtlinie und eine Vergleichsregelung für Neufestsetzungen behandelt; Friedrich Wilhelm Heinrichs, Gemeindefinanzen '75, StuGR 1975, S. 14; ders., Die Finanzsituation der Gemeinden im Ausblick auf das Haushaltsjahr 1978, StuGR 1977, S. 380; Josef Kölble, Gemeindefinanzreform und Selbstverwaltungsgarantie, 1966, S. 17; Werner Thieme, Bund, Länder und Gemeinden, AfK Jg. 2 (1963), S. 185, der die kommunalen Finanzen als veraltetes System bezeichnet.

wobei auch die finanziellen Beziehungen zwischen Gemeinden und Kreisen (659)

659) Friedrich Wilhelm Heinrichs, Finanzielle Beziehungen zwischen Kreis und Gemeinden, StuGR 1976, S. 322; ders., Zur Finanzlage der kreisangehörigen Städte und Gemeinden, StuGR 1977, S. 152.

und das gesamte Finanzausgleichssystem (660)

660) Vgl. dazu Gunther Denk, Der kommunale Finanzausgleich, 1978, S. 1ff; Karl Josef Denzer, Der kommunale Finanzausgleich NW '78 aus der Sicht des Landtages, StuGR 1977, S. 375; Ferdinand Esser, Der kommunale Finanzausgleich 1975 in NW, StuGR 1975, S. 59; ders., Der kommunale Finanzausgleich 1976 in NW, StuGR 1975, S. 393; ders., Der kommunale Finanzausgleich 1976 in NW, StuGR 1976, S. 99; ders., Der kommunale Finanzausgleich 1977 in NW StuGR 1976, S. 311; ders., Der kommunale Finanzausgleich 1978 in NW, StuGR 1978, S. 37; Hubert Görg, Geschichtliche Entwicklung und gegenwärtige Problematik des kommunalen Finanzsystems, 1960, S. 7; Burkhard Hirsch, Zum Finanzausgleich 1978, StuGR 1978, S. 1; Hans Koch, Ansprache anläßlich der Landkreisversammlung, Eildienst LKT NW 1975, S. 224; ders., Der kommunale Finanzausgleich NW '78, StuGR 1977, S. 378; Bernward Löwenberg, Überlegungen zum Finanzausgleich, StuGR 1976, S. 326; Hans Müthling, Zur verfassungsrechtlichen Sicherung der Selbstverwaltung, DÖV 1951, S. 33 (34), der den Finanzausgleich bereits zu Anfang der 50er Jahre als unzureichend bezeichnet; Hans Pagenkopf, Kommunalsteuersystem, 1977, S. 355; Helmut Schwartz, Der kommunale Finanzausgleich NW '78 aus der Sicht des Landtages, StuGR 1977, S. 376.

geprüft werden sollen.

Die Vorstellungen der Kommunen zielen darauf ab, die nicht unerheblichen Bindungen der vom Land gewährten Finanzmittel, die vielfach mit Bedarfszuweisungen, Zweckzuweisungen oder Investitionszuschüssen verbunden sind (661),

661) Hans Reschke, Die kommunale Selbstverwaltung als Basis der Demokratie im Wandel der Zeit, StuGB 1974, S. 37 (40).

und als "goldener Zügel" (662)

662) So Hans Albert Berkenhoff, Staat und Gemeinden, StuGB 1975, S. 313 (315); ders., Zum kommunalpolitischen Geschäftsverlauf, StuGR 1975, S. 351 (355); Rötger Gross, Aktuelle kommunalpolitische Fragen, StuGB 1977, S. 189 (192); Franz-Ludwig Knemeyer, Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung durch Verwaltungsreformen?, FS Günther Küchenhoff, 1972, S. 557 (563); Selbstverwaltung am "goldenen Zügel", StuGR 1978, S. 78, vgl. dort auch die Kleine Anfrage des CDU-Landtagsabgeordneten Günther Detert und die Antwort der Landesregierung (S. 79).

bezeichnet werden, durch ein Finanzsystem zu ersetzen, bei dem die freiverfügbaren Finanzzuweisungen vergrößert und die mit reglementierenden Auflagen verbundenen Dotationen (663)

663) Vgl. dazu Günter Püttner, Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, DÖV 1977, S. 472 (474), der neben der rechtlichen Reglementierung die "bis ins Detail gehenden Dotationsauflagen bei der Gewährung staatlicher Zuschüsse und die Praxis der Variation der Zuschußhöhe für einzelne Aufgaben je nach dem staatlichen Interesse an der Inangriffnahme der Aufgabe" als besondere Gefahren für die kommunale Selbstverwaltung hervorhebt; Hans Reschke, Die kommunale Selbstverwaltung als Basis der Demokratie im Wandel der Zeit, StuGB 1974, S. 37 (40) mit dem Beispiel des Krankenhausreformgesetzes; Selbstverwaltung am "goldenen Zügel", StuGR 1978, S. 78; Heinrich Siedentopf, Gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie im Verhältnis zur Raumordnung und Landesplanung, 1977, S. 9; Bernhard Waffenschmidt, Die Funktionalreform als Fortsetzung der Gebietsreform, SDStuGB H. 22, 1975, S. 23.

entsprechend verringert werden (664).

664) Vgl. zu dieser Forderung besonders prägnant Hans Albert Berkenhoff, Staat und Gemeinden - zwischen Allmacht und Ohnmacht?, StuGB 1975, S. 313 (315): "Nicht mehr Geld, sondern anderes Geld".

Bei der allgemein angespannten Lage der Staatsfinanzen, die durch eine Vergrößerung des staatlichen Finanzkorridors (665),

665) Frido Wagener, Zur zukünftigen Aufgabenstellung und Bedeutung der Kreise, DÖV 1976, S. 253 (255) m.w.Nachw. in Fnte. 10 u. 11.

eine Expansion der Sozialhaushalte, den Rückzug des Bundes aus gesetzlich festgelegten Verpflichtungen (666),

666) Fritz Wilhelm, Kommunale Selbstverwaltung heute und Probleme der Kreise, Der Landkreis 1975, S. 463 (464), mit dem Hinweis, daß der Bund sich auf Kosten der Kommunen entlastet.

durch staatliche und kommunale Schuldenpolitik (667)

667) Richard R. Klein, Kommunale Schuldenpolitik, 1977, S. 1 ff; Adalbert Leidinger, Aktuelle Probleme der Kommunalpolitik, Eildienst LKT NW 1975, S. 66, der eine weitere Verschuldung zur Finanzierung der kommunalen Investitionen für kaum noch gangbar hält.

sowie durch die Notwendigkeit der Planung und Finanzierung bei Stagnation (668)

668) Frido Wagener, Planung bei Stagnation, Eildienst LKT NW 1975, S. 163; Fritz Wilhelm, Zur Situation der kommunalen Selbstverwaltung, Eildienst LKT NW 1975, S. 249 (250).

gekennzeichnet ist, beschränken sich die Kommunen darauf, nicht mehr, sondern andere - freier verfügbare - finanzielle Zuweisungen zu fordern (669).

669) Vgl. d. Nachw. in Fnte. 664.

1.4 Zentralisierungstendenzen und ständiger Bedeutungszuwachs des Bundes

Die Einschränkung kommunaler Handlungsspielräume resultiert nicht nur aus der Einbindung in konjunktur-, struktur- und infrastrukturpolitische Programme von Bund und Ländern durch gesetzliche und finanzielle Vorgaben und Rahmenrichtlinien (670),

670) Uwe Heering, Die zulässige staatliche Einflußnahme auf die Erledigung von Aufgaben durch die Gemeinden, 1969, S. 1; Joachim Jens Hesse, Zum Stand der kommunalen Entwicklungsplanung, AfK Jg. 14 (1975), S. 279 (289).

es sind auch im übrigen zahlreiche Zentralisierungstendenzen zu beobachten (671),

671) Vgl. Ernst Albrecht, Die Selbstverwaltung der Gemeinden, Die niedersächsische Gemeinde 1976, S. 165; Willi Blümel, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171 (206); Gunter Kisker, Neuordnung des bundesstaatlichen Kompetenzgefüges, Der Staat Bd. 14 (1975), S. 169 (175); Otto Krabs, Zur heutigen Bedeutung kommunaler Selbstverwaltung, Eildienst LKT NW 1975, S. 115; Ingo Endrick Lankau, Zur Lage der Städte und Gemeinden im kreisangehörigen Raum, StuGB 1976, S. 112 (114); Eberhard Laux, Autonomie und kommunale Selbstverwaltung, Eildienst LKT NW 1975, S. 254; Günter Püttner, Stellungnahme VB Rastede, 1975, S. 3; Heinrich Siedentopf, Stellungnahme VB Rastede, 1975, S. 25; Klaus Stern/Joachim Burmeister, Die Verfassungsmäßigkeit eines landesrechtlichen Planungsgebotes für Gemeinden, 1975, S. 26.

die einer eigenverantwortlich entscheidenden, autonomen kommu-

nalen Selbstverwaltung Grenzen setzen. Großräumige Planungen und stärkere Vereinheitlichung der Verwaltung (672)

672) Günter Püttner, Gutachten VB Rastede, 1975, S. 3.

tragen dazu ebenso bei wie zentrale Programmierungen der staatlichen Aufgaben und die wachsende Bedeutung der Bundesgesetzgebung (673).

673) Eberhard Laux, Autonomie und kommunale Selbstverwaltung, Eildienst LKT NW 1975, S. 254 (255).

So hat der Bund nach Art. 84, 85 GG die Möglichkeit, in bestimmten Fällen auch im Bereich der Länder die Behörden zu bestimmen, die Bundesgesetze auszuführen haben. Von dieser verfassungsrechtlich als Ausnahme gedachten Möglichkeit hat der Bund in den vergangenen Jahren im steigenden Maße Gebrauch gemacht. Beispiele hierfür sind etwa die bundesrechtlichen Zuständigkeitsbestimmungen im Bereich der Sozialhilfe, der Jugendhilfe, der Ausbildungsförderung, des Versicherungswesens oder des erweiterten Katastrophenschutzes. Dabei fällt auf, daß in den genannten Gesetzen ausnahmslos die Kreise und kreisfreien Städte, nicht jedoch die kreisangehörigen Gemeinden bundesrechtlich zu Aufgabenträgern bestimmt wurden (674).

674) Erich Rehn, Funktionalreform im Bundesstaat, StuGB 1974, S. 189 (191); Jürgen Salzwedel, Kommunalrecht, 1964, S. 217 (226); Hermann Scheffler, Forderungen der Gemeinden zur Neuordnung ihrer Stellung gegenüber Bund und Ländern, 1975, S. 41 (47); vgl. zur Verfassungsmäßigkeit der Übertragung der Zuständigkeiten für die Jugendhilfe auf die Gemeinden durch den Bund Ingo Fessmann, Ist die Jugendhilfe in Bayern eigene oder übertragene Aufgabe der kreisfreien Städte und Landkreise?, BayVBl. 1977, S. 321 (322), der in Art. 84 Abs. 1 GG keine ausreichende Rechtsgrundlage sieht, die den Bund ermächtigt, die Zuständigkeit für die Jugendhilfe auf die Gemeinden zu übertragen; vgl. zur Ausführung von Bundesgesetzen durch die Gemeinden auch Hans Huber, Die Ausführung von Bundesgesetzen durch die Gemeinden und Gemeindeverbände, 1965, S. 1 ff; vgl. auch Übertragung von Aufgaben nach dem BBauG auf die Kreise, Eildienst LKT NW 1978, S. 67.

Mit der Vermehrung von Bundeskompetenzen ging ein Kompetenzverlust der Länder (675),

675) Vgl. dazu Klaus Stern, Die föderative Ordnung im Spannungsfeld der Gegenwart, 1975, S. 15.

namentlich im Bereich der Gesetzgebung einher. Die Probleme des modernen Sozialstaats haben auf dem Gebiet der Sicherheits-, der Wirtschafts-, Bildungs-, Sozial- und Finanzpolitik Zusammenhänge und Trends sichtbar gemacht, bei denen vielfach eine regional- und einzelstaatlich unterschiedliche Lösung nicht mehr geduldet wird (676).

676) Klaus Stern, Die Föderativstruktur im GG und im Vorstellungsbild der Enquête-Kommission Verfassungsreform des deutschen Bundestages, 1977, S. 51.

So sind seit dem großen Schub der Finanzreform von 1969 noch folgende Gesetzgebungsmaterialien auf den Bund übergegangen: Besoldung und Versorgung im öffentlichen Dienst (Art. 74 a GG), Hochschulwesen (Art. 75 Ziff. 1 a GG), Richter (Art. 98 Abs.3 3 GG), Tierschutz (Art. 74 Ziff. 2 GG), Abfallbeseitigung, Luftreinhaltung, Lärmbekämpfung (Art. 74 Ziff. 24 GG), Zusammenarbeit bei Verbrechensbekämpfung (Art. 73 Ziff. 10 GG) sowie Waffenrecht (Art. 74 Ziff. 4 a GG).

Die auf dem 49. Deutschen Juristentag geführte Diskussion um eine Bundesrahmenkompetenz auf dem Gebiet des Kommunalrechts (677)

677) Jürgen Hahn, Gutachten 49. DJT, 1972, Bd. II, S. O 46 Günter Hartkopf/Hubert Gschwendtner, Referat 49. DJT, 1972, Bd. II, Teil O, S. O 7 ff; Wilhelm Knies, 49. DJT, 1972, S. O 29; Fritz Ossenbühl, Rahmengesetzgebung des Bundes für das Gemeinwesen?, DÖV 1972, S.479; Ernst Pappermann, Bundesrahmengesetzgebung zur Vereinheitlichung des Kommunalrechts?, DVBl. 1972, S. 643; Günter Püttner, Gutachten 49. DJT, Bd. 1, Teil F, 1972; Günter Seele, Keine Rahmenkompetenz des Bundes für das Kommunalrecht, Der Landkreis 1972, S. 373; ders., Rahmengesetzgebung des Bundes für das Gemeinwesen?, DÖV 1972, S. 474.

war nur ein Ausdruck dieses allgemeinen Trends, der nicht nur eine Schmälerung des kommunalen Entscheidungsraumes bedeutete, sondern auch einen grundlegenden Wandel im Verhältnis von Bund und Ländern zum Ausdruck brachte (678),

678) Ulrich Scheuner, Kooperation und Konflikt, DÖV 1972, S. 585.

mit dem sich die Gefahr einer "Depossedierung der Landtage" verbindet (679).

679) Helmut Lenz, Die Landtage als staatsnotarielle Ratifikationsämter, DÖV 1977, S. 157; Klaus Stern, Die Föderativstruktur im GG, 1977, S. 51.

1.5 Zunahme staatlicher Mitwirkungs-, Genehmigungs- und Sanktionsvorbehalte höherer Verwaltungsebenen

Eine weitere Gefahr geht von einer Verdichtung der staatlichen Mitwirkungs- und Genehmigungsvorbehalte aus, wodurch die kommunale Selbstverwaltung - vormals ein Prototyp der gesetzesfreien Verwaltung (680) -

680) Rolf Grawert, Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 277 (282 m.w.Nachw. in Fnte. 15).

zur gesetzesausführenden Verwaltung wird (681).

681) Im Ergebnis ebenso Klaus Stern, Staatsrecht, Bd. I, 1977, S. 319.

Staatliche Aufsichtsmaßnahmen nehmen zu (682),

682) Hans-Hermann Dehmel, Übertragener Wirkungskreis, 1970, S. 88; Rolf Grawert, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 277 (282); Albert von Mutius, Verfassungsrechtliche Vorgaben, StuGB 1977, S. 167 (170); VB Rastede, 1975, S. 28.

wobei auch eine Änderung im Aufsichtsstil festzustellen ist (683).

683) Konrad Ullrich, Studie VB Rastede, 1974, S. 5.

2. Misch- und Verbundverwaltung

Neben der Einengung des kommunalen Entscheidungsspielraums durch zunehmende staatliche Reglementierungen bedeutet die Misch- und Verbundverwaltung, die alle Ebenen der staatlichen Tätigkeit und Funktionen mehr und mehr erfaßt, eine ernstzunehmende Gefahr für die kommunale Selbstverwaltung. Verwaltungs- und Resortverbund, Gemeinschaftsaufgaben, Planungs- und Finanzverbund sowie horizontale und vertikale Politikverflechtung sind die Stichworte einer Entwicklung, die für diese Tendenzen verantwortlich sind.

2.1 Verwaltungsverbund zwischen Staat und kommunaler Selbstverwaltung

Die unter dem sozialstaatlichen Auftrag des GG erfolgte Verlagerung staatlicher Tätigkeiten auf die Gebiete der Leistungsverwaltung und der Daseinsvorsorge (684)

684) Vgl. dazu Heinrich Siedentopf, Leistungs- und Gestaltungsauftrag der Kreise unter dem GG, Der Landkreis 1974, S. 352.

hat auch die kommunale Selbstverwaltung mehr und mehr in die Funktion eines Gestaltungsfaktors im Wirtschafts- und Sozialleben hineinwachsen lassen. Zugleich sind die Kommunen aber auch in die planende, fördernde, initiierende und ausgleichende Gesamtverantwortung des Staates eingebunden, [illegible] durch eine rapide Entwicklung zum Verwaltungsverbund [illegible]schen Bund, Ländern und Gemeinden gekennzeichnet ist

685) So Werner Weber, Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, 1967, S. 140 m.w.Nachw. in Fnte. 24.

wodurch die Abgrenzung des kommunalen Eigenbereichs von dem der staatlichen Mitverantwortung immer schwieriger wird. Auch die Rationalisierung, Standardisierung und Uniformierung des Verwaltungssystems, die mit einer Vereinheitlichung des Beamtenrechts, des öffentlichen Dienstrechts, des Besoldungs- und Haushaltsrechts in Bund, Ländern und Kommunen sowie mit einer allgemeinen Nivellierung des kommunalen Leistungsstandards einhergehen(686),

686) Werner Weber, Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, 1967, S. 140.

haben zu einem Leistungs- und Verwaltungsverbund (687)

687) Vgl. dazu Hans Albert Berkenhoff, Gemeindepolitischer Aufbruch zur Funktionalreform, StuGR 1976, S. 400 (401); Winfried Brohm, Zur Einführung: Strukturprobleme der planenden Verwaltung, JuS 1977, S. 500; Eckart Busch, Die Verankerung der kommunalen Selbstverwaltung in der Bundesverfassung, KSDLKT Bd. 2, 1974, S. 26 (33); Rüdiger Göb/Eberhard Laux/Jürgen Salzwedel/Rüdiger Breuer, Kreisentwicklungsplanung 1974, S. 28, 29, 30; Franz-Ludwig Knemeyer, Hat die kommunale Selbstverwaltung noch eine Chance?, BayBgm. 10/1976, S. 22 = Die Chance der kommunalen Selbstverwaltung, StuGB 1976, S. 297; Kreiszuständigkeitsbericht, Eildienst LKT NW,

1975, S. 79 (83); Eberhard Laux, Kommunale Selbstverwaltung im Staat der 70er Jahre, AfK Jg. 9 (1970), S. 217 (221 f.); ders., Kommunale Aufgabenverbesserung, 1971, S. 115 (118); Müller-Heidelberg, Die kommunale Situation und die soziologischen Entwicklungstrends, KSDLKT Bd. 2, 1974, S. 77; Günter Püttner, Stellung und Aufgaben der Kreise nach der Gebietsreform, Eildienst LKT NW 1975, S. 226 (229); Wolfgang Roters, Art. 28 GG S. 186, 193; Friedrich Schäfer, Entspricht unsere Verfassung dem Wandel der kommunalen Selbstverwaltung?, Die demokratische Gemeinde 1974, S. 1049 (1050); Ulrich Scheuner, Zur Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung, AfK Jg. 12 (1973), S. 1 (37); Gerd Schmidt-Eichstaedt, Stichwort "Kreisentwicklungsplanung", DÖV 1975, S. 552; Günter Seele, Aktuelle Abgrenzungsprobleme zwischen Kreisaufgaben und Gemeindeaufgaben, Der Landkreis 1976, S. 369 (376); Heinrich Siedentopf, VB Rastede, 1975, S. 11; Frido Wagener, System einer integrierten Entwicklungsplanung im Bund, in den Ländern und in den Gemeinden, 1974, S. 129 (145); Rolf Wiese, Probleme in der Funktionalreform im Kreis, SKV 1975, S. 226 (227); Wolfgang Zeh, Die Rechtsstellung der kommunalen Ebene in den Beratungen der Enquête-Kommission Verfassungsreform, Der Landkreis 1977, S. 252 (253).

beigetragen, der alle Teile der Verwaltung mehr und mehr erfaßt. Die staatliche Tätigkeit vollzieht sich in vielen Fällen bereits heute in einem Funktions- und Organisationsverbund (688),

688) Vgl. Müller-Heidelberg, Die kommunale Situation und die soziologischen Entwicklungstrends, KSDLKT Bd. 2, 1974, S. 77.

in den auch die kommunale Selbstverwaltung einbezogen ist. Struktur- und Programmplanung sowie Investitions- und Finanzplanung (689)

689) Wolfgang Roters, Art. 28 GG S. 186; Ulrich Scheuner, Zur Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung, AfK Jg. 12 (1973), S. 1 (37).

führen nicht selten zu Aufgabenverflechtungen (690)

690) Fritz Ossenbühl, Die verfassungsrechtliche Verankerung der kommunalen Selbstverwaltung im GG, KSDLKT Bd. 2, 1974, S. 94 (98).

und Funktionsmischungen (691)

691) Wolfgang Roters, Art. 28 GG S. 173 (193).

die einen Planungs-, Entscheidungs- und Finanzverbund zwischen Zentralstaaten, Gliedstaaten und Kommunen entstehen lassen (692).

692) So Eberhard Laux, Entwicklungstendenzen der Kreisreform, Der Landkreis 1972, S. 87 (88); Frido Wagener, System einer integrierten Entwicklungsplanung im Bund, in den Ländern und in den Gemeinden, 1974, S. 129 (145).

Dieser multifunktionale Ressortverbund kann in einen größeren Zusammenhang von Verflechtungen staatlicher Organisationen gestellt werden, wobei horizontale und vertikale Funktionenverschränkungen zu unterscheiden sind (693).

693) Vgl. dazu und zum folgenden Norbert Achterberg, Probleme der Funktionenlehre, 1970, S. 116 ff.

Horizontale Verflechtungen in unserem gesamtstaatlichen System bestehen etwa zwischen Gesetzgebung und Rechtsprechung oder zwischen Gesetzgebung und vollziehender Gewalt (694).

694) Vgl. dazu Norbert Achterberg (Fnte. 693), S. 116 u. 136.

In vertikaler Richtung können sich Verflechtungen zwischen Bund und Ländern zeigen, wobei es vertikale Verzahnungen zwischen den Gesetzgebungen, den vollziehenden Funktionen und den Rechtsprechungen von Bund und Ländern gibt. Dabei handelt es sich um Verflechtungen von Staatsgewalten und Staatsfunktionen. Weiterhin können Verzahnungen in horizontaler Richtung zwischen den Staatsfunktionen derselben Staatsgewalt, also etwa zwischen Gesetzgebung und vollziehender Funktion, Gesetzgebung und Rechtsprechung sowie vollziehender Funktion und Rechtsprechung, auftreten, und zwar sowohl innerhalb der Bundesgewalt als auch innerhalb der Landesgewalt (695).

695) Vgl. Norbert Achterberg (Fnte. 693), S. 112.

Auch sind diagonale Verflechtungen zwischen verschiedenen Staatsgewalten und Funktionen möglich (696).

696) Vgl. Norbert Achterberg (Fnte. 693), S. 112.

Bemerkenswert ist, daß auf der Repräsentationsebene eine deutliche Trennung zwischen den unterschiedlichen Gemeinwesen (Bund, Ländern und Gemeinden) besteht und erhalten ist, aber auf der Kompetenzseite eine Aufgabenverflechtung von oben nach unten zunehmend intensiver wird. Auf diese Weise stehen den Repräsentationsebenen in ihrer scharfen Trennung möglicherweise keine ebenso scharf abgegrenzten Kompetenzräume mehr gegenüber (697).

697) Vgl. dazu Fritz Ossenbühl, Die verfassungsrechtliche Verankerung der kommunalen Selbstverwaltung im GG, KSDLKT Bd. 2, 1974, S. 94 (98).

Damit ist die Gefahr verbunden, daß durch wachsende Aufgabenverflechtung und Kooperation die Einheit von Kompetenzen und Repräsentation in weitem Umfang aufgelöst wird - eine Tendenz, der durch eine deutlichere Aufgabenentflechtung begegnet werden sollte, um das Vorstellungsbild des GG nach scharf abgegrenzten Repräsentationsebenen und entsprechend zugeschnittenen Kompetenzräumen zu wahren.

So gesehen bedeutet der Funktionsverbund im kommunalen Bereich einerseits keine Besonderheit. Gleichzeitig wird aber auch andererseits deutlich, daß diese Verbundsysteme nicht zur Aufgabe eindeutig geregelter Zuständigkeiten und ebenso klarer Verantwortlichkeiten führen dürfen. Nicht ohne Grund besteht im Verhältnis zwischen Bund und Ländern das Prinzip des Mischverwaltungsverbotes (698),

698) Vgl. etwa Kreiszuständigkeitsbericht, Eildienst LKT NW 1975, S. 79 (87); Michael Ronellenfitsch, Die Mischverwaltung im Bundesstaat, 1972, S. 257; Frido Wagener, Zur zukünftigen Aufgabenstellung und Bedeutung der Kreise, DÖV 1976, S. 253.

das - besonders durch verschiedene GG-Änderungen der letzten Jahre - allerdings in Einzelfällen eine gewisse Durchbrechung erfahren hat.

Eine durchgängige Mischverwaltung, für die durch Bund-Länder-Bildungskommission, Planungsverbund, Krankenhausfinanzierungsgesetz, Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz, Bund-

Länder-Forschungsförderung und ähnliche Verbundeinrichtungen (699)

699) Frido Wagener, Zur zukünftigen Aufgabenstellung und Bedeutung der Kreise, DÖV 1976, S. 253 (262).

deutliche Anzeichen erkennbar sind, würde nicht nur die bereits heute feststellbare "Versäulung" der verschiedenen Verwaltungsebenen (700)

700) So etwa Günter Püttner, Stellung und Aufgaben der Kreise nach der Gebietsreform, Eildienst LKT NW 1975, S. 226 (229).

weiter begünstigen, sondern der "Anfang vom Ende des Föderalismus" (701)

701) So Frido Wagener, Zur zukünftigen Aufgabenstellung und Bedeutung der Kreise, DÖV 1976, S. 253 (262).

sein.

Eine zu stark ausgeprägte vertikale Verbundverwaltung - von Frido Wagener als "vertikale Ressortkumpanei" bezeichnet (702)-

702) So Frido Wagener, Gemeinsame Rahmenplanung und Investitionsfinanzierung, DÖV 1977, S. 587; vgl. ferner die Nachw. in Fnte. 934.

würde auch im kommunalen Bereich jede Eigeninitiative verhindern und die Kommunen in eine noch größere Abhängigkeit geraten lassen.

Nicht zuletzt deshalb ist die überkommene Verwaltungsstruktur, die in ihren Grundzügen nach wie dem von Max Weber (703)

703) Wirtschaft und Gesellschaft, 1964, S. 160.

beschriebenen Bürokratiemodell mit einer hierarchisch gegliederten vertikalen Kommunikations- und Befehlsstruktur entspricht (704),

704) Winfried Brohm, Zur Einführung: Strukturprobleme der planenden Verwaltung, JuS 1977, S. 500.

vor diesen Gefahren zu schützen. Auch das Bemühen, den Anforderungen einer zunehmend "vernetzten Umwelt" (705)

705) Vgl. die Ausstellung "Unsere Welt - ein vernetztes System" im Deutschen Museum in München 1978 sowie die Ansprache des Bundespräsidenten Walter Scheel vor den Mitgliedern des Ordens Pour le Mérite vom 30. Mai 1978, Das Parlament, Jg. 28 (1978)/29, v. 22. 7. 1978, S. 7, der unter Hinweis auf Alexander von Humboldt zu einem "vernetzten Denken" rät.

durch entsprechende Verwaltungsstrukturen gerecht zu werden, findet hier seine Grenzen.

2.2 Verbundverwaltung im kreisangehörigen Raum

Besonders aufmerksam sind die Tendenzen zu beobachten, die zu einem stärkeren Leistungs- und Verwaltungsverbund innerhalb des kreisangehörigen Raumes zwischen Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden führen (706).

706) Vgl. zum Verwaltungsverbund vor allem den Kreiszuständigkeitsbericht, Eildienst LKT NW 1975, S. 79; Entwicklung ländlicher Räume, 1974, S. 236, 237; Ernst Pappermann, Zur Problematik der Kreisentwicklungsplanung, DÖV 1973, S. 505 (508); ders., Zum Problem der Sonderstellung größerer Städte im Kreis, VerwArch. Bd. 65 (1974), S. 163; ders., Verwaltungsverbund im kreisangehörigen Raum, DÖV 1975, S. 181; ders., Die Zielrichtung der Selbstverwaltungsgarantie, DVBl. 1976, S. 766; ders., Die nordrhein-westfälischen Kreise in der Funktionalreform, FS Lothar Voit, 1976, S. 131; ders., Funktionalreform auf der Kreisebene und im kreisangehörigen Raum, DIfU 1977, S. 213; Ernst Pappermann/Wolfgang Roters/Emil Vesper, Maßstäbe für die Funktionalreform im Kreis, 1976, S. 18; vgl. weitere Nachw. bei Willi Blümel, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 230 in Fnte. 341.

In zahlreichen neueren Stellungnahmen (707)

707) Vgl. neben den Nachw. in Fnte. 706 die Nachw. bei Wolfgang Andriske, Aufgabenneuverteilung im Kreis, 1978, S. 180; vgl. ferner Heinz Köstering, Zentralgemeinden im kreisangehörigen Raum?, StuGR 1975, S. 357; Joseph Köhler, Rückschau und Ausblick, Eildienst LKT NW, 1974, S. 259; Erhard Mäding, Innere Organisation der Kreisverwaltung, Der Kreis, Bd. 1, 1972, S. 186 (216); Günter Püttner, Stellung und Aufgaben der Kreise nach der Gebietsreform, Eildienst LKT NW 1975, S. 226 (229) sowie w. Nachw. in d. f. Fnten.

wird neben den Verflechtungen zwischen der staatlichen und kommunalen Verwaltung (708)

708) Rüdiger Göb/Eberhard Laux/Jürgen Salzwedel/Rüdiger Breuer, Kreisentwicklungsplanung, 1974, S. 31, die den Verbundcharakter zwischen staatlicher und kommunaler Verwaltung als eine "neue graue Zone" bezeichnen.

die Funktionsverbundenheit von Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden (709)

709) So etwa Dierk Freudenberg, Mittelbare und unmittelbare Wahl, 1970, S. 142, 163; Rüdiger Göb/Eberhard Laux/Jürgen Salzwedel/Rüdiger Breuer, Kreisentwicklungsplanung, 1974, S. 32, 36.

besonders betont. Die Kreise, die zu einem wesentlichen Gestaltungsfaktor des kreisangehörigen Raumes (710)

710) So Georg Christoph von Unruh, Bürgerschaftliche Verwaltung im Kreis, Der Landkreis 1976, S. 254.

mit wichtigen Ergänzungs- und Ausgleichsaufgaben (711)

711) Vgl. etwa Erich Becker, Die Grundrechte IV/2, 1962, S. 673 (723); Walter Cantner, Verfassungsrecht der Landkreise, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 409 (458); Hans Walter Conrady, Der Kreis, ein unbekanntes Wesen? Der Landkreis 1973, S. 76; Kreiszuständigkeitsbericht, Eildienst LKT NW 1975, S. 79 (83); Peter Lerche, Zur Verfassungsposition der Landkreise, DÖV 1969, S. 46 (52, 53); Ernst Pappermann, Die Selbstverwaltungsgarantie in neuer Sicht (II), Die demokratische Gemeinde 1974, S. 27; Eberhard Schmidt-Aßmann, Der Ausbau der Kreisplanung in Stufen, DVBl. 1975, S. 4 (5); Gerd Schmidt-Eichstaedt, Stichwort: "Kreisentwicklungsplanung", DÖV 1975, S. 552; Günter Seele, Aktuelle Abgrenzungsprobleme zwischen Kreisaufgaben und Gemeindeaufgaben, Der Landkreis 1976, S. 369 (376); Frido Wagener, Zur zukünftigen Aufgabenstellung und Bedeutung der Kreise, DÖV 1976, S. 253 (261).

sowie Servicefunktionen (712)

712) Günter Seele, Aktuelle Abgrenzungsprobleme zwischen Kreisaufgaben und Gemeindeaufgaben, Der Landkreis 1976, S. 369 (377); Heinrich Siedentopf, Leistungs- und Gestaltungsauftrag der Kreise unter dem GG, Der Landkreis 1974, S. 352.

geworden seien, bilden nach dieser Ansicht zusammen mit den kreisangehörigen Gemeinden eine aufeinander bezogene Vewaltungseinheit (713),

713) Eberhard Schmidt-Aßmann, Der Ausbau der Kreisplanung in Stufen, DVBl. 1975, S. 4 (5).

eine Lokalverwaltung in Funktionsteilung (714),

714) Eberhard Laux, Entwicklungstendenzen der Kreisreform, Der Landkreis 1972, S. 87; Willi Weyer, Zur Funktionalreform, StuGR 1973, S. 78 (79).

einen Versorgungsverbund (715)

715) Heinz Köstering, Zentralgemeinden im kreisangehörigen Raum?, StuGR 1975, S. 357 (358).

sowie einen Leistungs- und Verwaltungsverbund (716),

716) Vgl. dazu Walter Cantner, Verfassungsrecht der Landkreise, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 409 (458); Hans Walter Conrady, Der Kreis, ein unbekanntes Wesen?, Der Landkreis 1973, S. 76; Rüdiger Göb/Eberhard Laux/Jürgen Salzwedel/Rüdiger Breuer, Kreisentwicklungsplanung 1974, S. 32; Hans-Jürgen von der Heide, Struktur und Verwaltungsformen deutscher Landkreise, AfK Jg. 10 (1971), S. 257 (269); Eberhard Laux, Der Kreis, Bd. 1, 1972, S. 93 (99), der die Bezeichnung Gemeindeverband für den Landkreis als "verhältnismäßig fruchtlos" bezeichnet, da "der Wortgebrauch lediglich auf eine durch Leistungs- und Verwaltungsverbund bestimmte Gemeinsamkeit zwischen Kreis und kreisangehörigen Gemeinden hinweist, dem im administrativen System die einheitliche Verwaltung der kreisfreien Stadt gegenübersteht". Vgl. ferner Gerd Schmidt-Eichstaedt, Stichwort "Kreisentwicklungsplanung", DÖV 1975, S. 552; Frido Wagener, Zur zukünfigen Aufgabenstellung und Bedeutung der Kreise, DÖV 1976, S. 253 (261), der darauf hinweist, daß sich "ein dichtes Geflecht vertikaler Art in Politik, Aufgabenerfüllung und Planung zwischen den Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden" nicht bestreiten läßt, der aber Zweifel anmeldet, "ob der Verwaltungs- und Planungsverbundgedanke für die neuen, durch die Gebietsreform vergrößerten, leistungsfähiger, aber auch ortsferner gemachten Kreise so typusbestimmend ist, daß man das Verwaltungsgebilde Kreis damit für die Zukunft treffend charakterisieren kann."

in dem in Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden als einer "unteren Stufe der Verwaltung", "einer gemeinsamen Ortsebene" (717)

717) So Willi Weyer, Die Funktionalreform, StuGR 1972, S. 301 mit ablehnender Besprechung Erich Rehn, Kritische Bemerkungen zur Rede eines Ministers, StuGR 1972, S. 310 (312).

sowie als einer "untersten gebietlichen Verwaltungseinheit"(718)

718) BVerfGE, Urt. v. 30. 1. 1973 - 2 BvH 1/72 - DVBl. 1973, S. 304 (306): Die kreisfreien Städte und die Landkreise bilden innerhalb des dreistufigen Verwaltungsaufbaus (Landkreis und kreisfreie Stadt, Regierungspräsident, Staatsregierung als zentrale Verwaltungsspitze) die unterste gebietliche Verwaltungseinheit, in der Selbstverwaltung und Staatsverwaltung vereinigt sind".

eine ortsnahe Aufgabenerledigung ermöglicht wird. Die besondere Funktionsverbundenheit (719),

719) Dierk Freudenberg, Mittelbare und unmittelbare Wahl, 1970, S. 142, 163; Rüdiger Göb/Eberhard Laux/Jürgen Salzwedel/Rüdiger Breuer, Kreisentwicklungsplanung, 1974, S. 32.

die durch die Aufgabenverklammerung (720)

720) Vgl. dazu den Kreiszuständigkeitsbericht, Eildienst LKT NW 1975, S. 79 (83).

und die Aufgabenwahrnehmung in Funktionsteilung (721)

721) Günter Seele, Aktuelle Abgrenzungsprobleme zwischen Kreisaufgaben und Gemeindeaufgaben, Der Landkreis 1976, S. 369 (376).

gegeben sei, werde durch personelle Verflechtungen in den Gemeinderäten und Kreistagen - also durch einen politischen Verbund - bestätigt und ergänzt (72).

722) Günter Seele, Aktuelle Abgrenzungsprobleme zwischen Kreisaufgaben und Gemeindeaufgaben, Der Landkreis 1976, S. 369 (376). Dazu kritisch Dierk Freudenberg, Mittelbare und unmittelbare Wahl, 1970, S. 157, der eine politische Verbundenheit der Kreisbevölkerung als "Kreisvolk" in Abrede stellt. Der Kreis sei kein "politisch geformter und geeinter Körper", auch bestehe kein "Kreisgefühl im politischen Sinne", wobei er auf Werner Weber, Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, 1967, S. 78 hinweist; vgl. ferner Werner Weber, Der Kreis und die untere Verwaltungsinstanz, Der Kreis, Bd. 1, 1972, S. 75.

Kreis und Gemeinden seien eine Gemeinschaft geworden (723)

723) Werner Weber, Selbstverwaltungskörperschaften in der Rechtsprechung des BVerfG, Bd. 2, 1976, S. 331 (340) unter Hinweis auf BVerfG, B. v. 21. 5. 1968 - 2 BvL 2/61 - BVerfGE 23, S. 353 (368): "Die Kreise und die kreisangehörigen Gemeinden sind im Laufe der geschichtlichen Entwicklung zu einer Gemeinschaft geworden, die nicht nur territorial, sondern auch nach Zweckbestim-

mung und Funktion aufs Engste verbunden und verflochten ist".

die eine stärkere Übernahme von bisher gemeindlichen Aufgaben der Daseinsvorsorge durch die Kreise zulasse (724)

724) Rüdiger Göb/Eberhard Laux/Jürgen Salzwedel/Rüdiger Breuer, Kreisentwicklungsplanung 1974, S. 83.

und auch die Einrichtung einer Art zweistufiger Kreisverwaltung (725)

725) Vgl. dazu Kreiszuständigkeitsbericht, Eildienst LKT NW 1975, S. 79 (87): "Außenstellen des Kreises müßten 'multifunktional' besetzt sein und zu einer Art 'zweistufiger' Kreisverwaltung führen. ... Gemeint ist hier eine arbeitsteilige Zuständigkeit als echte eigene Dauerfunktion der Gemeinde, welche die Gemeinden bei voller Anerkennung ihrer Eigenständigkeit als Verwaltungsträger zu einer Art 'geborener Außenstelle' des Kreises macht. Diese eigenständige arbeitsmäßige Mitwirkung der Gemeinden kann weder als 'Briefkastenfunktion' abqualifiziert werden, noch macht sie die Gemeinden zu unselbständigen Teilen einer 'Kreisgemeinde' im Sinne der süddeutschen Terminologie".

ermögliche.

Mit dieser Vorstellung von einem Verwaltungsverbund im kreisangehörigen Raum sollen die tatsächlich bestehenden Abhängigkeiten nicht nur beschrieben, sondern rechlich erfaßt und möglichst durch ein geändertes Verständnis der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG verfassungskräftig festgeschrieben werden (726).

726) So zutreffend Franz-Ludwig Knemeyer, Die Chance der kommunalen Selbstverwaltung, StuGB 1976, S. 297.

Gemeindliche Alleinentscheidung wird durch (bloße) Mitwirkungsrechte in einem kommunalen Verbundsystem ersetzt (727),

727) So Franz-Ludwig Knemeyer, Die Chance der kommunalen Selbstverwaltung, StuGB 1976, S. 297; Wolfgang Roters, Kommunale Mitwirkung an höherstufigen Entscheidungsprozessen, 1975, S. 93 m.w.Nachw.

Partizipation soll an die Stelle eigenverantwortlicher Selbstentscheidung treten (728).

728) So Eberhard Laux, Der Kreis, Bd. 1, 1972, S. 93 (133): "Je stärker der administrative Planungsverbund durchgeformt wird, desto notwendiger erscheint es, Modelle der Partizipation innerhalb des Planungsprozesses zu verwirklichen".

Auch fehlt es nicht an Stimmen, die eine Aktivierung des Leistungsverbundes durch die Kommunalaufsicht und staatliche Genehmigungsvorbehalte fordern (729).

729) Eberhard Laux, Der Kreis, Bd. 1, 1972, S. 93 (129), wobei jedoch zu bedenken ist, daß die Stärkung von Genehmigungsvorbehalten zu noch größeren funktionellen Verflechtungen und zu einer Ausweitung der Mischverwaltung führt, die es gerade zu reduzieren gilt.

Gegenüber diesen Versuchen sind die verfassungsrechtlichen Grenzen aufzuzeigen, die ein Zusammenwirken von Gemeinden und Kreisen nicht überschreiten darf. Die klare Kompetenzverteilung des GG, die eine Mischverwaltung und einen rechtlich institutionalisierten Verwaltungsverbund nur in Ausnahmefällen zuläßt, zielt darauf ab, unterschiedliche Staatstätigkeiten und Funktionen voneinander abzugrenzen, Verantwortlichkeiten zu begründen und dadurch die Legitimationsbasis des Entscheidungsträgers zu verbreitern. Auch kommt einer strikten Kompetenzabgrenzung, die im Prinzip jede Art der Mischverwaltung vermeidet, eine wichtige Aufgabe im Blick auf die Funktionsfähigkeit des gesamtstaatlichen Organisationsgefüges zu. Nur wenn es gelingt, die Verbundverwaltung zu entflechten und in von selbständigen Funktionsträgern verantwortete Entscheidungen zu trennen, werden die Nachteile einer kaum noch überschaubaren, nicht mehr steuerbaren Misch- und Mitwirkungsverwaltung zu vermeiden sein. Die von der Forderung nach einem Leistungs- und Verwaltungsverbund im kreisangehörigen Raum ausgehenden Gefahren werden auch zunehmend erkannt und haben zu einer breiten Ablehnung dieses Modells geführt (730)

730) Willi Blümel, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171 (239); Franz-Ludwig Knemeyer, Dezentralisation als Mittel vertikaler Gewaltenteilung überholt?, DVBl. 1976, S. 380 (383); ders., Die Chance der kommunalen Selbstverwaltung, StuGB 1976, S. 297; ders., Funktionalreform in Bayern, DIfU 1977, S. 53 (59); Albert von Mutius, Verfassungsrechtliche Vorgaben, StuGB 1977,

S. 167 (171); Erich Rehn, Funktionalreform auf der Kreisebene und im kreisangehörigen Raum, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 227 (229 f); Heinz Reiss, Funktionalreform in Nds., Tagungsbericht DIfU 1977, S. 81 (95); ders., "Forderungen" der Landkreise?, StuGB 1977, S. 264; Gerd-Jürgen Richter, Verfassungsprobleme der kommunalen Funktionalreform, 1977, S. 50 (51); Erwin Schleberger, Funktionalreform, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 241 (242, 245, 246); Edzard Schmidt-Jortzig, Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, DVBl. 1977, S. 801 (806); Heinrich Siedentopf, Die Kreise vor einem Leistungs- und Gestaltungsauftrag?, DVBl. 1975, S. 13; ders., Stellungnahme VB Rastede, 1975, S. 27; ders., Stand und Zukunft der gemeindlichen Selbstverwaltung, StuGB 1976, S. 272; ders., Anforderungen an Funktionalreformen, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 7 (21); Frido Wagener, Zur zukünftigen Aufgabenstellung und Bedeutung der Kreise, DÖV 1976, S. 253 (261, 263); Rolf Wiese, Probleme der Funktionalreform im Kreis, SKV 1977, S. 226; ders., Die großen kreisangehörigen Städte nach der kommunalen Gebietsreform, NSDStT H. 31, 1975, S. 79 (85); vgl. zu den Folgeproblemen der Mischverwaltung Ernst Pappermann, Folgeprobleme der Mitwirkungsverwaltung - Prozeßkostentragung, Amtshaftung und Regreßansprüche bei mehrstufigen Verwaltungsakten, DVBl. 1975, S. 637; vgl. zu den Grenzen einer rechtlichen Beratung und Vertretung der Gemeinden durch Kreise Helma zur Rocklage, Rechtsberatung, Rechtsbetreuung und Prozeßvertretung kreisangehöriger Gemeinden durch den Landkreis, DVBl. 1973, S. 24, wonach eine Vertretung einer kreisangehörigen Gemeinde durch Bedienstete des Landkreises nur möglich ist, wenn Rechtsangelegenheiten den Landkreis im Einzelfall unmittelbar betreffen.

2.3 Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden

Nicht unerhebliche Gefahren für die kommunale Selbstverwaltung gehen auch von der zu beobachtenden Tendenz aus, den Bereich der Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden auszuweiten (731).

731) Vgl. zum Begriff der Gemeinschaftsaufgaben Hans Julius Wolff/Otto Bachof, Verwaltungsrecht II, 1976, § 77 V (S. 119): "Zusammenwirken mehrerer Organe und Verwaltungsträger bei Aufgabenerledigung".

Die Finanzreform des Jahres 1969 hat durch eine Änderung des GG eine Rahmenplanung nach Art. 91 a und 91 b GG eingeführt sowie eine Investitionshilfemöglichkeit des Bundes nach Art. 104 a Abs. 4 GG eröffnet. Nach Art. 91 a GG sind

- der Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken (732),

732) Dieter Keller, Zum Einfluß des Bundes bei der Finanzierung von Maßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau, DÖV 1977, S. 844; Günter Lachmann, Die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau, Der Staat, Bd. 15 (1975), S. 49 m.w.Nachw. in Fnte. 1.

- die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (732a) und

732 a) Vgl. Werner Cholewa, Die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", StuGB 1974, S. 18.

- die Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes

zu Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund und Ländern erklärt worden (733).

733) Vgl.zu den Gemeinschaftsaufgaben etwa Enquête-Kommission Verfassungsreform, Schlußbericht 1976, S. 148; Jochen Abr. Frowein, Gemeinschaftsaufgaben im Bundesstaat, VVDStRL Bd. 31 (1973), S. 13; Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, 1961, S. 1 ff; Gunter Kisker, Kooperation im Bundesstaat, 1971, S. 1 ff; ders., Neuordnung des bundesstaatlichen Kompetenzgefüges und Bund-Länder-Planung, Der Staat Bd. 14 (1975), S. 169 (176); Josef Kölble, Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund und Ländern, 1961, S. 17; Ingo von Münch, Gemeinschaftsaufgaben im Bundesstaat, VVDStRL Bd. 31 (1973), S. 51; Hans Heinrich Rupp, Bericht über die Diskussionsbeiträge zu den Vorträgen über "Gemeinschaftsaufgaben", 1961, S. 125; Hermann Soell, Sind die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a GG ein geeignetes Instrument zur Weiterentwicklung des föderativen Systems?, FS Ernst Forsthoff, 1972, S. 397.

Der Artikel schafft gleichzeitig die Grundlage für gemeinsame Planungsausschüsse, gestattet die Auswahl einzelner Vorhaben im Wege der Rahmenplanung und regelt grundsätzlich die hälftige Kostentragung des Bundes.

Das Zusammenwirken des Bundes und der Länder bei der Bildungsplanung und der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung regelt Art. 91 b GG, der Vereinbarungen, und zwar auch über die Kosten, zuläßt.

Daneben tritt in Art. 104 a Abs. 4 GG eine weitere Kompetenz des Bundes zur Mitfinanzierung bei konjunkturellen sowie regionalstrukturpolitischen Maßnahmen. In Ausführung dieser Investitionsfinanzierungskompetenz gewährt der Bund Finanzhilfen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden, zur Förderung der städtebaulichen Sanierung und Entwicklung, im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus und zur Durchführung des Krankenhausfinanzierungsgesetzes.

Im Zusammenhang mit diesen Neuregelungen sind eine Reihe von Gemeinschaftseinrichtungen zwischen Bund und Ländern geschaffen worden, etwa die Bund-Länder-Kommission für die Bildungsplanung (Art. 91 b GG), der Finanzplanungsrat, der Konjunkturrat (§ 18 StabG), die ständige Konferenz der Kultusminister sowie eine inzwischen bemerkenswerte Anzahl von gemeinsamen Behörden, Einrichtungen und Anstalten im Zwischen-Länder-Verhältnis. Gemeinschaftseinrichtungen dieser Art sind in ihrer Struktur, Organisation und Arbeitsweise mit internationalen und supranationalen Organisationen vergleichbar, wobei ihre Effizienz wesentlich davon abhängt, ob Mehrheitsentscheidungen zugelassen werden. Wo dies geschieht, ist freilich die selbständige, eigenverantwortliche Aufgabenerfüllung durch die einzelnen Partner in Gefahr. Insofern führt jede innerbundesstaatliche Kooperation, die einen gewissen Grad von Verbindlichkeit erreicht, in einen schwer zu lösenden Zielkonflikt (734).

734) Gunter Kisker, Neuordnung des bundesstaatlichen Kompetenzgefüges, Der Staat Bd. 14 (1975), S. 169 (176); ders., Kooperation zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, DÖV 1977, S. 689.

Die Gemeinschaftsaufgaben werden von den Ländern daher nicht mehr so sehr als Mittel partnerschaftlicher Zusammenarbeit empfunden, denn als Möglichkeit des Bundes zu immer stärkerer Ingerenz in den Länderbereich. Gelegentlich ist von "Angebotsdiktatur des Bundes" und von der "Anziehungskraft des größeren Budgets" die Rede, die die Errungenschaften des Jahres 1969 aus heutiger Sicht als Fehlentwicklungen erscheinen lassen (735).

735) So Armin Dittmann, Besprechung zu Jörg Müller-Volbehr, Fonds- und Investitionshilfekompetenz des Bundes, Die Verwaltung Bd. 10 (1977), S. 385.

Der "Zaunlatten-Föderalismus mit Mischfinanzierung" (736),

736) So Frido Wagener, Zusammenfassung der Tagungsergebnisse, 1976, S. 239 (246).

Mischverwaltung und Mischverantwortung sowie vertikale Planungs-, Entscheidungs- und Finanzierungsverflechtungen haben zu einer weitgehenden Undurchsichtigkeit unseres Verwaltungssystems beigetragen und den Ruf nach einer Reform der Gemeinschaftsaufgaben verstärkt (737).

737) Armin Dittmann, Besprechung zu Jörg Müller-Volbehr, Die Verwaltung Bd.10(1977),S.385; Josef Kölble, Reform der Gemeinschaftsaufgaben?, DVBl. 1972, S. 701.

Auch das BVerfG hat in einer Entscheidung zu Art. 104 a Abs. 4 GG (738)

738) Vgl. BVerfG, B. v. 10. 2. 1976 - 2 BvG 1/74 - BVerfGE 41, S. 291 = DÖV 1976, S. 524 m. Anm. Günter Püttner; vgl. auch zur Finanzierungskompetenz des Bundes nach Art. 104 a GG Jörg Lücke, Zur Finanzierungskompetenz des Bundes nach Art. 104 a GG, DÖV 1977, S. 495; Karl Heinrich Friauf, Die Finanzverfassung in der Rechtsprechung des BVerfG, FG BVerfG, Bd. 2, 1976, S. 300 (324); Peter Selmer, Finanzordnung und GG, AöR Bd. 101 (1976), S. 238 (243); Christian Starck, Finanzausgleich und Finanzhilfen im Bundesstaat, JZ 1975, S. 363.

die Grenzen deutlich gemacht, die eine Mitfinanzierung des Bundes bei konjunkturellen sowie regionalen strukturpolitischen Maßnahmen nicht überschreiten darf. Danach ist eine Mischfinanzierung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden die Ausnahme und nur unter strikter Beachtung der Voraussetzungen des Art. 104 a Abs. 4 GG zulässig, wobei die Mitwirkung der Länder durch zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz oder eine Verwaltungsvereinbarung ausreichend zu sichern ist.

Neben erheblichen Gefahren für den kooperativen Föderalismus (739),

739) Vgl. Gunter Kisker, Kooperation im Bundesstaat, 1971, S. 1 ff; ders., Kooperation zwischen Bund und Ländern, DÖV 1977, S. 689; Gerhart Konow, Kooperativer Föderalismus und Gemeinschaftsaufgaben, DÖV 1969, S. 368.

der bei aller Angewiesenheit der Länder auf den Bund durch deren Eigenstaatlichkeit und Unabhängigkeit gerade auch in finanzieller Hinsicht gekennzeichnet ist (740),

740) Vgl. zu den Gefahren für den Föderalismus Norbert Achterberg, Antinomien verfassungsgestaltender Grundentscheidungen, Der Staat, Bd. 8 (1969), S. 159 (172); Klaus Stern, Die föderative Ordnung im Spannungsfeld der Gegenwart, 1975, S. 15; ders., Die Föderativstruktur im GG, 1977, S. 51 (63); Werner Thieme, Föderalismus im Wandel, 1969, S. 1 ff.

werden mit Recht auch die Gefährdungen für die kommunale Selbstverwaltung hervorgehoben (741),

741) So Josef Hölzl, Die Gemeinschaftsaufgaben und die Gemeinden, FS Günther Küchenhoff, 1972, S. 485; Heinrich Junker, Gemeinschaftsaufgaben zwischen Staat und Gemeinden, 1961, S. 79 (80), der besonders auf die finanziellen Abhängigkeiten der Kommunen vom Staat hinweist; Friedrich Klein, Verfassungsrechtliche Grenzen der Gemeinschaftsaufgaben, 1961, S. 125; Hermann Scheffler, Forderungen der Gemeinden, 1975, S. 41 (48); Klaus Stern, Die föderative Ordnung im Spannungsfeld der Gegenwart, 1975, S. 15.

die von einer Ausweitung der Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden ausgehen (742).

742) Vgl. zu den verfassungsrechtlichen Grenzen der Gemeinschaftsaufgaben auch Friedrich Klein, Verfassungsrechtliche Grenzen der Gemeinschaftsaufgaben, 1961, S. 125; Burkhard Tiemann, Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in verfassungsrechtlicher Sicht, 1970, S. 1 ff.

Nicht zuletzt deshalb ist auch die Enquête-Kommission Verfassungsreform in ihrem Schlußbericht (743)

743) Enquête-Kommission Verfassungsreform, Schlußbericht, 1976, S. 148 (170).

von der Vorstellung einer flächendeckenden, horizontal und vertikal integrierten Planung (744)

744) Artikel x Abs. 1 u. 2 GG sollten folgenden Wortlaut haben: "Der Bund und jedes Land erstellen aufgrund gemeinsam erarbeiteter Grundannahmen im Rahmen ihrer Zuständigkeit je eine integrierte Aufgabenplanung. Die integrierten Aufgabenplanungen des Bundes und der Länder werden in den Sachbereichen, die für die Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland von Bedeutung sind, zu einer gemeinsamen Rahmenplanung zusammengefügt. Diese Sachbereiche werden durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates bestimmt. Die gemeinsame Rahmenplanung bezeichnet die allgemeinen Ziele und die Rangfolge ihrer Verwirklichung auf der Grundlage der verfügbaren finanziellen, personellen und sächlichen Mittel", so der Zwischenbericht der Enquête-Kommision Verfassungsreform, 1972, S. 45; vgl. zur langfristigen Planung im Gesamtstaat auch Rainer Wahl, Notwendigkeit und Grenzen langfristiger Aufgabenplanung, Der Staat Bd. 11 (1972), S. 459 (478); vgl. auch Erwin Schleberger, Der Städtetag 1974, S. 432.

die sowohl eine Änderung im parlamentarischen Regierungssystem, im Verhältnis von Regierung und Parlament, bedeutet hätte als auch bundesstaatliche Probleme der wechselseitigen Zuordnung und der Integration der Planung von Bund und Ländern hätte entstehen lassen, in ihrem Schlußbericht (745)

745) Vgl. Enquête-Kommission Verfassungsreform, Schlußbericht, 1976, S. 148; vgl. dazu Wilfried Berg, Zur verfassungsrechtlichen Fortentwicklung der Bundesrepublik Deutschland, DÖV 1977, S. 556; Hans Peter Ipsen, Zum Schlußbericht der Enquête-Kommission Verfassungsreform, DÖV 1977, S. 537; Helmut Lenz, Die Landtage als staatsnotarielle Ratifikationsämter?, DÖV 1977, S. 157 (163); Frido Wagener, Gemeinsame Rahmenplanung und Investitionsfinanzierung, DÖV 1977, S. 587.

abgerückt und hat sich auf eine Systematisierung der bestehenden Gemeinschaftsaufgaben und Investitionshilfen, verbunden mit einer zurückhaltender formulierten Perspektive für weitere, zusätzliche Planungsbereiche (Art. 28 a u. 104 b GG (746)

746) Enquête-Kommission Verfassungsreform, Schlußbericht, S. 151. Art. 28 a Abs. 1 u. 2 soll folgenden Wortlaut erhalten: "Bund und Länder können gemeinsam Aufgaben planen, die für die Entwicklung des Bundesgebietes von Bedeutung sind. Die gemeinsame Planung ist Rahmenplanung. Die Auswahl der einzelnen Vorhaben, die Einzelplanung und ihre Durchführung bleiben Aufgaben von Bund und Ländern im Rahmen ihrer Zuständigkeiten"; vgl. dazu Traugott Bender, Cappenberger Gespräch, 1977, S. 18 (19), der diesen Vorschlag der Enquête-Kommission ablehnt sowie für eine Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben und Ersetzung der Mischverwaltung eintritt;

Willi Blümel, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171 (182 m.w. Nachw. in Fnte. 45 u. 46); Erwin Schleberger, Der Schlußbericht der Enquête-Kommission Verfassungsreform, Der Städtetag 1977, S. 184; Rudolf W. Schmitt, Vorschläge der Enquête-Kommission Verfassungsreform zur Rahmenplanung und Investitionsfinanzierung, BayVBl. 1977, S. 385; Klaus Stern, Die Föderativstruktur im GG, 1977, S. 51; ders., Der Schlußbericht der Enquête-Kommission Verfassungsreform, ZRP 1977, S. 12; Wolfgang Zeh, Die Rechtsstellung der kommunalen Ebene in den Beratungen der Enquête-Kommission Verfassungsreform, Der Landkreis 1977, S. 252.

beschränkt. Auch die nunmehr von der Enquête-Kommission in ihrem Schlußbericht vorgeschlagene gemeinsame Rahmenplanung und Investitionsfinanzierung würde den Einfluß des Bundes erheblich erweitern und die Stellung der Länder und Kommunen weiter einengen, die gerade durch eine Ausweitung der sachbezogenen Gemeinschaftsaufgaben ernsthaft bedroht ist (747).

747) Frido Wagener, Planung bei Stagnation, Eildienst LKT NW, 1975, S. 163.

Ob dieser Kompetenzverlust durch eine Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände (748)

748) Vgl. dazu den Schlußbericht der Enquête-Kommission, 1977, S. 148. Die Kommission hält eine Mitwirkung der kommunalen Spitzenverbände bei der Entwicklung der Planungskonzepte nach Art. 28 a und Art. 104 b GG für angebracht, wenn kommunale Belange berührt sind. Der Beteiligungsgrad ist in dem Schlußbericht jedoch nicht festgelegt, sondern den Ausführungsgesetzen zu Art. 28 a u. Art. 104 b GG vorbehalten. Ein Anhörungsverfahren ist in jedem Falle zur Pflicht gemacht. Finanzplanungsrat, Konjunkturrat und eine Vielzahl von Gremien mit Beteiligung von Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden könnten dabei Vorbild sein, vgl. Hermann Scheffler, Forderungen der Gemeinden, 1975, S. 41 (48); Klaus Stern, Die Föderativstruktur im GG, 1977, S. 51 (64); vgl. zur Beteiligung kommunaler Spitzenverbände auch Wolfgang Roters, Kommunale Spitzenverbände und funktionales Selbstverwaltungsverständnis, DVBl. 1976, S. 359 m.w.Nachw.

auch nur zum Teil ausgeglichen werden kann, erscheint zumindest fraglich.

Aus der Sicht der kommunalen Selbstverwaltung sind diese Überlegungen der Enquête-Kommission mit nicht unerheblichen Risiken verbunden, die eine entsprechende Absicherung verlan-

gen. Die Tendenz einer allgemeinen Ausweitung der Gemeinschaftsaufgaben sollte jedenfalls zur Sicherung des Föderalismus und der kommunalen Selbstverwaltung nicht weiter verfolgt werden (749).

749) Vgl. Frido Wagener, System einer integrierten Entwicklungsplanung, 1974, S. 129 (147), der die Gefahren einer Ausweitung der fachbezogenen Gemeinschaftsaufgaben für den kooperativen Föderalismus und eine eigenständige Selbstverwaltung besonders hervorhebt, andererseits aber erwartet, daß die bereits jetzt bestehenden Verflechtungen der Aufgabenerfüllung auf allenen Ebenen sich künftig noch weiter intensivieren werden, wenn nicht eine Gegensteuerung erfolgt.

2.4 Planungsverbund

Die erkennbaren Anzeichen zu einem Verwaltungs- und Leistungsverbund sowie die arbeitsteilig wahrgenommenen Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund, Ländern und Kommunen werden durch die Forderung nach einem zwischen den verschiedenen staatlichen und kommunalen Ebenen bestehenden Planungsverbund (750)

750) Vgl. zum Planungsverbund Rainer Frey, Entwicklungsplanung als kommunale Aufgabe, FS Lothar Voit, 1976, S. 205 (206); Ernst Pappermann, Selbstverwaltungsgarantie in neuer Sicht (I), Die demokratische Gemeinde 1973, S. 1307 (1308); ders., Zur Problematik der Kreisentwicklungsplanung, DOV 1973, S. 505; ders., Die Zielrichtung der Selbstverwaltungsgarantie, DVBl. 1976, S. 766 (767); Lutz-Rainer Reuter, Kommunale Selbstverwaltung im staatlichen Planungsverbund?, StuGB 1976, S. 98; Rüdiger Voigt, Kommunale Partizipation am staatlichen Entscheidungsprozeß, 1976, S. 51; Frido Wagener, Öffentliche Planung und zukünftige politische Entscheidung, 1972, S. 571 (580); ders., System einer integrierten Entwicklungsplanung, 1974, S. 129 (131, 134, 145, 149, 150).

ergänzt. Die gewandelte kommunale Infrastruktur-, Raumordnungs-, Regional- und Planungspolitik, die mehr und mehr den Charakter einer umfassenden Ressourcen- und Entwicklungsplanung annimmt, hat die stärker werdende Einbindung der Kommunen in das staatliche Gesamtgefüge besonders deutlich gemacht (751).

751) Rainer Frey, Entwicklungsplanung als kommunale Aufgabe, FS Lothar Voit, 1976, S. 205 (206).

Die Tendenzen zu einer Planungskooperation zwischen ver-

schiedenen Verwaltungseinheiten nehmen zu, wofür die Entwicklung im Bereich der mit einer mehrjährigen Finanzplanung verbundenen kommunalen Bauleit-, Stadtentwicklungs-, Generalverkehrs-, Schulentwicklungs-, Bodenvorrats-, Organisations- und Personalplanung deutliche Hinweise gibt (752).

752) Frido Wagener, Öffentliche Planung und zukünftige politische Entscheidung, 1972, S. 571 (580).

Durch die vertikale Versäulung der fachbezogenen Pläne auf den verschiedenen Ebenen erhalten die Fach- und Ressortsplanungen ein Übergewicht gegenüber der horizontal-koordinierten Entwicklungsplanung (753)

753) Frido Wagener, System einer integrierten Entwicklungsplanung, 1974, S. 129 (131).

Dafür sind die Rahmenpläne der drei Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a GG (Wirtschaftsstrukturverbesserung, Hochschulbau und Agrarstrukturverbesserung), die zwischen Fachvertretern in Bund, Ländern und Gemeinden vorbereitet und abgestimmt werden, ein deutliches Anzeichen (754).

754) Frido Wagener, System einer integrierten Entwicklungsplanung, 1974, S. 129 (134 m.w.Nachw. in Fnte. 12).

Die von der Enquête-Kommission in ihrem Zwischenbericht vorgeschlagene integrierte Aufgabenplanung (755)

755) Enquête-Kommission Verfassungsreform, Zwischenbericht, 1972, S. 45.

würde diese für die Länder und die Kommunen ungünstigen Tendenzen noch verstärken. Es sollte auch davon abgesehen werden, einen Planungsverbund zwischen den verschiedenen Ebenen über die Stufen

- Einführung von Planungsbeauftragten,
- Informationssystem zur Frühkoordinierung und Frühwarnung sowie
- Ausarbeitung eines mittelfristigen internen Arbeitsprogramms,

schrittweise aufzubauen, wie dies gelegentlich empfohlen wird (756).

756) Rainer Wahl, Notwendigkeit und Grenzen langfristiger Aufgabeplanung, Der Staat, Bd. 11 (1972), S. 459 (461), der auf erste Ansätze für die langfristige Aufgabenplanung im Projekt einer Gesamtproblemanalyse der öffentlichen Aufgaben für Bund und Länder im Zeitraum 1976/1985 verweist; vgl. auch Frido Wagener/Gerd Kirchhoff, Forschungsprogramm Staatsorganisation, 1978, S. 1 ff.

Derartige Planungsverbundsysteme rufen weitere Abstimmungs- und Koordinierungserfordernisse sowie die Notwendigkeit zur Einigung der Entscheidungsträger in den verschiedenen Ebenen hervor und bergen die Gefahr einer Uniformierung und Standardisierung einer Planung, für die gerade die gestalterischen, rechtlich vielfach nur verfahrensmäßig gebundenen Elemente eigentümlich sind.

Die angestrebte Neuordnung der Bund-Länder-Planung (757)

757) Gunter Kisker, Neuordnung des bundesstaatlichen Kompetenzgefüges und Bund-Länder-Planung, Der Staat, Bd. 14 (1975), S. 169.

muß deshalb darauf bedacht sein, den Tendenzen zu einem vertikalen Planungsverbund entgegenzuwirken und an dessen Stelle eine horizontal abgestimmte Entwicklungsplanung treten zu lassen, die sich zwar in eine großmaschige Regional- und Landesplanung einfügt, nicht jedoch durch diese übergeordneten Planungen bereits in den Einzelheiten festgeschrieben wird.

2.5 Finanzverbund

Im Ansatz die gleichen Überlegungen gelten für den - aus der Sicht der Kommunen - ebenfalls nicht unbedenklichen Finanzverbund, der den kommunalen Handlungsspielraum tendenziell verringert und zu einer größeren Abhängigkeit der Gemeinden und Gemeindeverbände von den finanziellen Zuweisungen des Bundes und der Länder führt (758).

758) Vgl. dazu die Nachw. in Fnte. 657 .

Je mehr die staatliche Haushalts- und Finanzwirtschaft etwa über Programmsätze und Pläne nach dem StabG über die

horizontale und vertikale Gewaltenteilung hinweg zu einer planerischen Globalsteuerung wird, desto größer ist die Einbindung auch der Kommunen in diese zentralen Steuerungsinstrumentarien, die sich der finanziellen Anreize zur Durchsetzung ihrer Ziele bedienen (759).

759) Vgl. auch Edzard Schmidt-Jortzig, Zur Verfassungsmäßigkeit von Kreisumlagesätze, 1977, S. 13 m.w. Nachw. in Fnte. 11; Theo Trachternach, Parteien in der kommunalen Selbstverwaltung, 1974, S. 33 ff; Rüdiger Voigt, Kommunale Mitwirkung am Gesetzgebungsverfahren in Bund und Ländern, StuGB 1977, S. 66, der in der Einführung des Art. 104 a Abs. 4 GG im Zuge der sog. großen Finanzreform des Jahres 1969 und den dadurch gegebenen Mitfinanzierungs-, Mitverwaltungs- und Mitdirektionsbefugnissen des Bundes die Finanzhoheit der Länder und den kommunalen Handlungsspielraum erheblich beeinträchtigt sieht; vgl. auch Otto Barbarino, Zur Reformbedürftigkeit der gegenwärtigen Finanzverfassung, 1975, S. 103.

2.6 Politikverflechtung

Der kommunale Entscheidungsraum wird auch durch eine zunehmende Politikverflechtung zwischen den staatlichen und kommunalen Ebenen bedroht (760).

760) Vgl. Eckart Busch, Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, DVBl. 1975, S. 88 (89); Heinz Köstering, Ziele, Konzepte und Grenzen einer Funktionalreform in NW, SKV 1977, S. 193 (197 m.w.Nachw. in Fnte. 20); Albert von Mutius, Öffentliche Aufgaben in der parlamentarischen Demokratie, DÖV 1975, S. 709 (710); Hans Reschke, Die kommunale Selbstverwaltung als Basis der Demokratie im Wandel der Zeit, StuGB 1974, S. 37 (41); ders., Regierbarkeit von Staat und Gemeinden und ihre Gefährdung, 1976, S. 27 (39); Friedrich Schäfer, Entspricht unsere Verfassungsordnung dem Wandel der kommunalen Selbstverwaltung, Die demokratische Gemeinde 1974, S. 1049 (1051); Rüdiger Voigt, Kommunale Mitwirkung am Gesetzgebungsverfahren in Bund und Ländern, StuGB 1977, S. 66 (68); Frido Wagener, System einer integrierten Entwicklungsplanung in Bund, in den Ländern und in den Gemeinden, 1974, S. 129 (145, 164).

Der erheblichen Ausweitung des Tätigkeitsfeldes der Kommunen in den letzten dreißig Jahren steht eine zunehmende Funktionseinschränkung durch überlokale Politik gegenüber (761).

761) So Heinz Köstering, Ziele, Konzepte und Grenzen einer Funktionalreform in NW, SKV 1977, S. 193 (197).

Dazu trägt auch eine Aufgabenverflechtung und -verklammerung (762)

762) Vgl. dazu Hans Reschke, Regierbarkeit in Staat und Gemeinden und ihre Gefährdung, 1976, S. 27 (39).

bei, die vom Bund über die Länder bis zu den Kommunen reicht. Detaillierte gesetzliche Anordnungen, die auch den gemeindlichen Aufgabenkreis erfassen, ergänzen das Bild und lassen die kommunale Ebene als Teil eines politikverflochtenen Gesamtsystems erscheinen, das sich auf die zunehmende Interdependenz aller Lebensbereiche einstellt (763).

763) Eckart Busch, Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, DVBl. 1975, S. 88 (89); Renate Mayntz-Trier, Die kommunalpolitische Situation und die soziologischen Entwicklungstrends, KSDLKT Bd. 2, 1974, S. 21 (25); Ernst Pappermann, Die Zielrichtung der Selbstverwaltungsgarantie, DVBl. 1976, S. 766 (767).

Auch die Organisationen der politischen Parteien, die sich - wie etwa die Erfahrungen nach der kommunalen Gebietsreform zeigen - an den jeweiligen kommunalen und staatlichen Grenzen orientieren, tragen zu einer Politikverflechtung in personeller und organisatorischer Sicht bei (764).

764) Friedrich Schäfer, Entspricht unsere Verfassungsordnung dem Wandel der kommunalen Selbstverwaltung?, Die demokratische Gemeinde 1974, S. 1049 (1051); vgl. zur innerparteilichen Willensbildung auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene Christoph Böckenförde/Roman Herzog/Victor Kirst, Die innerparteiliche Willensbildung im Verhältnis Bund, Länder und Gemeinden, 1975, S. 65, 67, 88.

Die trennscharfe Abgrenzbarkeit der Sphären von Bund, Ländern und Gemeinden wird dadurch weiter erschwert (765).

765) Hans Reschke, Die kommunale Selbstverwaltung als Basis der Demokratie im Wandel der Zeit, StuGB 1974, S. 37 (41).

Bei dieser Ausgangslage wird die Lebens- und Funktionsfähigkeit des föderativen Systems entscheidend von der politischen Gestaltungskraft und Eigenständigkeit der Länder sowie der Kommenen abhängen (766),

766) Eckart Busch, Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, DVBl. 1975, S. 88 (89).

denen ein möglichst breiter autonomer Entscheidungskorridor zu belassen ist. Ob die Bürger sich auf die zunehmende Politikverflechtung bereits eingestellt haben (767),

767) So Renate Mayntz-Trier, Die soziologischen Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung in einer offenen Gesellschaft, KSDLKT Bd. 2, 1974, S. 21 (25); dies., Die kommunalpolitische Situation und die soziologischen Entwicklungstrends (Diskussionsbeitrag), KSDLKT 1974, S. 73, 80.

muß bezweifelt werden (768)

768) So Eberhard Schmidt-Aßmann, Die kommunalpolitische Situation und die soziologischen Entwicklungstrends (Diskussionsbeitrag), KSDLKT Bd. 2, 1974, S. 73: "Es gehört schon viel Mut, eher wohl Übermut, dazu, wenn man einzelne punktuelle Erfahrungen einbringt, und daraus etwas Sicheres über den Zustand der Selbstverwaltung allgemein ableiten will. Für meine Person muß ich sagen, daß es mir stets Unbehagen bereitet, wenn ich etwas Rechtsdogmatisches über die kommunale Selbstverwaltung schreiben will, mich aber nur auf so unsichere soziologische Fakten stützen kann".

und sollte jedenfalls nicht als Argument dafür herangezogen werden, die bestehende Politikverflechtung etwa durch gemeinsame Rahmenplanung und Investitionsfinanzierung noch zu vergrößern (769).

769) So aber Klaus König, Diskussionsbeitrag, 1977, S. 103 (104), der "in einer entsprechenden Politikverflechtung mit gemeinsamer Rahmenplanung und Investitionsfinanzierung eine angemessene Antwort auf die Probleme des heutigen Bundesstaates" sieht.

Auch sollte die Partnerschaft zwischen Bund, Ländern und Gemeinden (770)

770) So Hans Reschke, Die kommunale Selbstverwaltung als Basis der Demokratie im Wandel der Zeit, StuGB 1974, S. 37 (41).

nicht durch eine Weiterentwicklung der Politikverflechtung zugunsten des Bundes und zu Lasten der Länder sowie der Kommunen geändert werden (771).

771) Frido Wagener, System einer integrierten Entwicklungsplanung im Bund, in den Ländern und in den Gemeinden, 1974, S. 129 (164), der sich deshalb gegen die Vorschläge einer Verbundplanung zwischen Bund und Ländern oder der Anpassungspflicht der kommunalen Entwicklungsplanung an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung wendet und auch den Vorrang einer Kreisentwicklungsplanung gegenüber den Entwicklungsplanungen der kreisangehörigen Gemeinden deshalb für unzulässig hält.

Deshalb ist nicht eine Ausdehnung, sondern eine Reduktion der Politikverflechtung im Interesse der kommunalen Selbstverwaltung anzustreben (772).

772) Vgl. zur Einschätzung der Politikverflechtung insgesamt auch die Vorträge auf der Tagung Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, 1975, Frido Wagener (S. 7), Heinz Schwarz (S. 9), Klaus Stern (S.15), Hermann Scheffler (S. 41), Hans-Werner Laubinger (S.53), Christoph Böckenförde (S. 65), Roman Herzog (S. 67), Victor Kirst (S. 88), Wolfgang Stump (S. 99), Otto Barbarino (S. 103), Rainer Pietzner (S. 121), Frido Wagener (S. 129), Heinjo Schröder (S. 166).

3. Bedeutungswandel der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft

Besonders gravierend für die kommunale Selbstverwaltung sind die Gefahren, die mit dem Bedeutungswandel der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft verbunden sind.

3.1 Änderung des kommunalen Aufgabenbestandes

Der quantitative und qualitative Bedeutungszuwachs, den die Verwaltung in nahezu allen Bereichen erfahren hat, ist auch auf der kommunalen Ebene erkennbar. Das ständige Anwachsen der Aufgabenflut nicht nur in den traditionellen Arbeitsbereichen, sondern auch in neuen Aufgabenfeldern, wie Stadt-

entwicklung, Umweltschutz, Verbesserung der Infrastruktur mit Einrichtungen der Energieversorgung und Wasserversorgung, des Nahverkehrs, der Abfallbeseitigung, der Krankenhäuser, Altenheime und Kindergärten (773)

773) BVerfG, Urt. v. 10. 12. 1974 - 2 BvK 1/73, 2 BvR 902 73 -(Magistratsverfassung in Schl.-H.), BVerfGE 38, S. 258 (270 f).

haben besonders die Gemeinden und Kreise vor schwierige Probleme gestellt (774).

774) Vgl. auch Willi Blümel, VVDStRL Bd. 36, S. 171 (186); Thomas Ellwein, Zur Entwicklung der öffentlichen Aufgaben, DÖV 1972, S. 13; Rainer Frey, Entwicklungsplanung als kommunale Aufgabe, FS Lothar Voit, 1976, S. 205 (206); Rolf Grawert, Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, VVDStRL Bd. 36, (1967), S. 277 (284); Joachim Jens Hesse, Zum Stand der kommunalen Entwicklungsplanung, AfK Jg. 14 (1975), S. 279 (289); Hans-Ulrich Klose, Der Städtetag 1974, S. 456; Günter Püttner, Stellungnahme VB Rastede, S. 2, 4; Heinz Reiss, "Forderungen" der Landkreise?, StuGB 1977, S. 164 (165); Heinrich Siedentopf, Stellungnahme VB Rastede, 1975, S. 25; Theo Trachternach, Parteien in der kommunalen Selbstverwaltung, 1974, S. 165 m.w.Nachw.; Frido Wagener, Zusammenfassung der Tagungsergebnisse, 1976, S. 239 (241).

Hinzu treten vielfältige Aufgaben, die unmittelbar oder mittelbar der persönlichen Lebensbewältigung des einzelnen Bürgers dienen (775).

775) Vgl. dazu BVerfG, Urt. v. 10. 12. 1974 - 2 BvK 1/73, 2 BvR 902/73 -, BVerfGE 38, S. 258 (270).

3.2 Überfrachtung mit staatlichen Auftragsangelegenheiten oder Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung

Das Anwachsen der kommunalen Aufgaben verbindet sich mit einer erheblichen Zunahme der staatlich übertragenen Auftragsangelegenheiten oder der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (776).

776) Vgl. dazu Erich Becker, Selbstverwaltung als verfassungsrechtliche Grundlage, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 113 (129); Rolf Grawert, Gemeinden und Kreise vor den

öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, VVDStRL Bd. 36 (1977), S. 277 (282 m.w.Nachw. in Fnte. 14); Heinrich Junker, Gemeinschaftsaufgaben zwischen Staat und Gemeinden, 1961, S. 79 (89); Franz-Ludwig Knemeyer, Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung durch Verwaltungsreformen?, FS Günther Küchenhoff, 1972, S. 557 (563); Heinz Köstering, Ziele, Konzepte und Grenzen einer Funktionalreform in NW, SKV 1977, S. 193 (197); Otto Krabs, Zur heutigen Bedeutung kommunaler Selbstverwaltung, Eildienst LKT NW 1975, S. 115, der die Beispiele Volkshochschulgesetz NW und Kindergartengesetz NW anführt; Albert von Mutius, Verfassungsrechtliche Vorgaben, StuGB 1977, S. 167 (170); Jürgen Salzwedel, Kommunalrecht, 1964, S. 217 (226); Hermann Scheffler, Forderungen der Gemeinden, 1975, S. 41 (45); Ulrich Scheuner, Zur Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung, AfK Jg. 12 (1973), S. 1 (20 m.w.Nachw. in Fnte. 53); Konrad Ullrich, Studie VB Rastede, 1974, S. 4.

Demgegenüber verlieren die freiwilligen Aufgaben ständig an Umfang und Bedeutung. Oft werden sogar relativ starke staatliche Reglementierungen in Kauf genommen, solange die vom Staat der kommunalen Selbstverwaltung übertragenen Aufgaben finanziell ausreichend dotiert werden (777).

777) Heinz Köstering, Ziele, Konzepte und Grenzen einer Funktionalreform in NW, SKV 1977, S. 193 (197).

Dies hat dazu geführt, daß neue kommunale Tätigkeiten weniger als eigene Selbstverwaltungsaufgaben als durch die Erweiterung der Auftragsangelegenheiten übernommen werden, die infolge zunehmender staatlicher Tätigkeit den Gemeinden und Kreisen gesetzlich zugewiesen werden. Der Bewegungsraum der kommunalen Selbstverwaltung hat sich dadurch nicht unerheblich verengt und ist in weiten Bereichen von der Vorgestaltung des Gesetzgebers abhängig (778).

778) Vgl. dazu Ulrich Scheuner, Zur Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung, AfK Jg. 12 (1973), S. 1 (20).

3.3 Aufhebung der Funktionseinheit von Gemeinde und in ihr wohnender Gemeinschaft

Gefährdungen der gemeindlichen Selbstverwaltung ergeben sich besonders auch durch soziologische Veränderungen, die eine vormals festgefügte örtliche Gemeinschaft erfahren hat (779).

779) Vgl. dazu Eckart Busch, Die Verankerung der kommunalen Selbstverwaltung in der Bundesverfassung, KSDLKT Bd. 2, 1974, S. 26; Hans-Ulrich Evers, Zum Rechtsgebot der Systemtreue bei Gebietsreformen, Der Städtebund 1970, S. 230 (232); Renate Mayntz-Trier, Die soziologischen Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung in einer offenen Gesellschaft, KSDLKT Bd. 2, 1974, S. 21; Albert von Mutius, Verfassungsrechtliche Vorgaben, StuGB 1977, S. 167 (170); Jürgen Poeschel, Verband Großraum Braunschweig und kommunale Selbstverwaltung, DÖV 1977, S. 231 (233); Wolfgang Roters, Art. 28 GG S. 173 (193); Hermann Scheffler, Forderungen der Gemeinden, StuGR 1974, S. 172; ders., Forderungen der Gemeinden, 1975, S. 41 (43); Herbert Scholtissek, Verfassungsprobleme zur Eingemeindung, DVBl. 1968, S. 825; Heinrich Siedentopf, Stand und Zukunft der gemeindlichen Selbstverwaltung, StuGB 1975, S. 272 (273); Konrad Ullrich, Studie VB Rastede, 1974, S. 8; ders., Zur Fehlerhaftigkeit des sog. funktionalen Selbstverwaltungsverständnisses, StuGB 1977, S. 102; ders., Kritik am sog. funktionalen Selbstverwaltungsverständnis, DÖV 1978, S. 73.

Durch eine ständig zunehmende Funktionsteilung zwischen Wohnen und Arbeiten, Erholen und Freizeitgestaltung (780)

780 Hermann Scheffler, Forderungen der Gemeinden, 1975, S. 41.

und dem dadurch bewirkten Auseinanderfallen von Wohn- und Arbeitsplatzgemeinde (781)

781) Hans Reschke, Regierbarkeit von Staat und Gemeinden und ihre Gefährdung, 1976, S. 27 (35).

tritt an die Stelle einer geschlossenen Bürgergemeinde (782)

782) Ernst Friesenhahn, Gedächtnisschrift Max Imboden, 1973, S. 115 (122).

mit ausgeprägtem gemeindlichen Identifikationsbewußtsein mehr und mehr ein funktionsbezogenes Zusammengehörigkeitsgefühl (783),

783) Hans Reschke, Regierbarkeit von Staat und Gemeinden und ihre Gefährdung, 1976, S. 27 (35).

das mit den kommunalen Grenzen nicht übereinstimmt. Aus soziologischer Sicht wird ein erheblicher Bedeutungsschwund der Gemeinde als soziales Gebilde (784),

784) Hermann Scheffler, Forderungen der Gemeinden, StuGR 1974, S. 172.

ein schwindendes "Wir-Bewußtsein" (785),

785) Heinrich Siedentopf, Stand und Zukunft der gemeindlichen Selbstverwaltung, StuGB 1975, S. 272.

der Verlust an realer Individualität (786)

786) Hans-Ulrich Evers, Zum Rechtsgebot der Systemtreue bei Gebietsreformen, Der Städtebund 1970, S. 230 (232).

und Funktionaleinheit zwischen Gemeinde und Bürger (787)

787) Gerhard Isbary, Verlust der Funktionaleinheit der Gemeinde, Polis und Regio, 1967, S. 86.

beklagt und auf ein größeres kommunalpolitisches Desinteresse (788)

788) Vgl. bei Burkhard Hirsch, Kommunalrelevante Eröffnungsbilanz NW 75, StuGR 1975, S. 347, der diesen Feststellungen jedoch entgegentritt.

verwiesen. Die örtliche Gemeinschaft sei durch ökonomische, technische, soziale und kulturelle Determinanten verbunden mit einem wachsenden Anspruchsdenken der Gesellschaft und ihrer Teilgruppen in einer Auflösung begriffen (789)

789) Vgl. bei Heinrich Siedentopf, Entwicklungsperspektiven der gemeindlichen Selbstverwaltung, StuGB 1977, S. 161 (162), der für derartige Tendenzen die Gebietsreform mitverantwortlich macht.

und die vormals bestehende Funktionaleinheit von Gemeinde und in ihr lebender Gemeinschaft aufgehoben (790).

790) Vgl. dazu Rolf Tiggemann, Gebietsreform und Funktionalreform, StuGR 1975, S. 236 (243).

Dabei komme der gestiegenen Mobilität des Bürgers (791)

791) Günther Baldauf, Zur kommunalen Gebietsreform in Verdichtungsräumen, 1971, S. 65; Hans Albert Berkenhoff, Raumordnung und Verwaltungsgliederung in NW, Mitt. NW StB 1970, S. 154; Wolfgang Roters, Art. 28 GG S. 173 (193); vgl. auch die Nachw. i. d. f. Fnten.

eine besondere Bedeutung zu. Vormals "schicksalhafte und lebensprägende Ortsbindungen" (792)

792) So Renate Mayntz-Trier, Die soziologischen Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung in einer offenen Gesellschaft, KSDLKT Bd. 2, 1974, S. 21.

seien aufgehoben und in einer "mobilen Gesellschaft" (793)

793) Georg Christoph von Unruh, Gemeinderecht, 1976, S. 82 (96).

ohne Belang. Die regionale Mobiliät werde durch eine "Inter-Generationen-Mobilität" (794)

794) So Wolfgang Roters, Art. 28 GG S. 173 (193).

ergänzt, wodurch eine erhebliche Umschichtung der Bevölkerung in allen Landesteilen erfolgt sei.

Die mit diesen Entwicklungen verbundenen Gefahren sind nicht zu unterschätzen, wenngleich gerade die gestiegene Mobilität der Bevölkerung vielfach nicht die Bedeutung hat, die ihr oft zugeschrieben wird (795).

795) Vgl. dazu Hans Albert Berkenhoff, Die Funktionalreform als Fortsetzung der Gebietsreform, StuGR 1975, S. 6 (9); Burkhard Hirsch, Kommunalrelevante Eröffnungsbilanz NW 75, StuGR 1975, S. 347.

Einerseits ist auch heute die berufliche und räumliche Mobilität der Bevölkerung noch erstaunlich gering, was etwa die Arbeitsplatzprobleme zeigen. Andererseits sind auch bei gestiegener Mobilität die Bindungen zwischen Bürger und Gemeinde recht intensiv, wofür das große Engagement der Bevölkerung gerade für örtliche Angelegenheiten Beispiel gibt (796).

796) Das wachsende Interesse der Bürger gerade an kommunalpolitischen Entscheidungen wird nicht nur in einer Zunahme der Bürgerinitiativen deutlich, es hat sich auch etwa im Rahmen der kommunalen Gebietsreform durch eine rege Anteilnahme der Bevölkerung vielfach gezeigt, so daß von einem "kommunalpolitischen Desinteresse" nicht gesprochen werden kann.

Es ist im übrigen nicht ganz unberechtigt, die Mobilität der Bevölkerung als eine "erzwungene Mobilität" (797)

797) Vgl. dazu Hans Albert Berkenhoff, Die Funktionalreform als Fortsetzung der Gebietsreform, StuGR 1975, S. 6 (9), der die Vorstellung von einem "unentwegt mobil nomadisierenden Bürger" für verfehlt hält; Jürgen Poeschel, Verband Großraum Braunschweig und kommunale Selbstverwaltung, DÖV 1977, S. 231 (233); Hubert Resch, Die "erzwungene Mobilität", Die demokratische Gemeinde 1976, S. 373; Edzard Schmidt-Jortzig, Bevölkerungsabnahme und kommunaler Handlungsspielraum, 1978, S. 67 (69 m.w.Nachw. in Fnte. N. 2 u. 8), der die Beziehungen zwischen Bevölkerungsabnahme und erzwungenen Mobilität herstellt.

einzuschätzen, die bei geänderten Lebensbedingungen (798)

798) Besonders durch Änderung der Arbeitsplatz- und Wohnverhältnisse sowie des generativen Verhaltens.

durchaus rückläufig sein kann.

3.4 Aufgabenwanderung von unten nach oben

Ein weiterer Grund für die Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltung, der mit der Aufhebung der Funktionseinheit von Gemeinde und in ihr wohnenden Gemeinschaft begünstigt wird, ist der zu beobachtende ständige Wanderungsprozeß der Aufgaben von unten nach oben (799).

799) Vgl. dazu Willi Blümel, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171 (206 m.w.Nachw.); Rolf Grawert, VVDStRL Bd. 36 (1978) S. 267 (282); Joachim Jens Hesse, Zum Stand der kommunalen Entwicklungsplanung, AfK Jg. 14 (1975), S. 279 (289); Gunter Kisker, Neuordnung des bundesstaatlichen Kompetenzgefüges und Bund-Länder-Planung, Der Staat, Bd. 14 (1955), S. 169 (175); Otto Krabs, Zur heutigen Bedeutung kommunaler Selbstverwaltung, Eildienst LKT NW 1975, S. 115; ders., Stellungnahme VB Rastede, 1975, S. 3; Heinrich Siedentopf, Stellungnahme VB Rastede 1975, S. 27; Klaus Stern, BK Art. 28 Rdn. 87; ders., Zur Revision des Grundgesetzes, DÖV 1975, S. 515; Klaus Stern/Günter Püttner, Die Gemeindewirtschaft, 1965, S. 149; Werner Weber, Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, 1967, S. 51.

Die wachsende Großräumigkeit der Probleme und Maßnahmen, ihre steigende Komplexität und die oft bestehende Notwendigkeit zu einer übergreifenden Planung und Aufgabendurch-

führung (800)

800) Günter Püttner, Stellungnahme VB Rastede, 1975, S. 3; Klaus Stern/Joachim Burmeister, Die Verfassungsmäßigkeit eines landesrechtlichen Planungsgebotes für Gemeinden, 1975, S. 26.

haben einen Wanderungsprozeß bewirkt, der die Aufgaben von den Gemeinden auf die Kreise, von dort auf die höheren Gemeindeverbände oder die staatliche Mittelinstanz, von dort auf die zentrale Landesebene und von den Ländern auf den Bund hochwandern läßt (801).

801) Eberhard Laux, Entwicklungsplanung in der Kommunalverwaltung, 1972, S. 83.

Die Tendenzen einer zentralen Planung und stärkeren Vereinheitlichung der Verwaltung haben insgesamt zu einem Kompetenzverlust der kommunalen Selbstverwaltung und der Länder zugunsten eines erheblichen Kompetenzgewinns auf Bundesebene geführt (802).

802) Klaus Stern, Die föderative Ordnung im Spannungsfeld der Gegenwart, 1975, S. 15; ders., Die Föderativstruktur im GG, 1977, S. 51 (54). Dies wird besonders im Bereich der Gesetzgebungszuständigkeit deutlich, die in vielen Bereichen von den Ländern auf den Bund übergegangen ist, vgl. Gunter Kisker, Neuordnung des bundesstaatlichen Kompetenzgefüges und Bund-Länder-Planung, Der Staat Bd. 14 (1975), S. 169 (175).

Diese Entwicklungen gefährden in besonderer Weise die gemeindliche Selbstverwaltung, die an der Basis der Aufgabenpyramide keine Ergänzung für die nach oben abgewanderten Aufgaben erfahren kann (803).

803) Vgl. zu dem Aufgabenwanderungsprozeß von der gemeindlichen Ebene neben den Nachw. in Fnte. 799 Peter Badura, Entwicklungsplanung und gemeindliche Selbstverwaltung, FS Werner Weber, 1974, S. 911 (928, 930); Wolfgang Brückner, Die Organisationsgewalt des Staates im kommunalen Bereich, 1974, S. 147; Hans-Peter Conrady, "Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft", DVBl. 1970, S. 408 (409); Volkmar Götz, Staat und Kommunalkörperschaften in der Regionalplanung, FS Werner Weber, 1974, S. 979 (993); Kreiszuständigkeitsbericht, Eildienst LKT NW 1975, S. 69 (85); Klaus Meyer-Schwickerath, Kommunale Selbstverwaltung zwischen Freiheit und Planung (II), Eildienst LKT NW 1973, S. 257; Ernst Pappermann, Selbstverwaltungsgarantie in neuer Sicht (I), Die demokratische Gemeinde 1973, S. 1307; ders., Nochmals: Zur Aus-

legung des Art. 28 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 GG, SKV 1976, S. 134; Ernst Pappermann/Wolfgang Roters/Emil Vesper, Maßstäbe für die Funktionalreform im Kreis, 1976, S. 20 m.w.Nachw. in Fnte. 24; Friedrich E. Schnapp, Zuständigkeitsverteilung zwischen Kreis und kreisangehörigen Gemeinden, 1973, S. 36; Günter Seele, Aktuelle Abgrenzungsprobleme zwischen Kreisaufgaben und Gemeindeaufgaben, Der Landkreis 1976, S. 369; Klaus Stern, BK Art. 28 S. 38; Werner Thieme, Selbstverwaltungsgarantie und Gemeindegröße, DVBl. 1966, S. 325; Frido Wagener, Systeme einer integrierten Entwicklungsplanung, 1974, S. 129 (145); Willi Weyer, Die Funktionalreform, StuGR 1972, S. 301 (309); ders., Zur Funktionalreform, StuGR 1973, S. 78.

3.5 Schwierigkeiten der Abgrenzung von Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft

Mit dem Aufgabenwanderungsprozeß nach oben verbindet sich eine zunehmende Schwierigkeit, die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft abzugrenzen und damit jenen Kompetenzrahmen zu ermitteln, auf den sich die gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie in Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG bezieht (804)

804) Vgl. dazu neben den Nachw. in den f. Fnten. Wolfgang Andriske, S. 34, 45, 73, 95, 105; Peter Badura, Entwicklungsplanung und gemeindliche Selbstverwaltung, FS Werner Weber, 1974, S. 911 (928, 930); Wolfgang Brückner, Die Organisationsgewalt des Staates im kommunalen Bereich, 1974, S. 147; Joachim Burmeister, Verfassungstheoretische Neukonzeption der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, 1977, S. 20; Eckart Busch, Die Verankerung der kommunalen Selbstverwaltung in der Bundesverfassung, KSDLKT Bd. 2, 1974, S. 26; Walter Cantner, Verfassungsrecht der Landkreise, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 409 (419); Hans-Peter Conrady, "Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, DVBl. 1970, S. 408 (409); Hans-Hermann Dehmel, Übertragener Wirkungskreis, 1970, S. 106, 108; Deutscher Städtetag, Grundsätze zur Funktionalreform, Der Städtetag 1975, S. 91 (92); Werner Ernst/Wolfgang Suderow, Die Zulässigkeit raumordnerischer Festlegungen für Gemeindeteile, 1976, S. 20; Rüdiger Göb/Eberhard Laux/Jürgen Salzwedel/Rüdiger Breuer, Kreisentwicklungsplanung, 1974, S. 52; Volkmar Götz, Staat und Kommunalkörperschaften in der Regionalplanung, FS Werner Weber, 1974, S. 979 (993); Rolf Grawert, Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, VVDStRL Bd. 36 (1977), S. 277; Rötger Gross, Die Gemeinden nach der Gebietsreform, Die niedersächsische Gemeinde 1975, S. 68; Andreas Hamann/Helmut Lenz, Art. 28 GG S. 402; Erhard Klotz, Zuständigkeit der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften in der Regionalplanung, DÖV 1967, S. 184 (187);

Kreiszuständigkeitsbericht, Eildienst LKT NW 1975, S. 79 (84, 85); Ingo Endrick Lankau, Zur Lage der Städte und Gemeinden im kreisangehörigen Raum, StuGB 1976, S. 112 (113); Eberhard Laux, Der Kreis, Bd. 1, 1972, S. 93 (97, 101); Gerhard Leibholz/Hans Justus Rinck, Art. 28 GG, S. 589; Wilhelm Loschelder, Buchbesprechung zu Wolfgang Roters, DÖV 1976, S. 500 (501); Theodor Maunz/Günter Dürig/Roman Herzog/Rupert Scholz, Art. 28 Rdn. 61, 63; Klaus Meyer-Schwickerath, Kommunale Selbstverwaltung zwischen Freiheit und Planung (II), Eildienst LKT NW 1973, S. 257; Egbert Möcklinghoff, Wieweit greift die Landesplanung in die kommunale Selbstverwaltung ein?, Der Landkreis 1978, S. 70; Hans Pagenkopf, Das Gemeindefinanzsystem, 1978, S. 5; Ernst Pappermann, Selbstverwaltungsgarantie in neuer Sicht (I), Die demokratische Gemeinde 1973, S. 1307 (1309); ders., Zur Problematik der Kreisentwicklungsplanung, DÖV 1973, S. 505; ders., Das zwischengemeindliche Nachbarrecht, JuS 1973, S. 689 (690); ders., Zum Problem der Sonderstellung größerer Städte im Kreis, VerwArch. Bd. 65 (1974), S. 163 (193); ders., Verwaltungsverbund im kreisangehörigen Raum, DÖV 1975, S. 181 (182); ders., Die Zielrichtung der Selbstverwaltungsgarantie, DVBl. 1976, S. 766 (767); ders., Nochmals: Zur Auslegung des Art. 28 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 GG, SKV 1976, S. 134 u. 336; ders., Anm. zu VerfGH NW, Verwaltungsrundschau 1977, S. 319 (320); Ernst Pappermann/Wolfgang Roters/Emil Vesper, Maßstäbe für die Funktionalreform im Kreis, 1976, S. 20; Karl-Josef Partsch, Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, FS Carl Bilfinger, 1954, S. 301; Erich Rehn, Kritische Bemerkungen zur Rede eines Ministers, StuGR 1972, S. 310 (311); ders., Die Funktionalreform als Fortsetzung der Gebietsreform, StuGR 1975, S. 404 (405); ders., Kritische Bemerkungen zum "Kreisstufenbericht", StuGB 1977, S. 98; ders., Funktionalreform auf der Kreisebene und im kreisangehörigen Raum, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 227 (238); Heinz Reiss, Landkreise und kreisangehörige Städte, StuGB 1978, S. 41; Hans Reschke, Die kommunale Selbstverwaltung als Basis der Demokratie im Wandel der Zeit, StuGB 1974, S. 37 (40); ders., Regierbarkeit von Staat und Gemeinden und ihre Gefährdung, 1976, S. 27 (37); Wolfgang Roters, Maßstäbe für die Funktionalreform, Die demokratische Gemeinde 1976, S. 286; ders., Art. 28 GG S. 173 (192 f); ders., Besprechung zu Gerd-Jürgen Richter, DÖV 1978, S. 186; Karl-Heinz Rothe, Die Aufgaben der kreisangehörigen Gemeinden, StuGB 1974, S. 4 (6 m.w.Nachw. in Fnte. 40); Ulrich Scheuner, Zur Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung, AfK Jg. 12 (1973), S. 1 (14 m.w.Nachw. in Fnte. 35); Dieter Schimanke, Anm. zu StGH Ba.-Wü., DÖV 1976, S. 599 (603); Erwin Schleberger, Funktionalreform auf der Kreisebene und im kreisangehörigen Raum, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 241 (243); ders., Der Schlußbericht der Enquête-Kommission Verfassungsreform, Der Städtetag 1977, S. 184; Edzard Schmidt-Jortzig, Gutachten VB Rastede, 1975, S. 18; ders., Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, DVBl. 1977, S. 801 (803); ders., Kommunale Organisationshoheit, 1976, Kap. 2 I 1 a; Friedrich E. Schnapp, Zuständigkeitsverteilung zwischen Kreis und kreisangehörigen Gemeinden, 1973, S. 12, 30, 33, 36; Hans Wil-

helm Schneider, Zur Funktionalreform in NW, Eildienst LKT NW 1974, S. 61; Roman Schnur, Regionalkreise?, 1971, S. 14; Günter Seele, Der Kreis als Aufgabenträger, Der Landkreis 1974, S. 227 (231); Heinrich Siedentopf, Anforderungen an Funktionalreformen, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 7 (22); SGK, Funktionalreform in NW 1976, S. 9; Stärkung der gemeindlichen Selbstverwaltung im Kreis, StuGB 1975, S. 107 (108); Klaus Stern, BK Art. 28 GG S. 38; ders., Staatsrecht I, 1977, S. 293 (308); Klaus Stern/Joachim Burmeister, Die Verfassungsmäßigkeit eines landesrechtlichen Planungsgebotes für Gemeinden, 1975, S. 18; Rolf Tiggemann, Gebietsreform und Funktionalreform, StuGR 1975, S. 235 (243); Werner Thieme, Bund, Länder und Gemeinden, AfK Jg. 2 (1963), S. 185 (195); ders., Selbstverwaltungsgarantie und Gemeindegröße, DVBl. 1966, S. 325; Konrad Ullrich, Art. 28 Abs. 2 GG, Die niedersächsische Gemeinde 1976, S. 170 (173); ders., Nochmals: Art. 28 GG, SKV 1976, S. 334; ders., Zur Fehlerhaftigkeit des sog. funktionalen Selbstverwaltungsverständnisses, StuGB 1977, S. 102; ders., Kritik am sog. funktionalen Selbstverwaltungsverständnis, DÖV 1978, S. 43; Georg Christoph von Unruh, Die Einrichtung der kommunalen Selbstverwaltung als staatspolitische Aufgabe, DVBl. 1973, S. 1 (6); ders., Gemeinderecht, 1976, S. 82 (93, 101, 134, 135); ders., Wodurch unterscheiden sich kommunale von staatlichen Angelegenheiten?, DÖV 1977, S. 467 (468); VB Rastede, 1974, S. 4; Frido Wagener, Die Städte im Landkreis, 1955, S. 230, 232, 239, 249; ders., System einer integrierten Entwicklungsplanung, 1974, S. 129 (145); ders., Zur zukünftigen Aufgabenstellung und Bedeutung der Kreise, DÖV 1976, S. 253 (259); ders., Die rheinland-pfälzischen Landkreise im Gefüge der Gesamtverwaltung, Der Landkreis 1977, S. 13 (16); Werner Weber, Raumordnung und Verwaltungsgliederung, Der Gemeinderat 1965, S. 242; Gerhard Wegener, Raumplanung aus rechtlicher und rechtssoziologischer Sicht, VerwArch. Bd. 65 (1974), S. 31; Willi Weyer, Zur Funktionalreform, StuGR 1973, S. 78; Rolf Wiese, Probleme der Funktionalreform im Kreis, SKV 1975, S. 226 (228).

Die Verfechter des funktionalen Selbstverwaltungsverständnisses gehen sogar davon aus, daß eine Abgrenzung der örtlichen und überörtlichen Aufgaben auf einer generell-abstrakten Ebene überhaupt nicht möglich ist (805)

805) So im Ergebnis Wolfgang Andriske, Aufgabenneuverteilung im Kreis, S. 278; Ernst Pappermann, Das zwischengemeindliche Nachbarrecht, JuS 1973, S. 689 (690); Dieter Schimanke, Anm. zu StGH Ba.-Wü., DÖV 1976, S. 599 (630); Friedrich E. Schnapp, Zuständigkeitsverteilung zwischen Kreis und kreisangehörigen Gemeinden, 1973, S. 36.

und auch im Einzelfall häufig vor unüberwindbaren Schwierigkeiten steht.

Der Begriff der örtlichen Angelegenheiten kann einen doppelten Inhalt haben (806).

806) Vgl. dazu auch Hans-Peter Conrady, "Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft", DVBl. 1970, S. 408 (410).

Örtlich kann einmal als Gegensatz zum staatlichen Bereich verstanden werden, also für kommunale Aufgaben. Örtlich sind aber auch solche Aufgaben, die innerhalb des kommunalen Selbstverwaltungsbereichs jene Angelegenheiten bezeichnen, die von den Ortsgemeinden, also nicht von den überörtlichen Aufgabenträgern wie Kreisen und höheren Gemeindeverbänden wahrgenommen werden.

Beide Bedeutungsinhalte des Begriffs "örtliche Angelegenheiten" sind mit Abgrenzungsschwierigkeiten behaftet: Durch die bereits beschriebene stärkere Verflechtung des kommunalen und staatlichen Bereichs aufgrund von staatlichen Reglementierungen sowie Misch- und Verbundverwaltungen zwischen Staat und Kommunen sind die Träger öffentlicher Verwaltung sowohl des staatlichen Bereichs als auch des kommunalen Bereichs näher zusammengerückt. In einer "Grauzone" zwischen Staat und kommunaler Selbstverwaltung" befindet sich eine wachsende Zahl von Aufgaben, die in gemeinsamer Verantwortung wahrgenommen werden. Gerade diese als "res mixtae" (807)

807) Peter Badura, Entwicklungsplanung und gemeindliche Selbstverwaltung, FS Werner Weber, 1974, S. 911 (916, 917, 918); Willi Blümel, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171 (249 m.w.Nachw. in Fnte. 399); Wolfgang Brückner, Die Organisationsgewalt des Staates im kommunalen Bereich, 1974, S. 156; Werner Ernst/Wolfgang Suderow, Die Zulässigkeit raumordnerischer Festlegungen für Gemeindeteile, 1976, S. 30; Ernst Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. 1, 1973, S. 531 (571); Joachim Gadegast, Das neue Landesplanungsgesetz NW, StuGR 1975, S. 308; Rolf Grawert, VVDStRL Bd. 36 (1977), S. 277 (285 m.w.Nachw. in Fnte. 23); Dieter Keller, Die staatliche Genehmigung von Rechtsakten der Selbstverwaltungsträger, 1976, S. 66, 69, 71, 78, 125; Arnold Köttgen, Wesen und Rechtsform der Gemeinden und Gemeindeverbände, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 185 (219); Heinz W. Korte, Die Aufgabenverteilung zwischen Gemeinden und Staat, VerwArch. Bd. 61 (1970), S. 3, 141, 157, 162; Wolfgang Löwer, Gemeindliches Selbstverwaltungsrecht und Landesplanung JuS 1975, S. 779; Peter M. Mombaur, Landesentwicklungsplanung, Infrastrukturplanung und Selbstverwaltung, StuGR 1978, S. 157 (161); Wolfgang Roters, Kommunale Mitwirkung an höherstufi-

gen Entscheidungsprozessen, 1975, S. 28; Jürgen Salzwedel, Staatliche Genehmigungsvorbehalte gegenüber der Selbstverwaltung, AfK Jg. 1 (1962), S. 203; ders., Staatsaufsicht in Verwaltung und Wirtschaft, VVDStRL Bd. 22 (1965), S. 206; Eberhard Schmidt-Aßmann, Grundfragen des Städtebaurechts, 1972, S. 129; ders., Gesetzliche Maßnahmen zur Regelung einer praktikablen Stadtentwicklungsplanung, 1972, S. 101; ders., Verfassungsrechtliche und verwaltungspolitische Fragen einer kommunalen Beteiligung an der Landesplanung, AöR Bd. 101 (1976), S. 520 (525); ders., Gemeinden und Staat im Recht des öffentlichen Dienstes, FS Carl Hermann Ule, 1977, S. 461; Heinrich Siedentopf, Gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie im Verhältnis zur Raumordnung und Landesplanung, 1977, S. 16 m.w.Nachw. in Fnte. 21; Klaus Stern/Joachim Burmeister, Die Verfassungsmäßigkeit eines landesrechtlichen Planungsgebotes für Gemeinden, 1975, S. 30 m.w.Nachw. in Fnte. 116; Werner Weber, Kommunalaufsicht als Verfassungsproblem, 1967, S. 123, 127, 133; ders., Rechtsgutachten GrRH-G 1973, S. 19.

bezeichneten kondominalen Aufgaben zwischen Staat und kommunaler Selbstverwaltung haben die Übergänge beider Sphären fließend gemacht (808).

808) Vgl. Peter Badura, Entwicklungsplanung und gemeindliche Selbstverwaltung, FS Werner Weber, 1974, S. 911 (930); Ernst Pappermann, Anm. zu VerfGH NW, Verwaltungsrundschau 1977, S. 319 (320); Wolfgang Roters, Art. 28 GG S. 173 (199).

Aber auch innerhalb des kommunalen Bereichs ist die Abgrenzung schwieriger geworden, so daß in der Tat eine abstrakte Trennung der örtlichen (gemeindlichen) und der überörtlichen (gemeindeverbandlichen, kreislichen) Aufgaben vielfach nicht gelingt (809).

809) So Werner Ernst/Wolfgang Suderow, Die Zulässigkeit raumordnerischer Festlegungen für Gemeindeteile, 1976, S. 20; Rüdiger Göb/Eberhard Laux/Jürgen Salzwedel/Rudiger Breuer, Kreisentwicklungsplanung, 1974, S. 52; Kreiszuständigkeitsbericht, Eildienst LKT NW 1975, S. 79 (85); Theodor Maunz/Günter Dürig/Roman Herzog/Scholz, Art. 28 Rdn. 61; Ernst Pappermann, Selbstverwaltungsgarantie in neuer Sicht (I), Die demokratische Gemeinde 1973, S. 1307 (1309); ders., Das zwischengemeindliche Nachbarrecht, JuS 1973, S. 689 (690); ders., Funktionalreform auf der Kreisebene und im kreisangehörigen Raum, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 217 (244).

Bisher örtliche Aufgaben drängen über die Gemeindegrenzen (810)

810) Hans Reschke, Regierbarkeit von Staat und Gemeinden, 1976, S. 27 (37); Magnus G.W.Staak, Zum Selbstverständnis der kreisangehörigen Städte, StuGB 1976, S. 113.

und wandern von den Gemeinden zu den Kreisen und von dort in die höheren Ebenen (811).

811) So Klaus Meyer-Schwickerath, Kommunale Selbstverwaltung zwischen Freiheit und Planung (II), Eildienst LKT NW 1973, S. 257; Edzard Schmidt-Jortzig, Gutachten VB Rastede, 1975, S. 19; Günter Seele, Der Kreis als Aufgabenträger, Der Landkreis 1974, S. 227 (231); ders., Aktuelle Abgrenzungsprobleme, Der Landkreis 1976, S. 369; Werner Thieme, Selbstverwaltungsgarantie und Gemeindegröße, DVBl. 1966, S. 325; Frido Wagener, System einer integrierten Entwicklungsplanung, 1974, S. 129 (145); ders., Zur zukünftigen Aufgabenstellung und Bedeutung der Kreise, DÖV 1976, S. 253 (259); Willi Weyer, Zur Funktionalreform, StuGR 1973, S. 78.

Durch zunehmende Kreisaktivitäten (812)

812) So Heinz Reiss, Landkreise und kreisangehörige Städte und Gemeinden, StuGB 1978, S. 41 (42).

und das Bestreben der Kreise, in bestehende Angebotslücken hineinzustoßen (813)

813) Kreiszuständigkeitsbericht, Eildienst LKT NW 1975, S. 79 (85); Eberhard Laux, Der Kreis, Bd. 1, 1972, S. 93 (97); SGK, Funktionalreform, 1976, S. 9.

sowie den durch die Bundesgesetzgebung begünstigten Aufgabentrend in den Kreis haben die Kreise eine Aufwertung erfahren und sind zu einer Konkurrenz für die Gemeinden geworden (814),

814) Vgl. Erich Becker, Selbstverwaltung als verfassungsrechtliche Grundlage, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 113 (128); Hans Albert Berkenhoff, Die kreisangehörigen Städte und Gemeinden in ihrem Verhältnis zum Kreis, StuGB 1974, S. 157.

die durch leistungsstaatlich begründete infrastrukturelle Verflechtungen (815)

815) Peter Badura, Entwicklungsplanung und gemeindliche Selbstverwaltung, FS Werner Weber, 1974, S. 911 (928).

noch verschärft wird. Änderungen im technischen (816)

816) Vgl. dazu Hans-Peter Conrady, "Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft", DVBl. 1970, S. 408 (410); Klaus Meyer-Schwickerath, Kommunale Selbstverwaltung zwischen Freiheit und Planung (II), Eildienst LKT NW

1973, S. 257; Ernst Pappermann, Zur Problematik der Kreisentwicklungsplanung, DOV 1973, S. 505; ders., Professorengespräch 1973, DVBl. 1973, S. 620.

und wirtschaftlichen Bereich tragen ebenfalls dazu bei, daß örtliche und überörtliche Strukturen in Verbindung treten und originäre Funktionsbereiche immer schwerer zu ermitteln sind. Örtliche Angelegenheiten haben vielfach zugleich überörtliche, regionale, länder- oder bundesweite Aspekte (817).

817) Ernst Pappermann, Abschließend: Zur Bedeutung des Art. 28 GG, SKV 1976, S. 336.

Diese und andere Faktoren bewirken, daß die Abgrenzung zwischen den Aufgaben der Gemeinden und denen der Kreise komplizierter geworden ist und eine kantenscharfe Trennung nicht immer gelingt (818).

818) So auch Frido Wagener, Anm. zu OVG Münster, DVBl. 1966, S. 342 (245).

4. Desintegrierende Entwicklungen

Neben den beschriebenen Gefährdungen sind eine Reihe von desintegrierenden Entwicklungen festzustellen (819),

819) Vgl. dazu besonders Albert von Mutius, Verfassungsrechtliche Vorgaben, StuGB 1977, S. 167 (170).

die den kommunalen Bereich ebenfalls nicht unerheblich schwächen.

4.1 Großräumiger Disparitätenausgleich

Die aus dem Sozialstaatsgebot des GG (820)

820) Vgl. dazu Peter Badura, Das Prinzip der sozialen Grundrechte und seine Verwirklichung im Recht der Bundesrepublik Deutschland, Der Staat Bd. 14 (1975), S. 17; Enquête-Kommission Verfassungsreform, Schlußbericht 1976, S. 221; Peter Häberle, Leistungsrecht im sozialen Rechtsstaat, FS Günther Küchenhoff, 1972, S. 453; Christian-Friedrich Menger, Der Begriff des sozialen Rechtsstaates, 1953, S. 1 ff; Paul Wollny, Die Sozialstaatsklausel in der Rechtsprechung des BVerwG, DVBl. 1972, S. 525; Hans F. Zacher, Was können wir über das Sozialstaatsprinzip wissen?, FS Hans Peter Ipsen, 1977, S. 207.

abgeleitete Forderung nach Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse (821)

821) Erich Becker, Grundrechte IV/2, 1962, S. 673 (705); Enquête-Kommission Verfassungsreform, Schlußbericht, 1976, S. 221; Heinz Kühn, Bericht der Landesregierung gemäß §§ 20, 23 Landesplanungsgesetz NW, 1978, S. 5 (8); Ernst Pappermann, Professorengespräch 1974, des DLKT, DVBl. 1975, S. 27 (27).

nach mehr Lebensqualität, nach Leistungs- und Forderungsrechten im sozialen Rechtsstaat (822),

822) Vgl. Peter Häberle, Leistungsrecht im sozialen Rechtsstaat, FS Günther Küchenhoff, 1972, S. 453.

nach Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen (823),

823) Vgl. neben den Nachw. in Fnte. 821 Frido Wagener, Zur zukünftigen Aufgabenstellung und Bedeutung der Kreise, DÖV 1976, S. 253 (259).

einem Mindeststandard an Chancengleichheit in allen der gesetzlichen Steuerungsmacht offenstehenden Lebensbereichen (824)

824) Ernst Pappermann, Professorengespräch 1974 des DLKT, DVBl. 1975, S. 26 (27).

sowie nach ausgeglichenen Funktionsräumen (825)

825) Vgl. Beiträge zum Konzept der ausgeglichenen Funktionsräume, 1977, S. 1 ff.

kann zu einer uniformisierenden Vereinheitlichung, Standardisierung und Gleichmacherei führen, die kommunale Eigenständigkeiten weiter beschneidet (826).

826) Vgl. Hans Albert Berkenhoff, Rivalität oder Subsidiarität im kreisangehörigen Raum, StuGR 1975, S. 118 (119).

Unter der Herrschaft des Zauberwortes von der Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen oder eines großräumigen Disparitätenausgleichs (827)

827) Bundesraumordnungsprogramm, 1975, S. II: "Verbesserung der Lebensqualität durch eine langfristige Strategie für die großräumige Entwicklung des Bundesgebietes, damit die räumlichen Disparitäten sich in der Zukunft nicht weiter verschärfen"; diese Wortkombination

hat bereits einen festen Platz "im beliebten Planerchinesisch" eingenommen, vgl. auch Frido Wagener, Zur zukünftigen Aufgabenstellung und Bedeutung der Kreise, DÖV 1976, S. 253 (259).

werden staatliche Reglementierungen erkennbar, die eine bedrohliche Gefahr für die Kommunen darstellen. Deshalb ist besonders darauf zu achten, daß das Bestreben nach Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse und mehr Lebensqualität nicht zur programmierten Uniformität gerät, durch die Kommunen und Länder in ihrem Gestaltungswillen beeinträchtigt werden (828).

828) Hans Albert Berkenhoff, Rivalität oder Subsidiarität im kreisangehörigen Raum?, StuGB 1975, S. 118 (119).

4.2 Schwachstellen der kommunalen Gebietsreform

Auch die kommunale Gebietsreform hat vielerorten eine desintegrierende Wirkung begünstigt (829).

829) Vgl. neben den Nachw. in Fnte. 27 Albert von Mutius, Verfassungsrechtliche Vorgaben, StuGB 1977, S. 167 (170) m. Hinw. auf Hans-Werner Rengeling, Verwaltungswissenschaftliche Grundlagen der kommunalen Gebietsreform, DVBl. 1976, S. 353; Werner Hoppe/Bernhard Stüer, Weitere Entwicklung der Rechtsprechung des VerfGH NW, Teil I, StuGR 1976, S. 183; dies., Weitere Entwicklung der Rechtsprechung des VerfGH NW, Teil II, StuGR 1976, S. 213; Bernhard Stüer, Weitere Entwicklung der Rechtsprechung des VerfGH NW, Teil III, StuGR 1976, S. 257; vgl. auch dens., Verfassungsfragen der Gebietsreform, DÖV 1978, S. 78 (88); vgl. neuerdings auch VerfGH Bay., E. v. 20.4.1978 -Vf. 6 VII 78 - BayVBl. 1978, S. 497.

Die Ratsmandate wurden erheblich reduziert und damit auch die Kontaktmöglichkeiten zwischen Bürgern und Ratsmitgliedern. Die neuen Verwaltungszentren sind für die Bürger vielfach wegen ihrer erheblichen Entfernung weit weniger gut zu erreichen. Gewachsene kommunale Strukturen, die vielfach durch ein besonderes Zusammengehörigkeitsgefühl der Bürger gekennzeichnet waren, funktionierende örtliche kommunale Selbstverwaltung, die als solche einen demokratischen Wert darstellt (830),

830) So VerfGH NW, Urt. v. 12. 7. 1975 - VerfGH 21/74 - (Neubeckum), OVGE 30, S. 299 (300); Urt. v. 6.12.1975 - VerfGH 62/74 - (Wesseling), DVBl. 1976, S. 393 (395).

und Jahrhunderte alte Bindungen sind nicht selten einem an Effektivitätsgesichtspunkten ausgerichteten rational konzipierten Verwaltungsgerüst gewichen, in dem für integrationsfördernde Elemente nur wenig Rückhalt bleibt (831).

831) Vgl. zu diesen Integrationsgefährdungen durch die kommunale Gebietsreform auch Franz-Ludwig Knemeyer, Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung durch Verwaltungsreformen?, FS Günther Küchenhoff, 1972, S. 557; Heinrich Siedentopf, Entwicklungsperspektiven der gemeindlichen Selbstverwaltung, StuGB 1977, S. 161; Konrad Ullrich, Studie VB Rastede, 1974, S. 2; Georg Christoph von Unruh, Gemeinderecht 1976, S. 82 (148 m.w.Nachw. in Fnte. 202 a).

4.3 Überforderung der Gremienmitglieder und Informationsvorsprung der Verwaltung

Weitere Gefärdungen der kommunalen Selbstverwaltung gehen von der inneren Organisationsstruktur der Gemeinden und Gemeindeverbände aus. Die ständige Versachlichung und wachsende Kompliziertheit der Kommunalpolitik (832),

832) Ernst Friesenhahn, Gedenkschrift Max Imboden, 1972, S. 115 (122).

die hochtechnisierte Verwaltungsaufgaben und Entscheidungsabläufe zu berücksichtigen hat (833),

833) Albert von Mutius, Verfassungsrechtliche Vorgaben, StuGB 1977, S. 167 (170).

führt zu einem Übergewicht des berufsmäßigen Verwaltungsapparats gegenüber den ehrenamtlich tätigen gewählten Gemeindevertretern (834).

834) Willi Blümel, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171 (225 m.w. Nachw. in Fnte. N. 266 u. 267); Wolfgang Brückner, Die Organisationsgewalt des Staates im kommunalen Bereich, 1974, S. 149; Franz-Ludwig Knemeyer, Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung durch Verwaltungsreformen?, FS Günther Küchenhoff, 1972, S. 557; Günter Püttner, Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, DÖV 1977, S. 472 (474); Rudolf Schäfer/Gernot Volger, Kommunale Vertretungskörperschaften, AfK Jg. 16 (1977), S. 68; Erwin Schleberger, Aktuelle Probleme des Kommunalverfassungsrechts und der Kommunalpolitik, Der Städtetag 1977, S. 540; Bruno Weinberger, Parlament, Regierung, öffentlicher Dienst, 1977, S. 61.

Mangelnde Sachkunde und fachliche sowie zeitliche Überforderung (835)

835) Albert von Mutius, Verfassungsrechtliche Vorgaben, StuGB 1977, S. 167 (170).

bewirken ein Schwinden des ehrenamtlichen Elements (836),

836) So Wolfgang Brückner, Die Organisationsgewalt des Staates im kommunalen Bereich, 1974, S. 149; Franz-Ludwig Knemeyer, Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung durch Verwaltungsreformen?, 1972, S. 557 (563).

das zusammen mit dem erheblichen Informationsvorsprung der Verwaltung zu einer Entmachtung der kommunalen Vertretungen führen kann (837).

837) Vgl. Willi Blümel, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171 (225); Albert von Mutius, Verfassungsrechtliche Vorgaben, StuGB 1977, S. 167 (170 m.w.Nachw. in Fnte. 40).

4.4 Gefahr der Entstaatlichung öffentlicher Aufgaben durch eine Verstärkung des Einflusses organisierter Verbände sowie politischer Parteien und Gruppierungen

Auch von einem zunehmenden Einfluß durch Verbände sowie politische Parteien und Gruppierungen gehen erhebliche Gefahren für die kommunale Selbstverwaltung aus.

Die politische Funktion wirtschaftlicher und sozialer Verbände und Interessenträger (838)

838) Vgl. dazu Ernst-Wolfgang Böckenförde, Die politische Funktion wirtschaftlich-sozialer Verbände und Interessenträger in der sozialstaatlichen Demokratie, Der Staat, Bd. 15 (1976), S. 457; Hans H. Klein, Demokratie und Selbstverwaltung, FS Ernst Forsthoff, 1972, S. 165 (178); Franz-Ludwig Knemeyer, Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung durch Verwaltungsreformen?, FS Günther Küchenhoff, 1972, S. 557 (563); Eberhard Laux, Autonomie und kommunale Selbstverwaltung, Eildienst LKT NW 1975, S. 254; Hans-Jürgen Papier, Unternehmen und Unternehmer in der verfassungsrechtlichen Ordnung der Wirtschaft, VVDStRL Bd. 35 (1977), S. 55; Günter Püttner, Die staatspolitische Funktion der kommunalen Selbstverwaltung, KSDLKT Bd. 2, 1974, S. 14 (19); Peter Saladin, Unternehmen und Unternehmer in der verfassungsrechtlichen Ordnung der Wirtschaft, VVDStRL Bd. 35 (1977), S. 7; vgl. auch die nachf. Nachw.

hat gerade in den letzten Jahren an Bedeutung zugenommen (839).

839) Vgl. neben den Nachw. in Fnte. 838 Dietmar Görgmaier, Möglichkeiten und Grenzen der Entstaatlichung öffentlicher Aufgaben, DÖV 1977, S. 356 (359); Günter Püttner, Die staatspolitische Funktion der kommunalen Selbstverwaltung, KSDLKT Bd. 2, 1974, S. 34.

Sie ist Ausdruck eines wachsenden Einflusses, der von verschiedenen gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Gruppen auf die Staatstätigkeit ausgeht (840).

840) Vgl. Willi Blümel, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171 (222 m.w.Nachw.); Werner Weber, Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, 1967, S. 26, der die mittelbare Staatsverwaltung sich allmählich auflösen sieht, um einem ständestaatlichen System Platz zu machen, das aus "selbständigen Kommunalständen, politischen Parteien, Gewerkschaften, Arbeitgeberorganisationen, Wirtschaftsverbänden und Kirchen sowie anderen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts besteht."

Bei einer Zunahme öffentlicher Aufgaben und bei ständig steigenden finanziellen Belastungen des Staates, die an die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit reichen (841),

841) Wolfgang Kirberg, Staatsentlastung durch private Verbände, 1978, S. 1 ff.

können private Verbände durch eine in Grenzen legitime und sogar verfassungsrechtlich gebotene (842)

842) Vgl. dazu Wilfried Berg, Verbände in der parlamentarischen Demokratie, Die Verwaltung Bd. 11 (1978), S. 83; Herbert Leßmann, Die öffentlichen Aufgaben und Funktionen privatrechtlicher Wirtschaftsverbände, 1976, S. 51; Kurt Schelter, Demokratisierung der Verbände?, 1976, S. 51; Heinrich-Josef Schröder, Gesetzgebung und Verbände, 1975, S. 21, 133.

Beteiligung an der staatlichen Willensbildung staatsentlastende Funktionen erfüllen (843).

843) Vgl. dazu Wolfgang Kirberg, Staatsentlastung durch private Verbände, 1978, S. 1 ff.

Mit dem erkennbaren Strukturwandel des klassischen "freien Vereins" zur modernen "freiwilligen Organisation", den eine verbandssoziologische Analyse herausgearbeitet hat (844),

844) Gunther Teubner, Organisationsdemokratie und Verbandsverfassung, 1978, S. 1 ff.

sind Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, Berufsverbände, Interessengruppen, halbstaatliche Vereine und Unternehmen allerdings vor erhebliche innerverbandliche Regelungsprobleme (845)

845) Vgl. dazu auch die Podiumsdiskussion auf dem 52. DJT "Die Verbände in der Demokratie und ihre Regelungsprobleme", 1978; vgl. zu den Demokratisierungstendenzen im Verbands- und Unternehmensrecht Wolfgang Abendroth, Das Problem der innerparteilichen und innerverbandlichen Demokratie, 1967, S. 272; Otto Kunze, Unternehmensverband und Unternehmensrecht, FS Konrad Duden, 1977, S. 201.

gestellt, welche die Schwierigkeiten bei der Anwendung öffentlichen Rechts durch Private noch verstärken (846).

846) Vgl. dazu Hans-Jürgen Stewering, Die Anwendung öffentlichen Rechts durch Private, 1978, S. 1 ff.

Eine wachsende Einflußnahme privater Vereine und Verbände auf die Staatstätigkeit und die damit verbundene Teilentstaatlichung öffentlicher Aufgaben (847)

847) Vgl. dazu insbesondere Regierbarkeit? Dezentralisation? Entstaatlichung?, 1976 mit den dort aufgeführten Beiträgen, besonders auch von Hans-Ulrich Klose, S. 19 u. Frido Wagener, S. 239.

kann auch Gefahren für das demokratisch-parlamentarische Gesamtsystem mit sich bringen, da die einer parlamentarischen Kontrolle verpflichtete Leitungsmacht nicht zugunsten nichtparlamentarisch verantwortlicher, gesellschaftlicher Verbandspluralität und Mitspracherechte von Nichtverantwortlichen ersetzt werden darf (848).

848) Rupert Scholz, Neuere Entwicklungen im Gemeindewirtschaftsrecht, DÖV 1976, S. 441 (443 m.w.Nachw. in Fnte. 11).

Grenzen für eine Entstaatlichung öffentlicher Aufgaben ergeben sich auch aus dem Sozialstaatsprinzip, das den Staat nicht nur zur Gewährleistung der im typischen Hoheitsbereich liegenden Aufgaben, sondern auch der für den Bürger lebens-

notwendigen Daseinsvorsorgemaßnahmen in einer hochentwickelten modernen Industriegesellschaft verpflichtet (849)(850).

849) Dietmar Görgmaier, Möglichkeiten und Grenzen der Entstaatlichung öffentlicher Aufgaben, DÖV 1977, S. 356 (359).

850) Eine weitere Grenze ergibt sich daraus, daß nach Ansicht des BVerfG (Urt. v. 29. 7. 1959 - 1 BvR 394/58 - BVerfGE 10, S. 89, 102) öffentlich-rechtliche Verbände nur gegründet werden dürfen, "um legitime öffentliche Aufgaben wahrnehmen zu lassen", nicht jedoch, um eine "reine Interessenvertretung" vorzunehmen, so BVerfG, B. v. 19. 12. 1962 - 1 BvR 541/57 - BVerfGE 15, S. 235, 241); vgl. dazu Hans H. Klein, Demokratie und Selbstverwaltung, FS Ernst Forsthoff, 1972, S. 165 (178); Karl Linckelmann, Zum staatsrechtlichen Lehrbegriff der 'mittelbaren Staatsverwaltung', DÖV 1959, S. 561 u. 813.

Neben einem verstärkten Einwirken von Verbänden und gesellschaftlichen Gruppen ist auch ein gestiegener Einfluß der politischen Parteien auf die kommunale Selbstverwaltung bemerkbar (851).

851) Willi Blümel, VVDStRL Bd. 36 (1977), S. 171 (222 m.w. Nachw. in Fnte. 250); Franz-Ludwig Knemeyer, Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung durch Verwaltungsreformen?, FS Günther Küchenhoff, 1972, S. 557 (563); Joseph Köhler, Aktuelle Fragen der Kommunalpolitik, 1977, Eildienst LKT NW 1977, S. 195; Eberhard Laux, Kommunale Selbstverwaltung im Staat der 70er Jahre, AfK Jg. 9 (1970), S. 217 (231); ders., Autonomie und kommunale Selbstverwaltung, Eildienst LKT NW 1975, S. 254 (255); Hans Peters, Kommunalwissenschaften und Kommunalpolitik, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 1; Günter Püttner, Die staatspolitische Funktion der kommunalen Selbstverwaltung im demokratischen Staatswesen, KSDLKT Bd. 2, 1974, S. 14 (15); ders., Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, DÖV 1977, S. 472 (474); Lutz-Rainer Reuter, Parteien und kommunale Selbstverwaltung, StuGB 1976, S. 329; Hermann Scheffler, Forderungen der Gemeinden, StuGR 1974, S. 172 (173); Theo Trachternach, Parteien in der kommunalen Selbstverwaltung, 1974, S. 33; Werner Weber, Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, 1967, S.26; Otto Ziebill, Politische Parteien und kommunale Selbstverwaltung, 1972, S. 1 ff.

Er wird nicht nur deutlich in einer zunehmenden allgemeinen Politisierung der kommunalen Ebene (852),

852) Vgl. dazu Willi Blümel, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171 (222 m.w.Nachw. in Fnte. 252).

sondern hat auch dazu geführt, daß eine parteipolitische Polarisierung erfolgt, die nicht selten auf die Kommunalverwaltungen durchschlägt. Bei einer zunehmend enger werdenden Verflechtung zwischen Bundes-, Landes- und Kommunalpolitik (853)

853) So Willi Blümel, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171 (223 m. w.Nachw. in Fnte. 254).

verstärken diese Tendenzen die Einflüsse der Bundesparteien auf die kommunale Ebene und unterstützen damit die auch in anderen Bereichen feststellbare größer werdende Abhängigkeit der Kommunen von Entscheidungen auf Bundes- und Landesebene - Tendenzen, die durch die kommunale Neugliederung und die dadurch bewirkte größere Zentralisierung und damit Verfügbarkeit der kommunalen Ebene verstärkt worden sind. Gegenüber diesem Vordringen der auf Zentralebene organisierten politischen Parteien hat das BVerfG die Grenzen aufgezeigt, die ortsgebundene, lediglich kommunale Interessen verfolgende Wählergruppen (Rathausparteien oder Wählervereinigungen) zu ihrem Schutz im Blick auf eine eigenständige, chancengleiche Betätigung benötigen (854).

854) BVerfG, B. v. 12. 7. 1960 - 2 BvR 373, 442/60 - BVerfGE 11, S. 266: "Aus der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung folgt, daß in einem Kommunalwahlgesetz auch ortsgebundenen, lediglich kommunale Interessen verfolgenden Wählergruppen (Rathausparteien oder Wählervereinigungen) das Wahlvorschlagsrecht und deren Kandidaten eine chancengleiche Teilnahme an den Kommunalwahlen gewährleistet sein muß".

Soll die kommunale Selbstverwaltung vor den dargestellten Gefahren gesichert werden, so bedarf es erheblicher Anstrengungen, den politischen Einfluß der Bundesebene im kommunalen Bereich in Grenzen zu halten.

III.

Forderungen zur Sicherung der kommunalen Handlungsfähigkeit

Den Gefährdungen der kommunalen Selbstverwaltung durch staatliche Reglementierungen, Misch- und Verbundverwaltung, Aufgabenwanderung und desintegrierende Entwicklungen kann nur begegnet werden, wenn wirksame Maßnahmen zur Sicherung der kommunalen Handlungsfähigkeit ergriffen werden. Die vielfach erhobene Klage, die kommunale Selbstverwaltung habe ihren Sinn verloren, sie besitze nicht mehr genügend Substanz zur kraftvollen Betätigung, sei weitgehend ausgehöhlt und von der Staatsgewalt aufgesogen (855)

855) Vgl. auch VerfGH NW, Urt. v. 4. 2. 1956 - VGH 6/55 - OVGE 10, S. 282 (285) m.w.Nachw.; vgl. ferner die Nachw. in Fnten. 609 - 616.

und andere Feststellungen, die Zeichen einer Krisenerscheinung der kommunalen Selbstverwaltung sind (856),

856) Vgl. neben den Nachw. in Fnte. 6 auch Werner Weber, Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, 1967, S. 31, der darauf hinweist, daß der Ruf nach Sicherung bestimmter Einrichtungen oder Rechte immer das Zeichen einer Krisenerscheinung sei und davon auch ausgegangen werden könne, wenn von der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung die Rede sei. Das Unverwüstliche, Allüberzeugende bedarf einer Sicherung nicht, wohl aber das Bedrohte, das Schwachgewordene und von außen oder innen Erschütterte".

genügen allein nicht, um die Gefahr einer heimlichen Unterwanderung zu beseitigen und einer inneren Aushöhlung (857)

857) Vgl. dazu Hoffmann, Die schleichende Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltung, StuGB 1977, S. 132; Hermann Scheffler, Forderungen der Gemeinden, 1975, S. 41 (49).

vorzubeugen (858).

858) So VerfGH NW, Urt. v. 4. 2. 1956 - VGH 6/55 - OVGE 10, S. 282 (285); vgl. auch Werner Weber, Staats- und

Selbstverwaltung in der Gegenwart, 1967, S. 36, der zutreffend darauf hinweist, daß das Schicksal von verschiedenen institutionellen Garantien darin bestehe, nur altbekannten Anmaßungen gegenüber eine Abwehrstellung zu beziehen, neuartige Überlistungen aber oft ohne Widerstand geschehen zu lassen.

Es gilt, durch geeignete Maßnahmen die kommunale Selbstverwaltung zu erhalten (859)

859) So Hans Günther Dehe, Hat die kommunale Selbstverwaltung noch eine Zukunft?, Der Landkreis 1973, S. 477 (479).

und dem Bedeutungsschwund entgegenzuwirken (860).

860) Vgl. auch Hermann Scheffler, Forderungen der Gemeinden, StuGR 1974, S. 172.

1. Hauptforderung zur Wahrung des kommunalen Freiheitsraums

Die wichtigste Forderung zur Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung besteht darin, alle Anstrengungen zu unternehmen, um den kommunalen Entscheidungs- und Freiheitsraum zu wahren (861),

861) Konrad Ullrich, Studie VB Rastede, 1974, S. 6; Georg Christoph von Unruh, Bürgerschaftliche Verwaltung im Kreis, Der Landkreis 1976, S. 254 (255).

zu stärken (862),

862) Vgl. Kommunalpolitik im Bundestag, Der Städtetag 1978, S. 49; Klaus Lange, Die Entwicklung des kommunalen Selbstverwaltungsgedankens, FS Werner Weber, 1974, S. 851 (872).

zu erweitern (863),

863) Hans Albert Berkenhoff, Zum kommunalpolitischen Geschäftsverlauf, StuGR 1975, S. 351 (355); Erich Rehn, Funktionalreform vor glücklichem Abschluß?, StuGR 1978, S. 162 (164).

einer inneren Aushöhlung des kommunalen Aufgabenbestandes entgegenzuwirken (864)

864) Hermann Scheffler, Forderungen der Gemeinden, 1975, S. 41.

und dadurch einen Effizienzgewinn (865)

865) Vgl. dazu auch Hans Albert Berkenhoff, Zum kommunalpolitischen Geschäftsverlauf, StuGR 1975, S. 351 (355).

einer im internationalen Vergleich durchaus gut abschneidenden (866)

866) Vgl. dazu Frido Wagener, Die rheinland-pfälzischen Landkreise im Gefüge der Gesamtverwaltung, Der Landkreis 1977, S. 13 mit Hinweis auf Frankreich, wo viele Bürgermeister der Kommunen in Paris ein Büro unterhalten, um den Kontakt mit der Zentrale zu festigen und von dort Weisungen entgegenzunehmen.

kommunalen Selbstverwaltung herbeizuführen.

Auch muß dem durch Zentralisierungs- und Reglementierungstendenzen bewirkten Abbau demokratischer Repräsentanz entgegengewirkt (867)

867) Hermann Scheffler, Forderungen der Gemeinden, StuGR 1974, S. 172.

und dem Bürger eine verstärkte Einflußnahme durch wirksame Formen demokratischer Beteiligung eröffnet werden (868),

868) Vgl. Willi Blümel, VVDStRL Bd. 36(1978), S. 171 (227 m.w.Nachw.); Hans Günther Dehe, Hat die kommunale Selbstverwaltung noch eine Zukunft?, Der Landkreis 1973, S. 477 (479); Franz-Ludwig Knemeyer, Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung durch Verwaltungsreformen?, FS Günther Küchenhoff, 1972, S. 557 (566). Möglichkeiten zur verstärkten Einflußnahme der Bürger könnten etwa durch Bürgerversammlungen, Bürgerbefragungen, Verstärkung der sachkundigen Bürger in den Kommunalvertretungen, durch Bildung von Bezirksausschüssen, von Bezirksräten und Ortsräten sowie durch eine Intensivierung der Öffentlichkeits- und Informationsarbeit eröffnet werden.

um die Bereitschaft der Bevölkerung zur Mitarbeit an öffentlichen Aufgaben zu wecken und zu festigen (869).

869) Erich Rehn, Funktionalreform vor glücklichem Abschluß?, StuGR 1978, S. 162 (164); vgl. auch Landesregierung NW, Einwurf eines zweiten Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung, der Kreisordnung und anderer kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften, Drs. 8/3152 v. 6. 4. 1978, durch das die Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger durch Vorschriften über die Unterrichtung der

Einwohner verbessert werden, ein sog. Bürgerantrag eingeführt wird und Räte künftig Fragestunden für Einwohner durchführen können. Daneben kann ein Beschwerdeausschuß gebildet werden, der sich mit Anregungen und Gegenvorstellungen der Einwohner befaßt. Durch Ausweitung der Antragsrechte (z.B. Ergänzung der Tagesordnung, Einberufung von Sitzungen, Akteneinsicht) werden die Rechte von Minderheiten in den kommunalen Vertretungen gestärkt.

Die Beteiligungsmöglichkeiten der Städte, Gemeinden und Kreise gerade bei Gesetzgebungs- und höherstufigen Planungsverfahren sind zu erweitern, die Einwirkungsmöglichkeiten der kommunalen Spitzenverbände auf Entscheidungen in Bund und Ländern zu vergrößern (870).

870) Rüdiger Voigt, Kommunale Mitwirkung am Gesetzgebungsverfahren in Bund und Ländern, StuGB 1977, S. 66; ders., Beschränkungen des kommunalen Handlungsspielraums, StuGB 1977, S. 136 m.w.Nachw.

Alle Einzelmaßnahmen haben darauf abzuzielen, den kommunalen Freiheitsraum zu sichern und zu erweitern, um dem verfassungsrechtlichen Bild einer trotz aller Einbindungen in größere Entscheidungszusammenhänge autonomen kommunalen Selbstverwaltung gerecht zu werden.

Aus dieser Hauptforderung leiten sich eine Reihe von Einzelforderungen ab, die diesen Zielen dienen:

- Rechtsschutz auch bei gesetzlichen Aufgabenverlagerungen im kommunalen Innenbereich,
- Reduzierung staatlicher Reglementierungen durch
  - o Abbau von Vergesetzlichung und zentraler Verplanung
  - o Einrichtung einer aufgabengerechten Finanzausstattung
  - o Abbau der Zentralisierungstendenzen und des ständigen Bedeutungszuwachses des Bundes
  - o Verringerung staatlicher Mitwirkungs-, Genehmigungs- und Sanktionsvorbehalte höherer Verwaltungsebenen,
- Vermeidung von Misch- und Verbundverwaltung durch

- o Abbau der Verbundverwaltung zwischen Staat und kommunaler Selbstverwaltung
- o Verhinderung einer Verbundverwaltung im kreisangehörigen Raum
- o Abbau von Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden
- o Reduzierung von Planungs- und Finanzverbund
- o Abbau vertikaler Politikverflechtung

- Festhalten an der grundsätzlichen Abgrenzbarkeit der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft durch
  - o Zuordnung eines eigenverantwortlich wahrnehmbaren kommunalen Aufgabenbestandes
  - o Vermeidung von Überfrachtung mit staatlichen Auftragsangelegenheiten oder Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung
  - o Wiederherstellung der Funktionseinheit von Gemeinde und in ihr wohnender Gemeinschaft
  - o Maßnahmen zum Schutz gegen eine ständige Aufgabenwanderung von unten nach oben,

- Verhinderung weiterer für den kommunalen Bereich desintegrierender Entwicklungen durch
  - o Wahrung und Sicherung kommunaler Eigenständigkeit vor Vereinheitlichung und Uniformisierung
  - o Abbau des Informationsvorsprungs der Verwaltung durch bessere Informationsmöglichkeiten der Gremienmitglieder und Verstärkung ihrer Sachkunde
  - o Maßnahmen gegen eine Entstaatlichung öffentlicher Aufgaben und Verlagerung auf organisierte Verbände sowie politische Parteien oder Gruppierungen.

2. Rechtsschutz auch bei Aufgabenverlagerungen im kommunalen Innenbereich

Zur Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung sind ausreichende Rechtsschutzmöglichkeiten zu eröffnen, die auch bei einer gesetzlichen Aufgabenverlagerung im kommunalen Innenbereich, also zwischen verschiedenen Trägern der kommunalen Selbstverwaltung wirksam werden. Wie der Bericht über die Vorstellungen zur Funktionalreform in den verschiedenen Bundesländern gezeigt hat, bildet gerade die Verlagerung von Aufgaben "innerhalb der kommunalen Familie" einen Schwerpunkt der beabsichtigten Reformmaßnahmen. Würde hier ein Rechtsschutz versagt, könnte der Gesetzgeber durch Umverteilung der Aufgaben innerhalb des kommunalen Bereichs eine erhebliche Aufgabenauszehrung einzelner Selbstverwaltungsebenen vornehmen, ohne einer gerichtlichen Nachprüfung zu unterliegen (871).

871) Für einen Rechtsschutz in diesen Fällen haben sich deshalb ausgesprochen Hans Albert Berkenhoff, Die kreisangehörigen Städte und Gemeinden, StuGB 1974, S. 157 (158); Willi Blümel, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171 (210); Rüdiger Göb/Eberhard Laux/Jürgen Salzwedel/Rüdiger Breuer, Kreisentwicklungsplanung, 1974, S. 55, die auf erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken einer anderen Auslegung hinweisen; Rötger Gross, Die Gemeinden nach der Gebietsreform, Die niedersächsische Gemeinde 1975, S. 68 (70); Erich Rehn, Kritische Bemerkungen zum "Kreisstufenbericht", StuGB 1977, S. 98 (99); Edzard Schmidt-Jortzig, Zur Verfassungsmäßigkeit von Kreisumlagesätze, 1977, S. 13 - 28 m. w.Nachw.; Heinrich Siedentopf, Stellungnahme VB Rastede, 1975, S. 12; ders., Anforderungen an Funktionalreformen, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 7 (21); Rolf Wiese, Die Neuordnung der Kreisstufe, Der Städtetag 1975, S. 540 (541 m. Hinw. auf VerfGH NW, Urt. v. 7. 11. 1975 - VerfGH 64/74 (Neuss), OVGE 30, S. 312; vgl. auch Nds.Ministerpräsident, Schriftsatz an das BVerfG, 1975; vgl. ferner die Nachw. in d.f. Fnten.

Der unterschiedliche Gehalt der verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie für die Gemeinden einerseits (Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG) und die Kreise andererseits (Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG) kann nicht zu einer Gesamtgarantie der kommunalen Selbstverwaltung zusammengezogen werden (872).

872) Erich Rehn, Kritische Bemerkungen zum "Kreisstufenbericht", StuGB 1977, S. 98 (99).

Die Formulierung in Art. 28 Abs. 2 GG spricht vielmehr - nach einem traditionellen Verständnis (873) -

873) Rüdiger Göb/Eberhard Laux/Jürgen Salzwedel/Rüdiger Breuer, Kreisentwicklungsplanung, 1974, S. 55.

dafür, daß die Gemeinden und die Kreise zwei selbständige und je für sich garantierte Ebenen kommunaler Selbstverwaltung bilden, deren Aufgaben klar voneinander abzugrenzen sind (874).

874) Erich Rehn, Funktionalreform auf der Kreisebene und im kreisangehörigen Raum, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 227 (229). Dieser Grundsatz der Aufgabenabgrenzung wird auch nicht dadurch widerlegt, daß im Einzelfall gewisse Schwierigkeiten bei der Aufgabentrennung gerade zwischen Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden auftreten können, vgl. auch Erich Rehn, Kritische Bemerkungen zum Kreisstufenbericht, StuGB 1977, S. 98 (99).

Ein Rechtsschutz ist auch deshalb geboten, weil die Kreistage direkt von den Kreiseinwohnern gewählt werden und deshalb den Gemeinden keine Steuerungsmöglichkeiten und direkte Mitspracherechte offenstehen (875).

875) Werner Ernst/Wolfgang Suderow, Die Zulässigkeit raumordnerischer Festlegungen für Gemeindeteile, 1976, S. 15.

Auch ist es für den Bürger von Bedeutung, welche kommunale Selbstverwaltungskörperschaft Träger der Einrichtung ist (876),

876) Peter M. Mombaur, Landesentwicklungsplanung, Infrastrukturplanung und Selbstverwaltung, StuGR 1978, S. 157 (161).

zumal die Wahrnehmung wichtiger kommunalpolitischer Aufgaben zur Integrationsförderung zwischen Bürger und Kommune beitragen kann (877).

877) Hans Albert Berkenhoff, Die kreisangehörigen Städte und Gemeinden in ihrem Verhältnis zum Kreis, StuGB 1974, S. 157 (159).

Da die Aufgabenverteilung durch gesetzliche Regelungen und nicht durch - gesetzlich nicht festgelegte - freiwillige Übernahme der kommunalen Selbstverwaltungsträger erfolgt, ist das Problem der "Drittwirkung von institutionellen Garantien" (878)

878) Vgl. dazu Ernst Pappermann, Verwaltungsverbund im kreisangehörigen Raum, DOV 1975, S. 181 (187); ders., Die Zielrichtung der Selbstverwaltungsgarantie, DVBl. 1976, S. 766; Friedrich E. Schnapp, Zuständigkeitsverteilung zwischen Kreis und kreisangehörigen Gemeinden, 1973, S. 34.

nicht einschlägig (879).

879) Vgl. dazu Albert von Mutius, Verfassungsrechtliche Vorgaben, StuGB 1977, S. 167 (171).

Nur bei Eröffnung eines Rechtsschutzes auch bei Aufgabenverlagerungen im kommunalen Innenbereich wird schließlich eine "Rundumverteidigung" (880)

880) So Werner Weber, Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, 1967, S. 33; vgl. auch Volkmar Götz, Staat und Kommunalkörperschaften in der Regionalplanung, FS Werner Weber, 1974, S. 979 (1001).

ermöglicht, die gerade gegenüber einer weniger offen zutage tretenden Aufgabenauszehrung besonders wichtig ist.

3. Reduzierung staatlicher Reglementierungen

Zur Sicherung eines kommunalen Freiheitsraums sind ferner staatliche Reglementierungen abzubauen. Die Gesetzesflut ist einzudämmen (881),

881) So auch die Aussage von Mitgliedern der Landesregierungen, vgl. Karl Hillermeier, Eindämmung der Gesetzesflut, BayVBl. 1978, S. 321; Burkhard Hirsch, Landesentwicklung, 1978, S. 20, der zu viele Gesetze und Verordnungen beklagt.

der gesetzgeberische Regelungseifer ist auf ein sachgerechtes Maß zurückzuführen. Die gesetzlichen Regelungen sind im Interesse einer eigenverantwortlichen Entscheidungsmöglichkeit und einer förderlichen Konkurrenz innerhalb der kommunalen Ebene mit Gestaltungsspielräumen auszustatten (882),

882) So Franz-Ludwig Knemeyer, Die staatspolitische Funktion der kommunalen Selbstverwaltung, KSDLKT Bd. 2, 1974, S. 38 (39); vgl. auch Arnold Köttgen, Der heutige Spielraum kommunaler Wirtschaftsförderung, 1963, S. 1 ff.

die eine auf die örtlichen Verhältnisse angepaßte Auslegung und Anwendung gestatten.

Eine alles regelnde Detailplanung auf Regional- und Landesebene (883),

883) Vgl. dazu StGH Ba-Wü., Urt. v. 1. 7. 1976 - GR 9/75 - (Immendingen/Donau), A.U., S. 32 (40).

von der die Gefahr einer Verplanung ausgeht (884),

884) Ernst Albrecht, Die Selbstverwaltung der Gemeinden, Die niedersächsische Gemeinde 1976, S. 165 (166), der den Grundsatz aufstellt "zugunsten der Freiheit, d.h. im Zweifel immer zugunsten der kommunalen Selbstverwaltung und nicht zugunsten der Planung".

ist besonders im Bereich der Fachplanungen (885)

885) Vgl. zur Planung nach dem Braunkohlengesetz neuerdings Werner Hoppe, Die Planung nach dem Braunkohlengesetz im System der NW Landesplanung, 1978, S. 97; vgl. auch Werner Ernst, in: Werner Ernst/Werner Hoppe, ÖffBauBoR, Rdn. 11, 100, 119, 923.

durch mehr offen angelegte, ausreichende Freiräume belassende Planungsvorgaben und -leitlinien zu ersetzen, die zu einem Abbau der gerade im Planungsbereich feststellbaren Gefahr eines Regelungsperfektionismus beitragen (886).

886) Erich Rehn, Die Funktionalreform als Fortsetzung der Gebietsreform, StuGR 1975, S. 404 (406); Hans Reschke, Regierbarkeit von Staat und Gemeinden und ihre Gefährdung, 1976, S. 27 (40).

Durch Generalklauseln und offene Normen der höherstufigen Planungen ist dafür Sorge zu tragen, daß die kommunale Ebene nicht nur zum Vollzugs- und Umsetzungsorgan zentraler Planungen wird (887)

887) Wolfgang Brückner, Die Organisationsgewalt des Staates im kommunalen Bereich, 1974, S. 155, 190.

- eine Forderung, die durch die zunehmend kritischere Einschätzung der Planungsmöglichkeiten und deren Grenzen eine zusätzliche Unterstützung findet (888).

888) Die Vorbehalte gegenüber der Planung haben insgesamt erheblich zugenommen vgl. Hans Albert Berkenhoff, Staat und Gemeinden zwischen Allmacht und Ohnmacht?, StuGB 1975, S. 313 (315), der feststellt, daß es um das Planen etwas stiller geworden sei und zum Hauptplanungsgegenstand mittlerweile das Staatsdefizit avanciert sei; vgl. auch dens., Zum kommunalpolitischen Geschäftsverlauf, StuGR 1975, S. 351 (352), der die meisten Fach- und Zentralpläne von Bund und Ländern aus den letzten Jahren als Makulatur bezeichnet, wobei das Beste der Pläne ihr Vollzugsdefizit sei; vgl. auch Frido Wagener, Stadtverband Saarbrücken, S. 16, der die Planung als "Ersetzung des Zufalls durch den Irrtum" bezeichnet. Ein häufiges Wechseln der Planungskonzepte gerade auch auf der Landesebene, etwa die Aufgabe der vor wenigen Jahren noch als richtungweisende Neuentwicklung gepriesenen Entlastungsstadtkonzeption, vgl. dazu Burkhard Hirsch, Kommunalrelevante Eröffnungsbilanz NW 75, StuGR 1975, S. 347 (350), hat der Planung die Bezeichnung als "Reformwirrwarr durch sich ständig ändernde Planungsmoden" eingetragen, vgl. dazu Günter Püttner, Die Funktion des Kreises im sozialen Rechtsstaat, FS Lothar Voit, 1976, S. 115 (127). Auch wird vielfach das "Planerchinesisch" sowie - gerade im Bereich der Landesplanung - das "Zentralitätsdeutsch" kritisiert. Franz-Josef Antwerpes, Aussprache zum Recht der Landesregierung NW, 1978, S. 13 (17), sieht darin ein Anzeichen dafür, daß sich die "Planungsfachleute bei den Bildungsspezialisten rächen und umgekehrt". Vgl. auch Burkhard Hirsch, Aussprache zum Bericht der Landesregierung NW, 1978, S. 20, der dieser Einschätzung im Grundsatz zustimmt; vgl. ferner die Nachw. in Fnte. ; vgl. zu einer kritischen Bewertung der Landesplanung aus der Sicht des kommunalen Raums Josef Bleiker, Spezifische Probleme der A-Gemeinden, 1978, S. 57; vgl. ferner aus der Sicht der Landesplanung Hans-Gerhart Niemeier, Neue Aspekte der Landesplanung, 1978, S. 9 sowie Hermann Lossau, Strategie zur Entwicklung der Raum- und Siedlungsstruktur in NW, 1978, S. 29 (33), kritisch zum Landesentwicklungsprogramm-Gesetz NW Klaus-Peter Schulz-Gadow, Das Landesentwicklungsprogramm NW, Struktur 1975, S. 9; vgl. aber auch Heinrich Lowinski, Stichwort "Landesentwicklung", StuGR 1975, S. 132.

Eine weitere Forderung zur Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung richtet sich auf die Wiederherstellung der kommunalen Finanzautonomie (889).

889) So bereits Erich Becker, Selbstverwaltung als verfassungsrechtliche Grundlage, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 113 (149); vgl. neuerdings auch Gunther Denk, Der kommunale Finanzausgleich, 1978, S. 1 ff.

Durch eine angemessene, aufgabengerechte Finanzausstattung tung (890)

890) Vgl. dazu Rolf Grawert, VVDStRL Bd. 36 (1977), S. 277 (299 m.w.Nachw. in Fnte. 94).

und durch Abbau der zweckgebundenen Zuweisungen zugunsten freiverfügbarer Finanzmittel (891)

891) Bernhard Worms, Aussprache zum Bericht der Landesregierung NW, 1978, S. 10 (12); vgl. ferner die Nachw. in Fnte. 664 .

sollen finanzielle Abhängigkeiten verringert und eine eigenverantwortliche Aufgabenerfüllung ermöglicht werden (892).

892) Ernst Albrecht, Die Selbstverwaltung der Gemeinden, Die niedersächsische Gemeinde 1976, S. 165 (166); Rötger Gross, Die Gemeinden nach der Gebietsreform, Die niedersächsische Gemeinde 1975, S. 68 (71); Hermann Scheffler, Forderungen der Gemeinden, StuGR 1974, S. 172 (176), der sich für eine zügige Fortführung der Gemeindefinanzreform mit dem Ziel, den Gemeinden einen angemessenen Anteil an dem Finanzaufkommen zu gewähren, ausspricht; Konrad Ullrich, Studie VB Rastede, 1974, S. 27.

Neue gesetzliche Aufgabenzuweisungen sollten nur bei entsprechender Finanzausstattung durch Bund und Länder vorgenommen werden (893).

893) Vgl. neben den Nachw. in Fnte. 647 Adalbert Leidinger, Aktuelle Probleme der Kommunalpolitik, Eildienst LKT NW 1975, S. 66 (69).

Weiteren Zentralisierungstendenzen ist entgegenzuwirken, um die Informations- und Problemverarbeitungskapazität der Verwaltungsspitze zu entlasten und die Möglichkeiten einer stärkeren Differenzierung, besseren Spezialisierung, größeren Orts- und Sachnähe und intimerer Problemkenntnis in der kommunalen Ebene zu nutzen. Dadurch wird eine Konfliktminimierung und oportunistische Zweckverwirklichung sowie die Entscheidung zwischen widersprüchlichen Zielvorgaben möglich, wodurch den unterschiedlichen Belangen einer pluralistischen Gesellschaft Rechnung getragen werden kann (893).

893) Winfried Brohm, Zur Einführung: Strukturprobleme der planenden Verwaltung, JuS 1977, S. 500 (501 u. 504).

Ein Abbau staatlicher Mitwirkungs-, Genehmigungs-, Kontroll-, Aufsichts- und Sanktionsvorbehalte kann ebenfalls zu einer wirtschaftlicheren und leistungsfähiger arbeitenden Gesamtverwaltungsorganisation beitragen und die Eigenverantwortlichkeit der kommunalen Selbstverwaltung stärken (894).

894) Vgl. auch Albert von Mutius, Verfassungsrechtliche Vorgaben, StuGB 1977, S. 167 (171); Manfred Rommel, Die Ergebnisse der Enquête-Kommission Verfassungsreform, 1977, S. 77 sowie den Bericht über die Cappenberger Gespräche von Wilfried Berg, Zur verfassungsrechtlichen Fortentwicklung der Bundesrepublik Deutschland, DÖV 1977, S. 556; vgl. zu der Forderung nach Abbau der Genehmigungsvorbehalte auch Heinrich Junker, Gemeinschaftsaufgaben zwischen Staat und Gemeinden, 1961, S. 79 (90).

4. Vermeidung von Misch- und Verbundverwaltung

Alle Formen einer Misch- und Verbundverwaltung sind kritisch daraufhin zu untersuchen, ob sie nicht zu Reibungsverlusten, komplizierteren Verfahrensabläufen (895),

895) Heinz Köstering, Ziele, Konzepte und Grenzen einer Funktionalreform in NW, SKV 1977, S. 193 (196).

gegenseitigem Mißtrauen, Mißbrauch der Gewalt, Interessenverkürzungen und Systemverschiebungen (896)

896) So VerfGH NW, Urt. v. 21. 8. 1954 - VGH 3/53 - OVGE 9, S. 74 (81) = DÖV 1955, S. 248; Norbert Achterberg, Systemverschiebung statt Mitverantwortung als Grund für die Zustimmungsbedürftigkeit von Gesetzen, DÖV 1975, S. 158 (159).

sowie zur Einengung autonomer Eigenverantwortlichkeit (897)

897) Albert von Mutius, Verfassungsrechtliche Vorgaben, StuGB 1977, S. 167 (171 m.w.Nachw. in Fnte. 47).

führen. Sie widersprechen prinzipiell dem Gewaltenteilungsgrundsatz (898)

898) Vgl. dazu BVerfG, Urt. v. 27. 4. 1959 - 2 BvF 2/58 - (Bremisches Personalvertretungsgesetz), BVerfGE 9, S. 268; Urt. v. 28. 2. 1961 - 2 BvG 1, 2/60 - BVerfGE 12, S. 205 (Fernseh-Urteil); vgl. auch Karl Zeidler, Verfassungs- und Verwaltungsrechtliche Bedenken gegen die Einrichtung einer Anstalt des öffentlichen Rechts "Zweites Deutsches Fernsehen", 1963, S. 25.

und bewirken eine unklare Aufgaben- und Finanzverantwortung (899).

899) Deutscher Städte- und Gemeindebund, Stärkung der gemeindlichen Selbstverwaltung im Kreis, StuGB 1975, S. 107.

Den Gedanken einer Misch- oder Verbundverwaltung sollte daher in einem vermeintlichen Fortschrittsglauben nicht mehr nachgegeben werden als unbedingt erforderlich (900).

900) Werner Weber, Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, 1967, S. 141 m.w.Nachw. in Fnte. 26; vgl. zu weiteren Nachteilen einer Misch- und Verbundverwaltung etwa BVerwG, Urt. v. 6. 5. 1977 - VII A 3/75 - (NDR-Staatsvertrag), BVerwGE 54, S. 29 und für den Planungsbereich StGH Ba.-Wü., Urt. v. 24. 3. 1956 - GR 2/55 - DVBl. 1956, S. 522, der eine schrankenlose Mischung von Selbstverwaltung und staatlicher Mitwirkung im Planungsbereich für unzulässig gehalten hat.

Besondere Vorsicht ist gegenüber jeder Verbundverwaltung im kreisangehörigen Raum geboten. Sie begegnet nicht nur verwaltungsorganisatorischen Bedenken (901),

901) Erich Rehn, Die Funktionalreform als Fortsetzung der Gebietsreform, StuGR 1975, S. 404; Frido Wagener, Beteiligung der kommunalen Seite an Planungsvorgängen, KSDLKT Bd. 2 1974, S. 81 (83).

sondern würde den Weg für weitere Zentralisierungstendenzen ebnen (902),

902) Hans Albert Berkenhoff, Gemeindepolitischer Aufbruch zur Funktionalreform, StuGR 1976, S. 400 (402).

die Gemeinden letztlich zu bloßen Außenstellen der Kreise machen (903),

903) Rolf Wiese, Probleme der Funktionalreform im Kreis, SKV 1975, S. 226.

dem Staat in den Gemeinden einen mit eigener Legitimationsbasis ausgestatteten (904)

904) Edzard Schmidt-Jortzig, Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, DVBl. 1977, S. 801 (806).

Partner entziehen (905),

905) Franz-Ludwig Knemeyer, Die Funktionalreform als Fortsetzung der Gebietsreform, SDStuGB H. 22, 1975, S. 14 (20).

eindeutige Verantwortlichkeiten beseitigen (906),

906) Franz-Ludwig Knemeyer, Die Chance der kommunalen Selbstverwaltung, StuGB 1976, S. 297; Erwin Schleberger, Funktionalreform auf der Kreisebene und im kreisangehörigen Raum, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 241 (246).

die Möglichkeit der weiteren Reduzierung von Selbstverwaltungsangelegenheiten eröffnen (907),

907) Traugott Bender, Die Ergebnisse der Enquête-Kommission Verfassungsreform, 1977, S. 18 (19).

dem Gebot der klaren Aufgabentrennung (908)

908) Heinrich Siedentopf, Leistungs- und Gestaltungsauftrag der Kreise unter dem GG, Der Landkreis 1974, S. 352 (356); ders., Stand und Zukunft der gemeindlichen Selbstverwaltung, StuGB 1975, S. 272 (273).

und -abgrenzung (909)

909) Hans Koschnick, Die Stellung der Gemeinden, StuGR 1976, S. 220; Heinz Reiss, Landkreise und kreisangehörige Städte, StuGB 1978, S. 41 (43).

widerstreiten und damit zugleich rechtsstaatliche Prinzipien verletzen. Außerdem würde zum Nachteil des kreisangehörigen Raums die alleinverantwortliche Aufgabenerledigung durch bloße Mitwirkung an den von der Kreisebene verantworteten Entscheidungen ersetzt (910).

910) Franz-Ludwig Knemeyer, Die Chance der kommunalen Selbstverwaltung, StuGB 1976, S. 297.

Die bisher noch nicht erprobte Modellvorstellung eines Verwaltungsverbundes im kreisangehörigen Raum (911)

911) VGH Hannover, Urt. v. 2. 4. 1975 - I D 30/74 - A.U., S. 20; vgl. auch Heinrich Siedentopf, Stellungnahme VB Rastede, 1975, S. 1 ff.

ist in der Literatur auch überwiegend auf Ablehnung gestoßen (912).

912) Vgl. Willi Blümel, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171 (238 m.w.Nachw., der den Leistungs- und Verwaltungsverbund im kreisangehörigen Raum "trotz einiger Nachhutgefechte" bereits für gescheitert erklärt; vgl. ferner die Nachw. in Fnte. sowie Franz-Ludwig Knemeyer/Monika Motyl, Kommunale Selbstverwaltung in einer neuen Dimension, BayBgm. 1974, S. 267; Albert von Mutius, Verfassungsrechtliche Vorgaben, StuGB 1977, S. 167 (172); Niedersächsischer Gemeindetag, Grundsätze zur Kreis- und Funktionalreform, Die niedersächsische Gemeinde, 1975, S. 65; Günter Püttner, Stellungnahme VB Rastede, 1975, S. 17 a, der eine Misch- und Verbundverwaltung im kreisangehörigen Raum auch aufgrund technischer Änderungen und eines Aufgabenwandels nicht für erforderlich hält; Erich Rehn, Kritische Bemerkungen zur Rede eines Ministers, StuGR 1972, S. 310 (312); ders., Die Funktionalreform als Fortsetzung der Gebietsreform, SDStuGB H. 22, 1975, S. 37; Erwin Schleberger, Die Funktion der Kreise nach der kommunalen Gebietsreform, SDStT H. 31, 1975, S. 97 (99, 103); ders., Funktionalreform auf der Kreisebene und im kreisangehörigen Raum, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 241 (246); Roman Schnur, Die Funktionalreform als Fortsetzung der Gebietsreform, SDStuGB H. 22, 1975, S. 34, der sich wundert, daß "ein so alter Sachkenner wie Herr Laux, der zu Recht darauf hingewiesen hat, daß es zwei Stufen kommunaler Selbstverwaltung gibt, jetzt plötzlich umkippt, und das jetzt also Verwaltungs- und Leistungsverbund nennt"; Heinrich Siedentopf, Stand und Zukunft der gemeindlichen Selbstverwaltung, StuGB 1975, S. 272 (275, 276); Konrad Ullrich, Zur Fehlerhaftigkeit des sog. funktionalen Selbstverwaltungsverständnisses, StuGB 1977, S. 102 (108); ders., Kritik am sog. funktionalen Selbstverwaltungsverständnis, DÖV 1978, S. 73 (77); Georg Christoph von Unruh, Bürgerschaftliche Verwaltung im Kreis, Der Landkreis 1976, S. 254 (259).

Auch eine Verbundplanung zwischen Staat und kommunaler Selbstverwaltung ist zu vermeiden. Durch eine offene Rahmenplanung wird demgegenüber das Risiko von Fehlplanungen reduziert (913)

913) Winfried Brohm, Zur Einführung: Strukturprobleme der planenden Verwaltung, JuS 1977, S. 500 (506).

und die Gefahren einer totalen Verplanung (914)

914) Vgl. Willi Blümel, Raumordnung und kommunale Selbstverwaltung, DVBl. 1973, S. 436 (441 m.w.Nachw. in Fnte. 69 u. 83); Winfried Brohm, Zur Einführung: Struktur-Probleme der planenden Verwaltung, JuS 1977, S. 500 (506); Günter Seele, Positionen der kommunalen Selbstverwaltung bei der Neuformulierung von Grundsätzen des kooperativen Föderalismus in der Bundesverfassung, FS Werner Weber, 1974, S. 873 (883); Rainer Wahl, Notwendigkeit und Grenzen langfristiger Aufgabenplanung, Der Staat Bd. 11 (1972), S. 549 (580), der die Abkehr vom

Konzept der flächendeckenden integrierten Aufgabenplanung begrüßt und statt dessen Teilabstimmungspläne und Rahmenpläne sowie das Belassen von Freiräumen, eine Langfristplanung in einzelnen Sektoren und Teilproblembereichen sowie eine aufgabenorientierte Finanzplanung empfiehlt.

durch staatliche integrierte Gesamtplanungen (915)

915) Winfried Brohm, Zur Einführung: Strukturprobleme der planenden Verwaltung, JuS 1977, S. 500 (506); Hoffmann, Die schleichende Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltung, StuGB 1977, S. 132 (134).

vermieden. An die Stelle eines total flächendeckenden Planungsdeckels (916)

916) Vgl. dazu Hans-Jürgen von der Heide, Kreisentwicklungsplanung, Der Landkreis 1974, S. 252.

könnte eine "überredende Planung durch Frühkoordination"(917)

917) So Frido Wagener, System einer integrierten Entwicklungsplanung im Bund, in den Ländern und in den Gemeinden, 1974, S. 129 (133 m.w.Nachw. in Fnte. 6).

treten, die genügend Freiräume für örtliche Eigeninitiative enthält (918).

918) Vgl. auch Günter Seele, FS Werner Weber 1974, S. 873 (883).

Jede Einbuße an kommunaler Planungsfreiheit müßte im übrigen durch entsprechenden Gewinn an Entscheidungskompetenzen und Mitspracherechten ausgeglichen werden (919).

919) Klaus Meyer-Schwickerath, Kommunale Selbstverwaltung zwischen Freiheit und Planung (II), Eildienst LKT NW 1973, S. 257 (259).

Das Übergewicht eines vertikalen, nur spartenhaft koordinierten und imperialistisch wirkenden Planungsverbundes (920)

920) Frido Wagener, System einer integrierten Entwicklungsplanung, 1974, S. 129 (131, 157); ders., Planung bei Stagnation, Eildienst LKT NW 1975, S. 163.

und eines vertikalen Spezialistenverbundes (921)

921) Paul Feuchte, Die Ergebnisse der Enquête-Kommission Verfassungsreform, 1977, S. 98 (102).

ist auszugleichen und auf Dauer zu ersetzen durch eine horizontal integrierte Entwicklungsplanung (922),

922) Vgl. zur Entwicklungsplanung: Raumplanung - Entwicklungsplanung. Forschungsberichte des Ausschusses "Recht und Verwaltung" der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 1972; Hans-Bernd Beus, Rechtsprobleme bei der Ausgestaltung der Raumordnung und Landesplanung als Entwicklungsplanung, 1978, S. 1 ff; Willi Blümel, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171 (175 m. w. Nachw. in Fnte. 18); Carl Böhret, Problemlösungsansätze für die Entwicklungsplanung, FS Lothar Voit, 1976, S. 181; Rainer Frey, Entwicklung als kommunale Aufgabe, FS Lothar Voit, 1976, S. 205 (210), der als Funktionen der kommunalen Entwicklungsplanung die politische Steuerungsfunktion, die Integrationsfunktion und die Komplementärfunktion unterscheidet und als Phasen der Entwicklungsplanung die Vorbereitung, Zielplanung, Programmplanung, Planentscheidung und Durchführungsplanung nennt; Hans Heuer, Veränderte sozioökonomische Rahmenbedingungen der kommunalen Entwicklungsplanung, Der Städtetag 1976, S. 245; Eberhard Laux, Die administrative Funktion des Kreises, Der Kreis Bd. 1, 1972, S. 93 (126) mit Hinweis darauf, daß spätestens durch den Erlaß des Stabilitätsgesetzes v. 8. 6. 1967 die Notwendigkeit einer Entwicklungsplanung im Verbund zwischen Kreis und kreisangehörigen Gemeinden im Sinne einer Gesamtplanung deutlich geworden sei; ders., Entwicklungstendenzen der Kreisreform, Der Landkreis 1972, S. 87 (88); Rudolf Schäfer/Gernot Volger, Kommunale Vertretungskörperschaften, AfK Jg. 16 (1977), S. 68 (80 m.w.Nachw.); Bernhard Schäfers, Aufgaben und Möglichkeiten kommunaler Entwicklungsplanung in Mittelstädten, Der Städtetag 1974, S. 660; Eberhard Schmidt-Aßmann, Planung unter dem GG, DÖV 1974, S. 541; Frido Wagener, Zur Praxis der Aufstellung von Entwicklungsplanungen, AfK Jg. 9 (1970), S. 47; ders., Integrierte Entwicklungsplanung in Bund, Ländern und Gemeinden, Eildienst LKT NW 1974, S. 112; ders., System einer integrierten Entwicklungsplanung, 1974, S. 129; Gerhard Wegener, Von der Entwicklungsplanung zur Aufgabenplanung?, DÖV 1975, S. 365 m. Erwiderung Frido Wagener, DÖV 1975, S. 370; Gerhard Wegener, Raumplanung - Entwicklungsplanung - Aufgabenplanung, Die Verwaltung Bd. 9 (1976), S. 39, der vor einer umfassenden staatlichen Aufgabenplanung warnt und die Planungstheorie in einer Sackgasse sieht (S. 43); Rolf Wiese, Zur Entwicklungsplanung im Kreis, Der Städtetag 1974, S. 536 m.w.Nachw. in Fnten. 1 - 9; vgl. zur kommunalen Stadtentwicklungsplanung Winfried Brohm, Stadtentwicklungsplanung und neues Bodenrecht, Die Verwaltung Bd. 9 (1976), S. 409; Rüdiger Göb, Möglichkeiten und Grenzen der Stadtentwicklungsplanung, DÖV 1974, S. 86; Günter Püttner/Franz Schneider, Stadtentwicklungsplanung und Kreisentwicklungsplanung im Gefüge öffentlicher Planung, 1974,

S. 1 ff; Ulrich Scheuner, Zur Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung, AfK Jg. 12 (1973), S. 1 (39 m. w. Nachw. in Fnte. 100); Klaus Stern/Joachim Burmeister, Die Verfassungsmäßigkeit eines landesrechtlichen Planungsgebotes für Gemeinden, 1975, S. 13 m.w.Nachw. in Fnte. 16; Horst Dieter Supe, Die humane Stadt - Aufgabe der Stadtentwicklungsplanung, StuGR 1976, S. 372 mit einem Rückblick auf die Entstehungsgeschichte der Stadtentwicklungsplanung.

die auf dem Gedanken einer Mehrebenen- und Mehrstufenplanung beruht (923).

923) Frido Wagener, System einer integrierten Entwicklungsplanung im Bund, in den Ländern und in den Gemeinden, 1974, S. 129 (154, 155).

Der Nachteil einer vertikalen Verflechtung und Versäulung (924)

924) Vgl. neben den Nachw. in Fnte.687 Günter Püttner, Stellung und Aufgaben der Kreise nach der Gebietsreform, Eildienst LKT NW 1975, S. 226; Frido Wagener, Die kommunalpolitische Situation und die soziologischen Entwicklungstrends, KSDLKT Bd. 2, 1974, S. 91 (93).

besteht gerade darin, diese integrierte Entwicklungsplanung zu behindern und damit die Autonomie der verschiedenen Planungsebenen einzuschränken (925).

925) Frido Wagener, System einer integrierten Entwicklungsplanung, 1974, S. 129 (154).

Deshalb ist auch eine vertikale Vollharmonisierung der Planung zu vermeiden (926),

926) Eberhard Schmidt-Aßmann, Planung unter dem Grundgesetz, DOV 1974, S. 541; ders., Der Ausbau der Kreisplanung in Stufen, DVBl. 1975, S. 4 (13); Frido Wagener, System einer integrierten Entwicklungsplanung, 1974, S. 129; ders., Integrierte Entwicklungsplanung, Eildienst LKT NW 1974, S. 112 (115).

um der Gefahr einer totalen Verplanung im Interesse der Freiheitlichkeit und Eigenverantwortlichkeit der unteren Planungsebenen zu begegnen (927).

927) Gerd Schmidt-Eichstaedt, Stichwort 'Kreisentwicklungsplanung', DOV 1975, S. 552 (553); Günter Seele, FS Werner Weber 1974, S. 873 (883).

Die horizontale, ressortübergreifende Entwicklungsplanung (928)

928) Willi Weyer, Die Funktionalreform, StuGR 1972, S. 301 (306); vgl. auch die Nachw. in Fnte. 922.

könnte die Planungsvorbereitung, die Finanzierung, die Planungsentscheidung, den Planvollzug, die Rückkoppelung und Planungskorrektur sowie ggf. eine Recyclingplanung (929)

929) Vgl. zu diesem immer wichtiger werdenden Planungsbereich einer Nachfolge- und Wiederverwendungsplanung Landesentwicklungsbericht NW, 1976, S. 74 für die Standortplanung von flächenintensiven Großvorhaben.

in einer Hand vereinen (930)

930) Vgl. zu diesen Planungsphasen Rainer Frey, Entwicklungsplanung als kommunale Aufgabe, FS Lothar Voit, 1976, S. 205 (210); Albert von Mutius, Verfassungsrechtliche Vorgaben, StuGB 1977, S. 167 (172).

und damit ein wirksames Gegengewicht zu einer ständig wachsenden Zentralisierung der Planungsentscheidungen bilden (931).

931) Frido Wagener, System einer integrierten Entwicklungsplanung, 1974, S. 129 (138, 154, 158).

Damit würde auch den Erkenntnissen der Systemtheorie Rechnung getragen, wonach die Systemleitung von Politik und Verwaltung bestrebt sein muß, politische Konflikte zu reduzieren und sie - soweit wie möglich - bereits in den Subsystemen zu bindenden Entscheidungen verarbeiten zu lassen (932).

932) Vgl. dazu Frido Wagener, Integrierte Entwicklungsplanung, Eildienst LKT NW 1974, S. 112 (114); vgl. zur Komplexitätsreduktion und Systemklassifizierung Bernhard Stüer/Ulrich Lau, DÖV 1978, S. 544 (546).

Die Planungen der unteren Ebenen sollten daher auch nur durch eine Teilharmonisierung in einer Art "Abfärbungsprozeß" in die Gesamtplanung der Zentrale einbezogen werden (933).

933) Frido Wagener, Beteiligung der kommunalen Seite an Planungsvorgängen auf Bundes- und Landesebene, KSDLKT Bd. 2, 1974, S. 81 (82); ders., Integrierte Entwicklungsplanung, Eildienst LKT NW 1974, S. 112 (114).

Mit diesen Überlegungen verbindet sich die Forderung, der ständig intensiver werdenden vertikalen Politikverflechtung tung (934)

934) Sie wird vielfach als "Resortkumpanei" bezeichnet, vgl. d. Nachw. in Fnte. sowie Georg Christoph von Unruh, Bürgerschaftliche Verwaltung im Kreis, Der Landkreis 1976, S. 254 (259); Frido Wagener, System einer integrierten Entwicklungsplanung, 1974, S. 129 (134); ders., Planung bei Stagnation, Eildienst LKT NW 1975, S. 163; ders., Gemeinsame Rahmenplanung und Investitionsfinanzierung, DÖV 1977, S. 587.

entgegenzuwirken, die mit einer angeblich verbesserten Entscheidungsqualität, mit der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse sowie mit angeblichen gesamtstaatlichen Interessen begründet wird (935).

935) Vgl. dazu Frido Wagener, Die rheinland-pfälzischen Landkreise im Gefüge der Gesamtverwaltung, Der Landkreis 1977, S. 13 (14).

Der Nachteil dieser Politikverflechtung besteht nicht nur in einer mangelnden Flexibilität und Anpassungsfähigkeit der einzelnen Ebenen bei Änderung der für die Entscheidung wesentlichen Sachverhalte, die bis zu einem Immobilismus der unteren Ebenen führen kann, es entsteht auch eine Konfliktüberladungsgefahr der Spitze und - was aus der Sicht der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie noch bedenklicher erscheint - eine weitere Einbindung der unteren Ebenen in den Gestaltungswillen der Zentrale, wodurch der Entscheidungsraum der kommunalen Selbstverwaltung eine weitere Einengung erfährt (936).

936) Frido Wagener, Die rheinland-pfälzischen Landkreise im Gefüge der Gesamtverwaltung, Der Landkreis 1977, S. 13: "Ich möchte Sie allergisch machen gegenüber so freundlichen Worten wie: 'Gemeinschaftsaufgaben', 'kommunaler Föderalismus', 'staatlich-kommunale Zusammenarbeit', 'Verbundverwaltung', 'positive Koordination' oder 'kommunale Mitwirkung an höherstufigen Entscheidungsprozessen' und was es da sonst noch Schönes gibt. Man kann das auch alles nennen: 'vertikale Ressortkumpanei', 'Komplementärföderalismus', 'Komplementärfinanzierung', 'imperialistische Fachaufgabenerfüllung', 'Zaunlatten-Föderalismus', 'Mischverwaltung', 'Mischfinanzierung', 'Herrschaft des goldenen Zügels', 'Verantwortungs-Verwischung' und 'Entpolitisierung durch vertikale bürokratische Abstimmung'".

5. Festhalten an der grundsätzlichen Abgrenzbarkeit der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft

Bei aller Verwobenheit von Staat und kommunaler Selbstverwaltung (937)

937) Peter Badura, Entwicklungsplanung und gemeindliche Selbstverwaltung, FS Werner Weber, 1974, S. 911 (930); Günther Baldauf, Verdrängung der Selbstverwaltung durch Bezirksplanungsräte?, StuGR 1975, S. 54 (55); Heinz W. Korte, Die Aufgabenverteilung zwischen Gemeinde und Staat, VerwArch. Bd. 61 (1970), S. 3 (46); Georg Christoph von Unruh, Gemeinderecht 1976, S. 82 (101); ders., Wodurch unterscheiden sich kommunale von staatlichen Angelegenheiten?, DÖV 1977, S. 467 (468).

und auch innerhalb des kommunalen Bereichs besonders zwischen Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden (938),

938) Vgl. etwa BVerfG, B. v. 21. 5. 1968 - 2 BvL 2/61 - BVerfGE 23, S. 353 (368); Wolfgang Andriske, Aufgabenneuverteilung im Kreis, 1978, S. 84, 186; Franz-Ludwig Knemeyer, Dezentralisation als Mittel vertikaler Gewaltenteilung überholt?, DVBl. 1976, S. 380 (383).

bei denen es durchaus überlagernde Zuständigkeiten geben kann (939),

939) Friedrich E. Schnapp, Zuständigkeitsverteilung zwischen Kreis und kreisangehörigen Gemeinden, 1973, S. 30; Werner Weber, Selbstverwaltungskörperschaften in der Rechtsprechung des BVerfG, FG BVerfG Bd. 2, 1976, S. 331 (340) m. Hinweis auf BVerfGE 23, S. 368.

ist der Begriff der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, der in der Verfassung vorgegeben ist (940),

940) Darauf weist auch Rolf Wiese, Zur Entwicklungsplanung im Kreis, Der Städtetag 1974, S. 536 (537) hin.

auch heute noch als Abgrenzungskriterium zwischen Staats- und Selbstverwaltung einerseits und zwischen Gemeinden und Kreisen andererseits tragfähig (941).

941) Vgl. etwa Hoffmann, Die schleichende Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltung, StuGB 1977, S. 132 (133); Erich Rehn, Kritische Bemerkungen zum "Kreisstufenbericht", StuGB 1977, S. 98 (99); Erwin Schleberger, Die Funktion der Kreise nach der kommunalen Gebietsreform, SDStT H. 31 (1975), S. 97 (101); Konrad Ullrich, Zur

Fehlerhaftigkeit des sog. funktionalen Selbstverwaltungsverständnisses, StuGB 1977, S. 102 (109); ders., Kritik am sog. funktionalen Selbstverwaltungsverständnis, DÖV 1978, S. 73 (76); Rolf Wiese, Zur Entwicklungsplanung im Kreis, Der Städtetag 1974, S. 536 (537); ders., Die großen kreisangehörigen Städte in der Funktionalreform, NSDStT H. 31, 1975, S. 79 (86, 88).

Im Blick auf die Aufgabenabgrenzung zwischen Gemeinden und Kreisen versteht das BVerfG unter den Angelegenheiten des örtlichen Wirkungskreises solche Aufgaben, "die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf die örtliche Gemeinschaft einen spezifischen Bezug haben und von dieser örtlichen Gemeinschaft eigenverantwortlich und selbständig bewältigt werden können " (942).

942) BVerfG, Urt. v. 30. 7. 1958 - 2 BvG 1/58 - BVerfGE 8, S. 122 (123); vgl. zum Begriff der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft auch StGH Ba.-Wü., Urt. v. 8. 5. 1976 - GR 2, 8/75 - (Bräunlingen/Baden u. Hüfingen), ESVGH 26, S. 1 = DÖV 1976, S. 595 = NJW 1976, S. 2205; OVG Münster, Urt. v. 20. 10. 1965 III A 630/64 -, DVBl. 1966, S. 342; Urt. v. 26. 9. 1975 - IV A 464/72 - (Spielbank in Elten), DVBl. 1976, S. 395; Wolfgang Brückner, Die Organisationsgewalt des Staates im kommunalen Bereich, 1974, S. 128 m.w.Nachw. in Fnte. 2; Werner Hoppe, Gebietskörperschaft, 1958, S. 58; Gerhard Leibholz/Hans Justus Rinck, Art. 28 GG S. 589; Konrad Ullrich, Art. 28 Abs. 2 GG, Die niedersächsische Gemeinde 1976, S. 170 (172); Werner Weber, Selbstverwaltungskörperschaften in der Rechtsprechung des BVerfG, FS BVerfG Bd. 2, 1976, S. 331 (347).

Trotz eines stärker gewordenen Aufgabenwanderungsprozesses ist die Entörtlichung vormals gemeindlicher Aufgaben eher die Ausnahme geblieben (943).

943) So Konrad Ullrich, Kritik am sog. funktionalen Selbstverwaltungsverständnis, DÖV 1978, S. 73 (74).

Auch hat eine generelle Auflösung der örtlichen Gemeinschaft nicht stattgefunden (944).

944) So Konrad Ullrich, Kritik am sog. funktionalen Selbstverwaltungsverständnis, DÖV 1978, S. 74 (74 m.w.Nachw. in Fnte. 13 u. 14).

Kreise und Gemeinden haben trotz einer stärkeren Kooperation ihre Eigenständigkeit bewahrt (945).

945) Hans Albert Berkenhoff, Die kreisangehörige Stadt als Gemeinschaftsaufgabe, 1965, S. 28; ders., Die kreisangehörige Stadt in der neuen Wirklichkeit, Der Städtebund 1965, S. 241; ders., Orientierungsdaten der kreisangehörigen Stadt, Der Städtebund 1967, S. 225; ders., Wünsche der kreisangehörigen Städte an den Deutschen Bundestag, Der Städtebund 1970, S. 7; ders., Die kreisangehörige Stadt in der pluralistischen Verwaltung, Der Städtebund 1970, S. 117; ders., Die kreisangehörige Stadt im Gesellschaftsgefüge der Bundesrepublik, Der Städtebund 1972, S. 299.

Abgrenzungsschwierigkeiten im Einzelfall dürfen nicht dazu führen, die Unterscheidung der örtlichen und überörtlichen Angelegenheiten generell aufzugeben und damit die Aufgabenzuordnung in das freie Belieben des Gesetzgebers zu stellen (946).

946) So zutreffend Hans Albert Berkenhoff, Die Funktionalreform als Fortsetzung der Gebietsreform, StuGR 1975, S. 6 (9); ders., Gemeindepolitischer Aufbruch zur Funktionalreform, StuGR 1976, S. 400 (401); Gitz/Mahrenholz, Zur Funktionalreform in NW, StuGR 1975, S. 176; Hoffmann, Die schleichende Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltung, StuGB 1977, S. 132 (133); Franz-Ludwig Knemeyer, Die Funktionalreform als Fortsetzung der Gebietsreform, SDStuGB H. 22, 1975, S. 20, 32; ders., Dezentralisation als Mittel vertikaler Gewaltenteilung überholt?, DVBl. 1976, S. 380; Karl-Heinz Rothe, Zur Kritik an der Selbstverwaltung, Die demokratische Gemeinde 1974, S. 353 (355); Konrad Ullrich, Studie VB Rastede, 1974, S. 11.

Die Auslegung des Begriffs der örtlichen Gemeinschaft ist prinzipiell nicht schwieriger als die Bestimmung der Gründe des öffentlichen Wohls (947)

947) Vgl. dazu auch Peter M. Mombaur, Landesentwicklungsplanung, Infrastrukturplanung und Selbstverwaltung, StuGR 1978, S. 157 (160).

oder die Anwendung von anderen Generalklauseln auf komplexe Sachverhalte (948).

948) Ein Problem, das nicht auf das öffentliche Recht beschränkt ist, vgl. etwa zur Auslegung von Generalklauseln im Zivilrecht Helmut Kollosser, Der sittenwidrige Zechwechsel, JuS 1977, S. 513.

Neben dem Sprachgebrauch (959)

959) Jürgen Poeschel, Verband Großraum Braunschweig und kommunale Selbstverwaltung, DÖV 1977, S. 231 (232).

und einer Berücksichtigung historischer Entwicklungen (960)

960) Vgl. dazu Walter Cantner, Verfassungsrecht der Landkreise, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 409 (414, 419), der die gebräuchliche Wendung "der Landkreis verwaltet in seinem Gebiet unter eigener Verantwortung alle die Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden übersteigenden öffentlichen Aufgaben" als hinreichenden Schutz für die gemeindliche Selbstverwaltung bezeichnet; Karl-Heinz Rothe, Zur Kritik an der Selbstverwaltung, Die demokratische Gemeinde 1974, S. 353 (355), der auf die historisch-genossenschaftlich begründete Selbstverwaltung verweist.

können die vom OVG Münster (961)

961) OVG Münster, Urt. v. 20. 10. 1975 - III A 630/74 - DVBl. 1966, S. 342 m. Anm. Frido Wagener, S. 345; vgl. auch kritisch Friedrich E. Schapp, Zuständigkeitsverteilung zwischen Kreis und kreisangehörigem Raum, S. 12, 13, 15.

zur Abgrenzung herangezogenen Kriterien

- Subsidiaritätsprinzip (962)

962) Erich Becker, Selbstverwaltung als verfassungsrechtliche Grundlage, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 113 (126); Willi Blümel, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171 (236 m. w. Nachw. in Fnte. 325); Krischan Glaser, Das Subsidiaritätsprinzip, 1965, S. 1 ff; Gerd Graf, Gedanken zum Thema "Kreisentwicklungsplanung", NSDStT H. 31 1975, S. 71; Roman Herzog, Subsidiaritätsprinzip und Staatsverfassung, Der Staat Bd. 2 (1963), S. 199; Helmut Kalkbrenner, Die rechtliche Verbindlichkeit des Subsidiaritätsprinzips, FS Günther Küchenhoff, Bd. 2, 1972, S. 515 (539); Franz-Ludwig Knemeyer, Dezentralisation als Mittel vertikaler Gewaltenteilung überholt?, DVBl. 1976, S. 380 (383); Heinz W. Korte, Die Aufgabenverteilung zwischen Gemeinde und Staat unter besonderer Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips, VerwArch. Bd. 61 (1970), S. 3, 46 m.w.Nachw.; Kreisstufenbericht, Der Landkreis 1976, S. 278; Ingo Endrick Lankau, Zur Lage der Städte und Gemeinden im kreisangehörigen Raum, StuGB 1976, S. 112 (130); Theodor Maunz/Günter Dürig/Roman Herzog/Rupert Scholz, Art. 28 GG Rdn. 6 m.w.Nachw. in Fnte. 1; Albert von Mutius, Grundfälle zum Kommunalrecht, JuS 1977, S. 592 (596 m. w. Nachw. in Fnte. 60); ders., Verfassungsrechtliche Vorgaben, StuGB 1977, S. 167 (169, 171); Ernst Pappermann/Wolfgang Roters/Emil Vesper, Maßstäbe für die Funktionalreform im Kreis, 1976, S. 24 (ablehnend);

Hans Peters, Die kommunale Selbstverwaltung und das Subsidiaritätsprinzip, AfK Jg. 6 (1967), S. 5; Heinz Reiss, "Forderungen" der Landkreise?, StuGB 1977, S. 164 (165); ders., Landkreise und kreisangehörige Städte, StuGB 1978, S. 41 (43); Michael Ronellenfitsch, Zur Verfassungsmäßigkeit der Landkreisreform in Ba.-Wü., DÖV 1972, S. 191 (196), der die Geltungskraft des Subsidiaritätsprinzips nur als Erklärungsmöglichkeit, nicht als verfassungsrechtlich verbürgtes Prinzip bezeichnet; Karl-Heinz Rothe, Die Aufgaben der kreisangehörigen Gemeinden und der Kreise nach der Gebietsreform, StuGB 1974, S. 4 (6 m.w.Nachw. in Fnte. 40); ablehnend Ulrich Scheuner, Zur Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung, AfK Jg. 12 (1973), S. 1 (25 m.w.Nachw. in Fnte. 65); ebenfalls kritisch Friedrich E. Schnapp, Zuständigkeitsverteilung zwischen Kreis und kreisangehörigen Gemeinden, 1973, S. 13; positiv Konrad Ullrich, Studie VB Rastede, 1974, S. 9 mit einer Aufzählung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft; ders., Nochmals: Art. 28 GG und Aufgabenverteilung zwischen Selbstverwaltungskörperschaften, SKV 1976, S. 334 (335); Georg Christoph von Unruh, Die Einrichtung der kommunalen Selbstverwaltung als staatspolitische Aufgabe, DVBl. 1973, S. 1 (8), der aus dem Subsidiaritätsprinzip lediglich ableitet, daß jede Angelegenheit in demjenigen Bereich entschieden und vollzogen werden muß, "wo sie ihrer Tragweite entsprechend am zweckmäßigsten und mit dem höchsten Maße einer echten personalen Verantwortlichkeit" erledigt werden kann; vgl. zur Subsidiarität im Bund-Länder-Verhältnis Karl Thieme, Politeia I 1949, S.11.

- Prioritätsprinzip (963),

963) Konrad Ullrich, Art. 28 Abs. 2 GG, Die niedersächsische Gemeinde 1976, S. 170 (173), der daraus den Grundsatz ableitet, daß die Gemeinde bei allen örtlichen Angelegenheiten das Recht des ersten Zugriffs gegenüber dem Kreis habe; vgl. kritisch Frido Wagener, Anm. zu OVG Münster, Urt. v. 20. 10. 1965, DVBl. 1966, S.342 (345).

- Regionalprinzip (964) und

964) Vgl. dazu OVG Münster, DVBl. 1966, S. 342 (344); kritisch dazu Friedrich E. Schnapp, Zuständigkeitsverteilung zwischen Kreis und kreisangehörigen Gemeinden, 1973, S. 13; Frido Wagener, Anm. zu OVG Münster, DVBl. 1966, S. 342 (345, 346).

- Ausgleichsfunktion des Kreises (965)

965) So OVG Münster, DVBl. 1966, S.342 (344); vgl. auch Rolf Wiese, Problem der Funktionalreform im Kreis, SKV 1975, S. 226 (227).

Entscheidungshilfe geben. Auch in der Verwaltungswissenschaft entwickelte Funktionsgrößen (966)

966) Vgl. dazu Frido Wagener, Zur zukünftigen Aufagbenstellung und Bedeutung der Kreise, DÖV 1976, S. 253.

für den räumlichen Zuschnitt von Gemeinden und Kreisen können herangezogen werden, wobei die von der Zentralitätstheorie vorgenommene Klassifizierung von Gemeinden mit unterschiedlichen Zentralitätsstufen (Unterzentrum, Mittelzentrum, Oberzentrum, Großzentrum) (967)

967) Hans-Jürgen von der Heide, Nahbereich und Fernbereich von zentralen Orten, Der Landkreis 1967, S. 211 (214); Heinrich Siedentopf, Leistungs- und Gestaltungsauftrag der Kreise unter dem GG, Der Landkreis 1974, S. 352 (353); Hans Christoph von Unruh, Die Einrichtung der kommunalen Selbstverwaltung als staatspolitische Aufgabe, DVBl. 1973, S. 1 mit Hinweis auf Walter Christaller, Die zentralen Orte in Süddeutschland, 1933, S. 23; Georg Christoph von Unruh, Die kommunale Selbstverwaltung im GG, FS Hans Ulrich Scupin, 1973, S. 391 (412). Auch in den Gesetzentwürfen zur Neugliederung in NW ist die Abgrenzung örtlich/überörtlich aufrechterhalten worden. Als Ziel werden Kreise angestrebt, "die als überörtliche Gebietskörperschaften und Gemeindeverbände den örtlichen Bezug zu den - durch die Gebietsreform vergrößerten - Gemeinden nicht verlieren und ergänzende Funktionen für ihre kreisangehörigen Gemeinden übernehmen können", so die allgemeinen Grundsätze, vgl. etwa Landesregierung NW, Entwurf eines Gesetzes zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise im Neugliederungsraum Münster/Hamm, 1973, S. 61 ff.

weitere Anhaltspunkte für eine nach Größenklassen differenzierte (968)

968) Günter Püttner, Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, DÖV 1977, S. 472 (473); Konrad Ullrich, Art. 28 Abs. 2 GG, Die niedersächsische Gemeinde 1976, S. 170 (172).

Bestimmung von Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft bietet.

Die früher ausschließlich nach raumbezogenen Kriterien mögliche Abgrenzung ist damit einer eher abwägenden (969)

969) Vgl. auch VerfGH Saarl., Urt. v. 18. 12. 1974 - Lv 7/74 - (Stadtverband Saarbrücken), AfK Jg. 15 (1976), S. 85 (103); Konrad Ullrich, Nochmals: Art. 28 GG und Aufgabenverteilung zwischen Selbstverwaltungskörper-

schaften, SKV 1976, S. 334; Frido Wagener, Die Städte im Landkreis, 1955, S. 230.

verschiedene Maßstäbe und Gesichtspunkte berücksichtigenden typologischen (970)

970) Gitz/Mahrenholz, Zur Funktionalreform in NW, StuGR 1975, S. 176 (177); Klaus Stern, Staatsrecht I, 1977, S. 293 (308); Frido Wagener, Die Städte im Landkreis 1955, S. 232; vgl. auch die Kleine Anfrage des Landtagsabgeordneten Pieper, LT-Drs. 7/2330 u. 7/2331, StuGR 1973, S. 78.

Zuordnung gewichen, wobei neben den Maßstäben der Leistungsfähigkeit (971),

971) Heinz W. Korte, Die Aufgabenverteilung zwischen Gemeinde und Staat, VerwArch. Bd. 61 (1970), S. 3 (46, 50).

der Wirtschafts-, Verwaltungs- und Finanzkraft (972)

972) Heinz Reiss, "Forderungen" der Landkreise?, StuGB 1977, S. 164 (165); Deutscher Städte- und Gemeindebund, Stärkung der gemeindlichen Selbstverwaltung im Kreis, StuGB 1975, S. 107; Konrad Ullrich, Studie VB Rastede, 1974, S. 10; ders., Kritik am sog. funktionalen Selbstverwaltungsverständnis, DÖV 1978, S. 73; Georg Christoph von Unruh, Gemeinderecht, 1976, S. 82 (92); Rolf Wiese, Probleme der Funktionalreform im Kreis, SKV 1975, S. 226 (228).

auch Aspekte wie Orts- und Objektnähe, Informations- und Teilhaberechte der Bevölkerung, Integrationschancen (973)

973) Albert von Mutius, Verfassungsrechtliche Vorgaben, StuGB 1977, S. 167 (172).

sowie gemeinsame Interessen- und Zweckidentität (974)

974) Georg Christoph von Unruh, FS Hans Ulrich Scupin, 1973, S. 391 (412).

für die Abgrenzung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft herangezogen werden können.

Auch Beispiele in der Rechtsprechung (975)

975) BVerfG, Urt. v. 30. 7. 1958 - 2 BvG 1/58 - (Atombewaffnung), BVerfGE 8, S. 122 (133), wonach die Gemeinde die ihr gesetzten rechtlichen Schranken überschreitet, wenn

sie "zu allgemeinen, überörtlichen, vielleicht hochpolitischen Fragen Resolutionen verfaßt oder für oder gegen eine Politik Stellung nimmt, die sie nicht als einzelne Gemeinde besonders betrifft, sondern der Allgemeinheit eine Last aufbürdet oder sie allgemeinen Gefahren aussetzt. Jedenfalls gehört die Stellungnahme zur Frage der Ausrüstung der Bundeswehr nicht zu den Angelegenheiten des örtlichen Wirkungskreises", vgl. ferner OVG Münster, Urt. v. 26. 9. 1975 - IV A 464/72 - (Spielbank in Elten), DVBl. 1976, S. 395 (396), wonach die Erteilung einer Konzession für eine Spielbank im Lande NW keine Angelegenheit des örtlichen Wirkungskreises ist, da sie von der örtlichen Gemeinschaft nicht eigenverantwortlich und selbständig bewältigt werden kann; vgl. auch BVerfG, B. v. 10. 6. 1969 - 2 BvR 480/61 - BVerfGE 26, S. 172 (181); B. v. 24. 6. 1969 - 2 BvR 446/74 - (Anschluß einer Gemeinde an einen Schulzweckverband), BVerfGE 26, S. 228 (237); Konrad Ullrich, Studie VB Rastede, 1974, S. 9, der im Anschluß an das BVerfG zu den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft rechnet: die räumliche Ordnung und Gestaltung des örtlichen Bereichs, die Erschließung von Wohngebäuden mit Zuwegungen, Wasser, Energie und Entwässerung, die Straßenverbindung zwischen Ortsteilen und innerhalb der Ortsteile, Kindergärten und allgemeinbildende Schulen für die Kinder und Jugendlichen, die wegen ihres Alters noch eng an das Elternhaus gebunden sind, Sportstätten, Freizeiteinrichtungen, Feuerschutz und anderen Hilfseinrichtungen, gemeindebezogene Teile der Wirtschaftsförderung und Förderung zur Schaffung von Arbeitsplätzen, bereichsspezifische Versorgung für Unter-, Mittel- und Oberzentren sowie die für die Gemeindeeinwohner erforderlichen sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Einrichtungen; vgl. zur Kindergartenträgerschaft als gemeindliche Aufgabe Christoph-Friedrich Menger, VerwArch. Bd. 68 (1977), S. 38[illegible].

können Argumentationshilfe leisten, wobei im Zweifel zugunsten der Allzuständigkeit der Gemeinden entschieden werden sollte (976)

976) So Heinz Reiss, Landkreise und kreisangehörige Städte und Gemeinden, StuGB 1978, S. 41 (43).

zumal durch die Gebietsreform die früher vielfach verlorengegangene Identität von örtlicher Gemeinschaft und kommunalen Grenzen durch großräumigere Einheiten teilweise wieder hergestellt werden konnte (977).

977) So Deutscher Städtetag, Grundsätze zur Funktionalreform im Kreis, Der Städtetag 1975, S. 91 (92); Müller, Die Funktionalreform als Fortsetzung der Gebietsreform, SDStuGB H. 23, 1975, S. 14 (15); Günter Püttner, Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, DÖV 1977, S. 472 (473); Konrad Ullrich, Zur Fehlerhaftigkeit des sog. funktionalen Selbstverwaltungsverständnisses, StuGB 1977, S. 102 (104).

6. Verhinderung weiterer desintegrierender Entwicklungen

Eine weitere Forderung zur Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung muß darauf gerichtet sein, weiteren desintegrierenden Entwicklungen entgegenzuwirken und dabei besonders den Gefahren zu begegnen, die sich aus einer Überbetonung des Prinzips der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse für den kommunalen Raum ergeben (978).

978) Vgl. Peter H. Krämer, Die bürgerschaftliche Selbstverwaltung unter den Notwendigkeiten des egalitären Sozialstaats, 1970, S. 1 ff; Peter M. Mombaur, Landesentwicklungsplanung, Infrastrukturplanung und Selbstverwaltung, StuGR 1978, S. 157 (160); Ernst Pappermann, Professorengespräch 1974, DVBl. 1975, S. 26 (27); Heinrich Siedentopf, Stand und Zukunft der gemeindlichen Selbstverwaltung, StuGB 1975, S. 272 (276); Konrad Ullrich, Zur Fehlerhaftigkeit des sog. funktionalen Selbstverwaltungsverständnisses, StuGB 1977, S. 102 (104); ders., Kritik am sog. funktionalen Selbstverwaltungsverständnis, DÖV 1978, S. 73 (75) sowie die Nachw. in den f. Fnten.

Bei aller Anerkennung des Bestrebens, Benachteiligungen abzubauen und damit grundrechtlichen Verbürgungen, dem allgemeinen Gleichheitssatz, dem Sozialsstaatsprinzip und einem allgemeinen Konstruktionsprinzip der Verfassung Rechnung zu tragen (979),

979) Fritz Ossenbühl, Die verfassungsrechtliche Bedeutung des Postulats nach gleichwertigen Lebensverhältnissen für Raumordnung und Landesentwicklungspolitik, Eildienst LKT NW 1977, S. 177 (180).

darf die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse nicht in eine Gleichheit im Sinne einer Identität der Lebensbedingungen umschlagen und zu einer Einebnung unterschiedlicher Traditionen durch uniformes Dienstleistungsangebot führen (980).

980) Fritz Ossenbühl, Die verfassungsrechtliche Bedeutung des Postulats nach gleichwertigen Lebensverhältnissen für Raumordnung und Landesentwicklungspolitik, Eildienst LKT NW 1977, S. 177 (181); Heinz Reiss, Landkreise und kreisangehörige Städte, StuGB 1978, S. 41 (43); Heinrich Siedentopf, Stand und Zukunft der gemeindlichen Selbstverwaltung, StuGB 1975, S. 272 (276) sowie die Nachw. in Fnte. 978.

IV.

Ablehnung des funktionalen Selbstverwaltungsverständnisses auch in Gesetzgebung und Rechtsprechung

Es liegt auf der Hand, daß sich das funktionale Selbstverwaltungsverständnis mit diesen aus Art. 28 Abs. 2 GG ableitbaren Forderungen zur Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung nicht verträgt. Das mit der vielleicht etwas unglücklichen Wortschöpfung (981)

981) Vgl. dazu Konrad Ullrich, Nochmals: Art. 28 GG und Aufgabenverteilung zwischen Selbstverwaltungskörperschaften, SKV 1976, S. 334 (335).

"funktionales Selbstverwaltungsverständnis" beschriebene Modell beruht auf einer Überdehnung des Verbundgedankens (982)

982) Heinrich Siedentopf, Gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie im Verhältnis zur Raumordnung und Landesplanung, 1977, S. 35. Trotz enger Verflechtungen zwischen verschiedenen Verwaltungsträgern sind eigenständige Rechtspositionen, die auch gegeneinander gerichtlich ausgetragen werden, möglich, vgl. dazu Dieter Blumenwitz, Typische Konflikte zwischen Verwaltungsträgern und ihre Regelung im deutschen Verwaltungsrecht, AöR Bd. 96 (1971), S. 161.

und setzt entweder eine Neuformulierung des Art. 28 GG voraus (983)

983) So Wolfgang Roters, Kommunale Mitwirkung an höherstufigen Entscheidungsprozessen, 1975, S. 35; ablehnend dazu Franz-Ludwig Knemeyer, Dezentralisation als Mittel vertikaler Gewaltenteilung überholt?, DVBl. 1976, S. 380 (381); Wilhelm Loschelder, Buchbesprechung zu Wolfgang Roters, DÖV 1976, S. 500 (501); Heinrich Siedentopf, Gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie im Verhältnis zur Raumordnung und Landesplanung, 1977, S. 35.

oder läßt sich verfassungsrechtlich nur halten, wenn man der Selbstverwaltungsgarantie eine völlig neue Bedeutung verleiht und damit den Inhalt des Grundgesetzes ähnlich wie den eines Grundbuchs für änderungsfähig hält (984).

984) Vor dieser Hypostasierung warnt ausdrücklich Norbert Achterberg, Parlamentsreform - Themen und Thesen, DÖV 1975, S. 833.

Das funktionale Selbstverwaltungsverständnis ist deshalb auch bisher weder von der Gesetzgebung noch von der Rechtsprechung anerkannt worden (985).

985) Eine ausdrückliche Entscheidung des BVerfG steht noch aus. Der Versuch, in dem verfassungsgerichtlichen Verfahren der Gemeindes Rastede - 2 BvR 826/74 - eine Klärung herbeizuführen, ist im ersten Anlauf gescheitert; vgl. zu diesem Verfahren Gemeinde Rastede, Verfassungsbeschwerde an das BVerfG v. 29. 11. 1974; Konrad Ullrich, Studie VB Rastede, 1974; Edzard Schmidt-Jortzig, Gutachten VB Rastede, 1975; Günter Püttner, Stellungnahme VB Rastede, 1975; Heinrich Siedentopf, Stellungnahme VB Rastede, 1975; vgl. zum Ausgang des Verfahrens Edzard Schmidt-Jortzig, Judizielle Einschränkungen der Kommunalverfassungsbeschwerde, SKV 1976, S. 365.

1. Verwaltungsverbund

Der von der Projektgruppe beim Innenministerium NW erarbeitete Kreiszuständigkeitsbericht (986)

986) Auszugsweise abgedruckt Eildienst LKT NW 1975, S. 79.

schlug einen Verwaltungsverbund vor, der die "arbeitsteilige Mithilfe der Gemeinden im Rahmen einer beim Kreis angesiedelten Zuständigkeit als echte eigene Dauerfunktion der Gemeinde" vorsah und die Gemeinde "zu einer Art geborener Außenstelle des Kreises" gemacht hätte (987).

987) So der Kreiszuständigkeitsbericht, Eildienst LKT NW 1975, S. 79.

Dieses Verbundmodell ist aus verfassungsrechtlichen aber auch aus verfassungspolitischen und verwaltungsmäßigen Gründen abgelehnt worden (988).

988) Heinz Köstering, Ziele, Konzepte und Grenzen einer Funktionalreform in NW, SKV 1977, S. 193 (198).

Es hätte zu einer Verbund- und Mischverwaltung geführt, die für einen eigenständigen gemeindlichen Entscheidungsraum

herkömmlicher Art nur noch wenig Platz gelassen hätte (989).

989) Hans Albert Berkenhoff, Die Funktionalreform als Fortsetzung der Gebietsreform, StuGR 1975, S. 6 (9); Deutscher Städtetag, Grundsätze zur Funktionalreform im Kreis, Der Städtetag 1975, S. 91; vgl. auch Ernst Pappermann/Wolfgang Roters/Emil Vesper, Maßstäbe für die Funktionalreform im Kreis, 1976, S. 54; Günter Püttner, Stellung und Aufgaben der Kreise nach der Gebietsreform, Eildienst LKT NW 1975, S. 226 (230); Hans Christian Vollert, Die Kreise und 'ihre' Städte, KPBl. 1975, S. 757; zustimmend zum Verbundmodell des Kreiszuständigkeitsberichtes Wolfgang Andriske, Aufgabenneuverteilung im Kreis, 1978, S. 280; Günter Seele, Aktuelle Abgrenzungsprobleme, Der Landkreis 1976, S. 369 (377).

2. Zentralgemeindesystem

Auch das von Heinz Köstering (990)

990) Zentralgemeinden im kreisangehörigen Raum?, StuGR 1975, S. 357.

für NW vorgestellte Zentralgemeindesystem ist nicht verwirklicht worden. Nach diesem Modell sollte aus einer Gruppe von kreisangehörigen Gemeinden ein Verwaltungsverbund gebildet und Gemeinden des Typs B und ihre umliegenden Gemeinden des Typs A zu einer Größenordnung von über 50.000 E zusammengefaßt werden. Die Verwaltung der B-Gemeinden sollte dabei als Zentralgemeinde Auftragsangelegenheiten und Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung für die A-Gemeinden ihres mittelzentralen Versorgungsraumes übernehmen.

Neben politischen und verwaltungsorganisatorischen Gründen (991)

991) Vgl. dazu Wolfgang Andriske, Aufgabenneuverteilung im Kreis, S. 280; Heinz Köstering, Zentralgemeinden im kreisangehörigen Raum?, StuGR 1975, S. 357 (359 - 362).

sind gegen dieses Modell auch erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken vorzubringen, die neben der Ablehnung des Verbundgedankens besonders gegen die Übertragung eines erheblichen Anteils der bisher von den Gemeinden wahrgenommenen Aufgaben gerichtet sind (992).

992) Vgl. dazu bereits Heinz Köstering, Zentralgemeinden im kreisangehörigen Raum?, StuGR 1975, S. 357 (359); Otto Schweins, Zentralgemeinden im kreisangehörigen Raum?, StuGR 1976, S. 8 (9).

Auch steht das Modell im Widerspruch zu der Forderung nach einer möglichst ortsnahen, integrationsfördernden Selbstverwaltung (993).

993) So Ernst Pappermann/Wolfgang Roters/Emil Vesper, Maßstäbe für die Funktionalreform im Kreis, 1976, S. 8, 53.

Das Zentralgemeindesystem würde das kommunale Organisations- und Verfassungsrecht erneut um eine künstliche Variante bereichern und die Grundidee, die hinter dem Verfassungstyp Kreis steht, tangieren (994).

994) Frido Wagener, Zur zukünftigen Aufgabenstellung und Bedeutung der Kreise, DÖV 1976, S. 253 (259).

3. Die Rechtsprechung des StGH Ba.-Wü. und des VerfGH Saarl. zum Rechtsschutz auch im kommunalen Innenbereich

Das funktionale Selbstverwaltungsverständnis hat auch in der Rechtsprechung der Staats- und Verfassungsgerichtshöfe bisher keine Anerkennung erfahren. Besonders die Entscheidungen des StGH Ba.-Wü. und des VerfGH Saarl. lassen erkennen, daß die Rechtsprechung an einem Rechtsschutz auch im kommunalen Innenbereich festhält und damit einer Hauptthese des funktionalen Selbstverwaltungsverständnisses entgegentritt (995).

995) Vgl. dazu StGH Ba.-Wü., Urt. v. 8. 5. 1976 - GR 2, 8/75, (Bräunlingen/Baden u. Hüfingen), ESVGH 26, S. 1 = DÖV 1976, S. 595 = NJW 1976, S. 2205; Urt. v. 4. 6. 1976 - GR 3/75 - (Murg), ESVGH 26, S. 129 = DÖV 1976, S. 599 (602) = NJW 1976, S. 2205 m. Anm. Dieter Schimanke, DÖV 1976, S. 603; Urt. v. 1. 7. 1976 - GR 9/75 - (Immendingen/Donau), A.U., S. 32 (38); Urt. v. 24.3.1977 - GR 5/76, 6/76 - (Übertragung der Abfallbeseitigung auf Landkreise), BWVPr. 1978, S. 33 (35); VerfGH Saarl., Urt. v. 18. 12. 1974 - Lv 7/74 - (Stadtverband Saarbrücken), AfK Jg. 15 (1976), S. 85; vgl. auch Hans Schäfer, Gebietsreform - Verbandsgemeindeordnung - Funktionalreform, AfK Jg. 8 (1969), S. 249 (260).

§ 7

Die verschiedenen Abstufungen der kommunalen Selbstverwaltung und deren Abgrenzung

Mit der Ablehnung des funktionalen Selbstverwaltungsverständnisses und der grundsätzlichen Eröffnung einer Rechtsschutzmöglichkeit für Gemeinden und Gemeindeverbände auch bei Aufgabenreformen im kommunalen Innenbereich sind die Voraussetzungen dafür geschaffen, einzelne verfassungsrechtliche Maßstäbe für die Kontrolle dieses Teils der Funktionalreform zu entwickeln.

I.

Die Abstufungen der kommunalen Aufgabengarantie in Art. 28 GG

Die Frage, welchen Schutz eine kommunale Selbstverwaltungskörperschaft gegenüber Eingriffen in ihren Aufgabenbestand genießen, ist unter Beachtung von Art. 28 Abs. 2 GG zu beantworten. Da sich der Gehalt dieser Vorschrift nicht unmittelbar durch den Wortlaut erschließt, sind Bedeutung und Umfang der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie im Blick auf den Aufgabenschutz durch Auslegung zu ermitteln. Rechtsprechung und Literatur haben bei dieser Auslegung die folgenden Abstufungen der kommunalen Selbstverwaltung herausgearbeitet (996):

996) StGH Ba.-Wü., Urt. v. 14. 2. 1975 - GR 11/74 - (Neureut), ESVGH 25, S. 1 = DÖV 1975, S. 385; Urt. v. 8. 5. 1976 - GR 2, 8/75 - (Bräunlingen/ Baden u. Hüfingen), ESVGH 26, S. 1 = DÖV 1976, S. 595 = NJW 1976, S. 2205; Urt. v. 4. 6. 1976 - GR 3/75 - DÖV 1976, S. 599 m. Anm. Dieter Schimanke, S. 603; VGH Saarl., Urt. v. 11. 10. 1974 - Lv 7/74 - AS 14 (1977), S. 145 = Eildienst LKT NW 1975, S. 42 abgedruckt bei Franz-Ludwig Knemeyer, Grundsatzentscheidungen zur Einkreisung kreisfreier Städte, AfK Jg. 15 (1976), S. 85; Hans Albert Berkenhoff, Gemeindepolitischer Aufbruch zur Funktionalreform, StuGR 1976, S. 400; Wolfgang Brückner, Die Organisationsgewalt des Staates im kommunalen Bereich, 1974, S. 137; Hans Hermann Dehmel. Übertragender Wirkungskreis, 1970, S. 50 u. 54; Dietrich Jesch, Rechtsstellung und Rechtsschutz der Gemeinden bei der Wahrnehmung 'staatlicher' Aufgaben, DÖV 1960, S. 739; Gerhard Leibholz, Das Prinzip der Selbstverwaltung und der Art. 28 Abs. 2 GG, DVBl. 1973, 715; Günter Püttner, Stellungnahme VB Rastede, S. 8 u. 12; Wolfgang Roters, Art. 28 GG S. 173 (203); Edzard Schmidt-Jortzig, Gutachten VB Rastede, S. 7; ders., Zur Verfassungsmäßigkeit von Kreisumlagesätzen, 1977; Herbert Scholtissek, Verfassungsprobleme zur Eingemeindung, DVBl. 1978, S. 825 (828); Heinrich Siedentopf, Zu den Grenzen neuer kommunalverfassungsrechtlicher Organisationsformen, Die Verwaltung Bd. (1971), S. 279; ders., Stellungnahme VB Rastede, 1975, S. 38; Klaus Stern, Die verfassungsrechtliche Position der kommunalen Gebietskörperschaften in der Elektrizitätsversorgung, 1966, S. 47; ders., Art. 28 GG Rdn. 122; Werner Weber, Die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung, 1967, S. 31.

- Im Inneren der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie liegt ein unantastbarer Kernbereich, den der Gesetzgeber bei seinen Reformmaßnahmen in jedem Fall zu respektieren hat.

- Dieser Kern wird von einem äußeren Bereich der kommunalen Selbstverwaltung umschlossen, in den der Gesetzgeber zwar eingreifen darf, aber nur unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsprinzips, des Gemeinwohlvorbehaltes und des Abwägungsgebotes.

- Außerhalb der eigentlichen Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung liegt ein staatlicher Bereich, in den der Gesetzgeber weitgehend nach Belieben eingreifen darf.

Graphisch stellt sich die kommunale Selbstverwaltungsgarantie hinsichtlich ihrer gesetzlichen Disponibilität damit als das Bild von konzentrischen Kreisen dar, deren innerer Kern unantastbar ist, deren mittlerer Bereich unter bestimmten Voraussetzungen zur gesetzgeberischen Disposition steht, während der äußere (staatliche) Bereich weitgehend schrankenlos der gesetzgeberischen Regelungsmacht offensteht (997).

997) Vgl. dazu Hans Albert Berkenhoff, Gemeindepolitischer Aufbruch zur Funktionalreform, StuGR 1976, S. 400 (404), der diese Aufgaben-Stufengarantie mit den konzentrischen Ringen eines Baumquerschnitts vergleicht; Wolfgang Brückner, Die Organisationsgewalt des Staates im kommunalen Bereich, 1974, S. 137; Dietrich Jesch, Rechtsstellung und Rechtsschutz der Gemeinden bei der Wahrung 'staatlicher' Aufgaben, DÖV 1960, S. 739; Edzard Schmidt-Jortzig, Gutachten VB Rastede, 1975, S. 7; vgl. zur ähnlichen Struktur der Sozialstaatsklausel, Klaus-Albert Gerstenmaier, Die Sozialstaatsklausel des GG, 1975, S. 82, 98.

II.

Die verschiedenen Aufgaben der Träger kommunaler Selbstverwaltung

Um eine Einordnung der Aufgaben in dieses abgestufte Aufgabenschutzsystem der Art. 28 Abs. 2 GG vornehmen zu können, ist zunächst ein Überblick über die verschiedenen Aufgaben zu geben, die von den Trägern der kommunalen Selbstverwaltung wahrgenommen

werden. Es lassen sich dabei folgende Aufgabengruppen unterscheiden (998):

998) Vgl. zu dieser Systematik Erich Becker, Selbstverwaltung als verfassungsrechtliche Grundlage, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 113 (131); Willi Blümel, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171 (209 m.w.Nachw. in Fnte. 172); Joachim Burmeister, Verfassungstheoretische Neukonzeption der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, 1977, S. 14 ff, 20 ff, 24; Wolfgang Brückner, Die Organisationsgewalt des Staates im kommunalen Bereich, 1974, S. 123; Walter Cantner, Verfassungsrecht der Landkreise, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 409, 419, 425, 426; Hans Hermann Dehmel, Übertragener Wirkungskreis, 1970, S. 85 mit Hinweis auf das dualistische und monistische System; Theo Fischer, Umweltschutz - eine kommunale Aufgabe, NSDStT H. 31, 1975, S. 125; Rolf Grawert, Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, VVDStRL Bd. 36, (1978), S. 277 (278 m.w.Nachw. in Fnte. 1); Friedrich Halstenberg, Das Beispiel des SVR, Die Verwaltungsregion, 1967, S. 35 (39), der die Herausarbeitung verwaltungswissenschaftlicher Prinzipien für die Abgrenzung von Staats- und Selbstverwaltungsaufgaben für erstrebenswert hält; Burkhard Hirsch, Regierungserklärung zur Funktionalreform, Eildienst LKT NW 1976, S. 25 (27); Franz-Ludwig Knemeyer, Funktionen der Aufgabenzuweisungsnormen in Abgrenzung zu den Befugnisnormen, DÖV 1978, S. 11; Eberhard Laux, Der Kreis, Bd. 1, 1972, S. 93 (104, 107); Peter Lerche, Die Gemeinden in Staat und Gesellschaft als Verfassungsproblem, 1965, S. 9; Egbert Möcklinghoff, Funktionalreform nach der kommunalen Neugliederung, StuGR 1973, S. 350 (351); Albert von Mutius, Grundfälle zum Kommunalrecht, JuS 1978, S. 28 (29), vgl. dort auch zur Unterscheidung von Existenzaufgaben und Zweckaufgaben; Ernst Pappermann/Wolfgang Roters/Emil Vesper, Maßstäbe für die Funktionalreform im Kreis, 1976, S. 9; VB Rastede, S. 20; Friedrich Schäfer, Entspricht unsere Verfassungsordnung dem Wandel der kommunalen Selbstverwaltung?, Die demokratische Gemeinde 1974, S. 1049 (1050); Friedirch E. Schnapp, Zuständigkeitsverteilung zwischen Kreis und kreisangehörigen Gemeinden, 1973, S. 1; Klaus Stern, Staatsrecht I, 1977, S. 293 (321); Georg Christoph von Unruh, Gemeinderecht 1976, S. 82 (102 m.w.Nachw. in Fnte. 63 zur monistischen Aufgabenstruktur).

- Selbstverwaltungsaufgaben des eigenen Wirkungskreises. Zu ihnen gehören
  - o freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben und
  - o pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben.

- Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises (Auftragsangelegenheiten).
- Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung, deren Zuordnung zu den Aufgaben des eigenen bzw. übertragenen Wirkungskreises umstritten ist.
- Staatliche Aufgabenwahrnehmung im Wege der Organleihe.
- Kondominale Aufgaben, die von Staat und kommunaler Selbstverwaltung gemeinsam erfüllt werden.

1. Selbstverwaltungsaufgaben des eigenen Wirkungskreises

Die als Selbstverwaltungsaufgaben des eigenen Wirkungskreises wahrgenommenen Angelegenheiten werden von den Gemeinden und Gemeindeverbänden als freiwillige (selbstgewählte) Aufgaben, bei denen das zuständige Organ über das "Ob und Wie" der Aufgabenerfüllung in eigener Verantwortung entscheidet, und als pflichtige (gesetzlich vorgeschriebene) Aufgaben ausgeführt, bei denen hinsichtlich des "Ob" der Aufgabenerfüllung eine gesetzgeberische Entscheidung getroffen ist, hinsichtlich des "Wie" der Aufgabendurchführung jedoch eine kommunale Gestaltungsfreiheit besteht (999).

999) Vgl. Heinz W. Korte, Die Aufgabenverteilung, AfK Jg. 9 (1970), S. 3 (32); Heinz Köstering, Ziele, Konzepte und Grenzen einer Funktionalreform in NW, SKV 1977, S. 193 (199), der eine gesetzliche Aufgabenabgrenzung zwischen Kreisen und Gemeinden im freiwilligen Wirkungskreis nicht für sinnvoll hält; Landkreistag NW zur Funktionalreform, Eildienst LKT NW 1976, S. 30; Eberhard Laux, Der Kreis, Bd. 1, 1977, S. 93 (115, 117); besonders auch Albert von Muitus, Grundfälle zum Kommunalrecht, JuS 1978, S. 28 (29); Jürgen Salzwedel, Kommunalrecht, 1964, S. 217 (227, 228); Ulrich Scheuner, Zur Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung, AfK Jg. 12 (1973), S. 1 (12); Friedrich E. Schnapp, Zuständigkeitsverteilung zwischen Kreis und kreisangehörigen Gemeinden, 1973, S. 20.

2. Staatliche Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises

Von diesen Selbstverwaltungsaufgaben des eigenen Wirkungskreises sind die staatlichen Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises zu unterscheiden, die als Auftragsangelegenheiten bezeichnet werden (1000).

1000) Vgl. dazu BVerwG, Urt. v. 9. 7. 1964 - VII C 29/63 - BVerwGE 19, S. 121 (123); Wolfgang Brückner, Die Organisationsgewalt des Staates im kommunalen Bereich, 1974, S. 159, 163, 164; Walter Cantner, Verfassungsrecht der Landkreise, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 409 (447, 465); Hans Hermann Dehmel, Übertragener Wirkungskreis, 1970, S. 58, 132; Deutscher Städtetag, Grundsätze zur Funktionalreform, Der Städtetag 1975, S. 91; Alfred Dregger, Probleme der Auftragsverwaltung, Der Städtetag 1955, S. 190; Heinz W. Korte, Die Aufgabenverteilung, AfK Jg. 9 (1970), S. 3 (25); vgl. auch Ernst Pappermann, Ansprüche des Staates bei fehlerhafter Erledigung übertragener Aufgaben durch Kommunalkörperschaften?, 1971, S. 1 ff; ders., Die Zielrichtung der Selbstverwaltungsgarantie, DVBl. 1976, S. 766 (768); Jürgen Salzwedel, Kommunalrecht, 1964, S. 217 (231 m. Beispielen); Georg Christoph von Unruh, Wodurch unterscheiden sich kommunale von staatlichen Angelegenheiten?, DÖV 1977, S. 467; Hans Julius Wolff/Otto Bachof, Verwaltungsrecht II, 1976, § 86 X (S. 223).

Sie werden den Gemeinden und Gemeindeverbänden durch Bundes- (1001)

1001) Vgl. dazu Erich Becker, Die Ausführung von Bundesgesetzen durch die Gemeinden und Gemeindeverbände, BayVBl. 1961, S. 65; Hans Hermann Dehmel, Übertragender Wirkungskreis, 1970, S. 77; Rüdiger Göb/Eberhard Laux/Jürgen Salzwedel/Rüdiger Breuer, Kreisentwicklungsplanung, 1974, S. 61; Hubert Görg, Bundesauftragsangelegenheiten, DÖV 1961, S. 41; Hans Huber, Die Ausführung von Bundesgesetzen durch die Gemeinden und Gemeindeverbände, 1965, S. 1 ff; August Krebsbach, Bundesauftragsangelegenheiten und Gemeinden, Der Städtetag 1961, S. 1; Peter Lerche, Selbstverwaltungsangelegenheiten kraft Bundesrechts, BayVBl. 1965, S. 145; Gerhard Schröder, Der Bund und die Gemeinden, KPBl. 1954, S. 45.

oder Landesgesetze (Bundesauftragsverwaltung oder Landesauftragsverwaltung) als staatliche Angelegenheiten übertragen, wobei das "Ob" und das "Wie" der Anfgabenerfüllung vorgeschrieben ist.

3. Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung

In Anlehnung an den sog. Weinheimer Entwurf einer Gemeindeordnung (1002)

1002) Vom 3. 7. 1948, abgedruckt bei Hans Pagenkopf, Kommunalrecht, Bd. 1, 1975, S. 152 in Fnte. 11.

haben die Länder Baden-Württemberg (1003),

1003) § 2 Abs. 3 GO Ba.-Wü.

Hessen (1004),

1004) § 4 GO Hess.

Nordrhein-Westfalen (1005)

1005) Art. 78 Abs. 4 Verf NW; § 3 Abs. 2 GO NW.

und Schleswig-Holstein (1006)

1006) § 3 Abs. 2 GO Schl.-H.

den überkommenen Aufgabendualismus zwischen Selbstverwaltungsangelegenheiten des eigenen Wirkungskreises und staatlichen Auftragsangelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises aufgegeben und ihn durch ein monistisches Aufgabensystem ersetzt. Die bisher als Auftragsangelegenheiten zugewiesenen Aufgaben nehmen die Kommunen in diesen Ländern als sog. Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung wahr. Der Rechtscharakter dieser Aufgaben ist ebenso umstritten wie die Gewährung von Rechtsschutzmöglichkeiten gegen Weisungen der Aufsichtsbehörden in diesem Aufgabenbereich (1007).

1007) Vgl. dazu jeweils m.w.Nachw. Hans Hermann Dehmel, Übertragener Wirkungskreis, 1970, S. 90, 94, 101, 103, 115, 120, 142, 151; Albert von Mutius, Grundfälle zum Kommunalrecht, JuS 1978, S. 28 (31); Klaus Stern, BK Art. 28 GG S. 56; Hans Julius Wolff/Otto Bachof, Verwaltungsrecht II, § 86 X (S. 224); eine Zusammenstellung der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung enthalten Walter Cantner, Verfassungsrecht der Landkreise, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 409 (464 m. Anl.2);

Rüdiger Göb/Eberhard Laux/Jürgen Salzwedel/Rüdiger Breuer, Kreisentwicklungsplanung, 1974, S. 62; Hubert Görg, Bundesauftragsangelegenheiten, DÖV 1961, S. 41 m.w.Nachw. in Fnte. 22 ff; vgl. auch Johannes Rauball/Reinhard Rauball, § 150 Anm. 3 (S. 5).

Teilweise werden diese Aufgaben den alten Auftragsangelegenheiten gleichgestellt(1008),

1008) So BVerfG, Urt. v. 23. 1. 1957 - 2 BvF 3/56 - BVerfGE 6, S. 104 (116); Erich Becker, Selbstverwaltung als verfassungsrechtliche Grundlage, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 113 (136), vgl. aber S. 174 ff, wo Erich Becker die Weisungsaufgaben zu den Selbstverwaltungsangelegenheiten rechnet; wohl auch Konrad Gelzer, Echte und unechte Selbstverwaltung, DVBl. 1958, S. 87 (89); Otto Gönnenwein, Gemeinderecht, 1962, S. 106; Hans H. Klein, Der Rechtsschutz der Gemeinden gegen Maßnahmen der Staatsaufsicht, Die Verwaltung Bd. 1 (1968), S. 145 (147, 150); Scheerbarth, Gibt es weiterhin 'Auftragsangelegenheiten' im Lande NW?,DVBl. 1953, S. 261 (262, 264); Dieter Schweer, Die Pflichtaufgaben nach Weisung nach der GO NW, DVBl. 1956, S. 703; vgl. dazu Richard Senger, Zur Frage der Pflichtaufgaben nach Weisung in NW, DVBl. 1957, S. 10 und die Replik von Dieter Schweer, DVBl. 1957, S. 12; Klaus Stern, BK Art. 28 GG S. 56; Werner Weber, Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, 1967, S. 43.

andere sehen in ihnen echte Selbstverwaltungsangelegenheiten ten (1009)

1009) So Wilhelm Loschelder, Die Gemeindeordnungen, 1965, S. 14 (16); Fritz Rietdorf, Die Grundsätze des neuen Ordnungsbehördengesetzes NW, DÖV 1957, S. 7 (10); vgl. auch Dietrich Jesch, Rechtsstellung und Rechtsschutz der Gemeinden bei der Wahrnehmung 'staatlicher' Aufgaben, DÖV 1960, S. 739 (741); w. Nachw. bei Albert von Mutius, JuS 1978, S. 28 (31 in Fnte. 46); Hans Hermann Dehmel, Übertragener Wirkungskreis, 1970, S. 94.

eine Mittelmeinung, die besonders vom OVG Münster (1010)

1010) OVG Münster, Urt. v. 15. 7. 1958 - VII A 1063/56 - OVGE 13, S. 356 (358).

und im Anschluß daran auch von einem größeren Teil der Literatur (1011)

1011) Vgl.Hans Hermann Dehmel, Übertragener Wirkungskreis, 1970, S. 103; Hubert Görg, Bundesauftragsangelegenheiten, DÖV 1961, S. 41 (44); Albert von Mutius, Grundfälle zum Kommunalrecht, JuS 1978, S. 28 (31); Jürgen Salzwedel, Kommunalrecht, 1964, S. 217 (229); Hans

Schäfer, Die Bundesauftragsverwaltung, DÖV 1960, S. 641; Walter Scheerbarth, Gedanken zum neuen nw Ordnungsbehördengesetz, DVBl. 1958, S. 83; Karl Zuhorn, Reform oder Kopie?, DÖV 1949, S. 49 (50); Karl Zuhorn/Werner Hoppe, Gemeinde-Verfassung, 1962, S. 83; w. Nachw. bei Albert von Mutius, JuS 1978, S. 28 (31 in Fnte. 48).

vertreten wird, hält die Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung für ein "Zwischending zwischen Selbstverwaltungsangelegenheiten und Auftragsangelegenheiten", die den echten Selbstverwaltungsangelegenheiten sogar angenähert sind. Auch wird den betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbänden von einem beachtlichen Teil der Rechtsprechung (1012)

1012) So etwa BVerwG, Urt. v. 16. 3. 1977 - VIII C 72/75 - BVerwGE 52, S. 151 (153); vgl. auch VerfGH NW, Urt. v. 7. 11. 1975 - VerfGH 64/75 - (Neuß), OVGE 30, S. 312 (315), der den mit der Einkreisung der Stadt Neuß verbundenen Verlust von Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung "bei der verfassungsrechtlichen Bewertung mitberücksichtigt."

und Literatur (1013)

1013) Vgl. dazu die Nachw. in Fnte. 1010.

eine Rechtsschutzmöglichkeit gegen Weisungen der Aufsichtsbehörden in diesem Bereich gewährt.

Diese Ansicht hat mit Recht weiter an Zustimmung gewonnen, nachdem die Theorie vom besonderen Gewaltverhältnis, die in einem besonderen Rechts- und Pflichtenverhältnis auch ohne förmliche gesetzliche Ermächtigung staatliche Eingriffe ermöglichte, zugunsten eines allgemeinen Gesetzesvorbehalts aufgegeben worden ist. Danach dürften sich auch bei den Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung Staat und kommunale Selbstverwaltung als selbständige Rechtsträger gegenübertreten mit der Folge, daß Weisungen des Staates in diesem Aufgabenbereich die Gemeinden und Gemeindeverbände in ihrer Rechtsstellung mit Außenwirkung berühren und eine Klagemöglichkeit gegen die Aufsichtsbehörde eröffnen. Aus der Sicht der Rechtsschutzmöglichkeiten sind daher die Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung mit den Selbstverwaltungsangele-

genheiten weitgehend gleichgestellt und können daher auch für die hier vorzunehmende Aufgabenabstufung als Selbstverwaltungsangelegenheiten behandelt werden.

4. Staatliche Aufgabenwahrnehmung im Wege der Organleihe

Nicht zu den kommunalen Verwaltungsangelegenheiten zählen die im Wege der Organleihe von einem einzelnen geliehenen kommunalen Organ wahrgenommenen Aufgaben der unmittelbaren Staatsverwaltung (1014).

1014) Vgl. zur Organleihe Hans-Hermann Dehmel, Übertragener Wirkungskreis, 1970, S. 56, 117 m.w.Nachw. in Fnte. 84; Friedel Erlenkämper, Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und Funktionalreform, Der Städtetag 1977, S. 545 (546), der die Übertragung neuer staatlicher Angelegenheiten im Wege der Organleihe für unzulässig hält; Albert von Mutius, Grundfälle zum Kommunalrecht, JuS 1978, S. 28 (30 m.w.Nachw.); Jürgen Salzwedel, Kommunalrecht 1964, S. 217 (S. 232 mit Beispielen zur Organleihe).

5. Kondominale Aufgaben von Staat und Selbstverwaltung

In einer Übergangszone zwischen den kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben und den rein staatlichen Angelegenheiten liegt ein Bündel von Aufgaben, die in gemeinsamer Verantwortung von Staat und kommunaler Selbstverwaltung wahrgenommen werden (1015).

1015) Vgl. zu diesen kondominalen Aufgaben von den Nachw. in Fnte 807 bes. Wolfgang Brückner, Die Organisationsgewalt des Staates im kommunalen Bereich, 1974, S. 156; Eberhard Schmidt-Aßmann, Verfassungsrechtliche und verwaltungspolitische Fragen einer kommunalen Beteiligung an der Landesplanung, AöR Bd. 101 (1976), S. 520 (540).

5.1 Die 3-Bereichslehre

Werner Weber, der die Lehre von den kondominalen Aufgaben maßgeblich beeinflusste (1016),

1016) Kommunalaufsicht als Verfassungsproblem, 1963, S. 17; ders., Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, 1967, S. 45, 128, 136; ders., Rechtsgutachten GrRH-G, 1973, S. 41, 42; vgl. auch Jürgen Salzwedel, Staatliche Genehmigungsvorbehalte gegenüber der Selbstverwaltung, AfK Jg. 1 (1962), S. 203; ders., Kommunalrecht,

1964, S. 217; ders., Staatsaufsicht in Verwaltung und Wirtschaft, VVDStRL Bd. 22 (1965), S. 206.

unterschied drei Aufgabenbereiche, von denen der eine ausschließlich dem staatlichen Einfluß offensteht, ein weiterer ausschließlich von den Trägern kommunaler Selbstverwaltung wahrgenommen wird, während sich in einem dritten gemeinsamen Aufgabenbereich Staat und kommunale Selbstverwaltung begegnen. Diese "res mixtae" finden sich besonders bei staatlichen Aufsichtsmaßnahmen und im Planungsbereich.

5.2 Aufsicht über die kommunale Selbstverwaltung

Die kommunale Selbstverwaltung unterliegt bei ihrer Aufgabenwahrnehmung einer historisch begründeten (1017)

1017) Vgl. dazu Otto Gönnenwein, Die Kommunalaufsicht als Rechtsaufsicht, Gedächtnisschrift Walter Jellinek, 1955, S. 511.

staatlichen Aufsicht und Kontrolle (1018).

1018) Vgl. VerfGH Rh.-Pf., E. v. 5. 12. 1950 - Nr 5/50 - VerwRspr. Bd. 3 (1951), S. 529; OVG Münster, B. v. 7. 5. 1954 - V A 1146/53 - OVGE 8, S. 291; Urt. v. 16. 8. 1954 - VIII A 1111/51 - OVGE 8, S. 331; Urt. v. 8. 1. 1964 - III A 1151/61 - OVGE 19, S. 192 = DVBl. 1964, S. 678 m.w.Nachw.; Otto Bachof, Besprechung zu Dieter Keller, DÖV 1977, S. 415; Hartmut Borchert, Kommunalaufsicht, 1977, S. 1 ff; Jochen Abr. Frowein, Die selbständige Aufsicht nach dem GG 1961, S. 1 ff; Uwe Heering, Die zulässige staatliche Einflußnahme auf die Erledigung durch Aufgaben durch die Gemeinden, 1969, S. 1 ff; Dieter Keller, Die staatliche Genehmigung von Rechtsakten der Selbstverwaltungsträger, 1976, S. 1 ff; vgl. auch Heinrich Triepel, Die Reichsaufsicht, 1917, S. 1 ff; Werner Weber, Kommunalaufsicht als Verfassungsproblem, 1963, S. 17; ders., Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, 1967, S. 130, 133.

Dabei werden die allgemeine Kommunalaufsicht, die grundsätzlich eine Rechtsaufsicht ist (1019),

1019) Vgl. Erich Becker, Grundrechte IV/2, 1962, S. 673 (719); Johannes Depenbrock, Zur rechtlichen Problematik des Infrastrukturkatasters, StuGR 1978, S. 106; Rubert Scholz, Neuere Entwicklungen im Gemeindewirtschaftsrecht, DÖV 1976, S. 441; Klaus Stern, Staats-

recht I, 1977, S. 293 (302); Werner Weber, Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, 1967, S. 18.

die Sonderaufsicht, die neben einer Gesetz- und Rechtmäßigkeitskontrolle eine Zweckmäßigkeitsprüfung bei ausdrücklich gesetzlicher Anordnung gestattet (1020),

1020) Vgl. dazu Erich Becker, Selbstverwaltung als verfassungsrechtliche Grundlage, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 113 (165); Otto Gönnenwein, Die Kommunalaufsicht als Rechtsaufsicht, Gedächtnisschrift Walter Jellinek, 1955, S. 511 (514).

und die Fachaufsicht, die mit einem umfassenden Weisungsrecht ausgestattet ist (1021),

1021) Rüdiger Göb/Eberhard Laux/Jürgen Salzwedel/Rüdiger Breuer, Kreisentwicklungsplanung, 1974, S. 61; Jürgen Salzwedel, Kommunalrecht 1964, S. 217 (286); Geogg Christoph von Unruh, Gemeinderecht, 1976, S. 82 (102 m.w.Nachw. in Fnte. 64).

unterschieden. Die allgemeine Kommunalaufsicht (Rechtsaufsicht) bezieht sich auf die Selbstverwaltungsangelegenheiten des eigenen Wirkungskreises, die Sonderaufsicht auf Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und die gesetzlich besonders geregelten Fälle, die Fachaufsicht auf Auftragsangelegenheiten.

Als staatliche Aufsichtsmittel kommen Beanstandung und Aufhebung, Anordnung und Ersatzvornahme, Bestellung eines Beauftragten (Staatskommissars), Auflösung des Rates, Finanzsperre und Genehmigungsvorbehalte sowie Beratung, Förderung, Schutz und Stärkung der Entschlußkraft der Selbstverwaltung in Betracht (1022).

1022) Erich Becker, Grundrechte IV/2, 1962, S. 673 (706); Otto Gönnenwein, Gedächtnisschrift Walter Jellinek, 1955, S. 511 (516); Jürgen Salzwedel, Kommunalrecht, 1964, S. 217 (289); Klaus Stern, BK Art. 28 Rdn. 136 (S. 54); vgl. zum Beanstandungsrecht Burkhard Oexmann, Beanstandung als Mittel kommunalaufsichtlicher Legalitätskontrolle, 1978, S. 1 ff.

Die eine gesetzlich umschriebene beschränkte Zweckmäßigkeitskontrolle gestattende Sonderaufsicht bezieht sich neben den Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung herkömm-

lich auch auf andere Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung, die staatliche Interessen berühren. Dieser Bereich kann als staatlich-kommunales Kondominium bezeichnet werden, in dem sich staatliche und gemeindliche bzw. gemeindeverbandliche Verantwortung begegnet. Derartige Angelegenheiten betreffen etwa Dispensierungsmöglichkeiten durch die Aufsichtsbehörde, Bestätigung von Personalmaßnahmen, Genehmigungsvorbehalte mit Rechts- und Zweckmäßigkeitskontrollen sowie kommunale Anzeige-, Berichts- und Vorlagepflichten (1023)

1023) Erich Becker, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 113 (165); weitere Beispiele etwa BVerfG, Urt. v. 10. 12. 1974 - 2 BvK 1/73, 2 BvR 902/73 - (Änderung der Magistratsverfassung), BVerfGE 38, S. 258 (278) (Genehmigungsvorbehalt für die kommunale Hauptsatzung und für die Bestimmung von Sachgebieten der Magistratsmitglieder); BVerwG, Urt. v. 9. 7. 1964 - VII C 29/63 - (Besoldungsdienstalter), BVerwGE 19, S. 121 (122); VGH Ba.-Wü., Urt. v. 30. 12. 1974 - I 1547/74 - ESVGH 25, S. 47 (Gemeindliches Klagerecht bei Verweigerung einer staatlichen Genehmigung für zwischen Gemeinden begründete Verwaltungsgemeinschaft).

als Ausdruck eines kondominalen Zusammenwirkens, das nach Maßgabe gesetzlicher Festlegung auch staatliche Zweckmäßigkeitserwägungen erlaubt (1024).

1024) So Otto Gönnenwein, Gedächtnisschrift Walter Jellinek, 1955, S. 511 (519); Klaus Stern, BK Art. 28 GG Rdn. 139 (S. 55); Werner Weber, Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, 1967, S. 128, 130; Hans Julius Wolff/Otto Bachof, Verwaltungsrecht II, § 86 IX (S.222); vgl. aber auch Andreas Hamann/Helmut Lenz, Art. 28 GG S. 404.

Die Abgrenzung der kondominalen Aufgaben von den rein in kommunaler Verantwortung stehenden Selbstverwaltungsaufgaben hat danach zu erfolgen, ob der Staat legitime eigene Rechtspositionen und Interessensphären, wie übergeordnete gewichtige Landesinteressen oder anzuerkennende Belange anderer Gemeinden und Gemeindeverbände oder sonstiger Beteiligter in die Entscheidung einbringen darf (1025).

1025) So OVG Münster, Urt. v. 8. 1. 1964 - III A 1151/61 - OVGE 19, S. 192 (197) = DVBl. 1964, S. 678.

Wegen des kommunalen Eigenanteils ist den betroffenen Selbstverwaltungskörperschaften ein Klagerecht zu gewähren, wenn die staatliche Mitwirkung an kondominalen Aufgaben verweigert wird, da die von der Staatsaufsicht zu treffende Sachentscheidung nur dann legitim ist, wenn sie auf den rechtlichen Ausgleich der staatlichen Verantwortung mit der Selbstverwaltung der Kommunen Bedacht nimmt. Insoweit ist ihre Entscheidung auch in diesen Fällen nicht frei, sondern im Hinblick auf die Respektierung des beteiligten Kommunalinteresses gebunden (1026).

1026) So OVG Münster; Urt. v. 8. 1. 1964 - III A 1151/61 - OVGE 19, S. 192 (197), 198, 199 m. Hinw. auf das bundesfreundliche Verhalten als parallele Rechtspflicht des Bundes); Werner Weber, Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, 1967, S. 136.

Diese Überlegungen zeigen bereits, daß eine Funktionalreform in diesem kondominalen Bereich vor sehr schwierige Ermittlungs-, Bewertungs-, Berücksichtigungs- und Abwägungsprobleme gestellt ist und eine Aufgabenverteilung nur nach sorgfältiger Einstellung und Abwägung aller Belange erfolgen kann.

5.3 Zusammenwirken von Staat und kommunaler Selbstverwaltung im Planungsbereich

Ähnliche Überlegungen ergeben sich für den Bereich der Raumordnungs-, Landes-, Regional- und städtebaulichen Planung, in dem sowohl staatliche als auch kommunale Einflüsse wirksam werden können.

5.3.1 Raumordnung und Landesplanung

Zum staatlichen Bereich gehört die übergeordnete und rahmensetzende Raumordnung und Landesplanung (1027),

1027) Vgl. dazu insgesamt BVerwG, Urt. v. 20. 5. 1958 - I C 193/57 - (Krabbenkamp I), BVerwGE 6, S. 342; VGH Ba.-Wü., B. v. 21. 12. 1976, - III 415/76 - (Massa-II), BWVPr. 1977, S. 133; BayVGH, B. v. 18.11.1974 - VII 156/73 u. 175/73 - BayVBl. 1975, S. 138; OVG Lüneburg, Urt. v. 17. 11. 1970 - I A 97/69 - DVBl. 1971, S. 322; B. v. 23. 11. 1972 - I C 2/72 - DVBl. 1973, S. 151; Peter Badura, Entwicklungsplanung und gemeind-

liche Selbstverwaltung, FS Werner Weber, 1974, S. 911 (917, 921, 931); Willi Blümel, Planung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, DVBl. 1975, S. 695 (702); ders., VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171 (260); Rüdiger Breuer, Verfassungsstruktur und Raumordnung, VerwArch. Bd. 69 (1978), S. 1; Wilfried Erbgut, Probleme des geltenden Landesplanungsrechts, 1975, S. 1; Werner Ernst, Die Gemeinden in der Raumordnung, 1965, S. 27; ders., Raumordnung als Aufgabe, 1968, S. 129; ders., Die Bedeutung der Großraumplanung in der Bundesraumordnung, 1970, S. 210; ders., Möglichkeiten und Grenzen der Landesplanung, 1973, S. 78; Wolfgang Fröhling, Landesplanung in NW und Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung, 1976, S. 1 ff; Claus Fruhen, Rechtsfragen der Landesplanung in NW, 1975, S. 1 ff; Friedrich Halstenberg, Die Koordination der örtlichen, gemeindenachbarlichen und überörtlichen Planung, 1961, S. 107; ders., Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung?, 45. DJT, Bd. II, 1965, S. J 8; ders., Die Verzahnung von Bundesraumordnung, Landesplanung und gemeindlicher Bauleitplanung, 1966, S. 1 ff; Joachim Hennecke, Raumplanerische Verfahren und Umweltschutz, 1977, S. 1 ff; Rüdiger Hosch/Ulrich Höhnberg, Programme und Pläne, BayVBl. 1974, S. 657; Günter Klein, Zur Rechtsnatur und Bindungswirkung der Ziele der Landesplanung, 1972, S. 1 ff; Landtag NW, Landesentwicklung, 1978, S. 1 ff; Wolfgang Löwer, Gemeindliches Selbstverwaltungsrecht und Landesplanung, JuS 1975, S. 779 (781); Hans-Gerhart Niemeier, Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung?, 46. DJT, Bd. II, 1965, S. J 21; ders., Die landesplanerischen Grundlagen, DÖV 1969, S. 369; Probleme der Raumplanung, mit Beiträgen von Wilfried Erbguth, Carl-Heinz David, Paul Günter Jansen, Klaus Töpfer, Siegfried Lange, Helga Lange-Garritsen u. Werner Ernst (Vorwort), 1974, S. 1 ff; Raumordnung und Verwaltungsreform, mit Beiträgen von Werner Ernst, Manfred Streit, Bruno Dietrichs, Hans-Gerhart Niemeier, Günter Brenken u. Werner Hoppe, 1973, S. 1 ff; Dieter Storbeck, Grundfragen und Entwicklung der Raumplanung, 1973, S. 253; Wolfgang Suderow, Rechtsprobleme des Bundesraumordnungsprogramms, 1975, S. 1 ff; ders., Das Verhältnis der Fachplanungen zur Raumordnung und Landesplanung, 1976, S. 1 ff.

die aus staatlicher Gesamtverantwortung und Gesamtsicht eine zusammenfassende räumliche Ordnung von Bund und Ländern beinhaltet und durch Großräumigkeit und Weitmaschigkeit gekennzeichnet ist (1028).

1028) Vgl. neben den Nachw. in Fnte. 1027 Eberhard Schmidt-Aßmann, Verfassungsrechtliche und verwaltungspolitische Fragen einer kommunalen Beteiligung an der Landesplanung, AöR Bd. 101 (1976), S. 520 (527).

Bei aller im Blick auf die Bindungswirkungen notwendigen Konkretisierung, Klarheit und Verständlichkeit (1029)

1029) Rüdiger Göb/Eberhard Laux/Jürgen Salzwedel/Rüdiger Breuer, Kreisentwicklungsplanung, 1974, S. 48.

und bei aller Anerkennung eines wachsenden landesplanerischen Gestaltungswillens, der besonders durch Landesentwicklungsprogramme und Landesentwicklungspläne deutlich wird (1030),

1030) Heinrich Siedentopf, Gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie im Verhältnis zur Raumordnung und Landesplanung, 1977, S. 19, 20; vgl. auch die Nachw. in Fnte.633.

dürfen staatliche Raumordnung und Landesplanung nicht den Charakter einer Detailplanung mit parzellenscharfer Ausweisung (1031) annehmen

1031) So Werner Ernst/Wolfgang Suderow, Die Zulässigkeit raumordnerischer Festlegungen für Gemeindeteile, 1976, S. 18 m.w.Nachw. in Fnte. 15; Rüdiger Göb/Eberhard Laux/Jürgen Salzwedel/Rüdiger Breuer, Kreisentwicklungsplanung, 1974, S. 48; Hermann Scheffler, Forderungen der Gemeinden, 1975, S. 41 (51); Rudolf Stich, Die Planstufen, DVBl. 1973, S. 589.

und damit die Ortsplanung zur weisungsgebundenen Vollzugsinstanz degradieren (1032).

1032) Klaus Stern/Joachim Burmeister, Die Verfassungsmäßigkeit eines landesrechtlichen Planungsgebotes für Gemeinden, 1975, S. 30.

Die staatliche Planung hat daher durch eine mehr globale Steuerung, die noch kommunalen Alternativplanungen Raum läßt, ausreichende Handlungsspielräume zu eröffnen (1033)

1033) Franz-Ludwig Knemeyer/Monika Motyl, Kommunale Selbstverwaltung in einer neuen Dimension, BayBgm. 1974, S. 267; Hermann Scheffler, Forderungen der Gemeinden, 1975, S. 41.

und dadurch Übergriffe in die kommunale Entscheidungsfreiheit zu verhindern (1034).

1034) Rötger Gross, Die Gemeinden nach der Gebietsreform, Die niedersächsische Gemeinde 1975, S. 68 (72); Hans-Henning Herzberg, Kommunale Selbstverwaltung und Planung, Die demokratische Gemeinde 1975, S. 821; vgl. zur Einbeziehung der Kreise in die Landesplanung Friedrich Halstenberg, Landesentwicklungsprogramm, StuGR 1974, S.233

Eine so verstandene materiale Landesplanung und Raumordnung, die mehr durch rahmensetzende Leitlinien und Negativplanungen als durch positive Planungsgebote (1035)

1035) Vgl. zu der Zulässigkeit eines landesplanerischen Planungsgebotes die Nachw. in Fnte. ; vgl. ferner Rüdiger Göb/Eberhard Laux/Jürgen Salzwedel/Rüdiger Breuer, Kreisentwicklungsplanung, 1944, S.47.

gekennzeichnet ist, gehört zum ausschließlich staatlichen Bereich (1036).

1036) So auch OVG Lüneburg, Urt. v. 17. 11. 1970 - I A 97/69 - DVBl. 1971, S. 322 (324); Peter Badura, Die Standortentscheidungen bei der Unternehmergenehmigung mit planungsrechtlichem Einschlag, BayVBl. 1976, S. 515 (517); Franz-Ludwig Knemeyer, Primäres Initiativrecht der Kommunen in der Landesplanung, BayVBl. 1975, S. 296 (297); Albert Nouvortne, Raumordnung und Selbstverwaltungsgarantie, 1965, S. 39 (52); Eberhard Schmidt-Aßmann, Verfassungsrechtliche und verwaltungspolitische Fragen einer kommunalen Beteiligung an der Landesplanung, AöR Bd. 1 (1976), S. 520 (527).

5.3.2 Kommunale Bauleitplanung

In diese großräumige staatliche Raumordnung und Landesplanung ist die kommunale Bauleitplanung eingebunden, die grundsätzlich zu dem gemeindlichen Aufgabenkreis gehört (1037)

1037) Zur gemeindlichen Planungshoheit als Bestandteil des Selbstverwaltungsrechts vgl. neben den Nachw. in Fnte. 571 die Nachw. bei Willi Blümel, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171 (265 Fnte. 483); vgl. ferner Deutscher Städte- und Gemeindebund, Stärkung der gemeindlichen Selbstverwaltung im Kreis, StuGB 1975, S. 107 (108); Werner Ernst, Die Gemeinden in der Raumordnnng, 1965, S. 27; Heinz-Günter Holdheide, Das Zusammenwirken der Gemeinde und der Baugenehmigungsbehörde nach dem BBauG, 1973, S. 1 ff; Albert von Mutius, Grundfälle zum Kommunalrecht, JuS 1977, S. 592 (593); Alfons Simon, Das Verhältnis kommunaler Bauleitplanung, BayBgm. 1969, S. 113; Bernhard Stüer, Probleme der kommunalen Planung im Spiegel verwaltungsgerichtlicher Urteile, Kommunalwirtschaft 1978, August-Heft.

und den Gemeinden jedenfalls nicht vollständig entzogen werden darf (1038).

1038) Klaus Stern/Joachim Burmeister, Die Verfassungsmäßigkeit eines landesrechtlichen Planungsgebotes für Gemeinden, 1975, S. 58.

Die ortsbezogene Bauleitplanung, die sowohl die vorbereitende Flächennutzungsplanung als auch die verbindliche Festsetzungen enthaltende Bebauungsplanung umfaßt, ist daher - bei aller Einbindung in die übergeordnete staatliche Planung durch Anpassungspflichten und Genehmigungsvorbehalte - Bestandteil des kommunalen Verantwortungsbereichs.

5.3.3 Regionalplanung

In einer Übergangszone zwischen der staatlichen Raum- und Landesplanung und der kommunalen Bauleitplanung befindet sich die Regionalplanung, die eine planerische Zusammenfassung in sich geschlossener oder zusammenhängender regionaler Wirtschaftsräume enthält und - was ihren materiellen Aufgabencharakter angeht - sowohl staatliche als auch kommunale Elemente aufweist. Sie steht im Schnittpunkt von staatlicher Planung und Impulsen der kommunalen Selbstverwaltung und bildet damit einen Bestandteil der kondominalen Aufgaben, für die eine gemeinsame Verantwortung von Staat und kommunaler Selbstverwaltung besteht (1039).

1039) Günther Baldauf, Zur kommunalen Gebietsreform in Verdichtungsräumen, 1971, S. 71; Walter Bielenberg, Zuständigkeit der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften in der Regionalplanung, DÖV 1967, S. 190 (191); Detlev Birnstiel, Der Gebietsentwicklungsplan, StuGR 1977, S. 207 (208); Clemens Dahm, Planung und Selbstverwaltung, StuGR 1971, S. 5; Dierk Freudenberg, Mittelbare und unmittelbare Wahl, 1970, S. 198; Günter Fromm, Zweckverbände für den öffentlichen Personennahverkehr, DVBl. 1977, S. 271; Volkmar Götz, Staat und Kommunalkörperschaften in der Regionalplanung, FS Werner Weber, 1974, S. 979 (984), der die Regionalplanung in die Nähe der kommunalen Selbstverwaltung stellt; ähnlich Erhard Klotz, Zuständigkeit der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften in der Regionalplanung, DÖV 1967, S. 184 (188); Landesentwicklungsbericht NW 1976, S. 127; Methoden und Praxis der Regionalplanung, 1969, S. 1 ff; Egbert Möcklinghoff, Wieweit greift die Landesplanung in die kommunale Selbstverwaltung ein?, Der Landkreis 1978, S. 70; Albert Nouvortne, Raumordnung und Selbstverwaltungsgarantie, 1965, S. 39 (43); Eberhard Schmidt-Aßmann, Verfassungsrechtliche und verwaltungspolitische Fragen einer kommunalen Beteiligung an der Landesplanung, AöR Bd. 101 (1976), S. 520 (533); Rudolf Stich, Rechtsschutzprobleme bei Maßnahmen der Landes- und Regionalplanung, 1965, S. 124 (130); vgl. ferner die Nachw. in d. f. Fnten.

Die Regionalplanung wird zum Teil in staatlicher, zum Teil in kommunaler Trägerschaft wahrgenommen (1040)

1040) In NW ist sie auf Bezirksplanungsräte, die beim Regierungspräsidenten gebildet worden sind, übertragen worden, vgl. Hans Albert Berkenhoff, Der Bezirksplanungsrat in seiner gemeindedemokratischen Bedeutung, StuGR 1976, S. 173 (178); vgl. zum Bezirksplanungsrat demnächst auch Otto Dahl, Der Bezirksplanungsrat nach dem nw Landesplanungsgesetz, 1978, S. 1 ff; in Nds. ist die Regionalplanung durch das Achte Gesetz zur Verwaltungs- und Gebietsreform v. 28. 6. 1977 (GVBl. S. 233) auf die Kreise übertragen worden, vgl. auch Niedersächsischer Ministerpräsident, Entwurf eines Achten Gesetzes zur Verwaltungs- und Gebietsreform, 1975, vgl. dazu Hans-Jürgen von der Heide, Kreisentwicklungsplanung, Der Landkreis 1978, S. 19 (22); Hans-Jürgen von der Heide/Ulrich Neumann, Die Kreise in der Raumplanung, Der Landkreis 1976, S. 301; vgl. dazu ferner Hoffmann, Die schleichende Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltung, StuGB 1977, S. 132 (135); Ernst Pappermann, Zur Problematik der Kreisentwicklungsplanung, DOV 1973, S. 505 (511), der sich für eine Verzahnung von Kreisentwicklungsplanung und Regionalplanung ausspricht; Heinrich Siedentopf, Gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie im Verhältnis zur Raumordnung und Landesplanung, 1977, S. 25. Vgl. zu den Trägern der Regionalplanung in den einzelnen Bundesländern auch Volkmar Götz, Staat und Kommunalkörperschaften in der Regionalplanung, FS Werner Weber, 1974, S. 979 ff.

und hat in dieser Reibungszone (1041)

1041) Wolfgang Kenneweg, Der Bezirksplanungsrat, StuGR 1975, S. 190.

von Landesplanung und kommunaler Bauleitplanung sowohl übergeordnete Landesinteressen als auch die Belange der kommunalen Selbstverwaltung zu berücksichtigen (1042).

1042) Vgl. auch § 5 Abs. 3 S. 2 BROG: "Soweit die Regionalplanung nicht durch Zusammenschlüsse von Gemeinden und Gemeindeverbänden zu regionalen Planungsgemeinschaften erfolgt, sind die Gemeinden und Gemeindeverbände oder deren Zusammenschlüsse in einem förmlichen Verfahren zu beteiligen; das Nähere wird durch Landesrecht bestimmt".

Wegen dieser Ausgleichsfunktion zwischen hochstufiger Landesplanung und kommunaler Bauleitplanung sollte die Regionalplanung etwa die Mitte halten zwischen der übergeordneten mehr abstrakten Aufstellung von Landesentwicklungspro-

grammen einerseits und der ganz konkreten Bauleitplanung in den Kommunen andererseits. Die raumnahe Gestaltungsverantwortung, die in den Kommunen ihren Sitz hat, soll sich in der Regionalplanung mit der gebietlich übergreifenden Gestaltungsverantwortung in einem Gegenstromverfahren verbinden (1043).

1043) So Werner Weber, Raumordnung und Verwaltungsgliederung, Der Gemeinderat 1965, S. 242 (248); vgl. auch die Nachw. in Fnte. 1045.

5.3.4 Aus der Planungshoheit abgeleitete Klage- und Beteiligungsrechte der Träger kommunaler Selbstverwaltung bei höherstufigen oder gemeindenachbarlichen Planungsentscheidungen

Unabhängig von den Berührungspunkten über die Regionalplanung nehmen die Verflechtungen zwischen höherstufiger Landesplanung und kommunaler Bauleitplanung wegen der wachsenden Bedeutung landesplanerischer Regelungen ständig zu (1044),

1044) So Peter Badura, Entwicklungsplanung und gemeindliche Selbstverwaltung, FS Werner Weber, 1974, S. 911 (917 m.w.Nachw.).

so daß die gesamte raumrelevante Planung bereits gelegentlich als Gemeinschaftsaufgabe von Staat und kommunaler Selbstverwaltung bezeichnet wird, in der sich die unterschiedlichen Interessen in einem Gegenstromprinzip (1045)

1045) Vgl. dazu Wolfgang Löwer, Gemeindliches Selbstverwaltungsrecht und Landesplanung, JuS 1975, S. 779 (781); Monika Motyl, Die Gemeinden in der Landesplanung, 1973, S. 67; Albert Nouvortne, Raumordnung und Selbstverwaltungsgarantie, 1965, S. 39 (47).

begegnen und ausgleichen (1046).

1046) Vgl. zu den gegenläufigen Planungsinteressen von höherstufiger Landesplanung und kommunaler Bauleitplanung Hans-Hermann Dehmel, Übertragener Wirkungskreis, 1970, S. 15; Johannes Depenbrock, Standortvorsorge für Kernkraftwerke und flächenintensive Großvorhaben in NW, DVBl. 1978, S. 17 (21). Dabei werden beiden Planungsebenen nicht als über- bzw. untergeordnet, sondern als im Prinzip gleichgeordnet angesehen, vgl. dazu Heinrich Siedentopf, Gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie 1977, S. 14, 52.

In der Tat sind besonders neben der mit einer komplexen Aufgaben- und Ressourcenplanung verbundenen Entwicklungsplanung nung (1047),

1047) Vgl. dazu neben den Nachw. in Fnte.922 Gerd Albers, Über das Wesen der räumlichen Planung, Stadtbauwelt 1969, S. 10; ders., Stadtentwicklungsplanung, 1970, Sp. 3202, der den Wandel von der Anpassungsplanung oder Auffangplanung zur mehrdimensionalen Pgrgramm-, Prozeß- und Entwicklungsplanung beschreibt; Peter Badura, Entwicklungsplanung und gemeindliche Selbstverwaltung, FS Werner Weber, 1974, S. 911 (912, 921 m.w.Nachw.).

die auf allen Planungsebenen an Bedeutung gewinnt, Raumordnung und Landesplanung sowie kommunale Bauleitplanung enger zusammengerückt und ineinander verzahnt (1048).

1048) Vgl. auch Rainer Wahl, Notwendigkeit und Grenzen langfristiger Aufgabenplanung, Der Staat Bd. 11 (1972), S. 459; ders., Der Regelungsgehalt von Teilentscheidungen im mehrstufigen Planungsverfahren, DÖV 1975, S. 373.

Als Folge dieser zunehmend dichter werdenden Verknüpfung aller Planungsebenen haben Rechtsprechung und Literatur vier Leitlinien entwickelt, die an die gemeindliche Planungshoheit anknüpfen und Ausdruck kondominaler Planungsverantwortung sind:

- Gemeindliches Klagerecht bei Angriffen auf die Planungshoheit durch höherstufige Planungsentscheidungen (1049).

1049) Vgl. zu diesem Klagerecht neben den Nachw. in d. f.Fnten. BVerwG, Urt. v. 19. 3. 1976 - VII C 71/72 - (Klagerecht der Gemeinde bei straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen), NJW 1976, S. 2175; VGH Ba.-Wü., B. v. 10. 12. 1976 - III 1149/76 - (Massa-Markt), BWVPr. 1977, S. 131; Urt. v. 19. 1. 1977 - X 1408/75 - DVBl. 1977, S. 345; Peter Badura, Entwicklungsplanung und gemeindliche Selbstverwaltung, FS Werner Weber, 1974, S. 911 (915); Willi Blümel, Raumordnung und kommunale Selbstverwaltung, DVBl. 1973, S. 436, (437 m.w.Nachw. in Fnte. 5 u. 6); ders., Planung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, DVBl. 1975, S. 695 (708 m.w.Nachw. in Fnte. 286); Werner Ernst, Zur staatlichen Verantwortung für umweltbelastete Entscheidungen, BauR 1978, S. 1 (12); Werner Ernst/Wolfgang Suderow, Die Zulässigkeit raumordnerischer Festlegungen für Gemeindeteile, 1976, S. 33; Rüdiger Göb/Eberhard Laux/Jürgen Salzwedel/Rüdiger Breuer, Kreisentwicklungsplanung, 1974, S. 59; Volkmar Götz, FS Werner Weber, 1974, S. 979 (994), Karl-Heinz Naßmacher, Institutionen kommunalpolitischer Mitwirkung, FS Lothar Voit,

1976, S. 241; Ernst Pappermann, Das zwischengemeindliche Nachbarrecht, JuS 1973, S. 689 (693); Karl-Heinz Rothe, Gibt es noch eine gemeindliche Planungshoheit?, FS Werner Weber, 1974, S. 893 (900); Klaus Stern, Staatsrecht I, 1977, S. 293 (309); Rainer Wahl, Der Regelungsgehalt von Teilentscheidungen in mehrstufigen Planungsverfahren, DÖV 1975, S. 373 (377 m.w.Nachw. in Fnte. 32 u. 33).

Nach ständiger Rechtsprechung des BVerwG (1050)

1050) Vgl. die Nachw. in Fnte. 1049

wird den Gemeinden unabhängig von einer einfachgesetzlichen Normierung ein Mitwirkungs- und Klagerecht gegenüber allen überörtlichen aber ortsrelevanten Planungen eingeräumt, das aus dem verfassungsrechtlich gewährleisteten Selbstverwaltungsrecht abgeleitet wird (1051).

1051) Vgl. für Fachplanungen Willi Blümel, Raumordnung und kommunale Selbstverwaltung, DVBl. 1973, S. 436 (440); für luftverkehrsrechtliche und straßenrechtliche Planungen sowie Standortvorbescheiden im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren Peter Badura, Standortentscheidungen bei der Unternehmergenehmigung mit planungsrechtlichem Einschlag, BayVBl. 1976, S. 515 (519 m.w. Nachw. in Fnten. 41 - 56); Willi Blümel, Standortvorsorgeplanung für Kernkraftwerke und andere umweltrelevante Großvorhaben in der Bundesrepublik Deutschland, DVBl. 1977, S. 301 (317 m.w.Nachw. in Fnte. 378); Ulrich Lau, Rechtsschutz bei der Planung von Flughäfen, 1977, S. 124, 150; Christian Sailer/Johann Schmidt, Zum Klagerecht der Gemeinden gegen Kernkraftwerke, BayVBl. 1978, S. 33; Ulrich Scheuner, Zur Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung, AfK Jg. 12 (1973), S. 1 (14 m.w.Nachw. in Fnte. 35); vgl. zu der aus dem Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden abgeleiteten Klagebefugnis gegen eine atomrechtliche Genehmigung VGH Ba.-Wü., Urt. v. 19. 1. 1977 - X 1408/75 -, DVBl. 1977, S. 345; VGH Bay., B. v. 22. 11. 1974 - 136 VI 74 -, DVBl. 1975, S. 199; VG Freiburg, B. v. 14. 3. 1975 - V S 2 26/75 -, DVBl. 1975, S. 343 m.w.Nachw.

Besonderes Indiz für das Vorhandensein eines Klagerechts ist die förmliche Beteiligung der Gemeinden im Normsetzungs- oder Verwaltungsverfahren (1052).

1052) Vgl. dazu StGH Saarl., B. v. 17. 7. 1974 - P.St. 721 - ESVGH 25, S. 131 (135).

- (Interkommunale) planungsrechtliche Gemeindenachbarklage (1053).

1053) BVerwG, Urt. v. 8.9. 1972 - IV C 17/71 - (Krabbenkamp), BVerwGE, 40, S. 323 = DVBl. 1973, S. 34 (38); VGH Ba.-Wü., B. v. 21. 12. 1976 - III 415/76 - (Massa-Markt II), BWVPr. 1977, S. 133; Winfried Brohm, Zur Einführung: Strukturprobleme der planenden Verwaltung, JuS 1977, S. 500 (506); Reinhard Fingerhut, Die planungsrechtliche Gemeindenachbarklage, 1976, S. 1 ff; ders., Zur Kontrolldichte richterlicher Entscheidungen bei planungsrechtlichen Gemeindenachbarklagen, 1976, S. 1 ff; vgl. besonders auch Werner Hoppe, Zwischengemeindliche planungsrechtliche Gemeindenachbarklagen, FS Hans Julius Wolff, 1973, S. 307, der den Begriff "interkommunales Abwägungsgebot" geprägt hat; Ernst Pappermann, Das zwischengemeindliche Nachbarrecht, JuS 1973, S. 689, 696.

Die Pflicht zur Berücksichtigung gemeindlicher Belange gilt auch bei interkommunalen Planungen. Wird eine Gemeinde von der Planung einer Nachbargemeinde in einer Weise begroffen, daß sich daraus unzumutbare Auswirkungen auf eigene Planungen ergeben können, so steht ihr ein Klagerecht gegen die Nachbargemeinde zu, das auf interkommunale Abwägung und Abstimmung gerichtet ist (1054).

1054) Vgl. dazu neben den Nachw. in Fnte. 1053 auch OVG Lüneburg, Urt. v. 17. 11. 1970 - I A 97/69 -, DVBl. 1971, S. 322; Peter Badura, Entwicklungsplanung und gemeindliche Selbstverwaltung, FS Werner Weber, 1974, S. 911 (916 m.w.Nachw.); vgl. auch Friedrich Halstenberg, Neues Archiv für Niedersachsen 1957/58, S. 239.

- Mitwirkungsrechte bei höherstufigen Planungsentscheidungen. Im Anschluß an diese Rechtsprechung zu Klage- und Mitwirkungsrechten bei höherstufigen oder gemeindenachbarlichen Planungen ist in Rechtsprechung und Literatur die Tendenz erkennbar, kommunale Mitwirkungsbefugnisse bei allen Maßnahmen anderer Entscheidungsträger zu gewähren, die auf ortsrelevante Belange - besonders im Planungsbereich - Einfluß haben. Die Beteiligung hat die Funktion, die Entscheidung zu verbessern, eine größere demokratische Legitimation zu bewirken, den Beteiligten frühzeitigen Rechtsschutz zu gewähren (1055)

1055) Vgl. zu diesen Funktionen der Partizipation Ulrich Battis, Partizipation im Städtebaurecht, 1976, S. 40;

Wilfried Berg, Besprechung zu Ulrich Battis, Die Verwaltung Bd. 10 (1977), S. 389; Eberhard Schmidt-Aßmann, Verfassungsrechtliche und verwaltungspolitische Fragen einer kommunalen Beteiligung an der Landesplanung, AöR Bd. 101 (1976), S. 520 (521).

und eine verlorengegangene Selbstentscheidungsbefugnis zu kompensieren (1056).

1056) Vgl. Günter Seele, FS Werner Weber, 1974, S. 873 (884).

Als Formen der Beteiligung kommen die schlichte Mitwirkung, die Anhörungs-, Beratungs- und Vorschlagsrechte sowie echte Mitentscheidung durch Vetorecht oder andere Formen direkter Entscheidungsbeteiligung in Betracht (1057).

1057) Vgl. Ernst Pappermann, Zum Problem der Sonderstellung größerer Städte im Kreis, VerwArch. Bd. 65 (1974), S. 163; Wolfgang Roters, Kommunale Mitwirkung an höherstufigen Entscheidungsprozessen, 1975, S. 68, der die interorganschaftliche Beteiligung nach Aktionssubjekt, Aktionsobjekt, Aktionsprozessen, Aktionsinstrumenten, Aktionsphasen und Aktionsrichtungen unterscheidet; Eberhard Schmidt-Aßmann, AöR Bd. 101 (1976), S. 520 (521, 525); Rüdiger Voigt, Kommunale Partizipation am staatlichen Entscheidungsprozeß, 1976, S. 60.

Die Intensität der Mitwirkungsmöglichkeiten ist nach dem Grad der kommunalen Betroffenheit und Interessendichte, dem Maß der Konkretisierung und Ortsnähe sowie der Berechtigung des staatlichen Gestaltungsinteresses abzustufen (1058).

1058) Willi Blümel, Demokratisierung der Planung, FS Ernst Forsthoff, 1972, S. 9 (21); ders., Planung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, DVBl. 1975, S. 695 (706); Werner Ernst, Grundfragen des Städtebaurechts, Die Verwaltung Bd. 7 (1974), S. 101 (105); vgl. zu den abgestuften Mitwirkungsmöglichkeiten auch Ernst Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 1973, S. 227; Fritz Ossenbühl, Gutachten 50. DJT, 1974, S. 177; Heinrich Siedentopf, Gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie im Verhältnis zur Raumordnung und Landesplanung, 1977, S. 15; Rainer Wahl, Der Regelungsgehalt von Teilentscheidungen in mehrstufigen Planungsverfahren, DÖV 1975, S. 373. Werner Ernst/Wolfgang Suderow, Zur Zulässigkeit raumordnerischer Festlegungen für Gemeindeteile, 1976, S.47 sehen bei der Bestimmung eines Ortsteils einer Gemeinde zum Zentrum durch raumordnerische Festlegungen eine Beteiligung vor, die nach einer Bekanntgabe durch die Landesplanung die Entwicklung von Gegenvorstellungen durch die betroffenen Gemeinden und eine gemeinsame Erörterung

enthält. Ein Abweichen von Vorstellungen der Gemeinde ist nur möglich, wenn dies nachweislich für die Erledigung der Aufgaben der Landesplanung erforderlich ist. Rüdiger Göb/Eberhard Laux/Jürgen Salzwedel/Rüdiger Breuer, Kreisentwicklungsplanung, S. 59, wollen eine Beteiligung der Gemeinde an der Kreisentwicklung durch einen neu zu schaffenden Kreisplanungsbeirat sichern.

Der Verlust an Eigenständigkeit und Autonomie der gemeindlichen Selbstverwaltung kann allerdings nicht durch Beteiligung an höherstufigen Planungsprozessen kompensiert werden, selbst wenn eine substanzhafte Mitwirkung (1059)

1059) Vgl. dazu Jürgen Salzwedel, Kommunale Selbstverwaltung zwischen Freiheit und Planung (II), Eildienst LKT NW 1973, S. 257 (259).

einen Teilausgleich bringt (1060).

1060) Hoffmann, Die schleichende Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltung, StuGB 1977, S. 132 (135), der dies mit einer Kritik an Werner Ernst/Wolfgang Suderow verbindet; Theodor Maunz/Günter Dürig/Roman Herzog/Rupert Scholz, Art. 28 GG Rdn. 64; Albert von Mutius, Verfassungsrechtliche Vorgaben, StuGB 1977, S. 167 (171); Heinrich Siedentopf, Stand und Zukunft der gemeindlichen Selbstverwaltung, StuGB 1975, S. 272 (277); Konrad Ullrich, Zur Fehlerhaftigkeit des sog. funktionalen Selbstverwaltungsverständnisses, StuGB 1977, S. 102 (111).

- Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände bei Gesetzgebungsverfahren und höherstufigen Planungsentscheidungen. Zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung sind den kommunalen Spitzenverbänden (1061)

1061) Vgl. zur Organisation der kommunalen Spitzenverbände Wolfgang Roters, Kommunale Spitzenverbände und funktionales Selbstverwaltungsverständnis, DVBl. 1976, S. 359; Rüdiger Voigt, Kommunale Partizipation am staatlichen Entscheidungsprozeß, 1976, S. 17; Otto Zibill, Die kommunalen Spitzenverbände, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 581; ders., Die kommunalen Spitzenorganisationen als Interessenverbände?, AfK Jg. 7 (1968), S. 209.

durch eine Änderung der Geschäftsordnungen von Bundestag und Bundesregierung Mitwirkungsrechte bei Gesetzgebungsverfahren eingeräumt worden (1062).

1062) Vgl. dazu Willi Blümel, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171 (232 m.w.Nachw. in Fnte. 298, S. 263 m.w.Nachw. in Fnte. 476); Gefährdungen und Chancen der kommunalen Selbstverwaltung, mit Beiträgen von Fritz Ossenbühl (S. 94), Hans Günther Dehe (S. 99, 105), Günther Püttner (S. 100), Franz Mayer S. 100, 113), Mauser (S.101), Kohn (S. 102), Eberhard Schmidt-Aßmann (S. 104), Eckart Busch (S. 105), Adalbert Leidinger (S. 106), Georg Christoph von Unruh (S. 113); Friedrich Schäfer, Entspricht unsere Verfassungsordnung dem Wandel der kommunalen Selbstverwaltung?, Die demokratische Gemeinde 1974, S. 1049 (1052); Hermann Scheffler, Forderungen der Gemeinden, 1975, S. 41 (60); Gerd Schmidt-Eichstaedt, Die Gemeinden als Gesetzgeber?, AfK Jg. 11 (1972), S. 124; Günter Seele, Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände an der Gesetzgebung und zentralen Planung, Der Landkreis 1975, S. 45; Heinrich Siedentopf, Gutachten VB Rastede, 1975, S. 31; Klaus Stern, Zur Revision des Grundgesetzes, DÖV 1975, S. 515 (517); ders., Staatsrecht I, 1977, S. 293 (320); Rüdiger Voigt, Kommunale Partizipation am staatlichen Entscheidungsprozeß, 1976, S. 15, 45.

Auch für die Landesebene (1063)

1063) Vgl. dazu Hans Albert Berkenhoff, Zum kommunalpolitischen Geschäftsverlauf, StuGR 1975, S. 351 (356); NW Städte- und Gemeindebund/Landkreistag NW, Mitwirkung der kommunalen Spitzenverbände an der Landesgesetzgebung, StuGR 1975, S. 259; Wolfgang Roters, Kommunale Spitzenverbände und funktionales Selbstverwaltungsverständnis, DVBl. 1976, S. 359 (365); Heinrich Siedentopf, Stand und Zukunft der gemeindlichen Selbstverwaltung, StuGB 1975, S. 272; Rüdiger Voigt, Kommunale Partizipation am staatlichen Entscheidungsprozeß, 1976, S. 54.

und bei Gemeinschaftsplanungen von Bund und Ländern (1064)

1064) Günter Seele, Positionen der kommunalen Selbstverwaltung, FS Werner Weber, 1974, S. 873 (875); Klaus Stern, Zur Revision des GG, DÖV 1975, S. 515; Karl Trabalski, Ansprache anläßlich der Landkreisversammlung, Eildienst LKT NW 1975, S. 224; Wolfgang Zeh, Die Rechtsstellung der kommunalen Ebene in den Beratungen der Enquête-Kommission Verfassungsreform, Der Landkreis 1977, S. 252 (253).

wird eine Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände gefordert, die der gesteigerten Ausführungsverantwortung der Kommunen für Bundes- und Landesgesetze sowie ihrer verstärkten Einbindung in Planungen höherstufiger Entscheidungsträger Rechnung tragen soll.

Diese Beteiligungs- und Klagerechte der Kommunen und ihrer Spitzenverbände sind Ausdruck einer gemeinsamen, kondominalen Verantwortung von Staat und kommunaler Selbstverwaltung, die in diesen raumbezogenen Planungsentscheidungen in den die Selbstverwaltung berührenden Gesetzgebungsverfahren besteht.

III.

Die Einordnung der von den kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften wahrgenommenen Aufgaben in das Aufgabenstufensystem des Art. 28 Abs. 2 GG

Nachdem erörtert worden ist, welche Aufgaben von den Trägern der kommunalen Selbstverwaltung wahrgenommen werden, sollen nunmehr die verschiedenen Aufgabentypen in das Aufgabenstufensystem des Art. 28 Abs. 2 GG eingeordnet werden, das sich in einen staatlichen Bereich, eine Randzone und einen Kernbereich von Selbstverwaltungsaufgaben gliedert. Dazu sind zwei Arbeitsschritte erforderlich: Zunächst sind die staatlichen Aufgaben von denen der kommunalen Selbstverwaltung abzugrenzen, sodann ist innerhalb der Selbstverwaltungsaufgaben der Kernbereich aus der Randzone der Selbstverwaltungsangelegenheiten herauszulösen.

1. Abgrenzung staatlicher Bereich und kommunale Selbstverwaltung

Die Abschichtung der staatlichen Aufgaben von den Angelegenheiten der kommunalen Selbstverwaltung ist besonders wichtig, weil die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG nur die Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung umfaßt, sich jedoch nicht auf den staatlichen Bereich bezieht, der deshalb auch nicht an dem Maßstabssystem teilnimmt, das aus der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie abgeleitet werden kann (1065).

1065) BVerwG, Urt. v. 15. 4. 1977 - VII C 3/74 -, BVerwGE 52, S. 226 (234); Hans H. Klein, Der Rechtsschutz der Ge-

meinden gegen Maßnahmen der Staatsaufsicht, Die Verwaltung Bd. 1 (1968), S. 145; Klaus Stern, Staatsrecht I, 1977, S. 293 (310).

Zu den staatlichen Angelegenheiten gehören

- die im Wege der Organleihe wahrgenommenen staatlichen Aufgaben,

- die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises, die den Trägern der kommunalen Selbstverwaltung durch Bundes- oder Landesgesetze als Auftragsangelegenheiten übertragen worden sind sowie

- die staatlichen Anteile der kondominalen Aufgaben, wobei die kommunalen Anteile unter die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG fallen.

Nicht zu den staatlichen Angelegenheiten gehören die Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung, die hinsichtlich ihrer Einordnung in das Aufgabenstufensystem des Art. 28 Abs. 2 GG - wie dargelegt - zu den Selbstverwaltungsangelegenheiten rechnen.

Zu den kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben zählen

- die Selbstverwaltungsangelegenheiten des eigenen Wirkungskreises, und zwar sowohl

  o die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben als auch
  o die pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben,

- die Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung sowie

- die kommunalen Anteile der kondominalen Aufgaben.

Während die Zuordnung der Aufgaben des eigenen und übertragenen Wirkungskreises und der in Organleihe wahrgenommenen Angelegenheiten zum staatlichen bzw. kommunalen Bereich vergleichsweise leicht gelingt, bereitet die Einordnung der kondominalen Aufgaben naturgemäß größere Schwierigkeiten, da es bei diesem Aufgabentyp erforderlich ist, die kommunalen und staatlichen Anteile zu trennen und jeweils unterschiedlichen Bereichen zuzuordnen. Die Separierung wird vielfach nur

aufgrund einer an den typischen staatlichen und kommunalen Aufgaben ausgerichteten abwägenden Zuordnung und unter Verwendung der topischen Auslegungsmethode (1066)

1066) Theodor Viehweg, Topik und Jurisprudenz, 1965, S. 1 ff; vgl. auch Josef Esser, Vorverständnis und Methodenwahl in der Rechtsfindung, 1970, S. 151 m.w.Nachw. in Fnte. 27.

gelingen, wobei eine letzte "untrennbare Grauzone" einer kommunalen und staatlichen Aufgabenmischung verbleiben kann.

Die grundsätzliche Unterscheidung zwischen staatlichen und kommunalen Angelegenheiten gestattet bereits eine Aussonderung zahlreicher Funktionalreformmaßnahmen, die nicht der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie unterfallen, und für die aus Art. 28 Abs. 2 GG abzuleitende Maßstäbe keine Anwendung finden können.

So ist der Gesetzgeber bei der Neuverteilung von Aufgaben, die in Organleihe wahrgenommen werden - etwa im Bereich der Polizeiverwaltung (1067) -

1067) Vgl. § 48 Abs. 4 PolG Ba.-Wü., § 150 GO Hess., § 6 Abs. 1 Nr. 1 PolG NW u. § 74 Abs. 1 u. 2 PVG Rh.-Pf.

an Maßstäbe aus Art. 28 Abs. 2 nicht gebunden. Auch für die Neuordnung der Bundes- und Landesauftragsverwaltung gilt die Selbstverwaltungsgarantie in Art. 28 Abs. 2 GG nicht. Die Übertragung der Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörde oder des Straßenverkehrsamtes auf Gemeinden bzw. Kreise ist daher - wenn sie als Landesauftragsverwaltung erfolgt - nicht an den einzelnen Maßstäben des Art. 28 GG zu messen (1068).

1068) So BVerwG, Urt. v. 19. 3. 1976 - VII C 71/72 - NJW 1976, S. 2175 (2177) für die Verteilung der Aufgaben eines Straßenverkehrsamtes; Urt. v. 15. 4. 1977 - VII C 3/74 - BVerwGE 52, S. 226 (234) für die Straßenverkehrs- und Jagdbehörde;StGH Ba.- Wü., Urt. 8. 5. 1976 - GR 2, 8/75 - ESVGH 26, S. 1 = DÖV 1976, S. 595 (598) = NJW 1976, S. 2205 für die staatlichen Auftragsangelegenheiten, die von den Gemeinden auf Verwaltungsgemeinschaften übertragen wurden und die Aufgaben der Ortspolizei; StGH Ba.-Wü., Urt. v. 1. 4. 1976 - GR 10, 17, 18, 20, 21/75 u. 1/76 - (Hettingen), A.U., S. 29 (33) für den Entzug der im Wege der Organleihe übertragenen Aufgabe eines "Ratschreibers", die den Gemeinden "teils in Ver-

tretung des Notars im Landesdienst als des staatlichen Grundbuchbeamten, teils in eigener Zuständigkeit für die ihm persönlich übertragenen staatlichen Funktionen des Entwerfens und der Beurkundung von gewissen ortsnahen Grundstücksgeschäften" übertragen waren. Werden solche übertragenen staatlichen Aufgaben den Gemeinden entzogen oder wird von einer möglichen Übertragung derartiger Aufgaben auf die Gemeinden abgesehen, so wird dadurch ... deren Selbstverwaltungsrecht nicht verletzt."

Auch die Auflösung von Gerichten, die Änderung von Gerichtsbezirken oder andere Maßnahmen auf dem Gebiet der staatlichen Gerichtsorganisation gehören ausschließlich zum staatlichen Bereich und unterfallen einer Beurteilung nach Art. 28 Abs. 2 GG nicht (1069).

1069) StGH Ba.-Wü., Urt. v. 1. 4. 1976 - GR 10, 17, 18, 20, 21/75 u. 1/76 - (Hettingen), A.U., S. 29 (32) für die Änderung des Amtsgerichtsbezirks und die Auflösung eines Grundbuchamtes: "Die Führung der Grundbuchämter ist vielmehr eine staatliche Angelegenheit, die von den Amtsrichtern wahrgenommen wird. Die Regelung betrifft sonach unmittelbar nur die Organisation der staatlichen Verwaltung und nicht den von der Verfassung geschützten Bereich der gemeindlichen Selbstverwaltung"; StGH Ba.-Wü., Urt. v. 8. 5. 1976 - GR 1/75 - (Köngen), A.U., S. 50 für die Zuordnung einer Gemeinde zu einem anderen Amtsgerichtsbezirk; VerfGH Rh.-Pf., Urt. v. 14. 12. 1970 - VGH 4/70 - AS 12, S. 239 für die Aufhebung eines Amtsgerichts.

Dieselben Überlegungen gelten für alle anderen Reformen im Bereich der unmittelbaren und mittelbaren Staatsverwaltung außerhalb des kommunalen Bereichs, wie etwa die Neuabgrenzung der staatlichen Mittelinstanz (1070),

1070) Vgl. VerfGH NW, B. v. 9. 4. 1976 - VerfGH 49/75 - (Solingen), DVBl. 1977, S. 44 a.A. Wolfgang Roters, S. 533, der bei einer landesplanerische Grundsätze verletzenden Zuordnung zu einem Regierungspräsidenten die gemeindliche Selbstverwaltungsubstanz verletzt sieht; ebenso Ernst Pappermann, Anm. zu VerfGH NW, Verwaltungsrundschau 1977, S. 319 (320), der im Anschluß an Wolfgang Roters als Maßstäbe für die Verletzung der gemeindlichen Selbstverwaltungssubstanz Gesichtspunkte wie die Zuordnung zu einem Bezirksplanungsrat mit einer strukturell gänzlich anderen Planungsregion Zentralitätseinbußen oder Zerschneidung von Verflechtungen anführt.

der Finanzämter, der Kammern und Innungen oder der Allgemeinen Ortskrankenkassen (1071),

1071) Vgl. zum Klagerecht der AOK selbst die Nachw. in Fnte.35.

von denen das kommunale Selbstverwaltungsrecht nicht berührt wird (1072).

1072) Vgl. auch OVG Münster, Urt. v. 27. 3. 1968 - III A 750/64 -, DÖV 1968, S.660 : "Änderungen in der Organisation staatlicher Behörden (z.B. Sitzverlegung, territoriale Neugliederung) geben den hierdurch benachteiligten Gemeinden und Gemeindeverbänden kein Klagerecht" (Verringerung der Arbeitsbezirke); VerfGH Rh.-Pf., Urt. v. 14. 11. 1966 - VGH 5/66 - AS 10, S. 100 m. Hinw. auf OVG Rh.-Pf., AS 3, S. 44 (Forstamtsbezirke).

Bei Zuordnung einer Gemeinde oder eines Gemeindeverbandes zu einer anderen kommunalen Organisation ist eine differenzierte Betrachtung geboten. Die Einkreisung einer bisher kreisfreien Stadt greift in das Selbstverwaltungsrecht der betroffenen Gemeinde ein, weil mit dem Verlust der Kreisfreiheit ein Abzug wesentlicher Aufgaben sowohl im Bereich der freiwilligen als auch der pflichtigen Aufgaben und - je nach Landesrecht - der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung verbunden ist (1073).

1073) VerfGH NW, Urt. v. 7. 11. 1975 - VerfGH 64/74 - (Neuß), OVGE 30, S. 312 = NJW 1976, S. 1197; Herbert Bethge, Das Homogenitätsprinzip bei der Neugliederung des kommunalen Raumes, StuGR 1975, S. 229 (230); Hans-Heinrich Eilers, Kommunalrechtliche Sonderstellung kreisangehöriger Mittelstädte in der Bundesrepublik, S. 1 ff; Ivo W. Holzinger, Mittelstädte in der Reform, 1974, S. 1 ff; ders., Rückkreisung und Große Kreisstadt, BayVBl. 1973, S. 285; Wolfgang Kuhr, Die Einkreisung von Städten, Der Landkreis 1974, S. 296; Karl-Heinz Rothe, Zwölf 'Regionalkreise' für NW?, Der Städtebund 1969, S. 25 (30); Klaus Stern, Einkreisung einer kreisfreien Stadt, Der Städtetag 1976, S. 180; Klaus Stern/Herbert Bethge, Anatomie eines Neugliederungsverfahrens, 1977, S. 113; Werner Thieme, Die Kreisfreiheit der Stadt Witten, 1973, S. 163; ders., Die magische Zahl 200 000, DÖV 1973, S. 442 m.w.Nachw.; ders., Verwaltungswissenschaftliche Maßstäbe für die Kreisfreiheit von Städten, Der Städtetag 1974, S. 242; ders., Zur Entstehung und Entwicklung der Kreisfreiheit, Der Städtetag 1974, S. 366; Georg Christoph von Unruh, Kreisfrei - eine überholte Statusbezeichnung?, DÖV 1973, S. 446.

Auch hat die Einkreisung im Blick auf die Finanzausstattung sowie im Bereich des demokratischen und politischen Stellenwertes eine wesentliche Statusänderung zur Folge, die auch eine Teilprivilegierung oder durch einzelne in Eingliederungs-

gesetzen enthaltene Sonderregelungen nicht ausgeglichen werden kann (1074).

1074) Vgl. auch Franz-Ludwig Knemeyer, Grundsatzentscheidungen zur Einkreisung kreisfreier Städte, AfK Jg. 15 (1976), S. 85 (87 m. w. Nachw.).

Die kreisliche Zuordnung hat der VerfGH NW dagegen nicht zum Selbstverwaltungsbereich der betroffenen Gemeinden gerechnet, so daß eine Änderung der Kreiszugehörigkeit das Selbstverwaltungsrecht der kreisangehörigen Gemeinden nach Ansicht des Gerichtshofs nicht berührt (1075).

1075) So VerfGH NW, Urt. v. 9. 4. 1976 - VerfGH 24/74 u. 49/75 - (Gescher u. Solingen), DVBl. 1977, S. 44 (46): "Die Änderung der Kreiszugehörigkeit einer Gemeinde läßt deren Existenz, Gebietsbestand und Aufgabenkreis unberührt. Die Zugehörigkeit zu einem bestimmten Kreis kann zwar von Vorteil sein; sie kann sich auf die gemeindliche Aufgabenwahrnehmung auswirken. Die Vorteile sind jedoch rein tatsächlicher Art; auf deren Fortbestand hat die Gemeinde keinen verfassungsrechtlichen Anspruch. Eine bestimmte kreisliche Zuordnung ist ebenso wie die Kreiszugehörigkeit als solche herkömmlicherweise nie als Bestandteil des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts aufgefaßt worden".

Dem ist entgegengehalten worden, daß die kreisliche Zugehörigkeit einer Gemeinden wegen der damit verbundenen Eingliederung in das landesplanerische System von wechselseitigen Zuordnungen, Verflechtungen und Abhängigkeiten vertrauenbegründende Wirkungen auslöse und die Zielrichtung des gesamten selbstverwaltenden Wirkens jeder Gemeinde festlege. Durch eine Änderung der Kreiszugehörigkeit werde diese Zielbestimmung in einer die Gemeinde objektiv betreffenden Weise geändert (1076).

1076) So Wolfgang Roters, Anm. zu VerfGH NW, DVBl. 1977, S. 533.

Ebenso wie die Änderung der Kreiszugehörigkeit einer Gemeinde liegt auch die Zuordnung einer verbandsangehörigen Gemeinde zu einem anderen Gemeindeverband, wie sie in Rheinland-Pfalz im Zusammenhang mit gebietlichen Neuordnungen vielfach erfolgt ist, in einer Grenzzone zwischen staatlichem und kommunalem Bereich. Der VerfGH Rh.-Pf. (1077)

1077) Urt. v. 14. 12. 1970 - VGH 4/70 -, DVBl. 1971, S. 497 (499); Urt. v. 8. 2. 1971 - VGH 10/70 - AS 12, S. 256; Urt. v. 14. 6. 1971 - VGH 7/70 - AS 12, S. 153 (154).

hat einen Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht einer verbandsangehörigen Gemeinde bejaht, wenn durch ihre Zuordnung zu einer anderen Verbandsgemeinde geschichtlich gewachsene Bindungen zwischen Gemeinden durchtrennt werden, die auf einen bevorstehenden Zusammenschluß dieser Gemeinden hinweisen, und wenn die Bestrebungen nach einem solchen Zusammenschluß bereits in entsprechenden Beschlüssen der betreffenden Gemeindevertretungen sowie einem darauf beruhenden Antrag der Gemeinden auf Zusammenschluß ihren Ausdruck gefunden haben (1078).

1078) Vgl.dazu auch Werner Hoppe/Hans-Werner Rengeling, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, 1973, S. 196 m.w.Nachw. Eine Beeinträchtigung des Selbstverwaltungsrechts einer Verbandsgemeinde durch Ausgliederung einer verbandsangehörigen Gemeinde liegt nach Auffassung des VerfGH Rh.-Pf. vor, wenn die Gebietsänderung die Verwaltungs- und Leistungskraft der Verbandsgemeinde so schwächt, daß für die Zukunft die Wahrnehmung der ihr anvertrauten Selbstverwaltungsaufgaben und damit ihre Leistungsfähigkeit infrage gestellt wird, so VerfGH Rh.-Pf., Urt. v. 17. 12. 1969 - VGH 10/69 - AS 11, S. 271.

Die Bestimmung des Verwaltungssitzes für einen Gemeindeverband, besonders die Kreissitzbestimmung (1079)

1079) VerfGH Bay., Urt. v. 23. 1. 1976 - 15 VII 73 - (Amberg-Sulzbach), VerwRspr. Bd. 27 (1976), S. 641; VerfGH NW, Urt. v. 6. 12. 1975 - VerfGH 45/74 - (Kempen/Kreis Viersen), NJW 1976, S. 1197; VerfGH Rh.-Pf., Urt. v. 5. 5. 1969 - VGH 29/69 - DÖV 1970, S. 198 (202); vgl. auch Josef Kahlau, Zur Sitzbestimmung der Kreisverwaltung, StuGR 1974, S. 356; Klaus Lange, Bestimmung eines neuen Kreissitzes, Der Landkreis 1975, S. 228.

oder die Festlegung des Gemeinde- oder Kreisnamens (1080) zählen

1080) StGH Ba.-Wü., Urt. v. 1. 4. 1976 - GR 69/74 - (Esslingen), A.U., S. 29; VerfGH Rh.-Pf., Urt. v. 5. 5. 1969 - VGH 29/69 - DÖV 1970, S. 198 (202); zur Frage, ob sich die Anhörung auf den künftigen Gemeindenamen erstrecken muß VerfGH Saarl., Urt. v. 28. 6. 1974 - Lv 8/74 - NJW 1974, S. 1995 (Anhörung bei Namensänderung erforderlich) einerseits u. StGH Ba.-Wü., Urt. v. 5. 6. 1975 - GR 26/74 -, (Bürgeranhörung nach Art. 74 Abs. 2 S. 3 Verf Ba.-Wü. nicht erforderlich) andererseits.

dagegen zum staatlichen Bereich und nehmen an der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie nicht teil.

2. Abgrenzung Kernbereich und Randbereich der kommunalen Selbstverwaltung

Nachdem die ausschließlich staatliche Einflußsphäre von der kommunalen Selbstverwaltung abgegrenzt ist, soll nunmehr versucht werden, innerhalb der Selbstverwaltungsangelegenheiten den Kernbereich von der Randzone der kommunalen Selbstverwaltung zu trennen. Diese Abgrenzung ist wichtig, weil für beide Selbstverwaltungsbereiche unterschiedliche verfassungsrechtliche Maßstäbe gelten. Eine genaue, trennscharfe Abschichtung des Kernbereichs von der Randzone der kommunalen Selbstverwaltung fällt jedoch nicht leicht, weil es erhebliche Schwierigkeiten bereitet, den eher leicht diffusen Kern der kommunalen Selbstverwaltung exakt zu umschreiben und herauszulösen. Bei allen Unterschieden in Methode und Ergebnis der Kernbereichsabgrenzung besteht in Rechtsprechung und Literatur über zwei Aussagen weitgehende Einigkeit: Einerseits ist unbestritten, daß eine exakte begriffliche Fixierung des Kernbereichs der kommunalen Selbstverwaltung nach Art von subsumtionsfähigen Tatbestandsmerkmalen nicht möglich ist. Andererseits steht fest, daß wesentliche, unter Berücksichtigung der historischen Entwicklung prägende Elemente der kommunalen Selbstverwaltung dem Kernbereich zugehören (essentialia), während die nichtprägenden, nicht wesentlichen Merkmale der kommunalen Selbstverwaltung (akzidentia) zum äußeren Bereich gehören (1081).

1081) Vgl. dazu etwa Willi Blümel, Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171 ff; Wolfgang Brückner, Die Organisationsgewalt des Staates im kommunalen Bereich, 1974, S. 137; Hans-Hermann Dehmel, Übertragener Wirkungskreis, 1970, S. 54 ff; Erhard C. Denninger, Zum Begriff des 'Wesensgehaltes' in der Rechtsprechung, DÖV 1960, S. 812; Rolf Grawert, Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 278 ff; Peter Häberle, Die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs. 2 GG, 1972, S. 1 ff; Gerhard Leibholz, Das Prinzip der Selbstverwaltung, DVBl. 1973, S. 715; Peter Lerche, Verfassungsfragen zur Sozialhilfe und Jugendwohlfahrt, 1963, S. 100; Theodor Maunz, Deutsches Staatsrecht, 1977, § 13 II 7 (S. 106); Günter Püttner,

Stellungnahme VB Rastede, 1975, S. 12, 13; Wolfgang Roters, Art. 28 S. 203; Eberhard Schmidt-Aßmann, Der Städteverband als Modell kommunaler Neugliederung in Ballungsräumen, DÖV 1973, S. 109 (111); Bruno Schmidt-Bleibtreu, Die Verfassungsbeschwerde der Gemeinden nach Bundesrecht, DVBl. 1967, S. 597 (599); Edzard Schmidt-Jortzig, Gutachten VB Rastede, 1975, S. 7; ders., Kommunale Organisationshoheit, 1976, Kap. 3 II ; ders., Zur Verfassungsmäßigkeit von Kreisumlagesätzen, 1977, S. 12; Herbert Scholtissek, Verfassungsprobleme zur Eingemeindung, DVBl. 1968, S. 825 (838); Heinrich Siedentopf, Zu den Grenzen neuer kommunalverfassungsrechtlicher Organisationsformen, Die Verwaltung Bd. 4 (1971), S. 279 (294); ders., Stellungnahme VB Rastede, S. 38; Klaus Stern, Art. 28 GG Rdn. 122; ders., Zur Problematik eines Regionalkreises im Großraum Hannover, 1973, S. 42; ders., Die verfassungsrechtliche Garantie des Kreises, Der Kreis, Bd. 1, 1972, S. 156 (167); ders., Staatsrecht I, 1977, S. 293 (309); Georg Christoph von Unruh, Gemeinderecht, 1976, S. 82 (100); Werner Weber, Die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung, 1967, S. 31; ders., Selbstverwaltungskörperschaften in der Rechtsprechung des BVerfG, FG BVerfG, Bd. 2, 1976, S. 331 (365).

2.1 Wesentlichkeitstheorie, historische Auslegungsmethoden und Notlagenrechtsprechung des BVerfG

Das BVerfG hat in der Einschätzung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie an die Rechtsprechung des StGH für das Deutsche Reich angeknüpft (1082).

1082) Vgl. dazu die Nachw. in Fnte. 261.

Den Gemeinden sei in Art. 28 Abs. 2 GG das Recht der Selbstverwaltung in ähnlichem Umfange garantiert, wie es in dem Art. 127 WRV der Fall war. Der Gesetzgeber dürfe das Selbstverwaltungsrecht nicht aufheben und die Verwaltung der Gemeindeangelegenheiten nicht den Staatsbehörden übertragen. Er dürfe die Selbstverwaltung auch nicht derart einschränken, daß sie innerlich ausgehöhlt werde, die Gelegenheit zur kraftvollen Betätigung verliere und nur noch ein Schattendasein führen können. Nicht aber sei aus Art. 28 Abs. 2 GG herzuleiten, daß er den Gemeinden die Selbstverwaltung in ihren Einzelheiten verbürge, die ihnen zur Zeit der Verkündung der Verfassung zugestanden hätten (1083).

1083) Vgl. vor allem BVerfG, Urt. v. 20. 3. 1952 - 1 BvR 267/51 - (Offenbach), BVerfGE 1, S. 167 (178).

Wichtige Abgrenzungskriterien seien der historischen Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung zu entnehmen, wobei den verschiedenen historischen Erscheinungsformen und dem herkömmlichen Bild der Selbstverwaltung Rechnung getragen werden müsse. Die Gesamtheit der Normen und Grundsätze, die den historisch gewordenen Begriff der Selbstverwaltung ausmachen, können nach Ansicht des BVerfG nicht in dem Sinne als unabänderlich gelten, daß sie in keiner Hinsicht und zu keiner Zeit in ihrem Bestand angetastet werden dürften. Die Bezugnahme auf die historische Gestaltung bedeutet nicht, daß alles beim alten bleiben müsse und daß eine Einrichtung schon deshalb nicht hingenommen werden könne, weil sie neu und ohne Vorbild sei (1084).

1084) BVerfG,B.v.21. 5. 1968 - 2 BvL 2/61 - BVerfGE 23, S. 353 (367).

Eine vernünftige Fortentwicklung des kommunalen Systems, besonders in Bereichen, in denen ein gesetzgeberisches Experimentieren angezeigt sei,werde durch Art. 28 Abs. 2 GG nicht verhindert (1085).

1085) BVerfG, B. v. 21. 5. 1968 - 2 BvL 2/61 - BVerfGE 23, S. 353 (367).

Deshalb sei der Maßstab, an dem die Zulässigkeit gesetzgeberischer Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltung zu messen sei, kein einheitlicher. Er ändere sich nach den besonderen Bedürfnissen der Zeit. Was in ruhigen, verwaltungsmäßig unproblematischen Verhältnissen bereits als unzulässiger Eingriff beanstandet werden müsse, könne - wenn es sich um die rasche Behebung außerordentlicher Notstände handele - als tragbar und sogar geboten angesehen werden (1086).

1086) BVerfG, Urt. v. 20. 3. 1952 - 1 BvR 267/51 - BVerfGE 1, S. 167 (178).

Zu fordern sei lediglich, daß solche ungewöhnlichen Eingriffe in der Form des Gesetzes vorgenommen und auf das zeitlich und sachlich unbedingt Notwendige begrenzt würden. Gesetzgeberische Regelungen seien daher mit der Selbstverwaltungsgarantie vereinbar, wenn sie

- aufgrund zwingender Notlagen (Notlagenrechtsprechung),
- aufgrund herkömmlicher Beschränkungen sowie
- wegen des verhältnismäßig geringen Ausmaßes des Eingriffs

gerechtfertigt seien (1087).

1087) Vgl. zur Rechtsprechung des BVerfG auch Gunther Abel, Die Bedeutung der Lehre von den Einrichtungsgarantien für die Auslegung des GG, 1964, S. 63; Elisabeth Bauernfeind, Die Rechtsprechung zur Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen, 1961, S.1ff; Erich Becker, Die Grundrechte IV/2 1962, S. 673 (711); Wolfgang Brückner, Die Organisationsgewalt des Staates im kommunalen Bereich, 1974, S. 135, 138, 141, 144, 145; Werner Ernst/Wolfgang Suderow, Die Zulässigkeit raumordnerischer Festlegungen für Gemeindeteile, 1976, S. 36; Gerhard Leibholz/Hans Justus Rinck, Art. 28 GG S. 586, 590; Jürgen Salzwedel, Kommunalrecht, 1964, S. 217 (222); Gerhard Seibert, Selbstverwaltungsgarantie, 1971, S. 18 sowie die Nachw. in Fnte. 263 .

2.2 Subtraktionsmethode des BVerwG

In seiner Grundsatzentscheidung (1088)

1088) BVerwG, Urt. v. 23. 11. 1957 - VII C 69/57 - BVerwGE 6, 19; vgl. auch Wolfgang Brückner, Die Organisationsgewalt des Staates im kommunalen Bereich, 1974, S. 136; Wolfgang Kühn, Das Prinzip der Allzuständigkeit der Gemeinden, 1971, S. 40; Gerd Jürgen Richter, Verfassungsprobleme der kommunalen Funktionalreform, 1977, S.116.

interpretiert das BVerwG die Rechtsprechung des BVerfG dahin, daß eine innere Aushöhlung und damit ein Eingriff in den Kernbereich nicht vorliege, solange den Gemeinden und Gemeindeverbänden die Erledigung der Masse der Aufgaben belassen werde, die ihrem Wesen nach Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft seien oder die herkömmlich von den Gemeindeverbänden erledigt würden, und ihnen, von durch das Herkommen bestimmten Ausnahmen abgesehen, die Führung der Geschäfte unter eigener Verantwortung verbleibe. Entscheidend sei, was von dem Recht der Selbstverwaltung noch übrigbleibe, womit sich die Zulässigkeit eines Eingriffs in das Recht der Selbstverwaltung ebenso wie die Zulässigkeit eines Eingriffs in ein verfassungsmäßig gewährleistetes Grundrecht bestimme (1089).

1089) So BVerwG, Urt. v. 23. 1. 1957 - VII C 69/57 - BVerwGE 6, S. 19 (25 m.w.Nachw.).

Eine Schmälerung des Aufgabenbereichs und der Eigenverantwortlichkeit dürfe nur bei Vorliegen eines "Notstandes" und unter Beschränkung auf das zeitlich und sachlich Notwendige angeordnet werden. Das "sachlich und zeitlich Notwendige" sei mit dem für einen bestimmten Zeitraum bei verständiger Abwägung der Umstände sachlich Gebotenen gleichzusetzen. Ein den Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht rechtfertigender Notstand liege vor, wenn bei Abwägung aller Umstände eine Regelung dringlich und nicht mehr aufschiebbar sei, wobei die Anforderungen an die unbedingte Notwendigkeit eines Eingriffs und des Notstandes nicht überspannt werden dürften. Da diese Abwägungsmaßstäbe aber im wesentlichen dem Inhalt des Übermaßverbotes und Verhältnismäßigkeitsprinzips entsprechen (1090),

1090) Peter Lerche, Übermaß und Verfassnngsrecht, 1961, S. 162, 223; ders., Verfassungsfragen zur Sozialhilfe und Jugendfohlfahrt, 1963, S. 100; Peter Wittig, Zum Standort des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes im System des GG, DÖV 1968, S. 817.

ist nach Meinung des BVerwG der Wirkungsbereich des Selbstverwaltungsrechts zum einen durch seinen unantastbaren Kern, zum anderen - im Felde außerhalb dieser Zone - durch das Übermaßverbot vor gesetzgeberischen Ingerenzen abgeschirmt (1091).

1091) So zutreffend Wolfgang Brückner, Die Organisationsgewalt des Staates im kommunalen Bereich, 1974, S. 136.

Das BVerwG leitet damit aus der in Art. 28 Abs. 2 GG enthaltenen Selbstverwaltungsgarantie folgende Prüfungsgrundsätze ab:

- Den Gemeinden und Gemeindeverbänden muß die Erledigung der Masse der Aufgaben belassen werden, die ihrem Wesen nach Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sind oder die herkömmlich von den Gemeindeverbänden erledigt werden, und auch - von Ausnahmen abgesehen, die weitgehend durch das Herkommen bestimmt werden - die Führung der Geschäfte unter eigener Verantwortung zustehen (absolut geschützter Kernbereich).

- Im übrigen ist eine Schmälerung des Aufgabenbereiches und der Eigenverantwortlichkeit nur durch Gesetz, beim Vorliegen eines - weitgefaßten - "Notstandes" und unter Beschränkung auf das zeitlich und sachlich Notwendige zulässig (relativ geschützte Randzone der kommunalen Selbstverwaltung).

2.3 Qualitative Methode

Besonders die Aussage des BVerwG, der Kernbereich bestimme sich danach, was von der Selbstverwaltung nach dem Eingriff noch übrig bleibe, ist auf heftige Kritik gestoßen (1092).

1092) Wolfgang Brückner, Die Organisationsgewalt des Staates im kommunalen Bereich, 1974, S. 138; Arnold Köttgen, Die Gemeinde und der Bundesgesetzgeber, 1957, S. 45; Peter Lerche, Verfassungsfragen zur Sozialhilfe und Jugendwohlfahrt, 1963, S. 101; Ludwig Macher, Der Grundsatz des gemeindefreundlichen Verhaltens, 1971, S. 62; Günter Püttner, Stellungnahme VB Rastede, 1975, S. 10; Edzard Schmidt-Jortzig, Gutachten VB Rastede, 1975, S. 9, der die "Subtraktionsmethode" als "verhängnisvoll" bezeichnet; ders., Zur Verfassungsmäßigkeit von Kreisumlagesätzen, 1977, S. 12; Klaus Stern, BK Art. 28 GG Rdn. 122 (S. 49).

Die Subtraktionsmethode lasse jene Beeinträchtigungen unberücksichtigt, die zwar qualitativ bedeutsam, quantitativ aber nicht ins Gewicht fielen. Ein Versuch, den Wesensge-

halt in enumerativer Manier zu erfassen und proportional danach zu bestimmen, was nach der Beschränkung noch übrig bleibe, müsse daher fehlschlagen. Auch sei diese Methode nicht geeignet, einer schleichenden Aushöhlung durch mehrere selbständige Eingriffe entgegenzuwirken, zumal die kommunale Selbstverwaltung nicht durch ein einzelnes Gesetz, sondern höchstens durch einen vielgliedrigen Entwicklungsprozeß untergraben werde, in dem der einzelne Eingriff nur einen Mosaikstein darstelle (1093).

1093) Wolfgang Brückner, Die Organisationsgewalt des Staates im kommunalen Bereich, 1974, S. 138 m.w.Nachw. in Fnte. 2; Klaus Stern, BK Art. 28 GG Rdn. 122 (S. 49).

Die Prüfung auf Quantität sei daher durch eine Qualitätskontrolle zu ersetzen (1094).

1094) Vgl. dazu die Nachw. in Fnte. 1092.

Anknüpfend an Carl Schmitt (1095),

1095) Freiheitsrechte und institutionelle Garantie der Reichsverfassung, Verfassungsrechtliche Aufsätze, 1973, S. 140 (146): "Es liegt im Sinne der institutionellen Garantie der Selbstverwaltung, daß gewisse typische Merkmale, wie sie sich in der geschichtlichen Entwicklung als charakteristisch und wesentlich herausgestellt haben, durch diese Art von Garantie vor einer Beseitigung geschützt werden sollen".

der den Schutz der institutionellen Garantien auf gewisse typische Merkmale bezog, hat besonders Klaus Stern (1096)

1096) BK Art. 28 GG Rdn. 123 (S. 49); ders., Staatsrecht, I, 1977, S. 293 (310); Klaus Stern/Joachim Burmeister, Die Verfassungsmäßigkeit eines landesrechtlichen Planungsgebotes für Gemeinden, 1975, S. 27.

den Wesensgehalt der Institution der kommnnalen Selbstverwaltung nach dem Essentiale zu bestimmen versucht, das man aus einer Institution nicht entfernen könne, ohne die Struktur und den Typus zu ändern. Die typusbestimmenden Elemente seien durch eine historische und traditionelle Betrachtungsweise zu vermitteln (1097).

1097) Vgl. zu dieser Interpretation auch Peter Badura, Entwicklungsplanung und gemeindliche Selbstverwaltung, FS Werner Weber, 1974, S. 911; Josef Isensee, Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, 1968, S. 247; Peter Lerche, Verfassungsfragen zur Sozialhilfe und Jugendwohlfahrt, 1963, S. 102; ders., Übermaß und Verfassungsrecht, 1961, S. 240; ders., Die Gemeinden in Staat und Gesellschaft, 1965, S. 9 (23); besonders auch Edzard Schmidt-Jortzig, Gutachten VB Rastede, 1975, S. 10 m.w.Nachw. in Fnte. 33; Rupert Scholz, Das Wesen und die Entwicklung der gemeindlichen öffentlichen Einrichtungen, 1967, S. 55; Heinrich Siedentopf, Zu den Grenzen neuer kommunaler fassungsrechtlicher Organisationsformen, Die Verwaltung Bd. 4 (1971), S. 279 (294); ders., Die Kreise vor einem neuen Leistungs- und Gestaltungsauftrag?, DVBl. 1975, S. 13 (17).

2.4 Die unterschiedliche Sichtweise der Garantiebereiche und deren Auswirkungen auf die Kernbereichsdefinition

Die unterschiedlichen Versuche zur Umschreibung des Kernbereichs der kommunalen Selbstverwaltung gehen von zwei verschiedenen Sichtweisen und Erklärungsmodellen aus, die den Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung betreffen.

Zum Teil wird unter dem Kernbereich jener enge Kreis an Selbstverwaltungssubstanz verstanden, der unter keinem verfassungsrechtlichen Gesichtspunkt eingeschränkt werden darf und damit vom Gesetzgeber auch bei Vorliegen gewichtiger Gründe zu beachten ist (absoluter Garantiebereich). Bei dieser engeren Auslegung wird der absolut geschützte Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung von einem weiteren zweigeteilten Bereich umgeben, in dem ein relativer Schutz besteht. In dem an den Kern angrenzenden Teil überwiegen die einen Schutz gewährenden verfassungsrechtlichen Maßstäbe und Gesichtspunkte, in dem äußeren Teil geben die einen Eingriff rechtfertigenden gesetzgeberischen Ziele, Zwecke, Gründe, Erwägungen und Wertungen den Ausschlag, so daß in diesem äußeren Bereich kein verfassungsrechtlicher Schutz besteht. Der Selbstverwaltungsbereich ist damit dreigeteilt: Der innere, absolut geschützte Kern ist von einer Zone umgeben, in der die überwiegenden verfassungsrechtlichen Gründe einen relativen Schutz gewähren. In einer äußeren Zone lassen die überwiegenden gesetzgeberischen Gründe einen Eingriff zu.

Die andere Sichtweise geht im Grunde zwar ebenfalls von dieser Dreiteilung aus. Die Kernbereichsdefinition wird jedoch weiter gefaßt und auf den verfassungsrechtlich insgesamt - also sowohl absolut als auch relativ - geschützten Bereich bezogen. Der Kern der kommunalen Selbstverwaltung umfaßt damit jenen Bereich, in den der Gesetzgeber unter keinem denkbaren verfassungsrechtlichen Gesichtspunkt eingreifen darf, und daneben auch jene Zone, in der die bestanderhaltenden verfassungsrechtlichen Gesichtspunkte gegenüber den gesetzlichen Zielen und Zwecken überwiegen und den Ausschlag für einen verfassungsrechtlichen Schutz geben. Als Randzone der kommunalen Selbstverwaltung bleibt dann nur jener äußere Bereich, der einer Regelung durch den Gesetzgeber offensteht, weil die von ihm angeführten Gesichtspunkte einen Eingriff rechtfertigen.

Diese unterschiedliche Definition des Kernbereichs wird auch in der Rechtsprechung von BVerfG und BVerwG deutlich. Während das BVerfG den Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung mit dem verfasuungsrechtlichen Schutzbereich gleichsetzt und darunter auch den relativ geschützten Bereich versteht, der in Notzeiten aus überwiegenden Gesichtspunkten des öffentlichen Wohls zurückweicht, in verwaltungsmäßig unproblematischen Zeiten dagegen einen weiterreichenden Schutz gewährt, meint das BVerwG mit dem Begriff des Kernbereichs nur jene absolut geschützte Zone, die von einem - außerhalb des Kernbereichs liegenden - relativ geschützten Bereich umgeben ist.

Für die weiteren Überlegungen soll der letztgenannten Sichtweise gefolgt werden, so daß der Kern der kommunalen Selbstverwaltung nur den absolut geschützten Selbstverwaltungsbereich umfaßt, während die Randzone jenen Bereich betrifft, der einem relativen verfassungsrechtlichen Schutz unterliegt. Dies bedeutet einerseits, daß der Gesetzgeber in den Kern der kommunalen Selbstverwaltung unter keinem verfassungsrechtlich zulässigen Gesichtspunkt eingreifen darf, andererseits, daß auch in der Randzone der kommunalen Selbstverwaltung verfassungsrechtliche Maßstäbe gelten, die einen gesetzgeberischen Eingriff teils zulassen, teils aus überwiegenden verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten verbieten (1098).

1098) Im weiteren Verlauf der Darstellung wird zu erörtern sein, welche verfassungsrechtlichen Maßstäbe für diesen Randbereich der kommunalen Selbstverwaltung im einzelnen gelten.

2.5 Kombinationsmethode

Der so verstandene Kernbereich der kommnnalen Selbstverwaltung kann nur durch eine Kombination verschiedener Maßstäbe, Abgrenzungskriterien und -methoden bestimmt werden (1099).

1099) Vgl. dazu bei Wolfgang Brückner, Die Organisationsgewalt des Staates im kommunalen Bereich, 1974, S. 141, der diese Methode ablehnt; Heinz W. Korte, Die Aufgabenverteilung zwischen Gemeinde und Staat, VerwArch. Bd. 61 (1970), S. 3 (33, 55 - 59); Ludwig Macher, Der Grundsatz des gemeindefreundlichen Verhaltens, 1971, S. 64; Hans Niemeier, Bund und Gemeinden, 1972, S. 134; Günter Püttner, Stellungnahme VB Rastede, 1975, S. 11.

Allgemein gilt, daß der Gesetzgeber das Selbstverwaltungsrecht nicht gänzlich aufheben darf. Er darf die Verwaltung der Gemeindeangelegenheiten nicht Staatsbehörden übertragen und die Selbstverwaltung nicht innerlich aushöhlen, auszehren und entwerten (1200)

1200) Vgl. auch StGH Ba.-Wü., Urt. v. 15. 6. 1974 - GR 1/74 - DÖV 1975, S. 58 (60); vgl. auch OVG Lüneburg, Urt. v. 19. 8. 1970 - V A 74/69 -, DVBl. 1970, S. 801, das den Kern der Selbstverwaltung unverletzt sieht, solange die besondere Art der öffentlichen Aufgabenerfüllung durch das Tätigwerden von direkt oder indirekt gewählten Organen und Organwaltern rechtlich und tatsächlich vollziehbar bleibt.

(Wesentlichkeitstheorie). Dabei ist auch die historische Entwicklung zu berücksichtigen (historische Methode), wobei nicht alles, was die Selbstverwaltungsträger in einer günstigen Stunde besaßen, zum unentziehbaren Kernbereich gehört, sondern nur das Typusbestimmende und Prägende, nicht jedoch das Zufällige und Akzidentielle (1201).

1201) So Klaus Stern, Der rechtliche Standort der Gemeindewirtschaft, AfK Jg. 3 (1964), S. 81 (94); ders., BK Art. 28 GG Rdn. 88 (S. 39); vgl. auch StGH Ba.-Wü., Urt. v. 15. 6. 1974 - GR 1/74 -, DÖV 1975, S. 58 (60); Wolfgang Roters, Art. 28 GG S. 173 (203 f).

Auch die Frage, was nach dem Eingriff von der Selbstverwaltung noch übrigbleibt (Subtraktionsmethode) sowie die Intensität des Eingriffs (qualitative Methode) (1202)

1202) Vgl. dazu auch BVerfG, B. v. 17. 1. 1967 - 2 BvL 28/63 - (2. Wohnungsbaugesetz), BVerfGE 21, S. 117 (129); Urt. v. 18. 7. 1967 - 2 BvF 3, 4, 5, 6, 7, 8/62 u. 2 BvR 139, 140, 334, 335/62 - (Jugendwohlfahrtsgesetz), BVerfGE 22, S. 180 (204); StGH Ba.-Wü., Urt. v. 15. 6. 1974 - GR 1/74 - DÖV 1975, S. 58 (60); Urt. v. 8. 5. 1976 - GR 2, 8/75 - (Bräunlingen/Baden u. Hüfingen), ESVGH 26, S. 1 = DÖV 1976, S. 595 (596) = NJW 1976, S. 2205, der untersucht, ob die Aufgabe nach Umfang und Bedeutung einen wesentlichen Teilbereich der gemeindlichen Zuständigkeiten ausmacht und prüft, ob die Aufgabe für ein funktionsfähiges Leben als eigenständige Körperschaft auch unter Berücksichtigung ihrer tatsächlichen Bedeutung erforderlich und wesentlich ist.

sind für die Abgrenzung des Kernbereichs von Bedeutung. Um einer schleichenden Aushöhlung vorzubeugen, muß auch eine Häufung von einzelnen an sich verständigen Einschränkungen verhindert werden, wenn durch diese Kumulation das typische Erscheinungsbild der kommunalen Selbstverwaltung wesentlich geändert wird (Additionsmethode) (1203).

1203) VerfGH NW, Urt. v. 21. 8. 1954 - VGH 3/53 -, OVGE 9, S. 74; Urt. v. 7. 7. 1956 - VGH 5/55 - OVGE 11, S. 149 ("Salamitaktik"); Günter Püttner, Stellungnahme VB Rastede, 1975, S. 11; Edzard Schmidt-Jortzig, Gutachten VB Rastede, 1975, S. 40, 43, 44; ders., Kommunale Organisationshoheit, 1976, Kap. 3 II 3; Klaus Stern, Zur Problematik eines Regionalkreises im GrRH, 1973, S. 44.

Andererseits kann ein Eingriff in den kommunalen Aufgabenbestand und die Eigenverantwortlichkeit durch die Übertragung anderer Selbstverwaltungsrechte kompensiert werden (Kompensationsmöglichkeit) (1204).

1204) Vgl. BVerfG, B. v. 10. 6. 1969 - 2 BvR 480/61 - (Gewerbesteuer), BVerfGE 26, S. 172 (181).

Die verschiedenen genannten Kriterien sind in einer materiellen Güterabwägung (1205)

1205) Heinz W. Korte, Die Aufgabenverteilung zwischen Gemeinden und Staat, VerwArch. Bd. 61 (1970), S. 3 (33, 58, 59); Ludwig Macher, Der Grundsatz des gemeinde-

Freundlichen Verhaltens, 1971, S. 64, der sich für eine Berücksichtigung von Gemeinwohlgesichtspunkten einsetzt; Peter Lerche, Verfassungsfragen zur Sozialhilfe und Jugendwohlfahrt, 1963, S. 102, der das Verhältnismäßigkeitsprinzip anwendet; VB Rastede, 1974, S. 16, die eine abgestufte Zweckmäßigkeitsprüfung durchführt, je mehr die Aufgabe dem Kern angehört; Klaus Stern, Zur Problematik eines Regionalkreises im GrRH, 1973, S. 41; Georg Christoph von Unruh, Gemeinderecht, 1976, S. 82 (100) (nur Gemeinwohlmethode); vgl. ferner Michael Wollenschläger, Immanente Schranken der Asylrechts, 1972, S. 41.

zu berücksichtigen und im Wege einer praktischen Konkordanz (1206)

1206) Konrad Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 1975, S. 28, 134, 138 m.w.Nachw.

zum Ausgleich zu bringen (1207).

1207) Vgl. auch Eberhard Schmidt-Aßmann, Der Städteverband als Modell kommunaler Neugliederung in Ballungsräumen, DÖV 1973, S. 109 (111), der den Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung nicht im Wege einer schlichten Addition oder Subtraktion verlagerter oder verbliebener Kompezenzen bestimmen will, sondern eine materielle Wägung der Verbandskompetenzen, eine Untersuchung der Kompensationsmöglichkeit und eine Berücksücksichtung der bereichsspezifischen Funktionalismen des neu entstehenden Organisationsgefüges für erforderlich hält.

§ 8

Verfassungsrechtliche Prüfungsmaßstäbe für das Stufensystem der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie

Eine Analyse der verschiedenen Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung und eine Zuordnung zum Stufensystem des Art. 28 Abs. 2 GG hat ergeben, daß im Blick auf mögliche gesetzgeberische Eingriffe bei Funktionalreformen vier Bereiche zu unterscheiden sind:

- der Kernbebeich der kommunalen Selbstverwaltung,
- die Randzone der kommunalen Selbstverwaltung,
- der kondominale Bereich, der in gemeinsamer staatlicher und kommunaler Verantwortung steht, und
- der staatliche Bereich.

Für diese aus der Stufensystematik des Art. 28 Abs. 2 GG sich ergebenden unterschiedlichen Zonen sind nunmehr verfassungsrechtliche Prüfungsgrundsätze aufzustellen, wobei an die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG anzuknüpfen ist. Die vier Bereiche lassen sich zu einer Art Skala zusammenfassen, in der der Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung den stärksten verfassungsrechtlichen Schutz genießt, während die Schutzintensität in der Randzone der kommunalen Selbstverwaltung bereits abnimmt, im kondominalen Bereich noch geringer wird und im rein staatlichen Bereich ganz entfällt. Um diese abgestuften Dichtegrade des verfassungsrechtlichen Schutzes gerade der problematischen beiden Mittelstücke (Randzone der kommunalen Selbstverwaltung und kondominaler Bereich) besser beurteilen zu können, sollen zunächst für die beiden Endstücke der Skala, also für den Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung einer-

seits und den rein staatlichen Bereich andererseits verfassungsrechtliche Maßstäbe entwickelt werden, um von hier aus einen Ausgangspunkt für verfassungsrechtliche Prüfungsgrundsätze zu gewinnen, die in der Randzone der kommunalen Selbstverwaltung und im kondominalen Bereich gelten.

I.

Staatlicher Bereich

Die Verteilung der zum rein staatlichen Bereich gehörenden Aufgaben, zu denen die Auftragsangelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises und die im Wege der Organleihe wahrgenommenen Aufgaben gehören, steht aus der Sicht der betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände grundsätzlich im freien Belieben des Gesetzgebers (1208).

1208) BVerwG, Urt. v. 23. 11. 1957 - VII C 69/57 - (Gastschulbeitragsgesetz Nds.), BVerwGE 6, S. 19 (23); Urt. v. 19. 3. 1976 - VII C 71/72 -, NJW 1976, S. 2175 (2177); VerfGH Bay., B. v. 3. 6. 1959 - Vf. 1, 24 VII 52 -, DÖV 1959, S. 701 (702); VerfGH Saarl., Urt. v. 18. 12.1974 - Lv 7/74 - (Stadtverband Saarbrücken), abgedruckt bei Franz-Ludwig Knemeyer, AfK Jg. 15 (1976), S. 85 (103); Wolfgang Brückner, Die Organisationsgewalt des Staates im kommunalen Bereich, 1974, S. 180; Ernst Rasch, Die Festlegung und Veränderung staatlicher Zuständigkeiten, DÖV 1957, S. 337; Werner Weber, Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, 1967, S. 43.

Zwar ist der Gesetzgeber - wie alle staatliche Gewalt - materiell an einen Grundbestand von Staatszielbestimmungen wie Gemeinwohlprinzip, Willkürverbot, Erforderlichkeitsgrundsatz und Verhältnismäßigkeitsprinzip gebunden - eine Bindung, die auch für Regelungen im Bereich der Staatsorganisation gilt (1209).

1209) Vgl. dazu etwa die Rechtsprechung zu den verfassungsrechtlichen Grundsätzen, denen der Gesetzgeber bei Errichtung von öffentlich-rechtlichen Verbänden unterliegt, BVerfG, B. v. 18. 12. 1974 - 1 BvR 439/65 u. 259/66 -, (Zulässigkeit von Arbeitnehmerkammern), DÖV 1975, S. 497 m.w.Nachw., das die Errichtung öffentlich-rechtlicher Verbände mit Zwangsmitgliedschaft nur verfassungsmäßig hält, wenn der Verband "legitime öffentliche Aufgaben"

erfüllt, also etwa "die staatlichen Organe und Behörden durch Berichterstattung und Beratung in wirtschaftlichen Fragen unterstützen und ihnen verläßliche Grundlagen für die Entscheidung auf diesem Gebiete liefern" kann. Außerdem ist der Gesetzgeber an das Prinzip, der Eignung, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit, an das Willkürverbot und an eine positive Schaden-Nutzen-Bilanz gebunden; vgl. ferner BVerwG, Urt. v.12. 3. 1976 - VII C 71/72 - (Straßenverkehrsamt bei Gemeinde oder Kreis), NJW 1976, S.2175 (2177); Peter Häberle, "Gemeinwohljudikatur" und BVerfG, AöR Bd. 95 (1970), S. 86 (104), der den Problemzusammenhang von gesetzgeberischem Ermessen (Regelungsbefugnis), der öffentlichen Aufgaben bzw. den öffentlichen Interessen sowie Willkürverbot und Gemeinwohlbindung aufzeigt.

Die Gemeinden und Gemeindeverbände haben insoweit jedoch grundsätzlich kein Klage- oder Beschwerderecht, weil sie regelmäßig in ihrem Recht aus Selbstverwaltung nicht betroffen sind (1210).

1210) Die Übertragung von zusätzlichen staatlichen Angelegenheiten ist in Art. 28 Abs. 2 GG nicht ausdrücklich angesprochen, so daß die Zulässigkeit derartiger gesetzgeberischer Regelungen grundsätzlich an Art. 28 Abs. 2 GG nicht gemessen werden kann, vgl. die Nachw. in Fnte.1208.

Allerdings kann nicht unberücksichtigt bleiben, daß von einer Übertragung staatlicher Aufgaben erhebliche Gefahren für die kommunale Selbstverwaltung ausgehen können. Wenn es richtig ist, daß der Anteil der Auftragsangelegenheiten bzw. der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung bereits heute ca. 80 - 90 % der gesamten gemeindlichen Aufgabenwahrnehmung beträgt (1211),

1211) Vgl. Bericht der Sachverständigen-Kommission zur Verwaltungsvereinfachung beim Bundesministerium des Innern, 1960, S. 79; Wolfgang Brückner, Die Organisationsgewalt des Staates im kommunalen Bereich, 1974, S. 187; Heinz Köstering, Keine Regionalkreise in NW, Die demokratische Gemeinde 1971, S. 101 (104).

so kann eine weitere Zuteilung staatlicher Angelegenheiten zu einer Aufgabenüberfrachtung führen, die eine Entfremdung von den eigenen kommunalen Aufgaben bewirkt und die Kommunen in die Rolle eines staatlichen Aufgabenvollziehers drängen kann (1212).

1212) Jürgen Bertram, Staatspolitik und Kommunalpolitik, 1967, S. 53; Wolfgang Brückner, Die Organisationsgewalt des Staates im kommunalen Bereich, 1974, S. 187; Hans-Ulrich Evers, Reform oder Liquidation der Landkreise?, DVBl. 1969, S. 765 (771); Friedrich Hohrmann, Bundesgesetzliche Organisation landesunmittelbarer Körperschaften, 1967, S. 157; Hans Huber, Die Ausführung von Bundesgesetzen durch die Gemeinden und Gemeindeverbände, 1965, S. 5; Heinz Köstering, Keine Regionalkreise in NW, Die demokratische Gemeinde 1971, S. 101 (104); Eberhard Laux, Kommunale Aufgabenverbesserung, 1971, S. 115; Hans Niemeier, Bund und Gemeinden, 1972, S. 17; Günter Püttner, Stellung und Aufgaben der Kreise nach der Gebietsreform, Eildienst LKT NW 1975, S. 226 (227); Klaus Stern, BK Art. 28 Rdn. 142; Fritz Werner, Kommunale Selbstverwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, DVBl. 1952, S. 549 (550), der von einer "leidigen Überschwemmung der Gemeinden mit Auftragsangelegenheiten" spricht; Hans Julius Wolff/ Otto Bachof, Verwaltungsrecht II, 1976, § 86 X d.

Eine derartige Aufgabenüberlastung, die zumeist auch mit einer größeren finanziellen Abhängigkeit von Zuweisungen des Staates verbunden ist, wirkt sich auf Organisation, Ziel und Integrationskraft der kommunalen Selbstverwaltungsträger nachteilig aus. Auch durch die stetige Zuweisung neuer Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung kann die Verwaltungskraft einzelner Gemeinden von der Erledigung eigener Angelegenheiten so weit absorbiert werden, daß der freiwillige Selbstverwaltungsraum der Gemeinden zu sehr eingeengt wird (1213).

1213) Vgl. zur Überfrachtung mit Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung Erich Becker, Die Grundrechte IV/2, 1962, S. 673 (716); Wolfgang Brückner, Die Organisationsgewalt des Staates im kommunalen Bereich, 1974, S. 187; Günter Püttner, Stellung und Aufgaben der Kreise nach der Gebietsreform, Eildienst LKT NW 1975, S. 226 (227); vgl. zur Aufgabenverteilung allgemein Dieter Schmalz, Öffentliches Recht, 1977, S. 55.

Es wird daher allenthalben vor einer weiteren Häufung und Überschwemmung der kommunalen Selbstverwaltung mit staatlichen Aufgaben gewarnt (1214).

1214) Vgl. neben den Nachw. in Fnte.1212 Hans-Ulrich Evers, Reform oder Liquidation der Landkreise?, DVBl. 1969, S. 765 (771).

Schwierigkeiten bereitet allerdings die Bestimmung prozessual handhabbarer Kriterien, mit denen die Verfassungswidrigkeit

einer Aufgabenüberfrachtung festgestellt werden kann (1215),

1215) Wolfgang Brückner, Die Organisationsgewalt des Staates im kommunalen Bereich, 1974, S. 193.

zumal bei einer Häufung von Fremdaufgaben streng genommen nur die letzte Aufgabenübertragung das Überfließen des zulässigen Maßes bewirken kann. Ähnlich wie bei der Kernbereichsabgrenzung kann auch hier allerdings eine rein quantitative Methode nicht weiterhelfen. Die verschiedenen isolierten staatlichen Aufgabenzuweisungen sind vielmehr zu einem Gesamtbild zusammenzufügen, wobei in einer abwägenden Gesamtbetrachtung zu fragen ist, ob die eigenverantwortliche Wahrnehmung kommunaler Aufgaben noch möglich bleibt. Dabei können auch Gewicht und Dringlichkeit der Gründe, die der Gesetzgeber für eine weitere Übertragung derartiger Aufgaben anführt, Berücksichtigung finden.

Bei einer bereits erheblichen Belastung der Kommunen mit staatlichen Auftragsangelegenheiten und Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung läßt sich aus diesen verfassungsrechtlichen Überlegungen jedenfalls die Leitmaxime ableiten, daß der Gesetzgeber möglichst von weiteren Übertragungen staatlicher Aufgaben absehen sollte, wenn nicht hierfür eine besondere Dringlichkeit zu erkennen ist. Um den eigenverantwortlichen Gestaltungsraum der kommunalen Selbstverwaltung nicht weiter einzugrenzen, hat der Gesetzgeber bei neuen Aufgabenübertragungen durch entsprechende Zuweisungen die finanziellen Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß eine sachgerechte und die kommunale Selbstverwaltung nicht erdrückende Aufgabenwahrnehmung möglich wird.

Neben der Gefahr einer Überfrachtung mit staatlichen Aufgaben kann die kommunale Selbstverwaltung auch durch Organisationsvorschriften bedroht werden, mit denen die Übertragung von Auftragsangelegenheiten oder Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung verbunden wird. Denn vor allem im Bereich dieser Aufgabengruppen werden die allgemeinen Organisationsschemata, die durch Regelungen in der Gemeindeordnung bestimmt werden, durch spezielle Organisationsvorschriften ergänzt und verschärft. Zwar ist das staatliche Interesse anzuerkennen, das darauf gerichtet ist, durch weitgehende staatliche Weisungsrechte eine effektive Bewältigung der Auftragsangelegenheiten zu gewährleisten. Zugleich ist aber auch das Interesse der Gemeinden und Gemeindeverbände zu respektieren, die Organisation ihres eigenen Verwaltungsapparats soweit wie möglich in eigener Verantwortung und nach eigenen Grundsätzen aufzubauen. Deshalb ist der nach Erlaß der Gemeindeordnungen noch verbleibende organisatorische Raum grundsätzlich von staatlichen Ingerenzen freizuhalten. Dies gilt nicht nur für die Wahrnehmung von Aufgaben des eigenen Wirkungskreises, sondern auch für die Auftragsangelegenheiten, die unter Beteiligung von kommunalen Verwaltungen erledigt werden. Deshalb obliegt die Entscheidung darüber, welche Verwaltungsdienststelle und welche Verwaltungsbediensteten die Erfüllung einer übertragenen Aufgabe erledigen, grundsätzlich den Trägern kommunaler Selbstverwaltung, die mit den Aufgaben betraut werden. Zwar ist ein staatliches Interesse an einem möglichst einheitlichen und sachgerechten Vollzug der staatlichen Auftragsangelegenheiten zu respektieren. Aus diesem Bestreben können sich jedoch nur organisatorische Regelungen rechtfertigen, die mit Rücksicht auf einen landeseinheitlichen und effektiven Verwaltungsvollzug unumgänglich sind und die kommunale Eigenverantwortlichkeit so weit wie möglich wahren. Bei aller Anerkennung gewichtiger Landesinteressen, die im Einzelfall spezielle Organisationsvorschriften bei Übertragung von Auftragsangelegenheiten oder Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung rechtfertigen, muß den Gemeinden und Gemeindeverbänden noch genügend eigenverantwortlicher Entscheidungsraum für die organisatorische Bewältigung der Aufgaben bleiben.

Zielkonflikte zwischen dem Landesinteresse nach einer einheitlichen Ausführung der Auftragsangelegenheiten und dem Bestre-

ben der Gemeinden und Gemeindeverbände, auch diese Aufgaben möglichst in eigener Verantwortung zu erledigen, müssen durch eine Güterabwägung gelöst werden, bei der die Anforderungen an die Gemeinwohlgründe steigen, je mehr die staatlichen Organisationsvorschriften die kommunale Eigenverantwortlichkeit berühren.

II.

Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung

Während der Gesetzgeber bei Funktionalreformen im rein staatlichen Aufgabenbereich - von dem Verbot einer Aufgabenüberfrachtung und der Respektierung der kommunalen Eigenverantlichkeit abgesehen - verfassungsrechtlichen Bindungen aus dem Gesichtspunkt der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie nicht unterliegt, besteht eine genau umgekehrte Lage bei gesetzgeberischen Eingriffen in den Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung, der sich am anderen Ende der verfassungsrechtlichen Stufenskala befindet. In diesen Kernbereich darf der Gesetzgeber selbst bei wichtigen, überwiegenden Gründen des Gemeinwohls nicht regelnd eingreifen, weil der Wesensgehalt der kommunalen Selbstverwaltung für den einfachen Gesetzgeber unantastbar ist. Dieser absolute Bestandsschutz wird wirksam, wenn der Aufgabenbestand oder die Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden oder Gemeindeverbände in einer Weise eingeschränkt wird, die das wesensmäßige, typusbestimmende Bild der kommunalen Selbstverwaltung entscheidend ändert, wobei als Abgrenzungsmaßstäbe jene Gesichtspunkte - in Kombination zueinander - zu berücksichtigen sind, die zuvor entwickelt wurden.

III.

Randbereich der kommunalen Selbstverwaltung

Schwieriger ist die Erarbeitung von verfassungsrechtlichen Maßstäben für jene gesetzgeberischen Eingriffe, die den absolut geschützten Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung zwar unangetastet lassen, sich aber in deren Randzone und damit im Schutzbereich des Art. 28 Abs. 2 GG bewegen. Während für den rein staatlichen Bereich einerseits und für den Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung andererseits jeweils eine einheitliche Aussage über die verfassungsrechtliche Zulässigkeit (1216)

1216) So im staatlichen Bereich.

bzw. über die Verfassungswidrigkeit (1217)

1217) So im Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung.

von gesetzgeberischen Eingriffen möglich war, ist ein gleichlautendes Urteil für alle Maßnahmen des Gesetzgebers, die sich im Randbereich der kommunalen Selbstverwaltung bewegen, nicht möglich. Im Blick auf die im folgenden darzustellenden verfassungsrechtlichen Maßstäbe kann bereits als Ergebnis vorweggenommen werden, daß eine gesetzgeberische Regelung in diesem Bereich teils zulässig, teils verfassungswidrig sein kann. Es ist daher nachfolgend die Grenze aufzuzeigen, die - innerhalb der Randzone der kommunalen Selbstverwaltung - den zulässigen gesetzgeberischen Eingriff von dem verfassungsrechtlich geschützten, dem Gesetzgeber nicht offenstehenden Bereich trennt (1218).

1218) Über diese Zweiteilung der Randzone der kommunalen Selbstverwaltung besteht weitgehend Einigkeit, vgl. BVerwG, Urt. v. 14. 6. 1977 - VII B 71/77 -, DÖV 1977, S. 754; Hans H. Klein, Der Rechtsschutz der Gemeinden gegen Maßnahmen der Staatsaufsicht, Die Verwaltung Bd. 1 (1968), S. 145 (149), der innerhalb der Randzone der kommunalen Selbstverwaltung eine Umwandlung einer bislang freiwillig erfüllten Aufgabe in eine Pflichtaufgabe oder die Verstärkung des Weisungsrechts durch den Gesetzgeber für zulässig hält; Hermann von Mangoldt/Friedrich Klein, Art. 28 GG S. 695 (709) mit dem Hinweis darauf, daß Art. 28 Abs. 2 GG keine absolute Bestandsgarantie für die derzeitige Verteilung von Staats- und Gemeindeaufgaben enthält; Günter Püttner, Stellungnahme VB Rastede, 1975, S. 7; Edzard Schmidt-Jortzig, Zur Verfassungsmäßigkeit von Kreisumlagesätzen, 1977, S. 29; Oskar Tschira, Die Funktionalreform in Bayern, FS Richard Boorberg, 1977, S. 279 (286), der im Randbereich der kommunalen Selbstverwaltung auch Zweckmäßigkeitserwägungen des Gesetzgebers für zulässig hält; Werner Weber, Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, 1967, S. 49 mit dem Hinweis darauf, daß die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zwar in ihren Modalitäten durch den Gesetzgeber festgelegt, nicht jedoch manipuliert werden dürfen; ders., Selbstverwaltungskörperschaften in der Rechtsprechung des BVerfG, FG BVerfG Bd. 2, 1976, S. 331 (342 m. Hinw. auf BVerfGE 26, S. 337) (Anschluß einer Gemeinde an einen Schulzweckverband).

1. Verfassungsrechtliche Grundmaßstäbe

Aus Erörterungen in Rechtsprechung und Literatur (1219)

1219) Vgl. neben den Nachw. in d. f. Fnten. BVerwG, Urt. v. 14. 6. 1977 - VII B 71/77 -, DÖV 1977, S. 754; StGH Ba.-Wü., Urt. v. 6. 5. 1967 - GR 1/66 - ESVGH 18, S. 1; Urt. v. 24. 3. 1977 - GR 5/76, 6/76 - (Übertragung der Abfallbeseitigung auf Landkreise), BWVPr. 1978, S. 33; Wolfgang Brückner, Die Organisationsgewalt des Staates im kommunalen Bereich, 1974, S. 142; Rüdiger Göb/Eberhard Laux/Jürgen Salzwedel/Rüdiger Breuer, Kreisentwicklungsplanung, 1974, S. 57; Ludwig Macher, Der Grundsatz des gemeindefreundlichen Verhaltens, 1971, S. 65; Hans Müthling, Zur verfassungsrechtlichen Sicherung der Selbstverwaltung, DÖV 1951, S. 33; Albert Nouvortne, Raumordnung und Selbstverwaltungsgarantie, 1965, S. 39 (46); Ernst Pappermann, Die Zielrichtung der Selbstverwaltungsgarantie, DVBl. 1976, S. 766 (769 m.w.Nachw. in Fnte. 29); Ernst Pappermann/Wolfgang Roters/Emil Vesper, Maßstäbe für die Funktionalreform im Kreis, 1976, S. 31; Günter Püttner, Stellungnahme VB Rastede, 1975, S. 7; Wolfgang Roters, Art. 28 GG S. 173 (203); Edzard Schmidt-Jortzig, Gutachten VB Rastede, 1975, S. 19 u. 20; ders., Zur Verfassungsmäßigkeit von Kreisumlagesätzen, 1977, S. 29; Herbert Scholtissek, Verfassungsprobleme zur Eingemeindung, DVBl. 1968, S. 825 (828); Heinrich Siedentopf, Zu den Grenzen neuer kommunalverfassungsrechtlicher Organisationsformen, Die Verwaltung Bd. 4 (1971), S. 279 (292); ders., Entwicklungsperspektiven der gemeindlichen Selbstverwaltung, StuGB 1977, S. 161 (162); Klaus Stern, BK Art. 28 Rdn. 114 (S. 48); ders., Die verfassungsrechtliche Position der kommunalen Gebietskörperschaften in der Elektrizitätsversorgung, 1966, S. 44; Klaus Stern/Günter Püttner, Grundfragen zur Verwaltungsreform im Stadtumland, 1969, S. 39; Frido Wagener, Die Städte im Landkreis, 1955, S. 231; Hans Julius Wolff/Otto Bachof, Verwaltungsrecht II, 1976, § 86 VIII (S. 219).

lassen sich drei verfassungsrechtliche Grundmaßstäbe ableiten, die als Prüfungssäulen das Gebäude der verfassungsrechtlichen Maßstäbe, mit denen gesetzgeberische Eingriffe in die Randzone der kommunalen Selbstverwaltung zu messen sind, wesentlich stützen und tragen. Es handelt sich um die Grundmaßstäbe

- Verhältnismäßigkeitsprinzip,
- Gemeinwohlvorbehalt und
- Abwägungsgebot.

Die drei verfassungsrechtlichen Prinzipien stehen mit fundamentalen Staatszielbestimmungen (1220)

1220) Vgl. dazu Norbert Achterberg, Antinomien verfassungsgestaltender Grundentscheidungen, Der Staat Bd. 8 (1969), S. 159.

in engem Zusammenhang und gelten im Grunde für jede staatliche Tätigkeit, die sich der Verfassung und den darin enthaltenen grundlegenden Wertentscheidungen verpflichtet weiß. Verhältnismäßigkeitsprinzip, Gemeinwohlvorbehalt und Abwägungsgebot stehen auch untereinander in enger Wechselbeziehung (1221)

1221) Vgl. dazu besonders Eberhard Grabitz, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in der Rechtsprechung des BVerfG, AöR Bd. 98 (1973), S. 568 sowie Peter Häberle, "Gemeinwohljudikatur" und BVerfG, AöR Bd. 95 (1970), S. 86 (90 m.w.Nachw.).

und haben besonders die Verfassungsrechtsprechung wesentlich geprägt, wie in einer Fülle von Entscheidungen deutlich wird (1222),

1222) Vgl. dazu die Nachw. der Lit. in Fnte. 1221.

in denen Individualinteressen und Gemeinwohlinteressen unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsprinzips durch Abwägung zum Ausgleich gebracht werden. Dabei strahlen weitere Rechtssätze und fundamentale Verfassungsprinzipien auf die Trias der verfassungsrechtlichen Grundmaßstäbe aus, verstärken sie und bewirken eine noch engere Bindung und Verschränkung untereinander.

Daß der Gesetzgeber auch bei Eingriffen in die Randzone der kommunalen Selbstverwaltung diesen verfassungsrechtlichen Grundprinzipien unterliegt, ist für einige Autoren so selbstverständlich, daß dies nur der Vollständigkeit halber erwähnt wird (1223).

1223) Vgl. dazu etwa Rüdiger Göb/Eberhard Laux/Jürgen Salzwedel/Rüdiger Breuer, Kreisentwicklungsplanung, 1974, S. 57 m.w.Nachw. in Fnte. 99; Ernst Pappermann, Die Zielrichtung der Selbstverwaltungsgarantie, DVBl. 1976, S. 766.

1.1 Verhältnismäßigkeitsprinzip

Gesetzgeberische Regelungen im Randbereich der kommunalen Selbstverwaltung sind danach zunächst am Verhältnismäßigkeitsprinzip zu messen, das sich auf die Zweck-Mittel-Relation staatlicher Maßnahmen bezieht und durch eine verfassungs- und funktionskonforme Ausbalancierung unterschiedlicher Interessen, Belange und anderer rechtlicher Gesichtspunkte auf eine Konfliktlösung abzielt (1224).

1224) Vgl. dazu neben den Nachw. in Fnte. 514 BVerfG, Urt. v. 20. 3. 1952 - 1 BvR 267/51 - BVerfGE 1, S. 167 (178); Eberhard Grabitz, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in der Rechtsprechung des BVerfG, AöR Bd. 98 (1973), S. 568 m.w.Nachw.; Andreas Hamann/Helmut Lenz, Art. 28 GG S. 403; Rupprecht von Krauss, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, 1955, S. 1 ff; Jörg Lücke, Die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Zumutbarkeit, DÖV 1974, S. 679; Albert von Mutius, Grundfälle zum Kommunalrecht, JuS 1977, S. 592; Wolfgang Roters, Art. 28 GG S. 173 (203); Hans Schneider, Zur Verhältnismäßigkeitskontrolle insbesondere bei Gesetzen, 1976, S. 390; Rupert Scholz, Gemeindliche Gebietsreform und regionale Energieversorgung, 1977, S. 79; Gerhard Seibert, Selbstverwaltungsgarantie, 1971, S. 80; Heinrich Siedentopf, Stellungnahme VB Rastede, 1975, S. 35; Klaus Stern, Die verfassungsrechtliche Position der kommunalen Gebietskörperschaften in der Elektrizitätsversorgung, 1966, S. 44; ders., Zur Problematik eines Regionalkreises im GrRH, 1973, S. 42, 55; Klaus Stern/Günter Püttner, Grundfragen zur Verwaltungsreform im Stadtumland, 1969, S. 39; Konrad Ullrich, Art. 28 Abs. 2 GG, Die niedersächsische Gemeinde, 1976, S. 170 (173); Werner Weber, Selbstverwaltungskörperschaften in der Rechtsprechung des BVerfG, FG BVerfG Bd. 2, 1976, S. 331 (343, 345); Peter Wittig, Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, DÖV 1968, S. 817; vgl. speziell für Grundrechtseingriffe Manfred Geutz, 1968, S. 1600.

Das als Übermaßverbot verstandene Verhältnismäßigkeitsprinzip umfaßt die Eignung gesetzgeberischer Maßnahmen, das Erforderlichkeitsprinzip und die Verhältnismäßigkeit i.e.S. (Proportionalität) (1225).

1225) So Eberhard Grabitz, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in der Rechtsprechung des BVerfG, AöR Bd. 98 (1973), S. 568 (575).

Nach der Rechtsprechung des BVerfG ist das vom Gesetzgeber gewählte Mittel geeignet, wenn mit seiner Hilfe der ge-

wünschte Erfolg und die gesetzgeberischen Ziele gefördert werden können. Es ist erforderlich, wenn der Gesetzgeber nicht ein anderes, gleich wirksames, aber das Rechtsgut nicht oder doch nur weniger beeinträchtigendes Mittel hätte wählen können. Es ist verhältnismäßig, wenn der Ausgleich zwischen Mittel und Zweck in einem vernünftigen Verhältnis zueinander steht und der gesetzgeberische Eingriff das Rechtsgut nicht übermäßig beeinträchtigt (1226).

1226) So BVerfG, B. v. 12. 3. 1975 - 2 BvR 70/75 - BVerfGE 39, S. 205 (230); vgl. zu weiteren Entscheidungen des BVerfG Hans Schneider, Zur Verhältnismäßigkeits-Kontrolle insbesondere bei Gesetzen, FG BVerfG, Bd. 2, 1976, S. 390 (392); Bernhard Stüer, Zum autonomen (kontrollfreien) Gestaltungsraum von Gesetzgeber und Verwaltung, DVBl. 1974, S. 314.

Die Rechtsprechung des BVerwG hat daraus abgeleitet, daß gesetzgeberische Eingriffe in der Randzone der kommunalen Selbstverwaltung sich auf das zeitlich und sachlich unbedingt erforderliche Maß beschränken müssen (1227).

1227) So BVerwG, Urt. v. 22. 11. 1957 - VII C 69/57 - BVerwGE 6, S. 19 (24); vgl. auch die "Notlagen-Rechtsprechung" des BVerfG, Urt. v. 20. 3. 1952 - 1 BvR 267/51 - BVerfGE 1, S. 167 (178); vgl. ferner Erich Becker, Die Grundrechte IV/2 1962, S. 673 (719); Andreas Hamann/Helmut Lenz, Art. 28 GG S. 403; Rupprecht von Krauss, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, 1955, S. 1; Günter Püttner, Stellungnahme VB Rastede, 1975, S. 12; VB Rastede, 1974, S. 13 ff; Konrad Ullrich, Art. 28 Abs. 2 GG, Die niedersächsiche Gemeinde 1976, S. 170 (173); vgl. auch BGH, Urt. v. 25. 1. 1953 - VRG 5/51 - DVBl. 1953, S.370.

Auch in den Entscheidungen anderer Gerichte kommt zum Ausdruck, daß der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bei gesetzgeberischen Regelungen in der Randzone der kommunalen Selbstverwaltung zu beachten ist (1228).

1228) Vgl. etwa StGH Ba.-Wü., Urt. v. 15. 6. 1974 - GR 1/74 - DÖV 1975, S. 58 (61) (Eingriff in die Finanzhoheit); vgl. auch die Nachw. in der VB Rastede, 1974, S. 8; Heinrich Siedentopf, Stand und Zukunft der gemeindlichen Selbstverwaltung, StuGB 1975, S. 272 m. Hinw. auf VerfGH Rh.-Pf., Urt. v. 9. 12. 1974 (zum Krankenhausreform-G, unveröffentlicht); Klaus Stern, Zur Problematik eines Regionalkreises im GrRH, 1973, S. 42; vgl. ferner zum Eingriff in die Personalhoheit BVerfG, Urt. v. 27. 4. 1957 - 2 BvF 2/58 - (Bremisches Personalvertretungs-G), BVerfGE 9, S. 268 (289 f); B. v. 17. 1. 1967 - 2 BvL 28/63 - (2. Wohnungsbaugesetz), BVerfGE 21, S. 117 (129).

Der bereits als überpositive Maxime im 18. Jahrhundert (1228) anerkannte

1228) Vgl. dazu Hans Schneider, Zur Verhältnismäßigkeits-Kontrolle insbesondere bei Gesetzen, FG BVerfG, Bd. 2, 1976, S. 390 (393 m.w.Nachw. in Fnte. 7 - 14).

Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der zum ungeschriebenen Bestandteil der Verfassung gehört, läßt sich aus dem Rechtsstaatsprinzip ableiten (1229)

1229) So BVerfG, B. v. 24. 6. 1969 - 2 BvR 446/64 - (Schulzweckverband), BVerfGE 26, S. 228 (245); Urt. v. 8. 1. 1977 - 1 BvR 79, 278/70 - (Hamburger Hochschul-Urteil), NJW 1977, S. 1049 (1053); Hans Schneider, Zur Verhältnismäßigkeits-Kontrolle, FG BVerfG, Bd. 2, 1976, S. 390.

und steht mit dem Gleichheits- und Willkürverbot (1230)

1230) So Eberhard Grabitz, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in der Rechtsprechung des BVerfG, AöR Bd. 98 (1973), S. 568 (584); vgl. auch Werner Weber, FG BVerfG, Bd. 2, 1976, S. 331 (345).

sowie mit dem Prinzip der Freiheitlichkeit als übergeordnete Leitlinie des staatlichen Handelns (1231)

1231) Vgl. dazu Hans Schneider, FG BVerfG Bd. 2, 1976, S. 390 (391).

in engem Zusammenhang. Besonders für den Grundrechtsbereich entwickelt (1232),

1232) Vgl. etwa die Nachw. bei Hans Schneider, FG BVerfG, Bd. 2, 1976, S. 390 (401).

gilt das Verhältnismäßigkeitsprinzip auch für gesetzgeberische Regelungen im Bereich institutioneller Garantien (1233)

1233) Vgl. etwa BVerfG, Urt. v. 29. 5. 1973 - 1 BvR 424/71 u. 325/72, - BVerfGE 35, S. 79; Urt. v. 8. 1. 1977 - 1 BvR 79, 278/70 - (Hamburger Hochschulurteil), NJW 1977, S. 1049 (1053).

sowie für überhaupt jedes staatliche Handeln, das mit Eingriffen in geschützte Rechtspositionen verbunden ist (1234).

1234) Hans Schneider, FG BVerfG, Bd. 2, 1976, S. 390 (402).

Besonders am Beispiel des Grundrechts der Berufsfreiheit in Art. 12 GG hat die Rechtsprechung deutlich gemacht, daß aus dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit ein nach der Intensität des Eingriffs gestuftes System von Schranken und Kriterien abzuleiten ist, mit dem gesetzgeberische Regelungen zu messen sind (1235).

1235) Vgl. dazu die sog. "Dreistufentheorie" des BVerfG, Urt. v. 11. 6. 1958 - 1 BvR 596(58 - (Apotheken-Urteil), BVerfGE 7, S. 377; Urt. v. 12. 7. 1961 - 1 BvL 44/55 - (§ 7 HandwO), BVerfGE 13, S. 97; Urt. v. 16. 3. 1971 - 1 BvR 52, 665, 667, 754/66 - (Bevorratungspflicht für Erdölerzeugnisse), BVerfGE 30, S. 292 (315); Urt. v. 9. 5. 1972 - 1 BvR 518/62 u. 308/64 - (Facharzt), BVerfGE 33, S. 125; vgl. auch Wilfried Berg, Berufsfreiheit und verbotene Berufe, GewArch. 1977, S. 249 (251); Rüdiger Breuer, Legislative und administrative Prognoseentscheidungen, Der Staat Bd. 16 (1977), S. 21 (43); Giesbert Über, Freiheit des Berufs, 1952, S. 228.

Je stärker der Gesetzgeber in die geschützte Rechtsposition eingreift, desto gewichtiger müssen die Gründe sein, die eine derartige Maßnahme rechtfertigen. Je geringer das Gewicht des Eingriffs ist, desto geringere Anforderungen sind an die Gründe des öffentlichen Wohls zu stellen, desto eher können Zweckmäßigkeitsüberlegungen in den Vordergrund treten. Aus diesem Prinzip der Verhältnismäßigkeit ist daher ein flexibles Muster und eine Dichteskala unterschiedlich starker Schutzzonen abzuleiten, die sich an der Intensität des Eingriffs ausrichtet (1236).

1236) Eberhard Grabitz, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in der Rechtsprechung des BVerfG, AöR Bd. 98 (1973), S. 568 (594).

Dabei kann mit Peter Lerche (1237)

1237) Übermaß und Verfassungsrecht, 1961, S. 99, 106 ff; vgl. auch Eberhard Grabitz, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, AöR Bd. 98 (1973), S. 568 (586).

differenziert werden nach eingreifenden, verdeutlichenden, selbstverwaltunssprägenden, mißbrauchwehrenden und konkurrenzlösenden gesetzgeberischen Regelungen, die - je nach

ihrer Regelungsintensität - unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Anforderungen unterliegen.

1.2 Gemeinwohlvorbehalt

Neben das Verhältnismäßigkeitsprinzip tritt als verfassungsrechtlicher Grundmaßstab zur Prüfung gesetzgeberischer Eingriffe in den Randbereich der kommunalen Selbstverwaltung der Gemeinwohlvorbehalt, der ebenfalls zu einem ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz gehört (1238).

1238) Vgl. dazu neben den Nachw. in Fnte. 492 Norbert Achterberg, Das nachvertragliche Wettbewerbsverbot in verfassungsrechtlicher Sicht, JZ 1975, S. 713 (Verfeinerung der Gemeinwohljudikatur); Hans Herbert von Arnim, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, 1977, S. 113 ff m. Bespr. Helmut Karehnke, DVBl. 1978, S. 225; Herbert Bethge, Der Umfang des Prüfungsmaßstabs des BVerfG im Verfahren der kommunalen Verfassungsbeschwerde, DÖV 1972, S. 155 (159 m.w.Nachw.); Josef Isensee, Der Dualismus von Staat und Gesellschaft, 1976, S. 317; Fritz Morstein Marx, Gemeinwohl und politische Strategie, 1968, S. 32; Hans Ryffel, Öffentliche Interessen und Gemeinwohl, 1968, S. 13; Roman Schnur, Gemeinwohl und öffentliche Interessen in der Verfassung, 1968, S. 57; Rupert Scholz, Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, VVDStRL Bd. 34 (1976), S. 145 (178 m.w.Nachw. in Fnte. 128); Jürgen Schwabe, Verfassungswidrigkeit von Wettbewerbsverboten?, JZ 1976, S. 439 m. Schlußwort Norbert Achterberg, JZ 1976, S. 440; Michael Stolleis, Öffentliches Interesse als juristisches Problem, VerwArch. Bd. 65 (1974), S. 1; Carl-Hermann Ule, Zwangseingemeindungen und Verfassungsgerichtsbarkeit, VerwArch. Bd. 60 (1969), S. 101 (116); vgl. auch, neben den bereits genannten, die weiteren Beiträge in Wohl der Allgemeinheit und öffentliche Interessen, 1968, S. 7 ff.

Der Begriff des Gemeinwohls, der mit dem öffentlichen Wohl und öffentlichen Interesse gleichzusetzen ist (1239),

1239) Vgl. dazu StGH Ba.-Wü., Urt. v. 6. 5. 1967 - GR 1/66 - ESVGH 18, S. 1; Urt. v. 8. 5. 1976 - GR 2, 8/75 - (Bräunlingen/Baden u. Hüfingen), ESVGH 26, S. 1 = DÖV 1976, S. 595 = NJW 1976, S. 2205 m.w.Nachw.; VerfGH Rh.-Pf., Urt. v. 17. 4. 1969 - VGH 2/69 - AS 11, S. 73 (81).

prägt das gesamte staatliche Handeln, das diesem Prinzip als übergeordnete Staatszielbestimmung verpflichtet ist (1240).

1240) Peter Häberle, "Gemeinwohljudikatur" und BVerfG, AöR Bd. 95 (1970), S. 86 (90 m.w.Nachw.).

Die Gemeinwohlbindung des Gesetzgebers gilt nicht nur für den Grundrechtsbereich, sondern - wie auch das Verhältnismäßigkeitsprinzip - ebenfalls für institutionelle Garantien, die von gesetzlichen Regelungen betroffen werden (1241).

1241) Vgl. etwa das Beispiel VerfG, Urt. v. 8. 2. 1977 - 1 BvR 79, 278, 282/70 - (Hamburger Hochschulurteil), NJW 1977, S. 1049 m. umfangr. w. Nachw. aus der Rspr. des BVerfG für die institutionelle Garantie des Berufsbeamtentums nach Art. 33 Abs. 5 GG.

Auch Eingriffe des Gesetzgebers in den Randbereich der institutionell garantierten kommunalen Selbstverwaltung unterliegen daher dem Gemeinwohlvorbehalt, der Aufgabenreformen im kommunalen Bereich und Eingriffe in die Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden und Gemeindeverbände (1242)

1242) Vgl. zum Eingriff in den Aufgabenbereich und in die Eigenverantwortlichkeit der kommunalen Selbstverwaltung StGH Ba.-Wü., Urt. v. 6. 5. 1967 - GR 1/66 - ESVGH 18, S. 1; Urt. v. 15. 6. 1974 - GR 1/74 - DÖV 1975, S. 58; Urt. v. 24. 3. 1977 - GR 5/76 u. 6/76 - (Übertragung der Abfallbeseitigung auf Landkreise), BWVPr. 1978, S. 33; VerfGH Saarl., Urt. v. 18.12.1974 - Lv 7/74 - (Stadtverband Saarbrücken), abgedruckt bei Franz-Ludwig Knemeyer, AfK Jg. 15 (1976), S. 85 (98 m.w.Nachw.), der den Gesetzgeber für berechtigt hält, außerhalb des Kernbereichs der kommunalen Selbstverwaltung aus "überörtlichen, höherwertigen Gründen des öffentlichen Wohles" eine Aufgabenneuverteilung durchzuführen; vgl. auch Winfried Brohm, Zur Einführung: Strukturprobleme der planenden Verwaltung, JuS 1977, S. 500 (505) für das Beispiel der Fachplanungen; Heinz W. Korte, Die Aufgabenverteilung zwischen Gemeinde und Staat, VerwArch. Bd. 61 (1970), S. 3 (58); Thomas Läufer, "Gemeinwohl" und "öffentliches Interesse", JuS 1975, S.689; Ernst Pappermann, Die Zielrichtung der Selbstverwaltungsgarantie, DVBl. 1976, S. 766 (769); ders., Nochmals: Zur Auslegung des Art. 28 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 GG, SKV 1976, S. 134 (135 m. Hinw. auf die Rechtsprechung des BGH (DVBl. 1953, S. 370) u. des VerfGH NW (OVGE 11, S. 149); Heinrich Siedentopf, Zu den Grenzen neuer kommunalverfassungsrechtlicher Organisationsformen, Die Verwaltung Bd. 4 (1971), S. 279 m.w.Nachw.; Georg Christoph von Unruh, Bürgerschaftliche Verwaltung im Kreis, Der Landkreis 1976, S. 254 (256).

wie überhaupt jede kommunale Verwaltungsreform (243)

1243) Vgl. dazu Hans-Ulrich Evers, Reform oder Liquidation der Landkreise?, DVBl. 1969, S. 765 (770 m.w.Nachw.); Carl Hermann Ule, Zwangseingemeindungen und Verfassungsgerichtsbarkeit, VerwArch. Bd. 60 (1969), S. 101 (116).

nur im öffentlichen Interessen aus Gründen des Gemeinwohls zuläßt.

Neben der allgemeinen Verpflichtung des Staates zur Gemeinwohlverwirklichung sprechen für die Gemeinwohlbindung des Gesetzgebers bei Reformen im kommunalen Bereich auch folgende Gründe:

Gemeinden und Gemeindeverbände nehmen als Teil der gegliederten Verwaltung und als wesentliches Grundelement des gesamten Staatsaufbaus wichtige öffentliche Interessen wahr, die darauf gerichtet sind, Gemeinwohl zu verwirklichen und die Gesamtinteressen durch am Einzelfall orientierte Entscheidungen auf der örtlichen, kreislichen oder regionalen Ebene umzusetzen (1244).

1244) Vgl. zu diesen Funktionen der kommunalen Selbstverwaltung StGH Ba.-Wü., Urt. v. 6. 5. 1967 - GR 1/66 - ESVGH 18, S. 1 (2).

Dieser Gemeinwohlbindung der Träger kommunaler Selbstverwaltung entspricht, daß auch der Gesetzgeber nur unter Beachtung und aus Gründen des Gemeinwohls in den Selbstverwaltungsbereich eingreifen darf (1245),

1245) So ist der Gesetzgeber auch bei Organisationsreformen im Bereich der mittelbaren Staatsverwaltung, etwa bei juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, an das Gemeinwohlprinzip gebunden, vgl. dazu die Nachw. in Fnte. 1029.

zumal er - bei aller Eigenständigkeit des kommunalen Bereiches - in vielfältigerweise mit den Gemeinden und Gemeindeverbänden verbunden ist (1246).

1246) Erich Becker, Selbstverwaltung als verfassungsrechtliche Grundlage, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 113 (176 m.w. Nachw.).

Kann aber die Aufgabenverlagerung oder ein Eingriff in die kommunale Eigenverantwortlichkeit nur mit öffentlichen Interessen motiviert werden, müssen derartige gesetzgeberische Maßnahmen auch von daher legitimiert sein (1247).

1247) So wörtlich BVerfG, B. v. 10. 7. 1958 - 1 BvF 1/58 - BVerfGE 8, S. 71 (80); vgl. auch Peter Häberle, "Gemeinwohljudikatur" und BVerfG, AöR Bd. 95 (1970), S. 86 (110).

Da der Begriff des Gemeinwohls als abstrakter Rechtsbegriff eine Vielfalt von Zwecken und Sachverhalten deckt, ist eine Konkretisierung im Einzelfall geboten, die der Gesetzgeber zu leisten hat und die einer verfassungsgerichtlichen Prüfung unterliegt. Dabei gilt es, die "Inseln des Gemeinwohls" in einer sonst vielfältigen Einzelinteressen überlassenen Umgebung zu verbinden und daraus eine ausgewogene Gesamtentscheidung zu erarbeiten (1248).

1248) Vgl. Helmut Karehnke, Bespr. zu Hans Herbert von Arnim, DVBl. 1978, S. 225; vgl. auch Theodor Maunz/Günter Dürig/Roman Herzog/Rubert Scholz, Art. 28 GG Rdn. 51; vgl. zum Umfang der Konkretisierungskompetenz des Gesetzgebers Peter Häberle, "Gemeinwohljudikatur" und BVerfG, AöR Bd. 95 (1970), S. 260 (285); vgl. auch Heinz W. Korte, Die Aufgabenverteilung zwischen Gemeinde und Staat, VerwArch. Bd. 61 (1970), S. 3 (33), der als Maßstab für das Vorliegen des Gemeinwohls das in Art. 72 Abs. 2 Nr. 3 GG konkretisierte Bedürfnis nach einer einheitlichen Regelung der Lebensverhältnisse heranziehen will. Insoweit seien die Regelungen aus dem Bund-Länder-Verhältnis auf das Verhältnis Staat-Gemeinde übertragbar und einer analogen Anwendung zugänglich, vgl. auch Ludwig Macher, Der Grundsatz des gemeindefreundlichen Verhaltens, 1971, S. 64; zur Konkretisierung öffentlicher Interessen vgl. auch Alfred Giere, Die Bedeutung öffentlicher Interessen bei der Anwendung des § 1 UWG, 1977, S. 1 ff; Reinhard Steiger, Zur Entscheidung kollidierender öffentlicher Interessen, FS Hans Julius Wolff, 1973, S. 385.

1.3 Abwägungsgebot

Einen weiteren Grundmaßstab für gesetzgeberische Eingriffe in den Randbereich der kommunalen Selbstverwaltung bildet das Abwägungsgebot (1249),

1249) Vgl. dazu neben den Nachw. in Fnten. 531 - 536 BVerwG, Urt. v. 15. 4. 1977 - IV C 100/74 - BVerwGE 52, S. 237 (243); Peter Badura, Die Standortentscheidungen bei

der Unternehmergenehmigung mit planungsrechtlichem Einschlag, BayVBl. 1976, S. 515 (518); Wilfried Berg, Die Verwaltung des Mangels, Der Staat Bd. 15 (1976), S. 1 (28) zur Verteilung begrenzter Ressourcen durch Abwägung nach Gemeinwohlinteressen; Gerhard Bünermann, Das Abwägungsgebot und die Sozialfunktion der Planung, StuGR 1975, S. 311; Hans Carl Fickert, Planfeststellung für den Straßenbau, 1978, Erl. Nr. 9 PlafeR. B., Tn 26 - 28, 33 - 39; Werner Hoppe, Wirtschaftliche Vertretbarkeit im Rahmen des BImschG, 1977, S. 43; ders., Die "wirtschaftliche Vertretbarkeit" im BImschG, NJW 1977, S. 1849; ders., "Immissionsschutz und wirtschaftliche Vertretbarkeit", 1978, S. 7; ders., Gerichtliche Kontrolle bei komplexen Verwaltungsentscheidungen, FS BVerwG 1978, S. 295; Kurt Kodahl/Helmut Krämer, Straßenrecht, 1978, S. 758; Hans Schneider, Zur Verhältnismäßigkeits-Kontrolle, FG BVerfG Bd. 2, 1976, S. 390 (403); Rupert Scholz, Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, VVDStRL Bd. 34 (1976), S. 145 (169 m.w.Nachw. in Fnte. 100); Felix Weyreuther, Die Bedeutung des Eigentums als abwägungserheblicher Belang bei der Planfeststellung nach dem Bundesfernstraßengesetz, DÖV 1977, S. 419.

das aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitet wird und als rechtliche Chiffre für rationales Handeln schlechthin und als ein Essentiale besonders auch für jede gesetzgeberische Tätigkeit bezeichnet worden ist (1250).

1250) Eberhard Schmidt-Aßmann, Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, VVDStRL Bd. 34 (1976), S. 221 (251 m.w.Nachw. in Fnte. 105 u. 106).

Das Gebot der gerechten Abwägung steht mit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip und dem Gemeinwohlvorbehalt in engem Zusammenhang (1251).

1251) Peter Häberle, "Gemeinwohljudikatur" und BVerfG, AöR Bd. 95 (1970), S. 86 (90).

Die Gemeinwohlorientierung gesetzlicher Maßnahmen kann nur aufgrund einer Abwägung gewährleistet werden, in der die beteiligten Gesamt- und Individualinteressen durch einen Ermittlungs-, Bewertungs- und Entscheidungsvorgang (1252)

1252) Vgl. dazu Werner Hoppe, Verfassungsrechtliche Grenzen des Gesetzgebers bei der kommunalen Gebietsreform, StuGR 1971, S. 278 u. d. Nachw. in Fnte. 534.

zum Ausgleich gebracht werden. Die Bestimmung von Gewicht und Dringlichkeit der Gemeinwohlinteressen (1253),

1253) Vgl. dazu Eberhard Grabitz, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in der Rechtsprechung des BVerfG, AöR Bd. 98 (1973), S. 568 (581).

aber auch die Bewertung und Zuordnung von Partikularinteressen setzt eine Abwägung voraus, die unterschiedliche Belange und Interessen zum Ausgleich bringt. Auch wird die Qualifikationskompetenz des Gesetzgebers zur Bestimmung der Gründe des öffentlichen Wohls durch das Abwägungsgebot strukturiert und gebunden (1254).

1254) Eberhard Grabitz, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in der Rechtsprechung des BVerfG, AöR Bd. 98 (1973), S. 568 (602).

Dabei kommt dem prozeduralen Teil der Abwägung besondere Bedeutung zu. Nur bei strikter Einhaltung der Grundsätze des Abwägungsverfahrens, bei sorgfältiger Ermittlung und Bewertung der oft gegenläufigen Interessen und Belange wird der Gesetzgeber zu jenen Wertungen und Erwägungen legitimiert, die nur noch eingeschränkt vom Bericht kontrolliert werden (1255).

1255) Vgl. die Nachw. in Fnte. 536 sowie Peter Häberle, AöR Bd. 95 (1970), S. 260 (285).

Eine enge Wechselbeziehung besteht auch zwischen Abwägungsgebot und Verhältnismäßigkeitsprinzip (1256).

1256) So Eberhard Grabitz, AöR Bd. 98 (1973), S. 568 (575); Konrad Ullrich, Studie VB Rastede, 1974, S. 12; Hans Scheider, FG BVerfG Bd. 2, 1976, S. 390 (402).

Ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Mittel und Zweck eines gesetzgeberischen Eingriffs kann nur aufgrund einer Abwägung erreicht werden, die durch ein Austarieren der unterschiedlichen Ziele und Belange unter Berücksichtigung der Eingriffsintensität einerseits und des Schutzgutes andererseits zu einem verhältnismäßigen, ausgewogenen Urteil gelangt (1257).

1257) Vgl. neben den Nachw. in Fnte. 1256 Rupert Scholz Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, VVDStRL Bd. 34 (1976), S. 145 (169).

Auch für die verfassungsgerichtliche Kontrolle bildet das Abwägungsgebot einen wichtigen Maßstab. Es ist nichts anderes als ein Kürzel für das Bemühen des Richters, die Konfliktentscheidung des Gesetzgebers nachzuvollziehen (1258),

1258) Gerd Roellecke, Prinzipien der Verfassungsinterpretation in der Rechtsprechung des BVerfG, FG BVerfG, Bd. 2, 1976, S. 22 (27 m.w.Nachw.).

wobei die abstrakte Güterabwägung zur Feststellung einer Rangordnung der Werte durch eine konkret-reale Wertabwägung in jedem Einzelfall ergänzt wird (1259).

1259) StGH Ba.-Wü., Urt. v. 14. 2. 1975 - GR 11/74 - DÖV 1975, S. 385; Werner Hoppe, Planung und Pläne in der verfassungsgerichtlichen Kontrolle, FG BVerfG Bd. 1, 1976, S. 663.

Dieses doppelte Abwägungserfordernis sowie die weiteren Ausprägungen des Abwägungsgebotes (1260)

1260) Vgl. dazu auch Eberhard Schmidt-Aßmann, Grundsätze der Bauleitplanung, BauR 1978, S. 99 (105).

gelten daher nicht nur für gesetzgeberische Aufgabenreformen im kommunalen Bereich (1261),

1261) StGH Ba.-Wü., Urt. v. 6. 5. 1967 - GR 1/66 - ESVGH 18, S. 1; Urt. v. 8. 5. 1976 - GR 2, 8/75 - ESVGH 26, S. 1 = DÖV 1976, S. 595 = NJW 1976, S. 2205 für den Aufgabenentzug durch Beteiligung einer Gemeinde an einem Gemeindeverband; Franz-Ludwig Knemeyer, Grundsatzentscheidungen zur Einkreisung kreisfreier Städte, AfK Jg. 15 (1976), S. 85 (87) für den Entzug der Kreisfreiheit; Theodor Maunz/Günter Dürig/Roman Herzog/Rupert Scholz, Art 28 GG Rdn. 51; Konrad Ullrich, Studie VB Rastede, 1974, S. 12; Klaus Stern, Umfang und Inhalt der kommunalen Daseinsvorsorge, Eildienst LKT NW 1977, S. 177 (179), der die Bestimmung des Umfangs der Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge dem Abwägungsgebot unterstellt; Frido Wagener, Die Städte im Landkreis, 1955, S. 230, der den Gesetzgeber bei der Aufgabenverteilung zwischen Gemeinde und Kreis auf eine wohlabgewogene Lösung verpflichtet; Werner Weber, Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, 1967, S. 42.

sondern überhaupt für Regelungen des Gesetzgebers, mit denen ein Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung verbunden ist (1262).

1262) Vgl. BVerfG, Urt. v. 20. 3. 1952 - 1 BvR 267/51 - (Offenbach), BVerfGE 1, S. 167 (178), das den Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung an dem sachlich und zeitlich Gebotenen mißt (Notlagenrechtsprechung) und damit eine Abwägung zwischen der Notwendigkeit des gesetzgeberischen Eingriffs und dem Schutzgut der kommunalen Selbstverwaltung durchführt; StGH Ba.-Wü., Urt. v. 14. 2. 1975 - GR 11/74 - (Neureut), DÖV 1975, S. 385 zum Abwägungsgebot bei kommunalen Gebietsreformen; Wilhelm Henrichs, Die Rechtsprechung zur Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland, DVBl. 1954, S. 728 (729), der eine Güterabwägung zwischen dem Rechtsgut der Selbstverwaltung und dem Rechtsgut der Staatserhaltung für erforderlich hält; VB Rastede, 1974, S. 13 zum Abwägungsgebot bei Änderung der Schulträgerschaft und der Zuständigkeit für die Abfallbeseitigung; Meinhard Schröder, Kritische Anmerkungen zu den jüngsten Verwaltungsreformen in Ballungsräumen, Verwaltungsrundschau 1977, S. 294 (295); Hans Julius Wolff/Otto Bachof, Verwaltungsrecht II, 1976, § 86 VIII (S. 219).

2. Die Übertragbarkeit der verfassungsrechtlichen Maßstäbe für die Kontrolle der kommunalen Gebietsreform auf die verfassungsgerichtliche Prüfung von Maßnahmen der kommunalen Funktionalreform

Da die den Randbereich der kommunalen Selbstverwaltung betreffenden gesetzgeberischen Reformmaßnahmen, die mit einem Eingriff in den kommunalen Aufgabenbestand oder in die Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden und Gemeindeverbände verbunden sind, an den Maßstäben der Verhältnismäßigkeit, des Gemeinwohlvorbehalts und des Abwägungsgebots zu messen sind, liegt es nahe, auf jene bereits dargestellten verfassungsrechtlichen Maßstäbe und Kontrollgrundsätze zurückzugreifen, die für die kommunale Gebietsreform entwickelt und in verfassungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren von den Staats- und Verfassungsgerichtshöfen der Länder in ständiger Rechtsprechung angewandt worden sind. Die Übertragbarkeit dieser verfassungsrechtlichen Prinzipien, Maßstäbe und Grundsätze auf Maßnahmen der kommunalen Funktionalreform ist aus zwei Gründen geboten:

Einerseits ist bei einem Vergleich zwischen Gebiets- und Aufgabenreform festzustellen, daß der Eingriffsgegenstand bei beiden Reformen derselbe ist. Gebiet, Organisation und Aufgaben, denen die gesetzgeberischen Regelungen bei einer kommunalen Neugliederung und bei einer Aufgabenreform gel-

ten, sind Ausprägungen desselben Schutzgutes, der in Art. 28 Abs. 2 GG institutionell garantierten kommunalen Selbstverwaltung. Das Rechtsgut, in das der Gesetzgeber durch seine Maßnahmen eingreift, ist also bei der Gebiets- und Aufgabenreform gleich.

Andererseits gelten die drei verfassungsrechtlichen Grundmaßstäbe Verhältnismäßigkeitsprinzip, Gemeinwohlvorbehalt und Abwägungsgebot, an die gesetzgeberische Aufgabenreformen im kommunalen Bereich gebunden sind, auch für Maßnahmen der kommunalen Gebietsreform, so daß sich auch aus diesem Grunde eine Übertragung jener Grundsätze, Maßstäbe und Prinzipien anbietet, die aus diesen verfassungsrechtlichen Hauptmaßstäben abgeleitet werden können. Deshalb sind Eingriffe des Gesetzgebers in den kommunalen Aufgabenbestand und die Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden und Gemeindeverbände in der Randzone der kommunalen Selbstverwaltung nach folgenden verfassungsrechtlichen Maßstäben zu prüfen:

- Anhörungsgebot mit Begründungspflicht
- Motivkontrolle
- Zielkontrolle mit Verbesserungsgebot und Schaden-Nutzen-Bilanz
- Kontrolle der Sachverhaltsermittlungen
- Prognosekontrolle
- Eignungsprüfung
- Verhältnismäßigkeitsprüfung
- Erforderlichkeitsprüfung
- Systemgerechtigkeit
- Willkürverbot
- Abwägungsfehler.

Die spezifische Ausprägung dieser verfassungsrechtlichen Maßstäbe und Prinzipien für den Bereich der kommunalen Aufgabenreform sollen im folgenden erörtert werden.

3. Anhörungsgebot mit Begründungspflicht

Auch die kommunale Aufgabenreform unterliegt dem Gebot rechtzeitiger und ausreichender Anhörung, die mit einer Begründungspflicht der gesetzgeberischen Maßnahmen verbunden ist. Während durch die kommunale Neugliederung der räumliche Zuschnitt jeder einzelnen betroffenen Selbstverwaltungskörperschaft geregelt wird und das Neugliederungsgesetz ein Bündel individueller Regelungen enthält, erfolgt die Aufgabenneuverteilung im kommunalen Bereich zumeist auf einer abstrakten, für alle Selbstverwaltungskörperschaften geltenden Ebene, die sich etwa an unterschiedliche Einwohnergrößenklassen oder einem bestimmten Status der Gemeinden und Gemeindeverbände (Mittelstadt, kreisfreie Stadt) orientiert. Diese Unterschiede können sich auf den Kreis der Anhörungsberechtigten answirken. Während bei der kommunalen Gebietsreform die von der Neugliedernng betroffene Selbstverwaltungskörperschaft einen eigenen Anspruch auf Anhörung hat, könnte bei Maßnahmen der Funktionalreform erwogen werden, je nach Art und Umfang des Regelungsinhalts andere Formen der Anhörung, etwa durch Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände zu wählen, wobei der jeweilige Abstraktionsgrad der Regelung und das Ausmaß ihrer Allgemeinverbindlichkeit zu berücksichtigen sind.

Auch Umfang und Qualität der Begründung haben sich nach Art, Intensität und Ausmaß des gesetzgeberischen Eingriffs zu richten. Bei vergleichsweise geringfügigen Aufgabenverlagerungen dürften auch geringere Anforderungen an die gesetzliche Begründungspflicht zu stellen sein als bei Reformwerken, die erheblich in die kommunale Aufgabenzuständigkeit oder Eigenverantwortlichkeit eingreifen und wesentliche Änderungen herbeiführen.

4. Motivkontrolle

Wie bei der kommunalen Gebietsreform unterliegen auch bei Maßnahmen der Funktionalreform die gesetzgeberischen Motive einer uneingeschränkten verfassungsgerichtlichen Kontrolle. Auch hier hat der Gesetzgeber seine Zielvorstellungen und Begründungen am öffentlichen Wohl auszurichten und von dort

seine Legitimation für Neuregelungen der kommunalen Aufgaben und der Eigenverantwortlichkeit zu beziehen. Allerdings gelten auch hier die Vorbehalte hinsichtlich der Zulässigkeit von sachlich begründeten Koalitionsabsprachen, die in der Neugliederungsrechtsprechung entwickelt worden sind (1263).

1263) Vgl. dazu die Nachw. in Fnte. 504.

Dabei muß allerdings die Entscheidungsfreiheit des einzelnen Abgeordneten gewahrt bleiben. Bedenklich dürfte daher die "Paketbildung" sein, wodurch ein Abgeordneter veranlaßt wird, sich - trotz einer anderen Überzeugung - für eine bestimmte Lösung auszusprechen, um seinerseits eine damit sachlich nicht im Zusammenhang stehende andere Regelung in seinem Sinne durchzusetzen.

5. Zielkontrolle mit Verbesserungsgebot und Schaden-Nutzen-Bilanz

Eingriffe in den kommunalen Aufgabenbestand oder die Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden und Gemeindeverbände unterliegen - wie Maßnahmen der kommunalen Neugliederung - ferner dem Gebot, eine Verbesserung gegenüber dem bisherigen Zustand herbeizuführen. Derartige Reformen rechtfertigen sich nicht bereits daraus, daß sie zu einer Änderung im kommunalen Bereich beitragen. Sie bedürfen vielmehr einer eigenständigen verfassungsrechtlichen Legitimation, die nur vorhanden ist, wenn die Aufgabenneuverteilung oder die Neuregelung der Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden und Gemeindeverbände im ganzen mehr schadet als nutzt. Um dies festzustellen, sind die gesetzgeberischen Ziele auf ihre Gemeinwohlkonformität und die Übereinstimmung mit verfassungsrechtlichen Wertentscheidungen zu prüfen. Für diese Zielkontrolle leisten die Staatszielbestimmungen des GG wertvolle Prüfungsmaßstäbe, die sich aus der rechtsgestaltenden, gesetzgeberische Ziele dirigierenden Funktion der Verfassung ergeben (1264).

1264) Norbert Achterberg, Antinomien verfassungsgestaltender Grundentscheidungen, Der Staat Bd. 8 (1969), S. 157; Franz Mayer, Die staatspolitische Funktion der kommunalen Selbstverwaltung, KSDLKT Bd. 2 1974, S. 35 (37),

der darauf hinweist, daß die Verfassung nicht nur "Notarfunktionen" habe; Albert von Mutius, Verfassungsrechtliche Vorgaben, StuGB 1977, S. 167 (168, 171), der sich für eine Berücksichtigung der Verfassungsdirektiven in Zweifelsfällen einsetzt.

5.1 Allgemeine Grundsätze zu den verfassungsrechtlichen Zielvorgaben

Als derartige Staatszielbestimmungen kommen

- das Sozialstaatsprinzip, aus dem sich das Gebot einer gleichwertigen Daseinsvorsorge durch ausreichende Qualität der Verwaltungsleistungen ergibt (1265),

1265) Vgl. etwa StGH Ba.-Wü., Urt. v. 14. 2. 1975 - GR 11/74 - (Neureut), DÖV 1975, S. 385 (386); Norbert Achterberg, Antinomien verfassungsgestaltender Grundentscheidungen, Der Staat Bd. 8 (1969), S. 159 (167), der aus dem Sozialstaatsprinzip die Forderung nach einer materiellen sozialen Gerechtigkeit sowie das Prinzip der Leistungseffizienz ableitet; Walter Schmitt Glaeser, Anspruch, Hoffnung und Erfüllung, FS Richard Boorberg, 1977, S. 1 (26), der mit dem Wandel des modernen Staates vom liberalen zum sozialen Rechtsstaat auch eine quantitative und qualitative Änderung der Staatsaufgaben in Richtung auf Daseinsvorsorge und Leistungsverwaltung verbunden sieht; Rupert Scholz, Gemeindliche Gebietsreform und regionale Energieversorgung, S. 31.

- das Demokratiegebot, das auf möglichst unmittelbare Beteiligung der Bürger an den sie direkt betreffenden Verwaltungsentscheidungen gerichtet ist (1266),

1266) StGH Ba.-Wü., Urt. v. 14. 2. 1975 - GR 11/74 - (Neureut) DÖV 1975, S. 385 (387); Willi Blümel, "Demokratisierung der Planung", FS Ernst Forsthoff, 1972, S. 9 (23), der auf die Grenzen der Demokratisierungstendenzen, die das Rechtsstaatsgebot beinhaltet, hinweist; Rüdiger Breuer, Selbstverwaltung und Mitverwaltung Beteiligter im Widerstreit verfassungsrechtlicher Postulate, Die Verwaltung Bd. 10 (1977), S. 1 (6); Otto Krabs, Zur heutigen Bedeutung kommunaler Selbstverwaltung, Eildienst LKT NW 1975, S. 115 (116); Franz Mayer, Selbstverwaltung und demokratischer Staat, 1972, S. 327 (332 u. 333).

- der Gewaltenteilungsgrundsatz,

- der Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, der eine möglichst effiziente und kostengünstige Aufgabenwahrnehmung verlangt (1267),

1267) StGH Ba.-Wü., Urt. v. 14. 2. 1975 - GR 11/74 - (Neureut), DÖV 1975, S. 385 (387).

- das Gebot der Chancengleichheit (1268) und

1268) StGH Ba.-Wü., Urt. v. 14. 2. 1975 - GR 11/74 - (Neureut), DÖV 1975, S. 385 (386) m.w.Nachw.

- das Rechtsstaatsprinzip, aus dem neben Vertrauens- und Bestandsschutzgesichtspunkten das Gebot der Eindeutigkeit der Aufgabenabgrenzung abgeleitet werden kann (1269).

1269) Vgl. auch Walter Schmitt Glaeser, Anspruch, Hoffnung und Erfüllung, FS Richard Boorberg, 1977, S. 1 (24).

Neben diesen Verfassungsdirektiven gibt auch die in Art. 28 Abs. 2 GG gesicherte kommunale Selbstverwaltung, die als institutionelle Garantie für die Staatsgestaltung von erheblicher Bedeutung ist (1270),

1270) Ulrich Scheuner, Staatszielbestimmungen, FS Ernst Forsthoff, 1972, S. 325 (331), der zutreffend betont, daß die institutionellen Gewährleistungen für die Gestaltung des Staates konstituierende Bedeutung haben und die früher mögliche genaue Unterscheidung zwischen individuellen Freiheitsrechten und institutionellen Garantien nicht mehr aufrechterhalten werden kann, seit dem die in den meisten Verbürgungen individueller Rechte enthaltenen Bestandteile einer objektiven Wertordnung des Gemeinschaftslebens deutlicher erkannt worden sind.

wichtige Vorgaben für gesetzgeberische Zielformulierungen. Dabei tendieren die bereits dargestellten Funktionen der kommunalen Selbstverwaltung

- Demokratiefunktion,
- Integrationsfunktion,
- gewaltenteilende Funktion,
- Funktion der Machtneutralisierung durch Pluralisierung der Entscheidungszentren,
- Funktion der Verbreiterung der Konfliktverarbeitungs- und Konfliktlösungskapazitäten,
- freiheitssichernde Funktion,
- Legitimationsfunktion,

- Garantie für die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung,
- Rechtsschutzfunktion und
- sozialstaatliche Funktion

zu einer Aufgabenverlagerung auf die Ortsebene, während andere Staatszielbestimmungen im Einzelfall für eine Aufgabenansiedlung auf einer höheren Stufe sprechen können (1271).

1271) Franz-Ludwig Knemeyer, Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung durch Verwaltungsreformen?, FS Günther Küchenhoff, 1972, S. 557 (562); Frido Wagener, System einer integrierten Entwicklungsplanung im Bund, in den Ländern und in den Gemeinden, 1974, S. 129 (155).

Beachtliche Anhaltspunkte für die gesetzgeberischen Ziele ergeben sich auch aus den dargestellten Forderungen zur Sicherung der kommunalen Handlungsfähigkeit, die Verfassungsrang haben. Die Maßnahmen der kommunalen Funktionalreform haben daher darauf zu achten, den kommunalen Entscheidungs- und Freiheitsraum zu wahren und zu erweitern sowie vor einer inneren Aushöhlung zu sichern. Deshalb hat der Gesetzgeber bei einer Aufgabenneuverteilung sowie bei einer Neuregelung der kommunalen Eigenverantwortlichkeit darauf zu achten, daß

- staatliche Reglementierungen reduziert werden,
- Misch- und Verbundverwaltung vermieden wird,
- an der grundsätzlichen Abgrenzbarkeit der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft festgehalten wird und
- weitere für den kommunalen Bereich desintegrierende Entwicklungen verhindert werden (1272).

1272) Vgl. dazu die dargestellten Forderungen zur Sicherung der kommunalen Handlungsfähigkeit, § 6 III (S.306 - 334).

Zwischen den unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Zielbestimmungen werden vielfach Antinomien auftreten, die sich nicht durch eine abstrakte Zielhierarchie (1273),

1273) Vgl. StGH Ba.-Wü., Urt. v. 14. 2. 1975 - GR 11/74 (Neureut), DÖV 1975, S. 385 (389); vgl. auch Norbert Achterberg, Antinomien verfassungsgestaltender Grundentscheidungen, Der Staat Bd. 8 (1969), S. 159.

sondern nur durch Güter- und Interessenabwägung im Einzelfall auf dem Wege praktischer Konkordanz zur Synthese und damit zum Ausgleich bringen lassen (1274).

1274) Norbert Achterberg, Der Staat Bd. 8 (1969), S. 159, der staatsformbildende und staatzielbestimmende Normen sowie äußere und innere Antinomien unterscheidet; Theodor Maunz/Günter Dürig/Roman Herzog/Rubert Scholz, Art. 28 GG Rdn. 48 (zur Güterabwägung); vgl. auch Friedrich E. Schnapp, Praktische Konkordanz von Grundrechten, Zeitschrift für Beamtenrecht 1977, S. 208; Georg Christoph von Unruh, Die kommunale Selbstverwaltung im GG, FS Hans Ulrich Scupin, 1973, S. 391.

So kann die Vergrößerung der Verwaltungsgebiete vielfach nur auf Kosten der Ortsnähe der Behörden erreicht werden, die Beschleunigung der Verfahren nur durch finanziellen Mehraufwand oder auf Kosten der Qualität erfolgen, die Behörden-Einräumigkeit und Zuständigkeitsbündelung in möglichst einer Verwaltung nur gegen den Widerstand von Sonderverwaltungen durchgesetzt werden, die Einführung moderner Arbeitstechniken wird nicht selten durch höhere Bürokratisierung des Verwaltungsverfahrens erkauft (1275).

1275) So Heinz Köstering, Ziele, Konzepte und Grenzen einer Funktionalreform in NW, SKV 1977, S. 193 (194).

Auch können Zielkonflikte zwischen der Orts- und Bürgernähe einerseits und einer möglichst umfassenden Spezialisierung des Verwaltungsapparates andererseits entstehen, die nur bei einer entsprechenden Größe erreichbar ist. Wer sich für Orts- und Bürgernähe und damit für eine Aufgabenverlagerung nach unten einsetzt, muß in Kauf nehmen, daß Einzelentscheidungen unterschiedlich ausfallen können (1276).

1276) Heinz Köstering, SKV 1977, S. 193 (200).

Der Gesetzgeber hat seine Reformmaßnahmen an einem Zielsystem auszurichten, das zwar Anbivalenzen und alternative Einzelentscheidungen zuläßt, die verfassungsrechtlichen Vorgaben jedoch berücksichtigt und Antinomien in den Verfassungszielbestimmungen bereits auf der abstrakten gesetzlichen Zielebene weitmöglichst zum Ausgleich bringt. Bei kommunalen Funktionalreformen, die in die kommunale Selbstverwaltungs-

garantie des Art. 28 Abs. 2 GG regelnd eingreifen, haben die aus dieser Garantie abgeleiteten und dargelegten Einzelmaßstäbe ein besonderes verfassungsrechtliches Gewicht.

Neben den aus der Verfassung vorgegebenen Zielbestimmungen kann der Gesetzgeber eine Vielzahl von weiteren Interessen und Gesichtspunkten in den Rang von Gemeinwohlgründen erheben (1277),

1277) So StGH Ba.-Wü., Urt. v. 14. 2. 1975 - GR 11/74 - (Neureut), DÖV 1975, S. 385 (387).

wenn dies den verfassungsrechtlichen Zielvorgaben nicht zuwiderläuft und die noch darzustellenden weiteren verfassungsrechtlichen Gebote beachtet werden. Dabei können auch gesellschaftspolitische Zielsetzungen einfließen, die in einem ungefähren 5-Jahres-Rhythmus für abgrenzbare politische Teilbereiche einen wellen- und campagneartigen Aufgabenvorrang bewirken (1278),

1278) So Frido Wagener, System einer integrierten Entwicklungsplanung, 1974, S. 129 (130), der auf die Stichworte Bildungskatastrophe, Umweltschutz, Gesundheit und Energie hinweist.

oder auch die neuartigen Konflikte einer nachindustriellen Gesellschaft (1279).

1279) Vgl. Daniel Bell, Die nachindustrielle Gesellschaft, 1975, S. 1ff; Frido Wagener, Zur zukünftigen Aufgabenstellung und Bedeutung der Kreise, DÖV 1976, S. 253, der im Anschluß an Daniel Bell die Auseinandersetzung der Menschen mit Maschinen und Natur in der nachindustriellen Gesellschaft abgelöst sieht durch Konflikte zwischen Experten und Laien.

Bei Aufgabenreformen hat der Gesetzgeber zu fragen, in welcher Verwaltungseinheit und auf welcher Ebene die Aufgabe bestmöglich wahrgenommen werden kann. Auch das gesetzgeberische Zielsystem ist deshalb aufgabenspezifisch anzulegen (1280),

1280) Albert von Mutius, Diskussionsbeitrag: Regierbarkeit von Staat und Gemeinden und ihre Gefährdung, 1976, S. 53 (55); vgl. zum Gebietsorganisationsmodell und zum Aufgabenorganisationsmodell Frido Wagener, Anforderungen an Funktionalreformen, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 29 (34).

wobei vielfach auch Gesichtspunkte der Sach- und Zweckgerechtigkeit eine Rolle spielen (1281).

1281) Vgl. dazu Werner Hoppe, Verfassungsrechtliche Grenzen des Gesetzgebers bei der kommunalen Gebietsreform, StuGR 1971, S. 278 (281).

5.2 Effektivität und Integration als verfassungsrechtliche Hauptmaßstäbe

Die aus der Verfassung abgeleiteten Zielvorgaben lassen sich zu zwei Hauptmaßstäben zusammenfassen, von denen der eine auf Orts-, Bürger- und Objektnähe (Integration) und der andere auf möglichst effiziente Leistungserbringung (Effektivität) gerichtet ist. Zwischen diesen beiden Zielsetzungen treten vielfach Kollisionen auf, die der Gesetzgeber nicht etwa - wozu er vielleicht neigen könnte - generell zugunsten der technischen Maßstäbe der Leistungssteigerung und zu Lasten der Integrationswerte lösen darf (1282).

1282) Vgl. etwa StGH Ba.-Wü., Urt. v. 14. 2. 1975 - GR 11/74 - (Neureut), DÖV 1975, S. 385 (389); Beyer, Das demokratische Prinzip "von unten nach oben", StuGB 1977, S. 16; Franz-Ludwig Knemeyer, FS Günther Küchenhoff, 1972, S. 557 (558); Heinz Köstering, Ziele, Konzepte und Grenzen einer Funktionalreform in NW, SKV 1977, S. 193 (195), der einen Zielkonflikt zwischen dem "Integrationsmodell" und dem "Spezialistenmodell" sieht; Heinrich Siedentopf, Stand und Zukunft der gemeindlichen Selbstverwaltung, StuGB 1975, S. 272 (274), der die kommunale Selbstverwaltung für verpflichtet hält, zugleich der Forderung nach Einwirkungs- und Mitwirkungsmöglichkeiten des Gemeindebürgers als auch nach wirtschaftlicher, effektiver Wahrnehmung der öffentlichen Aufgaben zu entsprechen; ders., Tagungsbericht DIfU 1977, S. 7 (10); Oskar Tschira, Zur Stellung der Landkreise als Aufgabenträger, BayBgm. 1974, S. 78; Konrad Ullrich, Zur Fehlerhaftigkeit des sog. funktionalen Selbstverwaltungsverständnisses, StuGB 1977, S. 102 (106); Frido Wagener, Die Städte im Landkreis, 1955, S. 230.

Er hat vielmehr beide Zielvorgaben zu berücksichtigen und durch Abwägung im Einzelfall weitmöglichst zum Ausgleich zu bringen. Für die gerichtliche Kontrolle dieser zum Teil antagonistischen, komplexen Zielformen (1283)

1283) Rupert Scholz, Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, VVDStRL Bd. 34 (1976), S. 145 (175 m.w.Nachw. in Fnte. 121).

ergeben sich hier die gleichen Gesichtspunkte, die auch im Rahmen der Prüfung von kommunalen Neugliederungsmaßnahmen eine Rolle spielen (1284).

1284) Vgl. dazu die Nachw. in Fnten. 494 - 499.

Aus dem Integrationsmaßstab leiten sich die Gebote

- einer möglichst orts-, bürger- und objektnahen Aufgabenwahrnehmung mit guter Behördenerreichbarkeit in den Bereichen Daseinsvorsorge, kulturelle und soziale Betreuung, publikumsintensive Aufgaben, regional begrenzte Förderungs- und Lenkungsverwaltung (1285),

1285) Vgl. Bayerischer Gemeindetag, Zur Funktionalreform, BayBgm. 1974, S. 84; ders., BayBgm. 1974, S. 504; Wolfgang Pittermann, Modelle und Realisierungen der Funktionalreform, Gemeindetag 1974, S. 40 (42); Franz-Ludwig Knemeyer, Bürgerschaftliche Mitwirkung nach der Gebietsreform, BayBgm. 1975, S. 37; Heinz Köstering, Ziele, Konzepte und Grenzen einer Funktionalreform in NW, SKV 1977, S. 193 (200); Albert von Mutius, Verfassungsrechtliche Vorgaben, StuGB 1977, S. 167 (171); Erich Rehn, Funktionalreform im Bundesstaat, StuGB 1974, S. 189 (190).

- einer möglichst dezentralen Aufgabenwahrnehmung als Mittel der Konfliktverarbeitung (1286),

1286) Vgl. die Nachw. in Fnte. 242.

der stärkeren Anbindung zentrifugaler Kräfte (1287)

1287) Helmut Klages, Grenzen der Organisierbarkeit von Verwaltungsorganisationen, Die Verwaltung Bd. 10 (1977), S. 31 (40).

und zur Vermeidung einer funktionalen Überlastung (1288),

1288) Frido Wagener, Anforderungen an Funktionalreformen, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 29 (38).

- einer Verlagerung aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft auf die Gemeinden und eine Zuordnung der überörtlichen (übergemeindlichen, ergänzenden und ausgleichenden) Aufgaben auf die Kreise (1289)

1289) Vgl. zu diesem Fragenkreis Wolfgang Andriske, Aufgabenverteilung im Kreis, 1978, S. 126; Bayerischer Städteverband, BayBgm. 1974, S. 505; Hans Wilhelm Schneider, Zur Funktionalreform in NW, Eildienst LKT NW 1974, S. 61; Oskar Tschira, Zur Stellung der Landkreise als Aufgabenträger, BayBgm. 1974, S. 78.

wobei zur Abgrenzung die Kriterien

- o Subsidiaritätsprinzip
- o Prioritätsprinzip
- o Regionalprinzip
- o Ausgleichsfunktion der Kreise
- o verwaltungswissenschaftliche Funktionsgröße und Zentralitätsstufe

1290) Vgl. dazu die Nachw. in Fnten. 961 - 977.

herangezogen werden können (1291),

1291) Für die Aufgabenzuteilung an die Gemeinden wird vielleicht nicht zu Unrecht geltend gemacht, daß der Kreis nicht so orts- und bürgernah wie die Gemeinde sei, was durch eine Erhebung des Landkreistages NW unterstützt werde, nach der sich im Durchschnitt nur 64 % der Bürger eines Kreises einmal im Jahr zu ihrer Kreisverwaltung begeben müssen, um dort ihre Angelegenheiten zu regeln, vgl. Funktionalreform und Bürgernähe, Eildienst LKT NW 1976, S. 168.

- einer Stärkung der kommunalen Ebene als aktive Initiativ- und Entscheidungszentren mit freiheitssichernder Funktion durch Zuordnung gewichtiger integrationsfördernder Aufgaben (1292) und

1292) Heinrich Siedentopf, Gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie im Verhältnis zur Raumordnung und Landesplanung, 1977, S. 56; Konrad Ullrich, Zur Fehlerhaftigkeit des sog. funktionalen Selbstverwaltungsverständnisses, StuGB 1977, S.102 (107); Frido Wagener, Die Städte im Landkreis, 1955, S. 230, der auf die Geschlossenheit und Überschaubarkeit der Verhältnisse sowie eine bessere Möglichkeit für die aktive und passive Teilnahme der Bevölkerung am Gemeindeleben als Vorteil der ortsgemeindlichen Verwaltung hinweist.

- einer Stärkung der kommunalen Eigenverantwortlichkeit unter Beachtung der durch die Gebietsreform gesteigerten Leistungsfähigkeit der kommunalen Ebene

ab.

Demgegenüber ist der Effektivitätsmaßstab darauf gerichtet,

- eine möglichst kostengünstige, sparsame, an der Leistungsfähigkeit und Verwaltungskraft orientierte Aufgabenwahrnehmung zu erzielen (1293),

1293) Vgl. OVG Lüneburg, Urt. v. 20. 10. 1970 - V A 74/69 - DVBl. 1970, S. 801 (802); Albert von Mutius, Verfassungsrechtliche Vorgaben, StuGB 1977, S. 167 (171).

- eine an den Kriterien der Personalauslastung, Vermeidung von Doppelarbeit, Auslastung des technischen Verwaltungsapparats, Informationsvollständigkeit, Informationsgenauigkeit, Objektivität und Kontrollierbarkeit des Entscheidungsprozesses ausgerichtete Aufgabenzuordnung zu erreichen (1294) und

1294) Hans-Jürgen von der Heide, Struktur und Verwaltungsformen deutscher Landkreise, AfK Jg. 10 (1971), S. 257 (271); Albert von Mutius, Verfassungsrechtliche Vorgaben, StuGB 1977, S. 167 (171); kritisch dazu Erich Rehm, Kritische Bemerkungen zum "Kreisstufenbericht", StuGB 1977, S. 98 (100); Heinrich Siedentopf, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 7 (10).

- eine rationelle und an weiteren technischen Maßstäben orientierte Aufgabenverteilung zu bewirken (1295),

1295) Heinrich Siedentopf, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 7 (13).

um die Verwaltnngseffizienz zu erhöhen (1296).

1296) Vgl. auch Hermann Scheffler, Forderungen der Gemeinden, StuGR 1974, S. 172 (173), der vor einer Überbetonung dieser Maßstäbe warnt; Konrad Ullrich, Zur Fehlerhaftigkeit des sog. funktionalen Selbstverwaltungsverständnisses, StuGB 1977, S. 102 (106); vgl. auch Edzard Schmidt-Jortzig, Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, DVBl. 1977, S. 801 (802), der aus durchgeführten Kosten-Nutzen-Analysen ableitet, daß es "mit Effizienz und Effektivität kommunaler Verwaltung nicht zum Besten bestellt ist".

Die unterschiedlichen Zielvorgaben sind vom Gesetzgeber bei Aufgabenreformen im kommunalen Bereich unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Wertentscheidungen zu einem

geschlossenen, ausgewogenen Zielsystem zu verbinden, an dem die Maßnahmen der kommunalen Funktionalreform auszurichten sind.

5.3 Einwohnerrichtwerte

Wegen der auch nach der kommunalen Gebietsreform unterschiedlichen Leistungs- und Veranstaltungskraft der Gemeinden und Gemeindeverbände (1297)

1297) Besonders im kreisangehörigen Raum sind die Disparitäten nach der kommunalen Neugliederung vielfach nicht geringer geworden, vgl. Erich Rehn, Die Funktionalreform als Fortsetzung der Gebietsreform, StuGR 1975, S. 404 (407); ders., Funktionalreform auf der Kreisebene und im kreisangehörigen Raum, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 227 (233).

ist der Gesetzgeber befugt, die Aufgabenübertragung nach Einwohnerrichtwerten vorzunehmen und damit unterschiedliche Größenklassen für die Aufgabenzuordnung zu bilden (1298).

1298) StGH Ba.-Wü., Urt. v. 14. 2. 1975 - GR 11/74 - (Neureut), DÖV 1975, S. 385 (391) (für die kommunale Gebietsreform); Deutscher Städte- und Gemeindebund, Stärkung der gemeindlichen Selbstverwaltung im Kreis, StuGB 1975, S. 107; vgl. zur Richtwerte-Rechtsprechung des VerfGH NW Bernhard Stüer, Verfassungsfragen der Gebietsreform, DÖV 1978, S. 78 (87).

Ein derartiges Vorgehen hat den Vorteil der einfachen, überschaubaren Zuständigkeitsordnung und bildet in der Regel auch einen sachgerechten Anknüpfungspunkt für eine der Aufgabenwahrnehmung entsprechende Finanzausstattung (1299).

1299) Erich Rehn, Funktionalreform auf der Kreisebene und im kreisangehörigen Raum, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 227 (237); ders., Funktionalreform vor glücklichem Abschluß?, StuGR 1978, S. 162 (163).

Die Richtwerte dürfen jedoch nicht willkürlich festgesetzt werden, sondern sollten auf verwaltungswissenschaftlichen Untersuchungen oder empirischen Erhebungen beruhen (1300).

1300) StGH Ba.-Wü., Urt. v. 14. 2. 1975 - GR 11/74 - DÖV 1975, S. 385 (391); VerfGH NW, Urt. v. 12.7.1975 - VerfGH 21/74 - (Neubeckum), A.U., S. 16; Burkhard Hirsch, Zur Funktionalreform und zum Finanzausgleich 77, StuGR 1976, S. 395 (398).

Da die Festlegung der Einwohnerrichtzahlen wertende und vielfach auch prognostische Elemente enthält, hat der Gesetzgeber eine Konkretisierungs- und Bewertungskompetenz, die erst dann überschritten ist, wenn in der wissenschaftlichen Erörterung nicht abgesicherte, eindeutig fehlerhafte Richtzahlen festgesetzt werden. Dabei kommt der aufgabengerechten Zuordnung, die sich nach überwiegend fachspezifischen Gesichtspunkten beurteilt, besondere Bedeutung zu.

Werden in der fachwissenschaftlichen Erörterung mit guten Gründen unterschiedliche Richtwerte für die Aufgabenübertragung angeboten, so kann der Gesetzgeber nach sorgfältiger Abwägung der alternativen Vorschläge eine Entscheidung fällen, an die ein Verfassungsgericht gebunden ist, wenn für den gewählten Richtwert einleuchtende Gesichtspunkte sprechen (1301).

1301) Besonders für den kreisangehörigen Raum sind im Zusammenhang mit der in NW anstehenden Funktionalreform unterschiedliche Einwohnerrichtwerte angeboten worden. Sie liegen z.T. bei 30.000/60.000 E, so Landkreistag NW, Thesen zur Funktionalreform, Eildienst LKT NW 1977, S. 203; vgl. auch Heinz Köstering, Ziele, Konzepte und Grenzen einer Funktionalreform in NW, SKV 1977, S. 193 (198), von denen auch der Gesetzentwurf der Landesregierung NW zum 1. FRG ausging, z.T. wird der untere Richtwert mit 20.000 E angesetzt; vgl. dazu auch Heinz Köstering, Zentralgemeinden im kreisangehörigen Raum?, StuGR 1975, S. 357; Herbert Neu, Funktionalreform, 1978, S. 26 (zum Problem der Bauaufsicht); Otto Schweins, Zentralgemeinden im kreisangehörigen Raum?, StuGR 1976, S. 8 (9). Der Landtag NW hat sich für 25.000 u. 60.000 E entschieden, vgl. Erstes Gesetz zur Funktionalreform v. 11. 7. 1978 (GVBl. 290) und damit den unteren Richtwert gegenüber der Regierungsvorlage um 5.000 E heruntergesetzt; vgl. dazu auch Landtag verabschiedet 1. FRG, StuGR 1978, S. 224.

Dabei sind jedoch die verfassungsrechtlichen Zielvorgaben, insbesondere die sich aus der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie ergebenden verfassungerechtlichen Orientierungsleitlinien zu beachten und in die Abwägung einzustellen.

Aus dieser verfassungsrechtlichen Bindung folgt zugleich, daß die Richtwerte keine schematische Handhabung gestatten. Durch eine flexible, an den Besonderheiten des Einzelfalls orientierte Anwendung sind unbillige Härten zu vermeiden und bedeutsame Unterschiedlichkeiten zu berücksichtigen (1302).

1302) VGH Ba.-Wü., B. v. 7. 5. 1975 - I 308/75 - ESVGH 26, S. 35 (37); VGH Bay., B. v. 18. 11. 1974 - VII 156/73 u. 175/73 - BayVBl. 1975, S. 168 (170); Erich Rehn, Funktionalreform auf der Kreisebene, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 227 (237); ders., Funktionalreform vor glücklichem Abschluß?, StuGR 1978, S. 162 (163).

Bei aller zulässigen Typisierung (1303)

1303) Vgl. dazu NW Städte- und Gemeindebund, Funktionalreform und Kommunalaufsicht, StuGR 1971, S. 323 (324).

kann ein Abweichen von festen Richtzahlen gerade unter Berücksichtigung des Gleichbehandlungsgrundsatzes aus sachlichen Gründen gerechtfertigt, ja sogar geboten sein (1304).

1304) So VGH Ba.-Wü., B. v. 7. 5. 1975 - I 308/75 - ESVGH 26, S. 35 (37); VerfGH NW, Urt. v. 8. 5. 1976 - VerfGH 65/74 - (Buir/Blatzheim/Manheim), DVBl. 1977, S. 46 = StuGR 1976, S. 179 (182).

Dabei kommen als zusätzliche Differenzierungskriterien Zentralität, Urbanität, Verkehrssituation, Finanzaufkommen, Wirtschaftlichkeit, Leistungsfähigkeit, Legitimität oder andere aus den Hauptmaßstäben der Effektivität oder Integration ableitbare Kriterien in Betracht (1305).

1305) Ernst Pappermann, Die nw Kreise in der Funktionalreform, FS Lothar Voit, 1976, S. 131 (152); Ernst Pappermann/Wolfgang Roters/Emil Vesper, Maßstäbe für die Funktionalreform im Kreis, 1976, S. 101, 109; Rolf Wiese, Die großen kreisangehörigen Städte in der Funktionalreform, NSDStT H. 31, 1975, S. 79 (93). Die Verringerung der Mitgliederzahl eines Gemeinderates und die unterschiedlichen Dienstbezüge der Verwaltungsbeamten können demgegenüber keine sachgerechten Kriterien für Einwohnerschwellenwerte sein, so VGH Ba.-Wü., B. v. 7. 5. 1975 - I 308/75 - ESVGH 26, S. 35 (37).

Dieses gesetzgeberische Vorgehen führt zu einer Kombination von Richtwerten mit Tolleranzgrenzen und Bandbreiten (1306),

1306) So Erich Rehn, Funktionalreform auf der Kreisebene, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 227 (237); Frido Wagener, Die Städte im Landkreis, 1955, S. 240, 242.

die eine einzelfallorientierte, sachgerechte Aufgabenübertragung zuläßt.

Neben der Einwohnerzahl kommen auch das zentralörtliche Gliederungsprinzip und die auf seiner Grundlage erfolgte Einstufung in ein landesplanerisches Zentrensystem (1307)

1307) Unterzentren, Mittelzentren, Oberzentren, Großzentren, Entwicklungsschwerpunkte 1., 2. und 3. Ordnung.

als Richtgrößen oder als zusätzliche Bewertungskriterien in Betracht.

Der Gesetzgeber sollte möglichst durch mehrere Richtwerte eine differenzierte und den unterschiedlichen Größenklassen Rechnung tragende Aufgabenzuordnung vornehmen (1308).

1308) So hat das 1. FRG NW ein 3-Klassen-Modell eingeführt, wonach im kreisangehörigen Raum "große kreisangehörige Städte" (über 60.000 E), "mittlere kreisangehörige Städte" (über 25.000 E) und "Gemeinden unter 25.000 E" unterschieden werden; vgl. zu dem Stufensystem auch Erwin Schleberger, Funktionalreform auf der Kreisebene und im kreisangehörigen Raum, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 241 (244); Frido Wagener, Anforderungen an Funktionalreformen, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 29 (48), der ein stärker gestuftes Treppensystem für sachgerechter und wahrscheinlich weniger emotionsanfällig hält.

Es ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn der Gesetzgeber bei seinen Funktionalreformmaßnahmen auf einen mit seiner Beschlußfassung in zeitlichem Zusammenhang stehenden Stichtag abstellt, wenn nicht eindeutig vorhersehbare künftige Entwicklungen eine andere Einschätzung gebieten (1309).

1309) StGH Ba.-Wü., Urt. v. 21. 3. 1975 - GR 7/74 - (St. Ilgen), A.U., C II 2. Eine Orientierung an festen Einwohnerrichtwerten wurde bereits im Altertum vorgeschlagen. Nach Platon lag die optimale Gemeindegrenze bei 5.040 Männern, was einer Mantelbevölkerung von 10.000 - 12.000 E entspricht, vgl. auch Reinhard Hinkel, Die kommunale Gebietsreform, DVBl. 1974, S. 496 (499).

5.4 Eingliederung von Sonderbehörden

Auch das Prinzip der Einheit, Einräumigkeit und Deckungsgleichheit der Behördenorganisation ist grundsätzlich ein verfassungsrechtlich zulässiger Maßstab. Daraus kann sich die Auflösung von Sonderbehörden ableiten, die in den allgemeinen Verwaltungsaufbau eingegliedert werden können (1310).

1310) Vgl. zu der Forderung nach einer Eingliederung von Sonderbehörden neben den Nachw. in Fnte. 116 Deutscher Landkreistag, Aktuelle Probleme der Verwaltungs- und Funktionalreform, Der Landkreis 1974, S. 465; ders., Thesen zur Funktionalreform, Eildienst LKT NW 1977, S. 203 (204); Deutscher Städtetag, Die Stadt und ihr Umland, 1975, S. 12; Hermann Fechtrup, Kommunalisierung von staatlichen Sonderbehörden, NSDStT H. 31, 1975, S. 113 zu den Erfahrungen mit den kommunalisierten Kataster- und Vermessungsämtern und den kommunalisierten Gesundheitsämtern; Eberhard Laux, Der Kreis, Bd. 1, 1972, S. 93 (121) mit einer Aufzählung der staatlichen Sonderbehörden im Kreis; Ernst Pappermann, Funktionalreform auf der Kreisebene und im kreisangehörigen Raum, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 213 (215); Günter Püttner, Stellung und Aufgaben der Kreise nach der Gebietsreform, Eildienst LKT NW 1975, S. 226; Erich Rehn, Kritische Bemerkungen zum "Kreisstufenbericht", StuGB 1977, S. 98 (100); Bernd Rombach, Funktionalreform auf der Landesebene, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 173 (185), der als Landesoberbehörden mit einem eigenen Behördenunterbau in der Ortsstufe der Verwaltung die Agrarstrukturverwaltung, Bergverwaltung, Eichverwaltung und Versorgungsverwaltung nennt; Dieter Schimanke, Verwaltungsreform Ba.-Wü., 1978, S. 47, der die Neuregelung des Verhältnisses von Sonderbehörden zur allgemeinen inneren Verwaltung nach den Grundsätzen der Einheit und Einräumigkeit der Verwaltung als "Institutionalreform" bezeichnet; Erwin Schleberger, Die kreisfreien Städte in der Funktionalreform, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 203 (207) mit Hinw. auf die Vorstellungen zur Neuorganisation der Schulaufsicht in NW; Heinrich Siedentopf, Funktionalreform in Rh.-Pf., Tagungsbericht DIfU 1977, S. 67 (78) mit Beispielen zur Eingliederung staatlicher Sonderbehörden in Rh.-Pf.; Willi Weyer, Die Funktionalreform, StuGR 1972, S. 301 (306).

Auch hier bedarf es allerdings einer gesetzgeberischen Abwägung im Einzelfall, ob die Vorteile der Behördeneinräumigkeit, die in einer einheitlichen Planungs- und Durchführungsverantwortung liegen können oder sich aus dem Integrationsbedürfnis oder einer engen Verflochtenheit und Kooperationsnotwendigkeit ergeben, die Nachteile überwiegen, die mit der Auflösung und Eingliederung vormals selbständiger Sonderbehörden verbunden sein können. Dabei kann auch von Bedeutung sein, ob die Träger der kommunalen Selbstverwaltung in der Lage sind, aufgelöste staatliche Sonderbehörden aufzunehmen oder durch eine derartige Zuordnung die Gefahr einer Überlastung mit staatlichen Aufgaben und einer Schwächung der kommunalen Eigenverantwortlichkeit entsteht. Diese Grundsätze gelten allerdings nur, wenn an der Auflösung von Sonder-

behörden und die Eingliederung in die allgemeine Verwaltung kommunale Selbstverwaltungskörperschaften beteiligt sind. Erfolgt die Änderung der Behördenorganisation demgegenüber im rein staatlichen Bereich, so ist der Gesetzgeber an verfassungsrechtliche Maßstäbe aus Art. 28 Abs. 2 GG nicht gebunden.

6. Kontrolle der Sachverhaltsermittlungen

Wie bei Maßnahmen der kommunalen Gebietsreform unterliegt der Gesetzgeber auch bei kommunalen Aufgabenreformen und Neuregelungen der kommunalen Eigenverantwortlichkeit dem Gebot einer sorgfältigen und vollständigen Ermittlung des erheblichen Sachverhalts. Die für seine Entscheidung wesentlichen Gesichtspunkte sind durch eine Aufgabenanalyse, durch Ermittlung von Umfang und Bedeutung der Aufgabe, Berücksichtigung bestehender Verwaltungsgliederungspläne, Untersuchung von Organisationsabläufen, Berechnungen zur Personalauslastung und zum notwendigen Spezialisierungsgrad der Kommunalverwaltungen sowie durch andere verwaltungswissenschaftliche Untersuchungen festzustellen. Der Gesetzgeber hat in die Sachverhaltsermittlung einzubeziehen, was - gemessen an seinen gemeinwohlkonformen Zielvorstellungen - für die Reform von Bedeutung ist. Die Sachverhaltsermittlung sollte umso genauer sein, je mehr das gesetzgeberische Reformwerk in die bestehende Aufgabenstruktur oder kommunale Eigenverantwortlichkeit eingreift und je gravierender die Auswirkungen der geplanten gesetzgeberischen Maßnahmen für die Gemeinden und Gemeindeverbände sind. Quantitativ oder qualitativ erhebliche Änderungen der Aufgabenstruktur oder wesentliche Eingriffe in die kommunale Eigenverantwortlichkeit darf der Gesetzgeber nur nach einer sorgfältigen Sachverhaltsanalyse, die der Bedeutung des geplanten Eingriffs gerecht wird, vornehmen.

7. Eignungsprüfung

Aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz folgt für den Gesetzgeber das verfassungsrechtliche Gebot, seine Maßnahmen so einzurichten, daß sie zur Verwirklichung der von ihm gewählten Ziele geeignet und zwecktauglich sind. Die Einzelmaß-

nahmen der kommunalen Funktionalreform haben sich daher an den gesetzgeberischen Zielvorstellungen auszurichten und ihrer Verwirklichung zu dienen. Für die verfassungsrechtliche Beurteilung der Eignung einer Maßnahme ist entscheidend, ob der Gesetzgeber aus seiner Sicht davon ausgehen durfte, daß das eingesetzte Mittel seine Zielvorstellungen verwirklichen werde. Die mangelnde Eignung einer gesetzgeberischen Maßnahme kann daher erst dann festgestellt werden, wenn sie von vornherein ungeeignet war, die Ziele und Zwecke des Gesetzgebers zu erreichen, wobei für eine verfassungsrechtliche Beurteilung diejenigen Umstände und Verhältnisse zu berücksichtigen sind, die der Gesetzgeber im Zeitpunkt der Verwirklichung seines Reformvorhabens kannte oder ermitteln konnte (ex-ante-Betrachtung) (1311).

1311) BVerfG, B. v. 19. 3. 1975 - 1 BvL 20, 21, 22, 23, 24/73 - (Mühlenstrukturgesetz), BVerfGE 39, S. 210 (230); Eberhard Grabitz, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in der Rechtsprechung des BVerfG, AöR Bd. 98 (1973), S.568 (571 m.w.Nachw.); Harro Höger, Die Bedeutung von Zweckbestimmungen in der Gesetzgebung der Bundesrepublik Deutschland, 1976, S. 69, der sich für eine sorgfältige Analyse und Differenzierung der gesetzgeberischen Zweckbestimmungen eingetzt, mit Besprechung Werner Hoppe, DVBl. 1977, S. 620; Werner Hoppe, Planung und Pläne in der verfassungsgerichtlichen Kontrolle, FG BVerfG, Bd. 1, 1976, S. 663; ders., Gerichtliche Kontrolle bei komplexen Verwaltungsentscheidungen, FS BVerwG, 1978, S. 295; Michael Kloepfer, Das Geeignetheitsgebot bei wirtschaftslenkenden Steuergesetzen, NJW 1971, S. 1585; vgl. auch Bernhard Stüer, Zum autonomen (kontrollfreien) Gestaltungsraum von Gesetzgeber und Verwaltung, DVBl. 1974, S. 314 m.w.Nachw.

Jeder Eingriff des Gesetzgebers in den kommunalen Aufgabenbestand oder die Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden und Gemeindeverbände ist deshalb verfassungsrechtlich nur zulässig, wenn er zu einer Verwirklichung der gesetzgeberischen Zielvorstellungen beiträgt oder jedenfalls der Gesetzgeber von seiner Zwecktauglichkeit ausgehen durfte.

8. Verhältnismäßigkeitsprüfung

Einen wichtigen Prüfungsmaßstab bildet das Verhältnismäßigkeitsprinzip, dessen Inhalt und Bedeutung bereits dargestellt worden ist (1312).

1312) Vgl. dazu die Nachw. in Fnten. 514 u. 1224.

Für die gesetzgeberische Maßnahmen der kommunalen Funktionalreform ergibt sich daraus, daß der mit der gesetzlichen Regelung erzielte Erfolg nicht außer Verhältnis stehen darf zu den Nachteilen, die mit dem Eingriff für die kommunalen Selbstverwaltungsträger verbunden sein können (1313).

1313) Vgl. dazu auch BVerfG, B. v. 11. 3. 1975 - 2 BvR 135, 136, 137, 138, 139/75 - BVerfGE 39, S. 156 (Verbot gemeinschaftlicher Verteidigung im Strafverfahren wegen der Gefahr von Interessenkollisionen); StGH Ba.-Wü., Urt. v. 8. 5. 1976 - GR 2, 8/75 - (Bräunlingen/Baden u. Hüfingen), ESVGH 26, S. 1 = DÖV 1976, S. 595 = NJW 1976, S. 2205 (zum Übermaßverbot bei Bildung eines Gemeindeverwaltungsverbandes); OVG Lüneburg, Urt. v. 20.10.1970 - V A 74/69 - DVBl. 1970, S. 801 (803); Werner Hoppe, Planung und Pläne in der verfassungsgerichtlichen Kontrolle, FG BVerfG, Bd. 1, 1976, S. 663 (704 m.w.Nachw. in Fnte. 217); vgl. auch Klaus König, Verwaltungsreform und Demokratiediskussion, 1972, S. 171; Heinrich Siedentopf, Stellungnahme VB Rastede, 1975, S. 40; Erwin Schleberger, Die kreisfreien Städte in der Funktionalreform, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 203 (205) mit Hinweis auf die Notwendigkeit einer integrationsbildenden Wirkung der Funktionalreform; Georg Christoph von Unruh, Die Einrichtung der kommunalen Selbstverwaltung als staatspolitische Aufgabe, DVBl. 1973, S. 1 (5); Werner Weber, Selbstverwaltungskörperschaften in der Rechtsprechung des BVerfG, FG BVerfG Bd. 2, 1976, S. 331 (339) mit Hinweis auf BVerfGE 21, S. 117 130.

Unter Berücksichtigung von Gewicht, Umfang, Schwere, Intensität und Qualität des gesetzgeberischen Eingriffs in die kommunale Selbstverwaltung einerseits und der für die gesetzliche Maßnahme sprechenden Gemeinwohlgründe andererseits kann eine Stufenskala von Wertmaßstäben aufgestellt werden, die umso höhere Anforderungen an die Zulässigkeit eines gesetzlichen Eingriffs stellen, je gravierender die kommunale Selbstverwaltung betroffen wird, und nach denen eine gesetzgeberische Regelung umso eher verfassungsrechtlich zulässig ist, je wichtigere und bedeutsamere Gemeinwohlgründe für die Maßnahme angeführt werden können und je geringer die kommunale Selbstverwaltung durch das gesetzgeberische Reformvorhaben tangiert wird (1314).

1314) Vgl. dazu StGH Ba.-Wü., Urt. v. 1. 71.1976 - GR 9/75 - (Immendingen/Donau), A.U., S. 45.

Dabei sind sowohl die gesetzgeberischen Ziele, mit denen der Eingriff begründet wird, zu analysieren und unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Wertordnung zu gewichten und zu bewerten als auch die gesetzgeberischen Mittel daraufhin zu untersuchen, welche Auswirkungen sie auf die Träger der kommunalen Selbstverwaltung haben. Zu berücksichtigen ist ferner, daß dem Gesetzgeber eine reichhaltige Palette unterschiedlicher und in der Eingriffsintensität abgestufter Maßnahmen zur Verfügung steht, mit denen er eine Aufgabenneuverteilung und eine Neuregelung der Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden und Gemeindeverbände in Angriff nehmen kann. Neben dem Entzug der Aufgabe kommt deren Umwandlung von einer freiwilligen in eine pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe oder in eine Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung bzw. in eine Auftragsangelegenheit des übertragenen Wirkungskreises in Betracht. Die Eigenverantwortlichkeit der kommunalen Selbstverwaltung kann durch ein abgestuftes System staatlicher Reglementierungen (Genehmigungen, Rechtsaufsicht, Sonderaufsicht, Fachaufsicht) unterschiedlich stark betroffen sein (1315).

1315) Vgl. zu den unterschiedlichen Gestaltungsmöglichkeiten und ihrer Bewertung unter dem Verhältnismäßigkeitsprinzip Hubertus Glitz, Gesetzmäßigkeit und Verhältnismäßigkeit, 1975, S. 1 ff; Jürgen Salzwedel, Kommunalrecht, 1964, S. 217 (224); Heinrich Siedentopf, Stellungnahme VB Rastede, 1975, S. 40; Werner Weber, Selbstverwaltungskörperschaften in der Rechtsprechung des BVerfG, FG BVerfG Bd. 2, 1976, S. 331 (339); Hans-Julius Wolff/Otto Bachof, Verwaltungsrecht I, 1974, § 30 II b; vgl. zu den Organisationsmöglichkeiten und den verschiedenstufigen Einwirkungsmöglichkeiten höhergeordneter Verwaltungsebenen: Arbeitsgruppe beim SVR, Regionale Selbstverwaltung im Ruhrgebiet, 1972, S. 46.

Das Verhältnismäßigkeitsprinzip gebietet, daß zwischen dem vom Gesetzgeber aus dieser Stufenskala gewählten Mittel, seinen Zielvorstellungen, denen ebenfalls ein unterschiedliches Gewicht zukommen kann und dem durch die gesetzgeberische Regelung bewirkten Eingriff in den Bereich der kommunalen Selbstverwaltung ein ausgewogenes Verhältnis besteht. Diese Prüfung setzt eine Bewertung und Gewichtung der gesetzgebe-

rischen Ziele und Mittel sowie der durch sie bewirkten Eingriffsintensität in den kommunalen Selbstverwaltungsbereich voraus, die nur aufgrund einer sorgfältigen rechtsstaatlichen Abwägung erfolgen kann. Auch hier zeigt sich daher, daß Verhältnismäßigkeitsprinzip und Abwägungsgebot in einem engen Zusammenhang stehen.

9. Erforderlichkeitsprüfung

Eingriffe in den Randbereich der kommunalen Selbstverwaltung sind verfassungsrechtlich nur unter Beachtung des Erforderlichkeitsmaßstabes gestattet. Danach sind gesetzgeberische Regelungen unzulässig, die im Blick auf eine weniger eingreifende, aber gemessen an den gesetzlichen Zielen ebenso wirksame Maßnahme nicht erforderlich und damit übermäßig sind. Der Gesetzgeber hat danach bei Maßnahmen der kommunalen Funktionalreform unter verschiedenen gleichgut geeigneten Mitteln dasjenige auszuwählen, das in die kommunale Selbstverwaltung am wenigsten eingreift. So darf der Gesetzgeber den vollständigen Entzug einer Aufgabe erst dann vorsehen, wenn ein milderes, weniger eingreifendes Mittel - etwa die Umwandlung einer bisher freiwilligen Aufgabe in eine pflichtige Aufgabe oder Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung - unter Berücksichtigung der gesetzgeberischen Zielvorstellungen nicht den gleichen Eignungswert hat und weniger erfolgversprechend ist. Für die Erforderlichkeit einer Maßnahme der kommunalen Funktionalreform kommt es dagegen - ebenso wie bei der kommunalen Gebietsreform - nicht darauf an, daß die gesetzgeberischen Eingriffe zur Abwehr von Schäden geboten oder zwingend notwendig sind. Auch ist eine Reformmaßnahme nicht bereits deshalb verfassungswidrig, weil es andere, noch bessere Alternativen gibt. Die Schwelle der Verfassungswidrigkeit ist unter dem Gesichtspunkt der Erforderlichkeitsprüfung erst dann überschritten, wenn dem Gesetzgeber eine andere, weniger eingreifende aber seine Ziele ebensogut verwirklichende Lösung offensteht. Zwar wird die gesetzgeberische Gestaltungsbefugnis grundsätzlich nicht auf die Herbeiführung notwendiger Funktionalreformmaßnahmen beschränkt. Die für eine Neuregelung sprechenden Gründen können jedoch an den hohen Anforderungen einer Notwendigkeit zu messen sein, wenn der gesetzgeberische Eingriff

in die Nähe des Kernbereichs der kommunalen Selbstverwaltung reicht. Je gewichtiger die gesetzliche Neuregelung ist und je mehr sie sich auf den Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung zubewegt, desto höher sind auch die Anforderungen an die Gründe des Gemeinwohls, die einen derartigen Eingriff rechtfertigen (1316).

1316) Vgl. zu dieser Stufenskala BVerfG, B. v. 24. 6. 1969 - 2 BvR 446/64 - (Anschluß einer Gemeinde an einen Schulzweckverband), BVerfGE 26, S. 228 (234); StGH Ba.-Wü., Urt. v. 8. 5. 1976 - GR 2, 8/75 - (Bräunlingen/Baden u. Hüfingen), ESVGH 26, S. 1 = DÖV 1976, S. 595 = NJW 1976, S. 2205 mit dem Hinweis darauf, daß der Gesetzgeber grundsätzlich nicht auf Notwendiges beschränkt sei, sondern auch Zweckmäßiges verwirklichen könne; Eberhard Grabitz, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in der Rechtsprechung des BVerfG, AöR Bd. 98 (1973), S. 568 (574 m.w.Nachw. in Fnten. 26 - 30).

10. Systemgerechtigkeit

Wie bei der kommunalen Gebietsreform (1317)

1317) Vgl. dazu die Nachw. in Fnten. 519 - 528.

ist der Gesetzgeber auch bei Maßnahmen der kommunalen Funktionalreform auf das Prinzip der Systemgerechtigkeit verpflichtet, das in Rechtsprechung (1318)

1318) Vgl. etwa BVerfG, B. v. 17. 1. 1957 - 1 BvL 4/54 - (Ehegattenveranlagung), BVerfGE 6, S. 55 (77); B. v. 16. 10. 1957 - 1 BvL 13/56, 46/56 - (Dienststrafrecht), BVerfGE 7, S. 129 (153); B. v. 16. 12. 1958 - 1 BvL 3, 4/57, 8/58 - (Arbeitslosenhilfe), BVerfGE 9, S.20 (28); B. v. 25. 7. 1960 - 1 BvL 5/59 - (Sozialversicherungsrecht), BVerfGE 11, S. 283 (293); B. v. 27.6.1961 - 1 BvL 17, 20/58 - (Bundesentschädigungsrecht), BVerfGE 13, S. 31 (38); Urt. v. 27. 1. 1965 - 1 BvR 213, 715/58 u. 66/60 - (Ausgleichsabgabe nach § 12 Abs. 3 des Milch- und Fettgesetzes), BVerfGE 18, S. 315 (334); B. v. 25. 2. 1969 - 1 BvR 224/67 - (Dentisten), BVerfGE 25, S. 236 (252); B. v. 7. 11. 1972 - 1 BvR 338/68 - (Körperschaftssteuer), BVerfGE 34, S. 103 (115); Urt. v. 5. 3. 1974 - 1 BvR 712/68 - (UStG), BVerfGE 36, S. 321 (336); B. v. 5. 3. 1974 - 1 BvL 17/72 - (Unfallversicherung), BVerfGE 36, S. 383 (394).

und Literatur (1319)

1319) Ulrich Battis, Systemgerechtigkeit, FS Hans Peter Ipsen, 1977, S. 10 (12); Herbert Bethge, Der Umfang des Prüfungsmaßstabs des BVerfG im Verfahren der kommunalen

Verfassungsbeschwerde, DÖV 1972, S. 155 (160); Rüdiger Breuer, Selbstbindung des Gesetzgebers durch Programm- und Planungsgesetze, DVBl. 1970, S. 101 (105); Claus-Wilhelm Canaris, Systemdenken und Systembegriff in der Jurisprudenz, 1969, S. 128; Erhard Denninger, Verfassungsauftrag und gesetzgebende Gewalt, JZ 1966, S. 767 (768); Christoph Degenhart, Systemgerechtigkeit und Selbstbindung des Gesetzgebers als Verfassungspostulat, 1976, S. 1 ff; Erhard Denninger, Verfassungsauftrag und gesetzgebende Gewalt, JZ 1966, S. 767 (768); Ernst Forsthoff, Über Mittel und Methoden moderner Planung, Planung III, 1968, S. 21 (35); Thomas Ellwein, Entstaatlichung und Dezentralisierung, 1976, S. 217 (219); Hans-Ulrich Evers, Zum Rechtsgebot der Systemtreue bei Gebietsreformen, Der Städtebund 1970, S. 230 (234 m.w. Nachw.); Werner Hoppe, Die Kontrolldichte bei der verfassungsgerichtlichen Überprüfung von Gebietsänderungsgesetzen, Der Landkreis 1969, S. 228; ders., Verfassungsrechtliche Grenzen des Gesetzgebers, StuGR 1971, S. 278 (282); ders., Verwaltungsrechtliche und verwaltungspolitische Aspekte der kommunalen Gebietsreform, StuGR 1973, S. 14 (18); ders., Planung und Pläne in der verfassungsgerichtlichen Kontrolle, FG BVerfG, Bd. 1, 1976, S. 663 (698 m. w.Nachw. in Fnte. 182); Klaus Lange, Systemgerechtigkeit, Die Verwaltung, Bd. 4 (1971), S. 259 (265, 267, 268, 273); ders., Bestimmung eines neuen Kreissitzes, Der Landkreis 1975, S. 228 (231); Christian-Friedrich Menger, Verwaltungsrichtlinien - autonome Rechtssetzung durch die Exekutive?, 1972, S. 299 (300 m.w.Nachw. in Fnte. 2); Fritz Ossenbühl, Rechtliches Gehör und Rechtsschutz im Eingemeindungsverfahren, DÖV 1969, S. 548 (550); ders., Die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben durch Private, VVDStRL Bd. 29 (1971), S. 137 (183, 207); Günter Püttner, Zur Kompetenz des Bundesgesetzgebers im Pressewesen, NJW 1975, S. 813 (814); Michael Ronellenfitsch, Zur Verfassungsmäßigkeit der Landkreisreform in Ba.-Wü., DÖV 1972, S. 191 (194); Rupert Scholz, Gemeindliche Gebietsreform und regionale Energieversorgung, 1977, S. 89 m. w.Nachw. in Fnte. 65; Jürgen Schwarze, Zum Nutzen einer Systembildung für die Kontrolle der Staatsgewalt, DVBl. 1974, S. 893 (897); Gerhard Seibert, Selbstverwaltungsgarantie, 1971, S. 77; Klaus Stern, Die verfassungsrechtliche Garantie des Kreises, Der Kreis, 1972, S. 156 (177); ders., Zur Problematik eines Regionalkreises im GrRH, 1973, S. 50 m.w.Nachw.; Hans Julius Wolff/Otto Bachof, Verwaltungsrecht I, 1974, § 28 I a (S. 154); Wolfgang Zeidler, Die Verwaltungsrechtsprechung in den Spannungsfeldern unserer Gesellschaft, DVBl. 1971, S. 565 (572).

aus verfassungsrechtlichen Wertentscheidungen abgeleitet worden ist. Die als Grundlage einer Selbstbindung herangezogenen Prinzipien Rechtssicherheit, Vertrauensschutz, Gebot von Treu und Glauben, Verbot des venire contra factium proprium sowie Pflicht zu konsequentem und folgerichtigem Verhalten als Ausfluß des Rechtsstaatsprinzips (1320)

1320) Vgl. dazu die Nachw. in Fnten. 519 - 527.

gelten für jedes gesetzgeberische Handeln und daher auch für Regelungen im Bereich der kommunalen Funktionalreform. Deshalb ist der Gesetzgeber verfassungsrechtlich verpflichtet, Aufgabenneuverteilungen im kommunalen Bereich oder Eingriffe in die kommunale Eigenverantwortlichkeit modell- und systemgerecht zu verwirklichen und seine jeweiligen Regelungen an den von ihm selbst gewählten leitenden Gesichtspunkten auszurichten, die in sich widerspruchsfrei und systemgerecht sind. Abweichungen von der gesetzgeberischen Gesamtkonzeption bedürfen einer besonderen Begründung und Rechtfertigung, deren Qualitätsanforderungen steigen, je mehr die gesetzliche Regelung von dem vorgegebenen Gesamtkonzept abweicht (1321).

1321) Ulrich Battis, Systemgerechtigkeit, FS Hans Peter Ipsen, 1977, S. 11 (14 m.w.Nachw.).

Bei Überschreitung des Modells nimmt auch die Intensität der verfassungsgerichtlichen Kontrolle zu, wobei die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit, Geeignetheit und Erforderlichkeit eine besondere Bedeutung erhalten (1322).

1322) Michael Ronellenfitsch, Zur Verfassungsmäßigkeit der Landkreisreform in Ba.-Wü., DÖV 1972, S. 191 (195).

Die Systemabweichung ist auch vor dem Hintergrund des in Art. 28 Abs. 2 GG niedergelegten Aufgabenstufensystems zu beurteilen. Je mehr sich der gesetzgeberische Eingriff auf den Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung zubewegt, desto größere verfassungsrechtliche Anforderungen sind an die Zulässigkeit einer Abweichung von den gesetzgeberischen Leitlinien zu stellen, je weniger die Funktionalreformmaßnahme den Selbstverwaltungsbereich tangiert, desto eher lassen sich Systemabweichungen rechtfertigen.

11. Willkürverbot

Da der Gesetzgeber bei allen staatlichen Organisationsakten an das Willkürverbot gebunden ist (1323),

1323) Vgl. etwa StGH Ba.-Wü., Urt. v. 6. 5. 1967 - GR 1/66 - ESVGH 18, S. 1 (5); Urt. v. 15. 6. 1974 - GR 1/74 - DÖV 1975, S. 58 (61) m.Anm. Alfred Katz, (S. 62); Urt. v. 1. 4. 1976 - GR 10, 17, 18, 20, 21/75 u. 1/76 -

(Hettingen), A.U., S. 29 (30); Klaus Stern, Staatrecht I, 1977, S. 293 (314). Das Willkürverbot als Ausdruck eines allgemeinen Gleichheitssatzes gilt auch gegenüber Gemeinden und Gemeindeverbänden, die grundsätzlich keine Träger von Grundrechten sein können und sich daher auch nicht unmittelbar auf Art. 3 Abs. 1 GG berufen können, vgl. BVerfG, B. v. 2. 5. 1967 - 1 BvR 578/63 - BVerfGE 21, S. 362 (369 ff).

gilt dieser Grundsatz auch für Funktionalreformen, durch die in die kommunale Selbstverwaltung regelnd eingegriffen wird. Das Willkürverbot ist verletzt, wenn sich ein vernünftiger, aus der Natur der Sache ergebender oder sonstwie sachlich einleuchtender Grund für eine vom Gesetz vorgenommene Differenzierung oder Ungleichbehandlung nicht finden läßt (1324).

1324) BVerfG, Urt. v. 23. 10. 1951 - 2 BvG 1/51 - (Länderneugliederung), BVerfGE 1, S. 14 (52).

Eine Neuverteilung der kommunalen Aufgaben oder ein Eingriff in die Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden und Gemeindeverbände ist daher unter dem Gesichtspunkt des Willkürverbots verfassungsrechtlich nur zulässig, wenn der Gesetzgeber sachlich einleuchtende, vernünftige Gründe für seine Regelungen anführen kann. Das Willkürverbot steht daher mit dem Begründungsgebot, dem der Gesetzgeber bei beabsichtigten kommunalen Funktionalreformmaßnahmen unterliegt, in engem Zusammenhang (1325).

1325) Vgl. auch VerfGH NW, Urt. v. 8. 5. 1976 - VerfGH 65/74 - (Buir/Blatzheim/Manheim), DVBl. 1977, S. 46 = StuGR 1976, S. 179; Werner Hoppe/Bernhard Stüer, Begründungszwang bei Neugliederungsgesetzen, StuGR 1976, S. 183.

12. Abwägungsfehler

Eine hervorragende Bedeutung für die kommunale Funktionalreform hat das aus dem Rechtsstaatsprinzip ableitbare Gebot einer sorgfältigen Abwägung (1326).

1326) Vgl. dazu die Nachw. in Fnten. 531 - 534 sowie Fnte.

Für Aufgabenneuverteilungen im kommunalen Bereich oder für Eingriffe in die Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden und Gemeindeverbände ist das Abwägungsgebot deshalb besonders wichtig, weil mit seiner Hilfe die Gemeinwohlorientierung,

Eignung, Erforderlichkeit, Verhältnismäßigkeit, Systemgerechtigkeit und Willkürfreiheit der einzelnen gesetzgeberischen Maßnahme festgestellt werden kann, indem die oft gegenläufigen Belange und Interessen bewertet, gewichtet und abwägend zum Ausgleich gebracht werden. Gesetzgeberische Regelungen der kommunalen Funktionalreform, die den Randbereich der kommunalen Selbstverwaltung berühren, sind daher auf folgende Abwägungsfehler zu prüfen:

- Abwägungsausfall, Abwägungsdefizit
- Ermittlungsausfall, Ermittlungsdefizit
- Alternativenabwägung
- Abwägungsfehleinschätzung
- Abwägungsdisproportionalität (1326 a).

1326a) Vgl. zu diesen Maßstäben die Nachw. in Fnte. 534.

13. Nach Eingriffsintensität differenzierte Kontrolldichte

Für die verfassungsgerichtliche Prüfung gesetzgeberischer Maßnahmen der kommunalen Funktionalreform ist neben der Frage, welche verfassungsrechtlichen Maßstäbe dafür zur Verfügung stehen, von besonderer Bedeutung, mit welcher Kontrollintensität die Regelungen des Gesetzgebers von den Gerichten geprüft werden.

Allgemein gilt für die Kontrolldichte, daß die Einhaltung der verfassungsrechtlichen Grenzen von den Gerichten zu überwachen ist (1327)

1327) Herbert Scholtissek, Verfassungsprobleme zur Eingemeindung, DVBl. 1968, S. 825 (831).

und deshalb auch die Auslegung des Gemeinwohlbegriffs zu den Aufgaben der Verfassungsrechtsprechung gehört (1328).

1328) BVerfG, Urt. v. 18. 12. 1968 - 1 BvR 638, 673/64 u. 200, 238, 249/65 - DVBl. 1969, S. 190 = NJW 1969, S. 309; vgl. dazu Detlev Christian Dicke, Die verfassungsrechtliche Problematik des Hamburger Deichordnungsgesetzes, DÖV 1969, S. 554; StGH Ba.-Wü., Urt. v. 14.2. 1975 - GR 11/74 - (Neureut), DÖV 1975, S. 385 (387 m.w. Nachw.); vgl. auch Rüdiger Breuer, Legislative und administrative Prognoseentscheidungen, Der Staat Bd. 16 (1977) S.21 (23 m.w.Nachw. in Fnte. 6);Gerhard Seibert, Selbst-

verwaltungsgarantie, 1971, S. 84; Rudolf Steinberg, Evaluation als neue Form der Kontrolle final programmierten Verwaltungshandelns, Der Staat Bd. 15 (1976), S. 185.

Die Verfassungsgerichte können insoweit nicht an die Rechtsauffassung des Gesetzgebers gebunden sein; dessen Beurteilung bleibt daher zunächst eine für die verfassungsgerichtliche Prüfung unverbindliche Qualifizierung, sonst würde letztlich der einfache Gesetzgeber den Inhalt des Grundgesetzes bestimmen (1329).

1329) So BVerfG, Urt. v. 18. 12. 1968 (Fnte. 1328), DVBl. 1969, S. 190.

Von diesem Grundsatz hat das BVerfG im Hamburger Deichurteil (1330)

1330) Vgl. Fnte. 1328.

eine Ausnahme zugelassen, und zwar unter der Voraussetzung, daß innerhalb der Bindung der Verfassung hierfür ein entsprechender Raum bleibt:

"Soweit dabei (d.h. bei der Qualifizierung von Verfassungsbestimmungen) Wertungen und Erwägungen des Gesetzgebers von Bedeutung sind, kann sich das Gericht über sie allerdings nur dann hinwegsetzen, wenn sie eindeutig widerlegbar oder offensichtlich fehlsam sind oder der Wertordnung des GG widersprechen".

Auch in anderen Entscheidungen ist im Blick auf Wertungen, Erwägungen und Prognosen des Gesetzgebers von offensichtlicher Fehlsamkeit und eindeutiger Widerlegbarkeit die Rede, bei denen eine abweichende Beurteilung durch das Gericht gerechtfertigt ist (1331).

1331) BVerfG, Urt. v. 25. 2. 1975 - 1 BvF 1, 2, 3, 4, 5, 6/74 - (§ 218 StGB), BVerfGE 39, S. 1 m. abw. Meinung Wiltraut Rupp- von Brünneck u. Helmut Simon, S. 68 (73 m.w.Nachw.); vgl. auch Rupert Scholz, Gemeindliche Gebietsreform und regionale Energieversorgung, 1977, S. 35; Bernhard Stüer, Zum autonomen (kontrollfreien) Gestaltungsraum von Gesetzgeber und Verwaltung, DVBl. 1974, S. 314.

Diese Rechtsprechung erklärt sich aus den Zurückhaltungsgeboten, denen die Gerichte im Blick auf den Gewaltenteilungsgrundsatz (1332)

1332) BVerfG, Urt. v. 29. 5. 1973 - 1 BvR 424/71 -. 325/72 - (Nds. Hochschulurteil), BVerfGE 35, S. 79 (123); vgl. auch Dieter Blumenwitz, Judical self-restraint und die verfassungsgerichtliche Überprüfung von Akten der auswärtigen Gewalt, DVBl. 1976, S. 464 m.w.Nachw. in Fnten. 5 u. 6; Gerhard Casper, Zur Rolle der Verfassungsgerichtsbarkeit, DOV 1976, S. 695; Dieter Grimm, Verfassungsgerichtsbarkeit im demokratischen System, JZ 1976, S.697; Peter Häberle, Verfassungsprozeßrecht als konkretisierendes Verfassungsrecht, JZ 1976, S. 377 (380); Christian-Friedrich Menger, Der Schutz der Grundrechte in der Verwaltungsgerichtsbarkeit, Die Grundrechte III, 1959, S. 717 (731); ders., Zu den Grenzen richterlicher Rechtsfortbildung, VerwArch. Bd. 65 (1974), S. 195.

unterliegen, und die eine Beachtung des gesetzlichen Entscheidungs- und Gestaltungsraums gebieten (1333).

1333) Vgl. dazu BVerfG, Urt. v. 25. 2. 1975 - 1 BvF 1, 2, 3, 4, 5, 6/74 - (§ 218 StGB), BVerfGE 39, S. 1 (44, 46, 51); Eberhard Grabitz, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in der Rechtsprechung des BVerfG, AöR Bd. 98 (1973), S. 568 (615); Christian-Friedrich Menger, Abgrenzung zwischen Verwaltungs- und verfassungsrechtlichen Streitigkeiten, VerwArch. Bd. 66 (1975), S. 169; ders., Zur Kontrollbefugnis des BVerfG bei Verfassunssbeschwerden gegen Rechtsnormen, VerwArch. Bd. 67 (1976), S. 303; ders., Das verfassungsgerichtliche Urteil zu § 218 StGB, Verw Arch. Bd. 66 (1975), S. 397.

Auch die objektiven Wertentscheidungen des GG dürfen nicht zum Vehikel werden, um spezifisch gesetzgeberische Funktionen auf die Gerichte zu verlagern, für die sie weder kompetent noch ausgerüstet sind (1334).

1334) So Wiltraut Rupp-von Brünneck u. Helmut Simon, abw. Meinung zu BVerfGE 39, S. 1 (68, 73); vgl. auch Eberhard Schmidt-Aßmann, Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, VVDStRL Bd. 34 (1976), S. 221 (225).

Deshalb darf ein Gericht nicht ohne weiteres an die Stelle der vom Parlament vorgenommenen Bewertungen eigene Beurteilungen setzen, wonach möglicherweise eine andere Lösung sinnvoller und zweckmäßiger gewesen wäre (1335).

1335) So StGH Ba.-Wü., Urt. v. 14. 2. 1975 - GR 11/74 - (Neureut), DÖV 1975, S. 385 (387 m.w.Nachw.).

Zwar sind die Gerichte nicht gehindert, Wertungen und Erwägungen des Gesetzgebers oder auch die Beurteilung hypothetischer Kausalverläufe nachzuvollziehen. Die Erfahrungen und Einschätzungen des Gesetzgebers sind für die Gerichte jedoch

von Wichtigkeit und mit einer Art Richtigkeitsvermutung ausgestattet (1335 a).

1335a) Eberhard Grabitz, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in der Rechtsprechung des BVerfG, AöR Bd. 98 (1973), S. 568 (615); Dieter Grimm, Verfassungsgerichtsbarkeit im demokratischen System, JZ 1976, S. 597 (702); Peter Häberle, Verfassungsprozeßrecht als konkretisierendes Verfassungsrecht, JZ 1976, S. 377 (380); ders., Demokratische Verfassungstheorie im Lichte des Möglichkeitsdenkens, AöR Bd. 102 (1977), S. 27.

Dies gebietet die Bindung des Richters an Gesetz und Verfassung (1336),

1336) So Detlef Merten, Die Bindung des Richters an Gesetz und Verfassung, DVBl. 1975, S. 677.

die Selbstbescheidung und Unparteilichkeit sowie das Gebot politischer Rücksichtnahme durch die Verfassungsgerichte (1337).

1337) Vgl. dazu Ba.-Wü., Urt. v. 14. 2. 1975 - GR 11/74 - (Neureut), DÖV 1975, S. 385 (387); Norbert Achterberg, BVerfG und Zurückhaltungsgebote, DÖV 1977, S. 649; Dieter Blumenwitz, Judical self-restraint und die verfassungsgerichtliche Überprüfung von Akten der auswärtigen Gewalt, DVBl. 1976, S. 464; Ernst-Wolfgang Böckenförde, Überlegungen und Empfehlungen der Enquête-Kommission Verfassungsreform, 1977, S. 23 (48); Rüdiger Breuer, Legislative und administrative Prognoseentscheidungen, Der Staat Bd. 16 (1977), S. 21 (36); Martin Kriele, Recht und Politik in der Verfassungsrechtsprechung, NJW 1976, S. 777 m.w.Nachw. in Fnten. 1 - 9; Christian-Friedrich Menger, Das verfassungsgerichtliche Urteil zu § 218 StGB, VerwArch. Bd. 66 (1975), S. 397 (398 m.w.Nachw. in Fnte. 5); Max Rheinstein, Wer wacht über die Wächter?, JuS 1974, S. 409; Hans Heinrich Rupp, Wandlungen im Rechtsprechungsstil des BVerfG, DÖV 1976, S. 691 (694); Rüdiger Zuck, Political-question-doctrin, JZ 1974, S.361.

Die schwierige Gratwanderung zwischen Rechtsfindung und Rechtserfindung (1338),

1338) Detlef Merten, Die Bindung des Richters an Gesetz und Verfassung, DVBl. 1975, S. 677.

die gerade bei offenen Normen des Verfassungsrechts besondere Anforderungen an richterlichen Takt und richterliche Zurückhaltung stellt (1339)

1339) Ernst-Wolfgang Böckenförde, Die Methode der Verfassungsinterpretation, NJW 1976, S. 2089; Horst Ehmke, Prinzi-

pien der Verfassungsinterpretation, VVDStRL Bd. 20 (1962), S. 53; Ernst Forsthoff, Zur Problematik der Verfassungsauslegung, 1961, S. 1 ff; Ernst Friesenhahn, Der Wandel des Grundrechtsverständnisses, 50. DJT 1974, Teil G; Fritz Ossenbühl, Probleme und Wege der Verfassungsauslegung, DÖV 1965, S. 649; vgl. zur Verfassungsinterpretation und zur Rechtssprache auch Paul Kirchhof, Rechtsänderung durch geplanten Sprachgebrauch, Gedächtnisschrift Friedrich Klein, 1977, S. 227.

und der Rechtsprechung bereits die Bezeichnung als "offene Gesellschaft der Verfassungsinterpreten" eingetragen hat (1340),

1340) Peter Häberle, Die offene Gesellschaft der Verfassungsinterpreten, JZ 1975, S. 297.

kann nur gelingen, wenn die Gerichte einerseits über ausreichende Kontrollinstrumente verfügen und andererseits den autonomen Gestaltungsraum von Gesetzgeber und Verwaltung hinreichen respektieren. Gerade bei der Kontrolle außerrechtlicher Sachverhalte (1341)

1341) Vgl. dazu Rüdiger Breuer, Direkte und indirekte Rezeption technischer Regeln durch die Rechtsordnung, AöR Bd. 101 (1976), S. 46; Werner Ernst, Zur staatlichen Verantwortung für umweltbelastende Entscheidungen, BauR 1978, S. 1 (2) (zum Stand der Wissenschaft und der Technik); Werner Hoppe, Rechtliche Aspekte beim Bauen in vorgeprägter Umgebung, Gedächtnisschrift Friedrich Klein, 1977, S. 190, der auf die Offenheit des Rechts gegenüber Tendenzen der Erhaltung und der Neuschöpfung im Bauplanungsrecht verweist; Rudolf Lukes, Das Atomrecht im Spannungsfeld zwischen Technik und Recht, NJW 1978, S. 241; Fritz Ossenbühl, Die gerichtliche Überprüfung der Beurteilung technischer und wirtschaftlicher Fragen in Genehmigungen des Baus von Kernkraftwerken, DVBl. 1978, S. 1; Hans-Werner Rengeling, Aktuelle verwaltungsrechtliche und verwaltungsgerichtliche Fragen bei der Errichtung von Kernkraftwerken, JZ 1977, S. 542; ders., Zur konkreten Normenkontrolle beim 'Schnellen Brüter', DÖV 1978, S. 277; ders., Umweltschutz im Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrecht, JZ 1978, S. 453; Rupert Scholz, Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, VVDStRL Bd. 34 (1976), S. 145 (169 m.w.Nachw. in Fnte. 101); Carl Hermann Ule, Unbestimmte Begriffe und Ermessen im Umweltschutzrecht, DVBl. 1975, S. 756.

können verwaltungswissenschaftliche Überlegungen (1342)

1342) Peter Friedrich, Strukturpolitische Auswirkungen von Standortentscheidungen öffentlicher Verwaltung, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 113 (136 - 139), der als verwaltungswissenschaftliche Entscheidungsmethoden das systemanalytische Wertungsverfahren, die Kosten-Nutzen-Analyse

und die Nutzwertanalyse aufführt und einen Bewertungskatalog aufstellt; Werner Hoppe, Gutachten zum Zusammenschluß der Stadt Sennestadt mit der Stadt Bielefeld, 1972, S. 1 ff; Rudolf Steinberg, Evaluation als neue Form der Kontrolle final programmierten Verwaltungshandelns, Der Staat Bd. 15 (1976), S. 185; Hans-Werner Rengeling, Verwaltungswissenschaftliche Grundlagen der kommunalen Gebietsreform, DVBl. 1976, S. 353.

nützlich sein, die bei allen Unterschieden zur verfassungsrechtlichen und gesetzgeberischen Entscheidungsmethode (1343)

1343) Vgl. dazu Frido Wagener, Maßstäbe für die kommunale Neugliederung in der Ballungsrandzone, StuGR 1973, S. 237 (240).

wertvolle Anhaltspunkte für die Sach- und Zweckgerechtigkeit der gewählten Lösung und für die Richtigkeit bzw. Plausibilität der gesetzgeberischen Wertungen, Erwägungen und Prognosen liefern können und auch für die Normkonkretisierung hilfreich sind (1344).

1344) Hans-Werner Rengeling, Der Rechtsschutz bei Subventionierung von Konkurrenten im EWG-Recht, Gedächtnisschrift Friedrich Klein, 1977, S. 416 (426 m.w.Nachw. in Fnte. 27).

Überlegungen zur richterlichen Kontrolldichte sind nicht auf die Auslegung von Verfassungsrecht beschränkt. Auch die Konkretisierung von Generalklauseln des einfachen Gesetzesrechts bereitet nicht selten die gleichen Schwierigkeiten. Dabei hat die Aufgabe der strengen Unterscheidung von unbestimmten Rechtsbegriffen mit Beurteilungsspielräumen auf der Tatbestandsseite einer Norm einerseits und dem Rechtsfolgeermessen andererseits (1345)

1345) Vgl. dazu BVerwG, Urt. v. 16. 12. 1971 - I C 31/68 - BVerwGE 39, S. 197; GemS, B. v. 19. 10. 1971 - GemS 3/70 - DVBl. 1972, S. 604; vgl. weitere Nachw. bei Bernhard Stüer, Zum autonomen (kontrollfreien) Gestaltungsraum von Gesetzgeber und Verwaltung, DVBl. 1974, S. 314 (315); ders., Die gerichtliche Kontrolle von Prüfungsentscheidungen, DÖV 1974, S. 257.

und deren Ersetzung durch ein komplexes, abgestuftes Kontrollsystem (1346)

1346) Vgl. dazu etwa Rüdiger Breuer, Legislative und administrative Prognoseentscheidungen, Der Staat Bd. 16 (1977),

S. 21 (22); Hans-Uwe Erichsen, Unbestimmter Rechtsbegriff und Beurteilungsspielraum, VerwArch. Bd. 63 (1972), S. 337; Werner Hoppe, Die wirtschaftliche Vertretbarkeit im BImschG, NJW 1977, S. 1839; Roland Jarosch, Die Fiktion des unbestimmten Rechtsbegriffs, DÖV 1974, S. 123; Hugo Kellner, Neue Erkenntnisse zum sog. Beurteilungsspielraum?, DÖV 1972, S. 801; Christian-Friedrich Menger, Höchstrichterliche Rechtsprechung zum Verwaltungsrecht, VerwArch. Bd. 50 (1959), S. 271 (278); Fritz Ossenbühl, Der polizeiliche Ermessens- und Beurteilungsspielraum, DÖV 1976, S. 463; Eberhard Schmidt-Aßmann, Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, VVDStRL Bd. 34 (1976), S. 221 (252 m.w.Nachw. in Fnte. 107, 108 u. 109); Friedrich E. Schnapp, Zuständigkeitsverteilung zwischen Kreis und kreisangehörigen Gemeinden, 1973, S. 4 m.w.Nachw. in Fnte. 18; Rupert Scholz, Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, VVDStRL Bd. 34 (1976), S. 145 (165); Rudolf Steinberg, Evaluation als neue Form der Kontrolle final programmierten Verwaltungshandelns, Der Staat Bd. 15 (1976), S. 185.

gezeigt, daß es keine allgemeinverbindlich-einheitliche Lösung der Kontrolldichteproblematik etwa im Sinne der Evidenztheorie geben kann, sondern eine differenzierende Lösung anzustreben ist, die auf die Legitimation zur letztverbindlichen Entscheidung (1347)

1347) Martin Kriele, Recht und Politik in der Verfassungsrechtsprechung, NJW 1976, S. 777; Fritz Ossenbühl, Gutachten 50. DJT, 1974, S. 183; ders., Die gerichtliche Überprüfung der Beurteilung technischer und wirtschaftlicher Fragen, DVBl. 1978, S. 1 (6); Hans-Werner Rengeling, Zur konkreten Normenkontrolle beim "Schnellen Brüter", DÖV 1978, S. 277.

eine funktionsbezogene Typologie (1348)

1348) Eberhard Schmidt-Aßmann, Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, VVDStRL Bd. 34 (1976), S.221 (232).

der Verwaltungsverantwortung, der gesetzgeberischen und richterlichen Verantwortung sowie auf die Notwendigkeit und Berechtigung eines Rechtsschutzes ausgerichtet ist und zu einem jeweils unterschiedlichen, abgestuften Dichtegrad der Kontrolle gelangt (1349).

1349) Eberhard Schmidt-Aßmann, Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, VVDStRL Bd. 34 (1976), S. 221 (253 m.w.Nachw. in Fnten.110 u. 111).

Gerade die gerichtliche Kontrolle von Planungsentscheidungen, die durch ein ständig verfeinertes und zunehmend differenzierteres Kontrollsystem zu einer Erhöhung der Speicherkapazität unbestimmter Rechtsbegriffe unter Berücksichtigung der Struktur der einzelnen Systemteile der Planung beigetragen hat (1350),

1350) Vgl. dazu Peter Badura, Das Planungsermessen und die rechtsstaatliche Funktion des allgemeinen Verwaltungsrechts, FS VGH Bay., 1972, S. 257; Wolfgang Ballke, Umfang und Intensität der verfassungsgerichtlichen Überprüfung, 1975, S. 211 u. 213 (Planungsrisiko-Lösung); Willi Blümel, Planung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, DVBl. 1975, S. 695 m.w.Nachw. in Fnten.4 u. 5; Ernst-Wolfgang Böckenförde, Planung zwischen Regierung und Parlament, Der Staat Bd. 11 (1972), S. 429; Rüdiger Breuer, Legislative und administrative Prognoseentscheidungen, Der Staat Bd. 16 (1977), S. 21 (31 m.w. Nachw. in Fnten. 65 - 66 zu emissionsintensiven Anlagen); Werner Hoppe, Die Schranken der planerischen Gestaltungsfreiheit, BauR 1970, S. 15; ders., Zur Struktur von Normen des Planungsrechts, DVBl. 1974, S. 641; ders., Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, DVBl. 1975, S. 684; ders., Planung und Pläne in der verfassungsgerichtlichen Kontrolle, FG BVerfG, Bd. 1, 1976, S. 663 (665, 683, 691, 706); Karl-Heinz Rothe, Gibt es noch eine gemeindliche Planungshoheit, FS Werner Weber, 1974, S. 893 (899); Walter Schick, Kontrolle der Planung durch die Verfassungsgerichtsbarkeit, JZ 1974, S. 470; Eberhard Schmidt-Aßmann, Planung unter dem GG, DÖV 1974, S. 541 (544); Klaus Stern/Joachim Burmeister, Die Verfassungsmäßigkeit eines landesrechtlichen Planungsgebotes für Gemeinden, 1975, S. 23 m.w. Nachw. in Fnte. 64; Rainer Waterkamp, Politisches System aus politik und zeitgeschichte, 1975, S. 3.

ist ein gutes Beispiel dafür, daß die gerichtliche Kontrolle komplexer Entscheidungsvorgänge von Gesetzgebung und Verwaltung nur durch ein den jeweiligen Sach- und Normstrukturen sowie Entscheidungsabläufen angepaßtes Kontrollsystem erfolgen kann. Dabei ist auch die Steuerungsfunktion prozeßrechtlicher Regelungen für die Verteilung der Entscheidungsverantwortung tung (1351)

1351) Vgl. Hans-Werner Rengeling, Zur konkreten Normenkontrolle beim "Schnellen Brüter", DÖV 1978, S. 277.

sowie die unterschiedliche Legitimationsbasis der Entscheidungsträger in Rechnung zu stellen (1352).

1352) Martin Kriele, Recht und Politik in der Verfassungsrechtsprechung, NJW 1976, S. 777; Fritz Ossenbühl, Normative Anforderungen, Gutachten 50. DJT, 1974, S. 183; ders., DVBl. 1978, S. 1 (6); Eberhard Schmidt-Aßmann, VVDStRL Bd. 34 (1976), S. 221 (226).

Die Merkmale der Planung als Ermittlungs-, Bewertungs- und Entscheidungsvorgang und als Mittel der Reduktion von Komplexität durch Typisierung und kalkulierte Vereinfachung (1353)

1353) Vgl. dazu Gerhard Wegener, Raumplanung - Entwicklungsplanung - Aufgabenplanung, Die Verwaltung Bd. 9 (1976), S. 39 (43).

kennzeichnen auch die gesetzgeberischen Reformvorhaben bei Maßnahmen der kommunalen Funktionalreform, so daß an das für die Plankontrolle entwickelte komplexe Prüfungsraster angeknüpft werden kann. Dabei sind die Besonderheiten der gesetzgeberischen Entscheidungsstrukturen (1354),

1354) Vgl. dazu Günter Barbey, Bemerkungen zur Juridifizierung von Verwaltungsentscheidungen, Gedächtnisschrift Friedrich Klein, 1977, S. 38; Eberhard Grabitz, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in der Rechtsprechung des BVerfG, AöR Bd. 98 (1973), S. 568 (582); Peter Häberle, Demokratische Verfassungstheorie im Lichte des Möglichkeitsdenkens, AöR Bd. 102 (1977), S. 27, der die zahlreichen Gesetzestypen durch das "steuernde Entwicklungsgesetz" bereichert; Werner Hoppe, Planung und Pläne in der verfassungsgerichtlichen Kontrolle, FG BVerfG, Bd. 1, 1976, S. 663 (669), der den Zusammenhang zwischen Entscheidungstheorie und Plankontrolle herausarbeitet; Niklas Luhmann, Reform und Information, Die Verwaltung Bd. 3 (1970), S. 15; Christian-Friedrich Menger, Das Gesetz als Norm und Maßnahme, VVDStRL Bd. 16 (1957), S. 3 (9) zu den Zielgesetzen; Fritz W. Scharpf, Planung als politischer Prozeß, 1973, S. 169; Eberhard Witte, Entscheidungsprozesse, 1969, S. 498.

die von der Verfassung durch Verfahrensregeln, Zielbegriffe, Optimierungsmodelle und Abwägungsklauseln programmiert und dirigiert werden, zu berücksichtigen und in ein differenziertes, abgestuftes Kontrollsystem einzubringen. Dabei kommt der Intensität der gesetzlichen Eingriffe in von der Verfassung geschützte Rechtsgüter besondere Bedeutung zu (1355).

1355) BVerfG, Urt. v. 29. 5. 1973 - 1 BvR 424/71 u. 325/72 - (Nds. Hochschulurteil), BVerfGE 35, S. 79 (120, 123); Urt. v. 25. 2. 1975 - 1 BvF 1, 2, 3, 4, 5, 6/74 - (§ 218 StGB), BVerfGE 39, S. 1 (42, 46, 51).

Je gewichtiger die gesetzgeberische Regelung daher in Grundrechte oder institutionelle Garantien eingreift, desto intensiver sind die gesetzlichen Gründe gerichtlich zu prüfen, die einen derartigen Eingriff rechtfertigen. Dieses Prinzip einer abgestuften Kontrolldichte gilt auch für gesetzgeberische Regelungen im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung. Je mehr eine Aufgabenreform oder eine Neuregelung der Eigenverantwortlichkeit von Gemeinden und Gemeindeverbänden in den Schutzbereich der kommunalen Selbstverwaltung eingreift, desto intensiver und sorgfältiger hat die gerichtliche Kontrolle die Gründe zu prüfen, die zur Rechtfertigung der gesetzgeberischen Regelung angeführt werden. Je weniger die einzelne Maßnahme der kommunalen Funktionalreform den Selbstverwaltungsbereich berührt und je geringer die Auswirkungen der gesetzlichen Regelung für die Gemeinden und Gemeindeverbände sind, desto geringer ist auch die Intensität der gerichtlichen Kontrolle. Die richterliche Kontrolldichte hat daher eine mit der Intensität des Eingriffs in den Bereich der Selbstverwaltung steigende Tendenz. Dies gilt sowohl für die gerichtliche Prüfung der gesetzgeberischen Wertungen und Erwägungen als auch für die Prognosekontrolle, die ein vorausschauendes Urteil über künftige Entwicklungen beinhaltet und vielfach die Grundlage für gesetzgeberische Regelungen darstellt (1356).

1356) Vgl. zur Prognosekontrolle, die auf zutreffenden Tatsachen aufbauen und - unter Berücksichtigung der zuvor dargestellten differenzierten Kontrollintensität - sachgerecht, vertretbar und in der Methodenanwendung konsistent sein muß VGH Ba.-Wü., B. v. 21. 12. 1976 - III 415/76 - (Massa-Markt II), BWVPr. 1977, S. 133; Willi Blümel, Planung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, DVBl. 1975, S. 695 (699); Rüdiger Breuer, Legislative und administrative Prognoseentscheidungen, Der Staat Bd. 16 (1977), S. 21 m.w.Nachw. in Fnten. 2 u..3, S. 24 m.w. Nachw. in Fnte. 15), der sich gegen eine Prognosekontrolle ex post ausspricht und auf eine unterschiedliche Kontrolldichte bei der Prüfung von Prognoseentscheidungen in der Rechtsprechung des BVerfG hinweist (S. 26 m.w.Nachw. in Fnte. 40); Paul Feuchte, Prognose, Vorsorge und Planung bei der Genehmigung industrieller Anlagen, Die Verwaltung Bd. 10 (1977), S. 291; Werner Hoppe, Planung und Pläne in der verfassungsgerichtlichen Kontrolle, FG BVerfG, Bd.1, 1976, S. 663 mit Bespr. Hans Peter Ipsen, Anstelle eines Festschrift-Beitrages, Der Staat Bd. 17 (1978), S. 96, mit dem Hinweis darauf, daß den Prognosen das voluntative Element der Wertungen und Erwägungen fehle und deshalb die Prognosekontrolle anderen Grundsätzen als die gerichtliche Prüfung der Wertungen und Erwägungen zu folgen

habe; ders., Gerichtliche Kontrolle bei komplexen Verwaltungsentscheidungen, FS BVerwG, 1978, S. 295; Michael Nierhaus, Zur gerichtlichen Kontrolle von Prognoseentscheidungen der Verwaltung, DVBl. 1977, S. 19; Fritz Ossenbühl, Die Kontrolle von Tatsachenfeststellungen und Prognoseentscheidungen durch das BVerfG, FG BVerfG, Bd.1, 1976, S. 458; Hans-Werner Rengeling, Aktuelle verwaltungsrechtliche und verwaltungswissenschaftliche Fragen bei der Errichtung von Kernkraftwerken, JZ 1977, S. 542 (546); Rupert Scholz, Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, VVDStRL Bd. 34 (1976), S. 145 (159 m.w. Nachw. in Fnte. 69.

14. Nach Eingriffsintensität differenzierte Verteilung der Darlegungs- und Beweislast

Auch die "Darlegungs- und Beweislast" für die eine Verfassungswidrigkeit des gesetzgeberischen Eingriffs begründenden Sachverhalte und Umstände, die grundsätzlich bei dem die gesetzliche Regelung angreifenden Beschwerdeführer liegen dürfte (1357),

1357) Vgl. insbesondere Wilfried Berg, Zur Untersuchungsmaxime im Verwaltungsverfahren, Die Verwaltung Bd. 9 (1976), S. 161 m.umfangr. w. Nachw.

verschiebt sich mehr und mehr zu Ungunsten des Gesetzgebers und kehrt sich schließlich um, je intensiver er in den Schutzbereich der kommunalen Selbstverwaltung eingreift.

IV.

Kondominaler Bereich

1. Allgemeine verfassungsrechtliche Vorgaben und Prüfungsgrundsätze

Die verfassungsrechtlichen Vorgaben und Prüfungsmaßstäbe, die für gesetzgeberische Regelungen im Randbereich der kommunalen Selbstverwaltung gelten, können auch für Maßnahmen der Funktionalreform im kondominalen Bereich, der in gemeinsamer Verantwortung von Staat und kommunaler Selbstverwaltung steht, Verwendung finden. Die Möglichkeit einer Übertragung ergibt sich daraus, daß auch Regelungen im kondominalen Bereich die kommunale Selbstverwaltung betreffen können und daher den

Hauptprüfungsmaßstäben

- Verhältnismäßigkeitsprinzip,
- Gemeinwohlvorbehalt und
- Abwägungsgebot

sowie allen daraus abzuleitenden weiteren verfassungsrechtlichen Grundsätzen und Prüfungskriterien unterliegen. Der Gesetzgeber ist daher auch bei Funktionalreformen im kondominalen Bereich an folgende verfassungsrechtliche Prüfungsmaßstäbe gebunden:

- Anhörungsgebot mit Begründungspflicht,
- Motivkontrolle,
- Zielkontrolle mit Verbesserungsgebot und Schaden-Nutzen-Bilanz,
- Kontrolle der Sachverhaltsermittlungen,
- Eignungsprüfung,
- Verhältnismäßigkeitsprüfung,
- Erforderlichkeitsprüfung,
- Systemgerechtigkeit,
- Willkürverbot,
- Abwägungsfehler.

Für die verfassungsgerichtliche Prüfung gilt eine nach der Eingriffsintensität differenzierte Kontrolldichte, die mit wachsender Annäherung der gesetzlichen Regelung an den Kern der kommunalen Selbstverwaltung zunimmt und umso geringer ist, je mehr sie sich überwiegend im staatlichen Bereich bewegt. Auch die Verteilung der "Darlegungs- und Beweislast" ist von der Intensität des gesetzgeberischen Eingriffs in den Bereich der kommunalen Selbstverwaltung abhängig.

Wie bei Regelungen im Randbereich der kommunalen Selbstverwaltung hat der Gesetzgeber auch bei Maßnahmen der kommunalen Funktionalreform im kondominalen Bereich die aus Staatszielbestimmungen ableitbaren verfassungsrechtlichen Zielvorgaben zu berücksichtigen und seine Neuregelungen an Gründen des

öffentlichen Wohls auszurichten. Dabei haben auch hier die verfassungsrechtlichen Direktiven eine besondere Bedeutung, die aus der institutionellen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung abzuleiten sind und in den Forderungen

- Wahrung des eigenverantwortlichen kommunalen Entscheidungs- und Freiheitsraums,
- Reduzierung staatlicher Reglementierungen,
- Vermeidung von Misch- und Verbundverwaltung,
- Festhalten an der grundsätzlichen Abgrenzbarkeit der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft und
- Verhinderung weiterer, für den kommunalen Bereich desintegrierender Entwicklungen

ihren Ausdruck finden. Besonders die aus diesen Forderungen ableitbaren Teil- und Unterziele

- Abbau von Vergesetzlichung und zentraler Planung,
- Verringerung staatlicher Mitwirkungs-, Genehmigungs- und Sanktionsvorbehalte höherer Verwaltungsebenen,
- Abbau von Verbundverwaltung, Gemeinschaftsaufgaben, Planungs- und Finanzverbund sowie vertikaler Politikverflechtung und
- Maßnahmen zum Schutz gegen eine ständige Aufgabenwanderung von unten nach oben

haben unmittelbare Relevanz für gesetzgeberische Regelungen in einen Bereich, der mit den aus einer besonderen Funktionsverflochtenheit von Staat und Kommunen sich ergebenden Nachteilen für eine eigenverantwortliche autonome kommunale Selbstverwaltung belastet ist.

Verhältnismäßigkeitsprinzip und Abwägungsgebot stellen - ähnlich wie bei Regelungen im Randbereich der kommunalen Selbstverwaltung - an die den gesetzgeberischen Eingriff rechtfertigenden Gemeinwohlgründe unterschiedliche Anforderungen, die sich nach der Eingriffsintensität richten. Je mehr die einzelne Reformmaßnahme den Bereich der kommunalen Selbstverwaltung betrifft und je weiter sie sich in ihren Auswirkungen auf den Kernbereich zubewegt, desto höher liegt die Ge-

meinwohlschwelle, je geringer der kommunale Anteil der gemeinsamen Entscheidungsverantwortung berührt wird und je mehr sich die gesetzliche Regelung auf die staatlichen Substrate beschränkt, desto geringere Anforderungen sind an die den Eingriff rechtfertigenden Gemeinwohlgründe zu stellen.

2. Ausprägungen der verfassungsrechtlichen Vorgaben und Prüfungsgrundsätze für einzelne gesetzgeberische Regelungen

Aus diesen allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsätzen für gesetzgeberische Funktionalreformen im kondominalen Bereich leiten sich eine Reihe von speziellen verfassungsrechtlichen Vorgaben und Prüfungsgrundsätzen für einzelne gesetzgeberische Reformmaßnahmen ab.

Staatliche Mitwirkungs-, Genehmigungs- und Sanktionsvorbehalte sind möglichst abzubauen. Weitere Reglementierungen in diesem Bereich setzen ein erhebliches Maß an Gemeinwohlgründen voraus, das mit dem Umfang der Regelungsintensität steigt. Besonders die eine Zweckmäßigkeitskontrolle gestattende Sonderaufsicht ist kritisch darauf zu prüfen, ob sie im überwiegenden öffentlichen Interesse erforderlich ist und der kommunalen Eigenverantwortlichkeit noch genügend Raum läßt. Diese Prüfung ist umso strenger, je umfassendere Kontrollmöglichkeiten der Gesetzgeber für übergeordnete Verwaltungsebenen eröffnet und je mehr die Gefahr besteht, daß die Kommunen unter einen überhandnehmenden Druck staatlicher Reglementierungen geraten.

Auch für Funktionalreformen im Planungsbereich nehmen die verfassungsrechtlichen Bindungen mit der Intensität des Eingriffs in die kommunale Selbstverwaltung zu. Während der Gesetzgeber weitgehend frei ist, die rein staatlichen Anteile der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung neu zu regeln, werden die verfassungsrechtlichen Vorgaben und Anforderungen bedeutsamer, je mehr sich die Regelung auf den Selbstverwaltungsbereich auswirkt.

Dies gilt zunächst für die Stufenfolge Landesplanung, Raumordnung, Regionalplanung und kommunale Bauleitplanung, Beschränken sich die gesetzlichen Regelungen auf die hochstufige, grobmaschige Raumordnung und Landesplanung, die in staatlicher Verantwortung liegen, so ist der Gesetzgeber weitgehend ungebunden und bis zur Willkürgrenze in der Wahl seiner Festsetzungen frei. Wertungen, Erwägungen und Prognosen des Gesetzgebers können in diesen Bereich nur bei eindeutiger Fehlsamkeit und offensichtlicher Widerlegbarkeit von den Ge-

richten geprüft werden. Diese an Fehlerevidenz und Willkürverbot ausgerichteten Kontrollgrundsätzen gelten jedoch nur für eine sehr grobmaschige, allgemeine Ziele und Grundsätze beinhaltende Raumordnung und Landesplanung mit einem Aussagegehalt auf hohem Abstraktionsniveau. Je dichter das Netz der Zielvorgaben wird, je verbindlichere Festsetzungen eine derartige Planung enthält, je größer ihr Konkretisierungsgrad ist und je mehr sie in den kommunalen Planungsbereich regelnd eingreift, desto höhere Anforderungen sind an die Gemeinwohlgründe zu stellen, umso größer ist auch die Kontrolldichte, mit der die Gründe des Gesetzgebers an den verfassungsrechtlichen Zielvorgaben und Maßstäben geprüft werden.

Aus diesen Gründen habe sich die landesplanerischen Festsetzungen grundsätzlich auf eine abstrakte Darstellung der allgemeinen Ziele der Raumordnung und Landesplanung zu beschränken, die sich aus den übergreifenden Landesinteressen rechtfertigen. Je konkreter und verbindlicher die Festsetzungen der Landesplanung werden, desto höher sind die Anforderungen an die Gemeinwohlgründe, die derartige Regelungen legitimieren können.

Eine besondere Bedeutung für die Landesplanung aber auch für die kommunale Selbstverwaltung kommt den Landesentwicklungsplänen zu, die eine Konkretisierung der Grundsätze und allgemeinen Ziele von Raumordnung und Landesplanung enthalten und daher eine wichtige Grundlage für die gesamte Landesentwicklung darstellen.

So stellt etwa der Landesentwicklungsplan I/II NW - Raum und Siedlungsstruktur - (1358)

1358) Entwurf v. 1. 6. 1977, vgl. dazu die Nachw. in Fnte.

auf dem Konzept der zentralörtlichen Gliederung ein gestuftes System von Zentralorten, Entwicklungsschwerpunkten und Entwicklungsachsen dar, auf das die Gesamtkonzeption für die räumliche Entwicklung des Landes ausgerichtet wird. Die Einstufung in das zentralörtliche Gliederungssystem des

Landesentwicklungsplans I/II NW hat erhebliche Auswirkungen für die beteiligten Städte und Gemeinden. Die in dem Plan dargestellten Infrastrukturbündel der verschiedenen Zentralitätsstufen sind nicht nur eine wichtige Orientierungshilfe für staatliche Finanzzuweisungen, sondern auch bedeutsame Vorgaben für die gemeindliche Entwicklungspolitik, die wegen der zunehmend schwieriger werdenden Finanzlage der kommunalen Selbstverwaltung mehr und mehr durch staatliche Förderung determiniert wird. Die Ausweisung der Gemeinden im Landesentwicklungsplan I/II NW als Unterzentren, Mittelzentren oder Oberzentren oder als Entwicklungsschwerpunkte 1., 2. oder 3. Ordnung beinhaltet zugleich eine Funktionsfestlegung und enthält wichtige Vorentscheidungen für die gemeindliche Infrastrukturausstattung, die vielfach nur mit Landeszuschüssen realisiert werden kann.

Wegen dieser erheblichen Auswirkungen auf Stellung und Bedeutung, Funktionen und Aufgaben der Gemeinden darf die Einstufung in das landesplanerische Zentren- und Entwicklungsstruktursystem nur nach einer sorgfältigen Sachverhaltsermittlung erfolgen, die den für die Entscheidung wichtigen Strukturdatenkranz berücksichtigt und verarbeitet. Auch ist den beteiligten Gemeinden ausreichend Gelegenheit zur Anhörung zu gewähren. Unterschiedliche Vorstellungen sind zwischen der Landesplanung und den Kommunen zu erörtern. Die Einstufung sollte nach möglichst objektivierbaren Entscheidungskriterien erfolgen (1359),

1359) Etwa Einwohnerzahl, zentralörtliche Bedeutung im Umland oder Infrastrukturausstattung.

die eine eindeutige, sachgerechte Zuordnung gestattet. Ein Abweichen von den Richtwerten ist wegen des Gebots der Modell- und Systemgerechtigkeit nur bei Vorliegen besonderer Gründe zulässig, deren Qualitätsanforderungen mit dem Maß der Modellabweichung zunehmen.

Bei aller Berechtigung der landesplanerischen Zielsetzung, die Landesentwicklung im Interesse einer besseren Versorgung der Bevölkerung auf ein Zentrensystem auszurichten und

zentralörtliche Gliederung in entsprechenden Landesentwicklungsplänen festzuschreiben, haben derartige Festlegungen durch den Abstraktionsgrad und den moderaten Dichtegrad ihrer Aussage den kommunalen Entscheidungs- und Gestaltungswillen zu respektieren. Aussagen, durch die eine gemeindliche Entwicklung etwa als Unterzentrum oder Mittelzentrum festgeschrieben wird, sollten daher nicht Gegenstand landesplanerischer Festsetzungen sein (1360).

1360) Vgl. dazu Rudolf Erberich, Landesentwicklungsplan I/II und Infrastrukturkataster, StuGR 1978, S. 171, der auf die Gefahren der Zentralisierung verweist; Herbert Faust, Landesentwicklungsplan I/II, Landesentwicklung, 1978, S. 31 (zur Förderung der Unterzentren); NW Städte- und Gemeindebund, Forderungskatalog zum Landesentwicklungsplan I/II, StuGR 1978, S. 168; R. Kostka/Rolf Tiggemann, Landesentwicklung - wohin?, StuGR 1977, S. 325; Heinz Kühn, Landesentwicklung, 1978, S. 8 (zu den Zielen der Landesplanung und zur Förderung von Unterzentren); Landkreistag NW, Zum Landesentwicklungsplan I/II, Eildienst LKT NW 1978, S. 40 (zum Verhältnis von Staat und kommunaler Selbstverwaltung und zur Funktionsbeschreibung der Unter- und Mittelzentren; Walter Leder, Landesentwicklungsplan I/II, StuGR 1977, S. 364 (zum Richtwert der Bevölkerungsentwicklung; Heinrich Lowinski, Novellierung der Landesentwicklungspläne I/II, StuGR 1977, S. 225 (226); Peter M. Mombaur, Landesentwicklungsplanung, StuGR 1978, S. 157 (159) mit dem Hinweis darauf, daß Unterzentren und Mittelzentren durch ein Verbot industrieller Weiterentwicklung benachteiligt werden würden.

Dieselben Ausgangsüberlegungen gelten auch bei der Beurteilung der Frage, ob die Landesplanung innergemeindliche Siedlungsschwerpunkte festsetzen darf. Eine durchgängige Festlegung dieser Art durch Raumordnung und Landesplanung wäre mit den dargestellten verfassungsrechtlichen Grundsätzen nur vereinbar, wenn besonders wichtige Gemeinwohlgründe diese Maßnahme dringend erfordern würden und ein milderes Mittel im Blick auf die anerkennenswerten gesetzgeberischen Ziele nicht in Betracht käme. Derart gewichtige Landesinteressen, für deren Vorliegen der Gesetzgeber die "Begründungs-, Darlegungs- und Beweislast" hat, sind gegenwärtig kaum zu erkennen, zumal als weniger eingreifende Alternativregelung die Verpflichtung der Gemeinden in Betracht kommt, die Festlegungen der innergemeindlichen Siedlungsschwerpunkte selbst vorzunehmen (1361) (1362).

1361) Vgl. zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit landesplanerischer Festlegungen von innergemeindlichen Siedlungsschwerpunkten Werner Ernst/Wolfgang Suderow, Die Zulässigkeit raumordnerischer Festlegungen für Gemeindeteile, 1976 einerseits und Heinrich Siedentopf, Gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie im Verhältnis zur Raumordnung und Landesplanung, 1977 andererseits.

1362) Eine entsprechende Regelung enthält das Landesentwicklungsprogramm-Gesetz NW.

Auch ein landesrechtliches Planungsgebot, durch das den Gemeinden aufgegeben wird, Bauleitpläne entsprechend den Zielen der Raumordnung und Landesplanung aufzustellen (1363),

1363) Vgl. § 19 Landesplanungsgesetz NW i.d.F. der Bekanntmachung v. 3. 6. 1975 (GVBl. S. 450).

ist nach den dargestellten allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsätzen nicht unbedenklich. Je stärker der Zugriff der Landesplanung auf die aus der Selbstverwaltungsgarantie sich ergebende gemeindliche Planungshoheit ist, desto größere Anforderungen sind an die den Eingriff rechtfertigen Gründe des öffentlichen Wohls zu stellen. Wegen der mit dem Planungsgebot verbundenen erheblichen Einwirkungen auf die planerische Gestaltungsfreiheit der Gemeinden können nur Belange von hoher landespolitischer Bedeutung ein derartiges Gebot rechtfertigen, die nur in Ausnahmefällen für wichtige "Knotenpunkte" der Landesplanung vorliegen dürften (1364).

1364) Vgl. zum landesrechtlichen Planungsgebot auch Johannes Depenbrock, Standortvorsorge für Kraftwerke und flächenintensive Großvorhaben in NW, DVBl. 1978, S. 17 (21); R. Kostka/Rolf Tiggemann, Der LEP VI, StuGR 1977, S. 312 (320); Heinrich Siedentopf, Gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie im Verhältnis zur Raumordnung und Landesplanung, 1977, S. 28 mit Hinweis auf Werner Ernst/Willi Zinkahn/Walter Bielenberg, § 1 BBauG Rdn. 19 a.

Ein weiterer Gegenstand im Spannungsfeld von staatlicher und kondominaler Verantwortung ist die in NW beabsichtigte Einrichtung eines Infrastrukturkatasters, deren verfassungsrechtliche Zulässigkeit umstritten ist (1365).

1365) Vgl. zum Infrastrukturkataster Rudolf Erberich, LEP I/II und Infrastrukturkataster, StuGR 1978, S. 171; Johannes Depenbrock, Zur rechtlichen Problematik des Infrastruk-

turkatasters, StuGR 1978, S. 106; Burkhard Hirsch, Ansprache bei der 8. Hauptausschußsitzung des NW Städte- und Gemeindebundes, StuGB 1978, S. 172 (174); Freiherr von Malchus, Infrastrukturbestandsaufnahme, StuGR 1978,S.97.

Aufgrund einer haushaltsrechtlichen Ermächtigung (1366)

1366) Vgl. dazu Titelgruppe 7 Kap. 0361 der Haushaltspläne NW 1977 u. 1978.

sollen Landesinstitute (1367)

1367) Das Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes NW (ILS) und das Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik NW (LDS).

auf der Grundlage einer Referenzdatei infrastrukturelle Daten über die Ausstattung der Gemeinden sammeln und abrufbereit speichern. Dabei sollen sowohl rein ortsbezogene Daten als auch überörtliche, regionale und auf die gesamte Landesentwicklung bezogene Infrastrukturdaten in das Kataster eingehen.

Die Gemeinden sehen in der beabsichtigten Sammlung und Auswertung von Infrastrukturdaten einen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung, da die Planungshoheit weiter eingeschränkt werde und die Kommunen aufgrund der besseren Datenverfügbarkeit in eine stärkere Abhängigkeit der Landesverwaltung geraten können. Für eine verfassungsrechtliche Beurteilung der Zulässigkeit des Infrastrukturkatasters ist der Zusammenhang zwischen Datenerfassung einerseits und Datenauswertung durch Abruf- und Zugriffsrechte andererseits von Bedeutung. Da die Infrastrukturdaten sowohl den staatlichen, den kommunalen und den kondominalen Bereich betreffen (kommunale, regional- und landesplanerisch bedeutsame Infrastruktureinrichtungen), muß die Regelung der Zugriffsmöglichkeit dieser Gemengelage gerecht werden. Beziehen sich die Infrastrukturdaten auf den staatlichen Bereich, so hat die staatliche Verwaltung ein umfassendes Zugriffsrecht, wobei die betroffenen Gemeinden - ggf. über die kommunalen Spitzenverbände - angehört, zumindest aber informiert werden sollten. Im ausschließlich kommunalen Bereich ist der Datenabruf an die gemeindliche Zustimmung gebunden. Beziehen sich die Daten auf regionalbedeutsame Infrastruktureinrichtungen, so ist eine einvernehmliche Regelung über die Zugriffsmög-

lichkeit herbeizuführen, wobei die Kommunen ihre Zustimmung zur Datenverwertung aus berechtigten Gründen versagen können. Die Berechtigung der Zustimmungsverweigerung obliegt einer aufsichtsbehördlichen Rechtmäßigkeitskontrolle.

Die Gemeinden und Gemeindeverbänden sollte ein uneingeschränktes Zugriffsrecht für die ausschließlich kommunalen Infrastrukturdaten ihres Hoheitsgebietes und ein von der Zustimmung der staatlichen Verwaltung abhängiges Abrufrecht für Infrastruktureinrichtungen des staatlichen Bereichs erhalten. Im kondominalen Bereich sollte der Datenzugriff durch Gemeinden und Gemeindeverbände an das staatliche Einvernehmen gebunden sein, das bei rechtswidriger Verweigerung im Wege der Rechtsaufsicht - notfalls durch den Minister - zu ersetzen ist.

Ob sich eine eindeutige Zuordnung aller Infrastruktureinrichtungen zu einem der drei genannten Bereiche stets durchführen läßt und die Regelung des Zugriffsrechts in jedem Fall exakt an dieser Unterscheidung ausgerichtet werden kann, steht dahin. Deshalb sollte zur Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung der Datenabruf durch staatliche Behörden von der Zustimmung der betroffenen Gemeinden abhängig gemacht werden, auf die nur verzichtet werden kann, wenn die begehrten Daten sich eindeutig auf den staatlichen Bereich beziehen (1368).

1368) Es ist eine politisch zu entscheidende Frage, ob besonders wegen der auftretenden Abgrenzungsschwierigkeiten auf die Einführung eines Infrastrukturkatasters ganz verzichtet werden sollte; vgl. zur Gesamtproblematik Johannes Depenbrock, Zur rechtlichen Problematik des Infrastrukturkatasters, StuGR 1978, S. 106 m. w.Nachw.

V.

Die unterschiedliche Schutzintensität bei der Garantie von Aufgaben und Eigenverantwortlichkeit für Gemeinden und Gemeindeverbände

Die dargestellten verfassungsrechtlichen Maßstäbe für gesetzgeberische Regelung im Bereich der kommunalen Aufgaben und der Eigenverantwortlichkeit gelten uneingeschränkt für Eingriffe des Gesetzgebers in die gemeindliche Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG. Für Regelungen im Bereich der Selbstverwaltungsgarantie der Gemeindeverbände (Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG) könnten sich Abweichungen ergeben, die zu erörtern sind.

In welcher Weise sich Schutzumfang und Schutzintensität der Gemeindeverbände von denen der Gemeinden unterscheidet, ist im einzelnen weitgehend ungeklärt. Den Ausgangspunkt bildet die vielfach geäußerte Feststellung, daß die Gemeindeverbände einen geringeren verfassungsrechtlichen Schutz als die Gemeinden genießen (1369).

1369) Vgl. BVerfG, B. v. 17. 1. 1967 - 2 BvL 28/63 - (2. Wohnungsbaugesetz), BVerfGE 21, S. 117; VerfGH Bay., Urt. v. 15. 2. 1974 - Vf 9 VII 72 - DVBl. 1975, S. 28; Erich Becker, Selbstverwaltung als verfassungsrechtliche Grundlage, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 113 (144); Walter Cantner, Verfassungsrecht der Landkreise, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 409 (415); Rolf Grawert, Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, VVDStRL Bd. 36 (1977), S. 277 (280 m.w.Nachw. in Fnte. 9); Andreas Hamann/Helmut Lenz, Art. 28 GG S. 405; Gerhard Leibholz, Das Prinzip der Selbstverwaltung, DVBl. 1973, S. 715 (716); Peter Lerche, Zur Verfassungsposition der Landkreise, DÖV 1969, S. 46 (48); Hermann von Mangoldt/Friedrich Klein , Art. 28 GG S. 695 (710); Albert Nouvortne, Raumordnung und Selbstverwaltungsgarantie, 1965, S. 39 (45); Günter Püttner, Stellung und Aufgaben der Kreise nach der Gebietsreform, Eildienst LKT NW 1975, S. 226 (227); ders., Die Funktion des Kreises im sozialen Rechtsstaat, FS Lothar Voit, 1976, S. 115 (124); Roman Schnur, Grundgesetz, Landesverfassung und 'höhere Gemeindeverbände', DÖV 1965, S. 114 (117, 118); Heinrich Siedentopf, Entwicklungsperspektiven der gemeindlichen Selbstverwaltung, StuGB 1977, S. 161; Klaus Stern, BK Art. 28 GG Rdn. 168 (S. 62) u. S. 63) Rdn. 169; ders., Der Kreis, Bd. 1, 1972, S. 156 (166); Klaus Stern/Günter Püttner, Grundfragen zur Verwaltungsreform im Stadtumland, 1969, S. 22, 23; Konrad Ullrich, Art. 28 GG, Die niedersächsische Gemeinde 1976, S. 170 (171); Willi Weyer, Die

Funktionalreform, StuGR 1972, S. 301 (308); Rolf Wiese, Die großen kreisangehörigen Städte in der Funktionalreform, NSDStT H. 31, 1975, S. 79 (85); ders., Probleme der Funktionalreform im Kreis, SKV 1975, S. 226.

Um dies näher zu untersuchen, ist zwischen gesetzgeberischen Eingriffen in den kommunalen Aufgabenbestand einerseits und Regelungen der Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden und Gemeindeverbände andererseits zu unterscheiden.

1. Der Eingriff in die kommunale Aufgabensubstanz

Während den Gemeinden nach Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG das Recht gewährleistet ist, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln, haben die Gemeindeverbände nach Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG das Recht der Selbstverwaltung (lediglich) im Rahmen ihres gesetzlich zugewiesenen Aufgabenbereichs nach Maßgabe der Gesetze.

Daraus leitet sich eine unterschiedliche Gewährleistung des gemeindlichen und gemeindeverbandlichen Aufgabenbereichs ab. Den Gemeinden ist die Allzuständigkeit für alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft verfassungsrechtlich verbürgt (1370),

1370) Vgl. zur Allzuständigkeit der Gemeinde u. a. Erich Becker, Über den Inhalt der Gemeindeverwaltung, DVBl. 1956, S. 4; Hans Albert Berkenhoff, Bund und Gemeinden, 1962, S. 31; ders., Die kreisangehörige Stadt als Gemeinschaftsaufgabe von Bürgern, Ratsherren und Beamten, 1965, S. 1 ff; Heinz von Hausen, Die Gemeinde und der Staat, DÖV 1959, S. 406; Werner Hoppe, Die geschichtliche Entwicklung der Aufgabenallzuständigkeit der Gemeinden, SKV 1968, S. 170; Wolfgang Kühn, Das Prinzip der Allzuständigkeit der Gemeinden, 1971, S. 1 ff; Albert von Mutius, Verfassungsrechtliche Vorgaben, StuGB 1977, S. 167 (172); Erich Rehn, Funktionalreform auf der Kreisebene, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 227 (231); Karl-Heinz Rothe, Die Aufgaben der kreisangehörigen Gemeinden, StuGB 1974, S. 4 (5 m.w.Nachw. in Fnte. 21); Werner Weber, Die kreisangehörige Stadt im Gefüge der Verwaltung, 1964, S. 1 ff.

der Aufgabenbereich der Gemeindeverbände wird demgegenüber durch gesetzliche Regelung bestimmt, wobei für die Gemeindeverbände keine Vermutung der Allzuständigkeit spricht(1371)(1372).

1371) BVerfG, B. v. 17. 1. 1967 - 2 BvL 28/62 - BVerfGE 21, S. 117 (129); Rolf Wiese, Die großen kreisangehörigen Städte in der Funktionalreform, NSDStT H. 31, 1975, S. 79 (85) mit Hinweis auf Hans Pagenkopf, Kommunalrecht, Bd. 1, 1975, S. 260.

1372) Allerdings kann den Gemeindeverbänden, insbesondere den Kreisen, durch Landesverfassungsrecht die Allzuständigkeit eingeräumt werden, vgl. etwa Art. 78 Verf NW; vgl. auch Andres Hamann/Helmut Lenz, Art. 28 GG S. 405, die von einer subsidiären Allzuständigkeit der Gemeindeverbände ausgehen.

Die verfassungsrechtliche Funktionsgarantie für die Gemeindeverbände ist daher schwächer und der Gesetzgeber ist bei der Aufgabenzuweisung an die Gemeindeverbände freier als bei Aufgabenverteilungen im Wirkungskreis der Gemeinden, deren Allzuständigkeitsgarantie er zu beachten hat (1373).

1373) Klaus Stern/Günter Püttner, Grundfragen zur Verwaltungsreform im Stadtumland, 1969, S. 23.

Gleichwohl unterliegt der Gesetzgeber auch bei Aufgabenreformen im Bereich der Gemeindeverbände, deren kompetenzielle Ausstattung ihm obliegt (1374),

1374) Vgl. Hermann von Mangoldt/Friedrich Klein, Art. 28 GG S. 695 (711).

verfassungsrechtlichen Bindungen. Dabei ist zwischen der Aufgabenzuweisung bei Einrichtung der Gemeindeverbände und dem Aufgabenentzug zu unterscheiden, durch den ein bestehender Gemeindeverband kraft gesetzlicher Regelung von der weiteren Aufgabenwahrnehmung wieder entbunden wird.

Bei der Aufgabenerstausstattung, die mit der Errichtung des Gemeindeverbandes erfolgt, hat der Gesetzgeber dafür Sorge zu tragen, daß eine kraftvolle Betätigung der kommunalen Selbstverwaltung ermöglicht wird. Daraus ergibt sich eine Mindest- oder Effektivgarantie:

- Der Gesetzgeber darf die Gemeindeverbände nicht aufgabenlos stellen (1375).

1375) Klaus Stern, BK Art. 28 GG Rdn. 169 (S. 63).

- Er hat den Gemeindeverbänden einen dem Herkommen entsprechenden angemessenen Wirkungskreis zu übertragen (1376).

1376) Vgl. BVerwG, Urt. v. 22. 11. 1957 - VII C 69/57 - (Gastschulbeitragsgesetz Nds.), BVerwGE 6, S. 19 (23 m.w. Nachw.); a. A. Klaus Stern, BK Art. 28 GG Rdn. 168 (S.62); vgl. auch Klaus Stern/Günter Püttner, Grundfragen zur Verwaltungsreform im Stadtumland, 1967, S. 34.

- Die Aufgabenzuweisung muß eine sinnvolle, effiziente Selbstverwaltung zulassen (1377).

1377) Peter Lerche, Zur Verfassungsposition der Landkreise, DOV 1969, S. 46 (48); Klaus Stern, Der Kreis, Bd. 1, 1972, S. 156 (168).

Im übrigen ist der Gesetzgeber in der Aufgabenzuweisung bei erstmaliger Einrichtung von Gemeindeverbänden frei.

Aufgabenverteilungen, durch die bestehende Gemeindeverbände in ihrem Wirkungskreis berührt werden, unterliegen demgegenüber höheren verfassungsrechtlichen Anforderungen. Soweit den Gemeindeverbänden gesetzlich zugewiesene Aufgaben wieder entzogen werden sollen, haben sie nicht nur den zuvor beschriebenen Schutz einer Mindest- oder Effektivgarantie. Auch außerhalb dieses engen Kreises verfassungskräftig absolut verbürgter Aufgaben gewährt die Selbstverwaltungsgarantie für den Aufgabenbestand der Gemeindeverbände Sicherungen, die sich an dem Bilde der konzentrischen Kreise mit Kernbereich und Randzone der kommunalen Selbstverwaltung orientieren. Die Kernbereichsabgrenzung erfolgt nach denselben verfassungsrechtlichen Kriterien, die für die Bestimmung des Funktionskerns der gemeindlichen Selbstverwaltung gelten, also durch eine Kombination der verschiedenen Abgrenzungsmethoden (1378).

1378) Vgl. dazu die Nachw. in Fnten. 1099 - 1207.

Während sich die Kernbereichsbestimmung bei der gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie an dem typischen Erscheinungsbild der gemeindlichen Allzuständigkeit für alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft orientieren kann, ist der Wesenskern der gemeindeverbandlichen Selbstverwaltung durch eine funktionsorientierte Betrachtung zu ermitteln, bei der

die prägenden Merkmale der jeweiligen gemeindeverbandlichen Aufgabenwahrnehmung ausschlaggebend sind. Verbandsgemeinden genießen daher hinsichtlich der typischen verbandsgemeindlichen Aufgaben, Kreise hinsichtlich der typisch kreislichen Aufgaben, regionale Gemeindeverbände hinsichtlich der von ihnen wahrgenommenen typischen regionalen Aufgaben einen absoluten verfassungsrechtlichen Schutz.

Außerhalb dieses im Wege einer funktionsorientierten Abgrenzungsmethode zu ermittelnden Kernbereichs gemeindeverbandlicher Agenden besteht für die Aufgaben der Gemeindeverbände ein relativer Schutz, der durch die dargestellten verfassungsrechtlichen Hauptmaßstäbe Verhältnismäßigkeitsprinzip, Gemeinwohlvorbehalt und Abwägungsgebot sowie die daraus ableitbaren verfassungsrechtlichen Einzelmaßstäbe bestimmt wird.

Soweit daher eine gesetzliche Kompetenzzuweisung erfolgt ist, steht das Recht der Selbstverwaltung der Gebeindeverbände dem der Gemeinden nicht prinzipiell nach (1379).

1379) Vgl. auch Klaus Stern, Der Kreis, Bd. 1, 1972, S. 156 (166).

Allerdings können sich bei Anwendung der verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstäbe erhebliche Gewichtverschiebungen ergeben, die mit der Bedeutung der gemeindlichen Aufgabenwahrnehmung einerseits bzw. der gemeindeverbandlichen Tätigkeit andererseits zusammenhängen. Während Umfang und Qualität der gemeindlichen Aufgabenwahrnehmung für die Integration der Bevölkerung von erheblichem Gewicht sind, dürfte etwa der Erfüllung regionaler Aufgaben durch Gemeindeverbände eine vergleichbare Integrationswirkung nicht zukommen. Deshalb ist auch die Schutzintensität, mit der einzelne kommunale Aufgaben ausgestattet sind, unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeitsprüfung für Gemeinden und Gemeindeverbände unterschiedlich. Sie richtet sich nach dem Maß der Integrationswirkung, das der kommunalen Aufgabe im gemeindlichen bzw. gemeindeverbandlichen Bereich zukommt.

2. Der Eingriff in die kommunale Eigenverantwortlichkeit

Während die Schutzintensität des kommunalen Aufgabenbestandes von Gemeinden und Gemeindeverbänden nach Maßgabe seines jeweiligen Gewichtes unterschiedlich sein kann, unterliegen gesetzgeberische Eingriffe in die kommunale Eigenverantwortlichkeit von Gemeinden und Gemeindeverbänden denselben verfassungsrechtlichen Maßstäben (1380).

1380) BVerfG, B. v. 17. 1. 1967 - 2 BvL 28/63 - (2. Wohnungsbaugesetz), BVerfGE 21, S. 117 (129); BVerwG, Urt. v. 23. 11. 1957 - VII C 69/57 - (Gastschulbeitragsgesetz Nds.), BVerwGE 6, S. 19 (23); Peter Lerche, Zur Verfassungsposition der Landkreise, DOV 1969, S. 46 (48); Hermann von Mangoldt/Friedrich Klein, Art. 28 GG S. 695 (711); Albert Nouvortne, Raumordnung und Selbstverwaltungstarantie, 1965, S. 39 (46); Klaus Stern, BK Art. 28 GG Rdn. 172 (S. 64); Kurt Georg Wernicke, BK Art. 28 GG Erl. II 2 c.

Diese Gleichstellung von Gemeinden und Gemeindeverbänden folgt aus der objektiven Rechtsinstitutionsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung, die eine eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung sichern will und den Kommunen einen Freiraum eigenverantwortlicher Initiative gewährleistet.

3. Die Verstärkung der Schutzintensität bei Selbstverwaltungskörperschaften mit direkt gewählter, unmittelbar demokratisch legitimierter Vertretung

Bereits im Zusammenhang mit der Darstellung der verfassungsrechtlichen Maßstäbe für die gerichtliche Kontrolle von Maßnahmen der kommunalen Gebietsreform wurde auf die besondere verfassungsrechtliche Bedeutung der direkt gewählten unmittelbar demokratisch legitimierten Vertretung hingewiesen (1381),

1381) Vgl. dazu die Nachw. In Fnte. 554.

die bewirkt, daß die so verfaßten Gemeindeverbände hinsichtlich der anzuwendenden verfassungsrechtlichen Prüfungsgrundsätze auch von den Staats- und Verfassungsgerichtshöfen der Länder den Gemeinden gleichgestellt worden sind. Die Gemeindeverbände mit indirekt gewählter Vertretung sind demgegenüber hinsichtlich ihres Selbstverwaltungsrechts in nur geringerem

Maße geschützt. Diese für die verfassungsgerichtliche Kontrolle von kommunalen Neuordnungsmaßnahmen entwickelten Differenzierungskriterien sind auch für die Bestimmung des Schutzumfangs der kommunalen Aufgaben und der Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden und Gemeindeverbände von erheblicher Bedeutung (1382).

1382) Vgl. dazu neben den Nachw. in Fnte. 554 BVerfG, Urt. v. 10. 12. 1974 - 2 BvK 1/73, 2 BvR 906/73 - (Magistratsverfassung in Schl.-H.), BVerfGE 38, S. 258 (270); B. v. 15. 2. 1978 - 2 BvR 1934/76 u. 268/76 - DVBl. 1978, S. 436 ; StGH Ba.-Wü., Urt. v. 8. 5. 1976 - GR 2, 8/75 - (Bräunlingen/Baden u. Hüfingen), ESVGH 26, S. 1 = DÖV 1976, S. 595 = NJW 1976, S. 2205; VerfGH NW, Urt. v. 4. 7. 1970 - VGH 2/70 - DVBl. 1971, S. 502; VerfGH Rh.-Pf., Urt. v. 29. 4. 1961 - VGH 1/61 - (Bezirksverband der Pfalz), AS 8, S. 230 (240); Erich Becker, Die Grundrechte IV/2, 1962, S. 673 (707); Ernst-Wolfgang Böckenförde, Überlegungen und Empfehlungen der Enquête-Kommission Verfassungsreform, 1977, S. 26 m.w.Nachw. in Fnte. 4); Hans-Ulrich Evers, Reform oder Liquidation der Landkreise?, DVBl. 1969, S. 765 (768); ders., Zum Rechtsgebot der Systemtreue bei Gebietsreformen, Der Städtebund 1970, S. 230; Dierk Freudenberg, Mittelbare oder unmittelbare Wahl, 1970, S. 17, 158, 190, 203; Rolf Grawert, VVDStRL Bd. 36 (1977), S. 277 (327); Hans H. Klein, FS Ernst Forsthoff, 1972, S. 165 (182); Peter Lerche, Zur Verfassungsposition der Landkreise, DÖV 1969, S. 46; Franz Mayer, Selbstverwaltung und demokratischer Staat, 1972, S.327 (338); Wolfgang Roters, Art. 28 GG S. 205; Ulrich Scheuner, Stellung und Aufgagen kommunaler Regionalverbände, 1967, S. 11 (28); Walter Schmitt Glaeser, Stärkung der politischen Mitwirkungsrechte der Bürger, DÖV 1977, S. 544; Meinhard Schröder, Kritische Anmerkungen zu den jüngsten Verwaltungsreformen in Ballungsräumen, Verwaltungsrundschau 1977, S. 294 (297); Günter Seele, Der Kreis im Organisationsgefüge der künftigen Verwaltung, Der Landkreis 1974, S. 238 (239); Heinrich Siedentopf, Entwicklungsperspektiven der gemeindlichen Selbstverwaltung, StuGB 1977, S. 161 (162); Klaus Stern, Zur Problematik eines Regionalkreises im GrRH 1973, S. 46; Georg Christoph von Unruh, Der Kreis, Bd. 1, 1972, S. 43, 45; ders., Gemeinderecht 1976, S. 82 (96, 126.

Die direkte Wahl der Vertretungskörperschaft durch die Bevölkerung verstärkt die demokratische Funktion der kommunalen Selbstverwaltung und unterstreicht den staatspolitischen Stellenwert, der ihr als Element der gegliederten und vervielfältigten Demokratie zukommt (1383).

1383) Vgl. die Nachw. in Fnten. 210 - 213.

Das Zusammengehörigkeitsgefühl der Bevölkerung wird durch eine direkte Wahl gesteigert (1384),

1384) Karl Ahrens, Die Verwaltungsregion, S. 123 (125).

die politische Repräsentanz des Wahlvolkes verbessert (1385),

1385) Jürgen Bertram, Zur Wahl der Vertretungskörperschaft, 1967, S. 115.

die Verantwortlichkeit der Gewählten erhöht (1386)

1386) Hans H. Klein, FS Ernst Forsthoff, 1972, S. 165 (182); Franz Mayer, Selbstverwaltung und demokratischer Staat, 1972, S. 327 (338).

und eine bessere Grundlage für Basiskontakt und Bürgernähe geschaffen (1387),

1387) Wolfgang Hesse, Zum Problem der städtischen Verdichtungsräume, 1967, S. 91 (93); Wolfgang Roters, Art. 28 GG S. 173 (205); Meinhard Schröder, Kritische Anmerkungen, Verwaltungsrundschau 1977, S. 294 (297).

wodurch zugleich einem Demokratieverlust entgegengewirkt werden kann (1388).

1388) Gegen eine direkte Wahl der Vertretungskörperschaften für höhere Gemeindeverbände haben sich ausgesprochen Hendrik Gröttrup, Zulässigkeit und Zweckmäßigkeit einer indirekt gewählten Vertretungskörperschaft, 1967, S. 113; Willi Possehl, Zur Organisationsform der Verwaltungsregion, 1967, S. 120.

Neben diesen verfassungspolitischen Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten ist verfassungsrechtlich zu beachten, daß nach Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG das Volk in Ländern, Kreisen und Gemeinden eine Vertretung haben muß, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. Das GG schreibt damit eine unmittelbare Legitimation ausdrücklich nur für den Gemeinderat und den Kreistag als zentrale Führungsinstanzen jener Selbstverwaltungskörperschaften vor, denen die Masse der kommunalen Aufgaben zur eigen-

verantwortlichen Wahrnehmung übertragen ist. Aus dieser verfassungsrechtlichen Anordnung ist ein allgemeines Demokratiegebot abgeleitet worden, wonach alle wichtigen, entscheidenden kommunalen Aufgaben, die die Qualität und das Gewicht der Kompetenzen von Gemeinden und Kreisen erreichen, nur durch eine aus unmittelbaren Wahlen hervorgegangene Vertretungskörperschaft wahrgenommen werden dürfen, die ihre Legitimation aus räumlich abgegrenzten Teilen des Staatsvolkes ableitet (1389).

1389) BVerfG, Urt. v. 10. 12. 1974 - 2 BvK 1/73 u. 2 BvR 902/73 - (Magistratisverassung in Schl.-H.), BVerfGE 38, S. 258 (270); B. v. 15. 2. 1978 - 2 BvR 1934/76 u. 268/76 - DVBl. 1978, S. 436; vgl. ferner Dierk Freudenberg, Mittelbare und unmittelbare Wahl, 1970, S. 203; Günter Püttner, Das Bonner Grundgesetz und die Verwaltungsregion, 1967, S. 111; vgl. zur Repräsentation der Bürgerschaft in neugegliederten Gemeinden VerfGH NW, Urt. v. 4. 7. 1970 - VGH 2/70 -, DVBl. 1971, S. 502.

Die verfassungsrechtlich notwendige Legitimation erfordert eine unmittelbare Legitimationskette vom Volk zu den mit staatlichen Aufgaben betrauten Organen und Amtswaltern. Die Legitimation muß allerdings nicht in jedem Falle durch unmittelbare Volkswahlen hergestellt werden. Es kann auch genügen, daß sie sich mittelbar auf das Volks als Träger der Staatsgewalt zurückführen läßt (1390).

1390) BVerfG, Urt. v. 10. 12. 1974 - 2 BvK 1/73, 2 BvR 902/73 - BVerfGE 38, S. 258 (271); B. v. 15. 2. 1978 - 2 BvR 164/76 u. 268/76 - DVBl. 1978, S. 436 (438).

Dabei steigt der Legitimationsbedarf mit der Bedeutung der Kompetenzen, die von den kommunelen Organen wahrgenommen werden. Je stärker und gewichtiger die Aufgaben, umso drinlicher wird eine breite demokratische Legitimation (1391).

1391) Vgl. dazu auch StGH Ba.-Wü., Urt. v. 4. 6. 1976 - GR 3/75 - DÖV 1976, S. 599 (für Gemeindeverwaltungsverband u. freiwillige Verwaltungsgemeinschaft in Ba.-Wü.); Ulrich Scheuner, Stellung und Aufgaben kommunaler Regionalverbände, 1967, S. 11; Dieter Schimanke, Anm. zu StGH Ba.-Wü., Urt. v. 4. 6. 1976 - GR 3/75 - DÖV 1976, S. 599 (603).

Bei der Wahrnehmung weniger bedeutsamer Aufgaben kann die Legitimationskette über indirekte Wahlen geschlossen werden (1392),

1392) Vgl. etwa zu Samtgemeinden und Zweckverbänden Georg Christoph von Unruh, Gemeinderecht, 1976, S. 82 (126).

bei politisch gewichtigen, umfassenden Kompetenzen können sich die Legitimationsanforderungen zur Notwendigkeit einer unmittelbaren demokratischen Wahl verdichten (1393),

1393) BVerfG, Urt. v. 10. 12. 1974 - 2 BvK 1/73 u. 2 BvR 902/73 - BVerfGE 38, S. 258 (271); Karl Ahrens, Die Verwaltungsregion, 1967, S. 123 (125).

durch die der Eignungsnachweis für die Aufgabenwahrnehmung erbracht werden muß (1394).

1394) Vgl. etwa Dierk Freudenberg, Mittelbare und unmittelbare Wahl, 1970, S. 258; Rolf Grawert, VVDStRL Bd. 36 (1977), S. 277 (327), der darauf hinweist, daß sich die weitreichenden Entscheidungsbefugnisse der Gemeinden nur durch ihre auf Repräsentation ausgerichtete demokratische Legitimation und nicht durch Fachverstand rechtfertigen lasse; vgl. auch Erich Becker, Die Grundrechte IV/2 1962, S. 673 (707) mit einer Übersicht über die Wahlen der Vertretungskörperschaften zu Ämtern, Bezirken und höheren Gemeindeverbänden; die geschichtliche Entwicklung der unmittelbaren und mittelbaren Wahl in Kreisen und höheren Gemeindeverbänden ist bei Dierk Freudenberg, Mittelbare und unmittelbare Wahl, 1970, S. 17 dargestellt.

Diese besonders vom BVerfG verdeutlichten Zusammenhänge zwischen der unmittelbaren demokratischen Legitimation der Vertretungskörperschaft als Ausweis und Berechtigung für die Wahrnehmung wichtiger, bedeutsamer Aufgaben, die in dem Verhältnis zwischen Parlament und Regierung auf Landes- und Bundesebene ihre Parallele findet (1395),

1395) Gerade im Bereich der Planung, die bereits als 4. Gewalt bezeichnet wird, so Walter Schick, Kontrolle der Planung durch die Verfassungsgerichtsbarkeit, JZ 1974, S. 470, wird eine stärkere Parlamentsbeteiligung gefordert, um der Entscheidungslegitimation als einem von der Bevöllerung direkt gewählten Organ Rechnung zu tragen, vgl. dazu Norbert Achterberg, Parlamentsreform - Thesen und Themen, DOV 1975, S. 833 (846 m.w.Nachw.), der in einer stärkeren Parlamentsbeteiligung eine Teilkompensation für einen eingetretenen Funktionsverlust sieht; Willi Blümel, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171 (179) mit Hinweis auf die Zusammenhänge zwischen Parlamentslegitimation und Gesetzesvorbehalt; Ernst-Wolfgang Böckenförde, Überlegungen und Empfehlungen der Enquête-Kommission Verfassungsreform, 1977, S. 23 (45); Josepf

Listel, Die Entscheidungsprärogative des Parlaments für die Errichtung von Kernkraftwerken, DVBl. 1978, S. 10; Herman von Mangoldt/Friedrich Klein, Art. 28 GG S. 695 (703); Heinjo Schröder, Politikverflechtung, 1975, S.166; Bernhard Stüer, Prüfungsordnung und Grundgesetz, JR 1974, S. 445; Friedo Wagener, Öffentliche Planung und zukünftige politische Entscheidung, 1972, S. 571 (588).

gelten - was für den verfassungsrechtlichen Aufgabenschutz der Gemeinden und Gemeindeverbände von besonderer Bedeutung ist - auch in umgekehrter Richtung.

Wie die Erfüllung wichtiger kommunaler Kompetenzen eine direkte Legitimation der Vertretungskörperschaft voraussetzt, so verstärkt die unmittelbare demokratische Wahl von kommunalen Organen deren Kompetenzbereich. Dies gilt sowohl intern für die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen den verschiedenen Organen einer kommunalen Selbstverwaltung als auch extern im Blick auf den Kompetenzumfang, der diesen Selbstverwaltungskörperschaften zur eigenverantwortlichen Entscheidung zu übertragen ist.

Im Verhältnis zwischen den einzelnen Selbstverwaltungsorganen folgt aus der unmittelbaren Wahl, daß die so legitimierte Vertretungskörperschaft als maßgebliches Leitungs-, Repräsentations- und Willensbildungsorgan alle wichtigen Entscheidungen innerhalb der Selbstverwaltungskörperschaft zu treffen hat (1396).

1396) Dierk Freudenberg, Mittelbare und unmittelbare Wahl, 1970, S. 190.

Zugleich wird - nach außen - das Gewicht der Selbstverwaltungskörperschaft durch die besondere Legitimationsbasis gestärkt sowie der Kompetenzbereich gekräftigt und erweitert, der gegen gesetzgeberische Eingriffe verfassungsrechtlich geschützt ist (1397).

1397) Hans-Ulrich Evers, Reform oder Liquidation der Landkreise?, DVBl. 1969, S. 765 (768); Dierk Freudenberg, Mittelbare und unmittelbare Wahl, 1970, S. 190; Heinrich Siedentopf, Entwicklungsperspektiven der gemeindlichen Selbstverwaltung, StuGB 1977, S. 161 (162); Werner Weber, Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, 1967, S. 39.

Aus diesen Zusammenhängen zwischen direkter demokratischer Legitimation eines kommunalen Vertretungsorgans durch unmittelbare Volkswahlen und den gesetzesfesten Kompetenzen leiten sich eine Reihe verfassungsrechtlicher Grundsätze ab, die für den kommunalen Aufgabenschutz der Gemeindeverbände von Bedeutung sind. Die durch unmittelbare Wahlen gegebene Verbreiterung der Legitimationsbasis

- erweitert die verfassungsrechtlich absolut gesicherte Aufgabensubstanz im Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung,
- verstärkt die Aufgabensubstanz auch im Randbereich der kommunalen Selbstverwaltung,
- erhöht die Gemeinwohlschwelle bei gesetzgeberischen Eingriffen in Aufgabenbestand und Eigenverantwortlichkeit,
- ist als Belang bei allen verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstäben der Verhältnismäßigkeit, der Gemeinwohlorientierung, des Abwägungsgebotes und den daraus abzuleitenden verfassungsrechtlichen Einzelmaßstäben zu berücksichtigen und
- verstärkt die kommunale Eigenverantwortlichkeit.

Dies führt - hinsichtlich des verfassungsrechtlichen Kompetenzschutzes - zu einer weitgehenden Gleichstellung von Gemeinden und jenen Gemeindeverbänden, deren maßgebliche Willensbildung durch eine aus direkten Wahlen hervorgegangene Vertretungskörperschaft erfolgt (1398).

1398) Wegen dieser kompetenzverstärkenden Wirkung der direkten Wahl ist bereits die Einführung einer indirekten Wahl für den Kreistag gefordert worden, vgl. zu diesem Problemkreis Hans Albert Berkenhoff, Die Funktionalreform als Fortsetzung der Gebietsreform, StuGR 1975, S. 6 (7); Dierk Freudenberg, Mittelbare und unmittelbare Wahl, 1970, S. 195; Ernst Pappermann, Zur Bedeutung der direkten Kreistagswahl, Der Landkreis 1975, S. 165 (166); Werner Weber, Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, 1967, S. 39.

§ 9

Abwägungsregeln für gesetzgeberische Maßnahmen der kommunalen Funktionalreform

Die Darstellung der verschiedenen verfassungsrechtlichen Grundsätze und Maßstäbe, mit denen Maßnahmen der kommunalen Funktionalreform zu beurteilen sind, hat die besondere Bedeutung aufgezeigt, die den Hauptmaßstäben Verhältnismäßigkeitsprinzip, Gemeinwohlvorbehalt und Abwägungsgebot zukommt (1399).

1399) Vgl. dazu die Nachw. in Fnten. 1224 - 1262.

Dabei erfüllt das Abwägungsgebot eine wichtige Brückenfunktion, die darin besteht, die Gründe des öffentlichen Wohls durch verfahrensmäßige und inhaltliche Vorgaben zu konkretisieren, sie für die notwendige Verhältnismäßigkeitsprüfung vorzubereiten und verwendungsfähig zu machen. Auch die Verhältnismäßigkeitsprüfung selbst kann ohne die Beachtung von Abwägungsgrundsätzen nicht gelingen, da sie einen Ermittlungs-, Einstellungs-, Bewertungs- und Abwägungsvorgang voraussetzt, der sich am Abwägungsgebot orientiert. Wegen dieser zentralen Bedeutung, die dem Abwägungsgebot unter den verfassungsrechtlichen Grundmaßstäben zukommt, erscheint es angebracht, durch Aufstellen von allgemeinen und spezifischen Abwägungsregeln Leitlinien für die verfassungsrechtliche Prüfung aufzuzeigen und zugleich die von der Verfassung vorgegebenen Maßstäbe, Prinzipien und Grundsätze zu systematisieren, zu konkretisieren und in ein Ordnungsschema zu bringen, das die Rationalität der Einzelentscheidung erhöht.

I.

Allgemeine Abwägungsregeln

Aus dem Abwägungsgebot lassen sich eine Reihe allgemeiner Grundsätze und Regeln ableiten, die der Gesetzgeber bei Maßnahmen der kommunalen Funktionalreform zu beachten hat.

1. Gebot der Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung

Vorrangiges Ziel der Funktionalreform muß die nachhaltige Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung in den Städten und Gemeinden sein (1400).

1400) So Erich Rehn, Funktionalreform auf der Kreisebene, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 227 (228).

Es gilt, den Entscheidungs- und Gestaltungsraum der kommunalen Selbstverwaltung zu festigen, zu stärken und zu vergrößern (1401).

1401) Vgl. dazu neben den Nachw. in Fnten. 861 - 870 Heinrich Siedentopf, Gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie, 1977, S. 48; Konrad Ullrich, Studie VB Restede, 1974, S. 27; Werner Weber, Rechtsgutachten GrRH-G, 1973, S. 39 für das Beispiel der Schulträgerschaft.

Der Gesetzgeber hat deshalb bei Maßnahmen der kommunalen Funktionalreform die kommunale Selbstverwaltung als wichtigen Belang mit Verfassungsrang zu berücksichtigen und auch die sich daraus ergebenden Forderungen

- Reduzierung staatlicher Reglementierung
- Vermeidung von Misch- und Verbundverwaltung
- Festhalten an der grundsätzlichen Abgrenzbarkeit der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft
- Verhinderung weiterer für den kommunalen Bereich desintegrierender Entwicklungen

sowie die daraus abzuleitenden Einzelmaßstäbe in Rechnung zu stellen (1402).

1402) Vgl. auch Wolfgang Brückner, Die Organisationsgewalt des Staates im kommunalen Bereich, 1974, S. 149 m.w. Nachw.; Joachim Ensslin, Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung durch Funktionalreform?, Bayerischer Gemeindetag 1975, S. 102; Heinrich Siedentopf, Gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie im Verhältnis zur Raumordnung und Landesplanung, 1977, S. 48.

Den Gemeinden und Gemeindeverbänden müssen genügend Aufgaben des eigenen Wirkungskreises übertragen werden, die eine kraftvolle Betätigung der Selbstverwaltung erlauben und in kommunaler Eigenverantwortlichkeit erledigt werden können.

2. Gebot des selbstverwaltungsfreundlichen Verhaltens

Mit diesem aus Art. 28 Abs. 2 GG abzuleitenden Grundsatz der Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung steht das verfassungsrechtliche Gebot des selbstverwaltungsfreundlichen Verhaltens in engem Zusammenhang (1403).

1403) Vgl. dazu Ludwig Macher, Der Grundsatz des gemeindefreundlichen Verhaltens, 1971, S. 1 ff; zurückhaltend Friedrich E. Schnapp, Zuständigkeitsverteilung zwischen Kreis und kreisangehörigen Gemeinden, 1973, S.40; Heinrich Siedentopf, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 7 (22), der dieses Gebot auf die Aufgabenverteilung zwischen Gemeinden und Kreisen anwendet; Klaus Stern, Staatsrecht I, 1977, S. 293 (313 m.w.Nachw. in Fnte. 88).

Es verpflichtet den Gesetzgeber, auf kommunale Belange weitmöglichst Rücksicht zu nehmen (1404)

1404) Vgl. zum Gebot der Rücksichtnahme, das für den Planungsbereich vom BVerwG entwickelt worden ist Urt. v. 5.7.1974 - IV C 50/72 - BVerwGE 45, S. 309 (327); Urt. v. 1. 11. 1974 - IV C 38/71 - BVerwGE 47, S. 144; Urt. v. 25. 2. 1977 - VII C 22/75 - NJW 1978, S. 62; vgl. auch Urt. v. 25. 10. 1967 - IV C 86/66 - BVerwGE 28, S. 148 = NJW 1968, S. 1105; Urt. v. 6. 12. 1967 - IV C 94/66 - BVerwGE 28, S. 268; OVG Münster, Urt. v. 11. 10. 1977 - VII A 373/75 - BauR 1977, S. 389; grundlegend Felix Weyreuther, Das bebauungsrechtliche Gebot der Rücksichtnahme und seine Bedeutung für den Nachbarschutz, BauR 1975, S. 1; ders., Die Bedeutung des Eigentums als abwägungserheblicher Belang bei der Planfeststellung nach dem Bundesfernstraßengesetz, DÖV 1977, S. 419; ders., Rechtliche Bindung und gerichtliche Kontrolle planender Verwaltung im Bereich des Bodenrechts, BauR 1977, S. 293; vgl. auch Werner Hoppe, in: ÖffBauBoR, Rdn. 304 - 309; Bernhard Stüer, Probleme der kommunalen Planung im Spiegel verwaltungsgerichtlicher Urteile, Kommunalwirtschaft 1978, S. .

und seine Regelungen so zu gestalten, daß für eine eigenverantwortliche materielle Selbstverwaltung ausreichend Raum bleibt (1405).

1405) Vgl. BVerfG, Urt. v. 23. 1. 1957 - 2 BvF 3/56 - (5 % Sperrklausel bei Kommunalwahlen in NW), BVerfGE 6, S.104 (117); Wolfgang Brückner, Die Organisationsgewalt des Staates im kommunalen Bereich, 1974, S. 195.

Je verständlicher und unabweisbarer die von der kommunalen Selbstverwaltung verfolgten Belange und Interessen sind, umso mehr hat der Gesetzgeber bei seinen Vorhaben Rücksicht zu nehmen. Je wichtiger und überzeugender die gesetzgeberischen Gründe sind, die das Reformwerk rechtfertigen, umso weniger ist eine Rücksichtnahme auf kommunale Belange geboten (1406).

1406) Vgl. auch BVerwG, Urt. v. 8. 9. 1972 - IV C 17/71 - (Krabbenkamp), BVerwGE 40, S. 323 = DVBl. 1973, S. 34 (38); Urt. v. 25. 2. 1977 - IV C 22/75 - BVerwGE 52, S. 122.

3. Berücksichtigung der direkt gewählten Vertretungskörperschaft als abwägungserheblichen Belang

Wegen der besonderen Bedeutung, die der direkten Wahl einer kommunalen Vertretungskörperschaft als Eignungsausweis zur Wahrnehmung wichtiger kommunaler Aufgaben zukommt, hat der Gesetzgeber bei kommunalen Aufgabenreformen oder bei Neuregelungen der kommunalen Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden und Gemeindeverbände die unterschiedliche Legitimationsquelle der kommunalen Vertretungskörperschaften zu berücksichtigen. Gemeindeverbände mit einer unmittelbar von der Bevölkerung gewählten Vertretung genießen einen stärkeren verfassungsrechtlichen Schutz ihrer Aufgaben und ihrer Eigenverantwortlichkeit als Gemeindeverbände, die über diese besondere Legitimationsquelle nicht verfügen.

II.

Bereichsspezifische Abwägungsregeln

Neben diesen allgemeinen Grundsätzen lassen sich bereichsspezifische Abwägungsregeln aufstellen, die sich an dem Aufgabenstufensystem des Art. 28 Abs. 2 GG orientieren.

1. Ansteigen der Gemeinwohlanforderungen mit zunehmender Eingriffsintensität

Je schwerwiegender die Einschränkung des Zuständigkeitsbereichs oder der Eingriff in die Eigenverantwortlichkeit des kommunalen Selbstverwaltungsträgers ist, umso strenger sind die Anforderungen an die Gemeinwohlgründe, die einen derartigen Eingriff rechtfertigen. Je weniger eine gesetzliche Regelung die wesentlichen Merkmale der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie berührt, desto geringere Voraussetzungen können bereits die gesetzgeberische Maßnahme legitimieren (1407).

1407) Vgl. dazu auch BVerfG, B. v. 17. 1. 1967 - 2 BvL 28/63 - (2. Wohnungsbaugesetz), BVerfGE 21, S. 117 (129); StGH Ba.-Wü., Urt. v. 6. 5. 1967 - GR 1/66 - ESVGH 18, S. 1 (3).

Die Gemeinwohlanforderungen haben damit steigende Tendenz, je mehr sich ein gesetzgeberischer Eingriff auf den Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung zubewegt.

2. Ansteigen der Kontrolldichte mit zunehmender Eingriffsintensität

Auf den Zusammenhang zwischen Eingriffsintensität und Kontrolldichte ist bereits hingewiesen worden (1408).

1408) Vgl. dazu die Nachw. in Fnten.1327 - 1357.

Je mehr sich die gesetzgeberische Regelung dem Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung annähert, desto größer ist die richterliche Kontrolldichte, mit der die zur Rechtferti-

gung des Eingriffs angeführten gesetzlichen Gründe geprüft werden. Je weiter sich die gesetzgeberische Maßnahme vom Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung entfernt und je mehr sie sich auf den staatlichen Bereich zubewegt, desto geringer ist die Intensität der gerichtlichen Kontrolle, mit der die Zielvorstellungen, Wertungen, Erwägungen und Prognosen des Gesetzgebers geprüft werden.

3. Nach Eingriffsintensität differenzierte "Darlegungs- und Beweislast"

Auch die Verteilung der Darlegungs- und Beweislast orientiert sich an der Eingriffsintensität gesetzgeberischer Maßnahmen. Während sie grundsätzlich bei demjenigen liegt, der sich auf die Verfassungswidrigkeit der gesetzlichen Regelung beruft, verlagert sie sich zu Ungunsten des Gesetzgebers und kehrt sich schließlich zu seinen Lasten um, je mehr die Regelung in Kernbereichsnähe gerät (1409).

1409) Vgl. dazu die Nachw. in Fnte. 1357.

4. Nach Eingriffsintensität differenzierte gesetzgeberische Konkretisierungskompetenz bei der Bestimmung der Gemeinwohlgründe

Auch die Kompetenz des Gesetzgebers, bei seinen Reformmaßnahmen die Gründe des Gemeinwohls zu konkretisieren, ist von der Intensität des gesetzgeberischen Eingriffs abhängig. Während der Gesetzgeber bei Regelungen, die den Selbstverwaltungsbereich nur unwesentlich betreffen, in der Bestimmung der Gründe des öffentlichen Wohls weitgehend frei ist und auch Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten einen breiten Raum geben darf, nimmt die Konkretisierungskompetenz des Gesetzgebers ab, je mehr eine Regelung in die Nähe des Kernberereichs der kommunalen Selbstverwaltung gerät und je gravierender die gesetzgeberischen Eingriffe für die betroffenen Selbstverwaltungskörperschaften sind. Mit zunehmender Bindung des Gesetzgebers an die verfassungsrechtlichen Vorgaben treten Zweckmäßigkeitsgesichtspunkte zur Rechtfertigung von Funktionalreformmaßnahmen in den Hintergrund (1410).

1410) Vgl. auch Herbert Scholtissek, Verfassungsprobleme zur Eingemeindung, DVBl. 1968, S. 825.

5. Mit der Eingriffsintensität steigende Notwendigkeit einer Einzelfallabwägung

Handelt es sich um weniger wichtige Dinge, gewissermaßen um zufällige Randerscheinungen der kommunalen Selbstverwaltung, so kann der Gesetzgeber seine Maßnahme weitgehend auf generalisierende Überlegungen stützen und Einzelfallungerechtigkeiten im Interesse einer einheitlichen Regelung in Kauf nehmen. Je mehr sich die gesetzgeberische Maßnahme dem Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung nähert und je wichtiger die Angelegenheiten sind, die der Gesetzgeber einer Neuordnung unterzieht, umso dringlicher wird eine am jeweiligen Einzelfall orientierte Regelung, die eine konkrete Beschäftigung mit jeder betroffenen Selbstverwaltungskörperschaft voraussetzt und vielfach eine differenzierte Lösung fordert (1411).

1411) Vgl. zu dieser Stufenskala im Grundrechtsbereich BVerfG, Urt. v. 25. 2. 1975 - 1 BvF 1, 2, 3, 4, 5, 6/74 - (§ 218 StGB), BVerfGE 39, S. 1 (42, 44, 46, 150); Eberhard Grabitz, AöR Bd. 98 (1973), S. 568 (581 m.w.Nachw.); Peter Häberle, AöR Bd. 95 (1970), S. 86 (103 m.w.Nachw. in Fnte. 51); Hans Schneider, Zur Verhältnismäßigkeits-Kontrolle, FG BVerfG, Bd. 2, 1976, S. 390 (402 f); Heinrich Siedentopf, Anforderungen an Funktionalreformen, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 7 (27) (für das Beispiel der Sozialhilfe); Hans Julius Wolff/Otto Bachof, Verwaltungsrecht II, 1976, § 86 VIII (S. 219).

III.

Aufgabenspezifische Abwägungsregeln

Neben die bereichsspezifischen Grundsätzen und Prinzipien treten die aufgabenspezifischen Abwägungsregeln, die sich an den von den Gemeinden und Gemeindeverbänden wahrgenommenen unterschiedlichen Aufgabentypen und an dem Aufgabenstufensystem des Art. 28 Abs. 2 GG orientieren.

1. Nach Aufgabenstufen differenzierte Schutzintensität

Je stärker die Aufgaben dem Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung anhaften, desto gewichtiger müssen die Gemeinwohlgründe sein, die eine Aufgabenverlagerung rechtfertigen können, je mehr die Aufgabe zum äußeren Bereich der kommunalen Selbstverwaltung tendiert und je stärker sie sich dem staatlichen Bereich nähert, desto geringer sind die Anforderungen, die an das Vorliegen von Gemeinwohlgründen für die Aufgabenverlagerung zu stellen sind.

Die Schutzintensität der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie nimmt also mit der Kernbereichsnähe gesetzgeberischer Regelungen zu, mit der Kernbereichsentfernung ab. Sie orientiert sich damit an dem Aufgabenstufensystem des Art. 28 Abs. 2 GG, das aus einem absolut geschützten Kernbereich, einer relativ geschützten Randzone der kommunalen Selbstverwaltung, einem kondominalen und einem staatlichen Bereich besteht.

2. Nach Aufgabenarten differenzierte Schutzintensität

Bei Entzug oder Umwandlung von Selbstverwaltungsaufgaben hat der Gesetzgeber die unterschiedliche Schutzintensität der verschiedenen Aufgabenarten zu beachten. Danach sind die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben stärker geschützt als die pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben, diese wiederum stärker als die Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung.

3. Gebot größtmöglicher Dezentralisierung kommunaler Aufgaben

Die Träger kommunaler Selbstverwaltung können ihre konfliktverarbeitende, die Zentrale entlastende Funktion nur erfüllen, wenn sie möglichst viele kommunale Aufgaben in eigener Verantwortung erledigen können. Daraus leitet sich das Gebot größtmöglicher Dezentralisierung kommunaler Aufgaben ab, das der Gesetzgeber bei Maßnahmen der kommunalen Funktionalreform zu beachten hat.

4. Stärkung der Selbstverwaltungsträger vor Aufgabenentzug

Aus dem Gebot des selbstverwaltungsfreundlichen gesetzgeberischen Verhaltens leitet sich der Grundsatz der Stärkung der Selbstverwaltungskörperschaften, der vor dem Aufgabenentzug Vorrang hat, ab. Erst wenn sich die Stärkung der Gemeinden und Gemeindeverbände zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben nicht mit verhältnismäßigen Mitteln erreichen läßt, ist der Entzug einer Aufgabe und deren Übertragung an eine andere Selbstverwaltungskörperschaft oder an staatliche Stellen zulässig. Das Gebot der Stärkung der Selbstverwaltungskörperschaften umfaßt auch finanzielle Zuwendungen des Gesetzgebers, mit denen er die Basis für eine sachgerechte kommunale Aufgabenwahrnehmung zu legen hat.

5. Kompetenzregulierung vor Kompetenznegierung

Der Aufgabenentzug erfordert ein höheres Maß an Gemeinwohlrechtfertigung als die (weniger eingreifende) Einflußnahme des Staates auf die Aufgabenerfüllung. Deshalb hat der Gesetzgeber, bevor er einen Vollentzug der Aufgaben anordnet, zu prüfen, ob nicht Kompetenzregulierungen ausreichen. Zu diesen Maßnahmen gehören:

- Umwandlung einer freiwilligen in eine pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe oder in eine Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung,
- Umwandlung einer Aufgabe des eigenen Wirkungskreises in eine Aufgabe des übertragenen Wirkungskreises,
- Erlaß von Ausführungsanweisungen,
- Einbindung der Aufgabenwahrung in einen regionalen Lösungsrahmen,
- Kooperationsgebote,
- Kompetenzregelungen unter sachgerechter Berücksichtigung der Größe, Bedeutung und Verwaltungskraft der Gemeinden oder Gemeindegruppen,
- Rechtsanspruch einzelner Gemeinden auf Aufgabenüberlassung im Falle nachgewiesener Leistungsfähigkeit

und andere Vollzugsdirektionen, die auf die Aufgabenerfüllung regelnd Einfluß nehmen, jedoch nicht einen vollständigen Aufgabenentzug bewirken (1412).

1412) Vgl. auch Wolfgang Brückner, Die Organisationsgewalt des Staates im kommunalen Bereich, 1974, S. 171, 181, 184; Heinrich Siedentopf, Stellungnahme VB Rastede, 1975, S. 42; Konrad Ullrich, Art. 28 Abs. 2 GG, Die niedersächsische Gemeinde, 1976, S. 170 (173).

6. Regel-Außnahme-Verhältnis zugunsten des Aufgabenverbleibs

Der Aufgabenentzug sollte - wo dies sachlich gerechtfertigt ist - die Ausnahme bleiben gegenüber der Regel einer weiteren Aufgabenwahrnehmung durch die Gemeinden und Gemeindeverbände. Nur wenn sich erweist, daß die bisherigen Träger einer kommunalen Aufgabe zu einer sachgerechten Wahrnehmung nicht mehr in der Lage sind, sollte der Gesetzgeber dem Gedanken eines Aufgabenentzuges nähertreten.

7. Aufteilung in Aufgabenfelder

Ist der Entzug nur eines Teils der Aufgaben an eine übergeordnete Selbstverwaltungskörperschaft geboten, so hat der Gesetzgeber - wenn dies möglich und sachgerecht ist - eine Aufgabenteilung vorzunehmen und nur die Aufgaben der nächsthöheren Stufe kommunaler Selbstverwaltung zuzuweisen, die überörtliche Bezüge aufweisen, im übrigen aber die Aufgabe bei der unteren Stufe der kommunalen Selbstverwaltung zu belassen (1413).

1413) Vgl. dazu auch Heinrich Siedentopf, Stellungnahme VB Rastede, 1975, S. 45; ders., Tagungsbericht DIfU 1977, S. 67 (75).

Der Gesetzgeber ist zu einer derartigen Aufteilung in Aufgabenfelder berechtigt und verpflichtet, wenn er dem Selbstverwaltungsträger, der bisher die Aufgabe wahrgenommen hat, noch einen eigenständigen klar abgrenzbaren Teilbereich der Aufgabe zur eigenverantwortlichen Entscheidung belassen kann (1414).

1414) Vgl. dazu auch StGH Ba.-Wü., Urt. v. 6. 5. 1967 - GR 1/66 - ESVGH 18, S. 1 (3); Heinrich Siedentopf, Stellungnahme VB Rastede, 1975, S. 45 (für das Beispiel der Abfallbeseitigung).

8. Gebot der sachgerechten Differenzierung bei Aufgabenzuweisung

Kann eine Selbstverwaltungsaufgabe aus Gründen der erforderlichen Leistungsfähigkeit nur von Selbstverwaltungskörperschaften bestimmter Größe wahrgenommen werden, so ist der Gesetzgeber berechtigt, entsprechende Richtwerte für die Aufgabenzuteilung aufzustellen (1415).

1415) Vgl. dazu neben den Nachw. in Fnte. 1298 Bayerischer Gemeindetag, Zur Funktionalreform, BayBgm. 1974, S. 84; Bayerischer Städteverband, Zur Funktionalreform, BayBgm. 1974, S. 505; Erich Rehn, Funktionalreform auf der Kreisebene, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 227 (237); Heinrich Siedentopf, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 7 (22).

Die Richtwerte sollten jedoch lediglich als Orientierungspunkte dienen und einer entsprechenden Auflockerung in bestimmten Toleranzgrenzen und Bandbreiten zugänglich sein. Völlig starre Richtwerte dürften in manchen Fällen zu fragwürdigen Ergebnissen führen und wären daher mit der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, die abgewogene, sachgerechte und am Einzelfall ausgerichtete gesetzgeberische Entscheidungen verlangt, kaum zu vereinbaren.

9. Bei Aufgabenentzug Rückübertragungsrecht

Ist eine Aufgabenwahrnehmung an bestimmte Richtwerte gebunden, so ist dem Träger der kommunalen Selbstverwaltung, der die Richtwerte nicht erreicht, die Aufgabe gleichwohl zu übertragen, wenn außer Frage steht, daß er aufgrund der Besonderheiten des Einzelfalls eine ausreichende Leistungskraft für die Aufgabenwahrnehmung besitzt. Durch diese flexible Handhabung der Richtwerte werden Einzelfallungerechtigkeiten vermieden und eine maßgeschneiderte, den örtlichen und regionalen Verhältnissen angepaßte Aufgabenverteilung erreicht, die ein Höchstmaß an freiwilliger Mitgestaltung aber auch notwendiger Einpassung in die überörtlichen Zielsetzungen sicherstellt (1416).

1416) Vgl. dazu Rötger Gross, Die niedersächsische Gemeinde, 1975, S. 68 (70); Konrad Ullrich, Studie VB Rastede, 1974, S. 25.

10. Besondere Anforderungen an die Gemeinwohlgründe, wenn Aufgabenentzug zur Auflösung der Selbstverwaltungskörperschaft führt

Bei einem Aufgabenentzug ist darauf zu achten, daß der verbleibende Rest noch eine eigenverantwortliche unabhängige Aufgabenwahrnehmung gestattet. Wird die Basis zu klein, hat der Gesetzgeber mit dem Entzug wesentlicher Aufgabenteilbereiche den bisherigen Träger der Selbstverwaltungsaufgabe aufzulösen und in andere Behörden und Verwaltungsorganisationen einzugliedern.

Daraus leiten sich besondere Anforderungen an die Gemeinwohlgründe ab, wenn ein Entzug kommunaler Aufgaben zur Auflösung des bisherigen Aufgabenträgers führt. Der Gesetzgeber hat diese Auswirkungen als abwägungserheblichen Belang bei seiner Zielkonzeption zu berücksichtigen und in die Prüfstadien der Eignung, Verhältnismäßigkeit und Erforderlichkeit einzubeziehen (1417).

1417) Zum Verhältnis von Gemeindeauflösung und Aufgabenentzug vgl. StGH Ba.-Wü., Urt. v. 4. 6. 1976 - GR 16/75 - (Aldingen), A.U., S. 70, der die Auflösung einer Gemeinde im Verhältnis zum Aufgabenentzug an strengeren verfassungsrechtlichen Grundsätzen mißt, einerseits und Heinrich Siedentopf, Zu den Grenzen neuer kommunalverfassungsrechtlicher Organisationsformen, Die Verwaltung Bd. 4 (1971), S. 279 (292), der auf den Unterschied zwischen Gebietsbestandsgarantie und Aufgabengarantie hinweist, die nicht einfach in ein Verhältnis "a majore ad minus" gesetzt werden können, andererseits.

11. Besondere Anforderungen an die Aufgabenumwandlung von einer bisher kommunalen in eine staatliche Aufgabe

Die Umwandlung von einer bisher kommunalen in eine staatliche Aufgabe oder die Verlagerung von Aufgaben, die zum Bestand der kommunalen Selbstverwaltung gehören, auf staatliche Behörden begegnet erhöhten verfassungsrechtlichen Zulässigkeitsanforderungen. Eine derartige Aufgabenumwandlung oder eine solche Verlagerung ist umso weniger zulässig, je näher die Aufgabe dem Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung steht (1418).

gabe bei der einzelnen Selbstverwaltungskörperschaft funktionsgerecht angesiedelt ist, desto größer sind die Anforderungen an das Gemeinwohl, die eine Aufgabenverlagerung an eine übergeordnete oder untergeordnete Selbstverwaltungsebene rechtfertigen. Je mehr die Aufgabe funktionale Bezüge zu einer anderen Ebene aufweist, desto geringer sind die Anforderungen an die Gemeinwohlgründe bei einer Aufgabenverlagerung an eine andere Ebene. Dabei kann nach Aufgaben mit örtlichem, überörtlichem, kreislichem, regionalem oder überregionalem Bezug differenziert werden.

14. Gebot einer aufgabengerechten Finanzausstattung

Wird eine neue Aufgabe auf einen Träger kommunaler Selbstverwaltung übertragen, so sind die dazu erforderlichen Finanzmittel durch den Gesetzgeber bereitzustellen. Dies gilt besonders für die Übertragung von staatlichen Auftragsangelegenheiten, für die entsprechende Zuschüsse zu gewähren sind (1419).

1419) Vgl. zu dem Zusammenhang zwischen Kompetenz und Finanzausstattung auch BVerwG, Urt. v. 22. 4. 1977 - 7 C 49/74 - BVerwGE 52, S. 339 (zum Teilhaberecht eines Hochschullehrers auf angemessene Grundausstattung zur Wahrnehmung der Aufgaben von Forschung und Lehre); vgl. auch Heinz Reiss, "Forderungen" der Landkreise?, StuGB 1977, S. 264 (265).

IV.

Abwägungsregeln für Eingriffe in die kommunale Eigenverantwortlichkeit

Auch für gesetzgeberische Reformmaßnahmen, mit denen ein Eingriff in die kommunale Eigenverantwortlichkeit verbunden ist, lassen sich Abwägungsregeln aufstellen, die der Gesetzgeber zu beachten hat.

1418) Vgl. auch StGH Ba.-Wü., Urt. v. 4. 6. 1976 - GR 3/75 - DÖV 1976, S. 599 (zum Flächennutzungsplan bei vereinbarter Verwaltungsgemeinschaft); Urt. v. 26. 6. 1975 - GR 28/74 - (Wurmberg), A.U., S. 19; Karl Linckelmann, Zum staatsrechtlichen Lehrbegriff der 'mittelbaren Staatsverwaltung', DÖV 1959, S. 561 (568); Klaus Meyer-Schwickerath, Die staatspolitische Funktion der kommunalen Selbstverwaltung, KSDLKT Bd. 2, 1974, S. 56 (58); vgl. zu den verschiedenen Modalitäten der Aufgabenumwandlung Jürgen Salzwedel, Kommunalrecht, 1964, S. 217 (S. 224); ablehnend Werner Ernst/Wolfgang Suderow, Die Zulässigkeit raumordnerischer Festlegungen für Gemeindeteile, 1976, S. 14, die eine Aufgabenumwandlung von kommunalen in staatliche Aufgaben mit den gleichen verfassungsrechtlichen Maßstäben messen wollen wie die Übertragung solcher Aufgaben an andere Selbstverwaltungsträger; vgl. auch Dietrich Jesch, Rechtsstellung und Aufgabenschutz der Gemeinden, DÖV 1960, S. 739 (740); Edzard Schmidt-Jortzig, Gutachten VB Rastede, 1975, S. 20; VB Rastede, 1974, S. 5.

Eine Verlagerung von Selbstverwaltungsaufgaben auf staatliche Behörden begegnet deshalb im Vergleich zu ihrer Übertragung auf andere Träger der kommunalen Selbstverwaltung erhöhten qualifizierten Anforderungen.

12. Grenzen der Kommunalisierung bisher staatlicher Aufgaben

Zwar ist der Gesetzgeber bei der Zuteilung staatlicher Aufgaben an die Gemeinden und Gemeindeverbände weitgehend frei. Er ist jedoch verpflichtet, eine Überlastung der Kommunen mit staatlichen Aufgaben zu vermeiden, und hat die Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden und Gemeindeverbände bei der Aufgabenübertragung ausreichend zu berücksichtigen. Die wichtigen staatlichen Aufgaben müssen in der staatlichen Verwaltung verbleiben, um Regierung und Parlament einen ausreichenden Einfluß auf die Wahrnehmung dieser Angelegenheiten zu sichern und eine Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament und des Parlamentes gegenüber dem Wählerwillen zu gewährleisten.

13. Grundsätze für die vertikale Aufgabenverlagerung zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden verschiedener Ebenen

Die Funktionalreform hat dazu beizutragen, daß eine funktionsgerechte Aufgabenwahrnehmung möglich ist. Für die Aufgabenverlagerung zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden verschiedener Ebenen (Heraufzonung oder Herunterzonung einer Aufgabe) ergibt sich daraus folgende Abwägungsregel: Je mehr die Auf-

1. Berücksichtigung der kommunalen Eigenverantwortlichkeit als abwägungserheblicher Belang

Wesentliches Kennzeichen jeder kommunalen Selbstverwaltung ist die eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung, die als durchgängiges Strukturprinzip sowohl für die Gemeinden als auch für Gemeindeverbände zum festen Bestandteil jeder kommunalen Selbstverwaltung gehört.

Die organisatorischen oder aufgabendefinierenden Regelungen sind deshalb so auszugestalten, daß den Trägern der kommunalen Selbstverwaltung ein möglichst großer Raum freier Entscheidungsverantwortung belassen bleibt. Auf diesen Gesichtspunkt ist umso mehr Rücksicht zu nehmen, je weiter sich die Regelung nach Qualität und Quantität auf den Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung zubewegt.

Verbindet der Gesetzgeber mit der Festlegung pflichtiger Selbstverwaltungsaufgaben detaillierte Durchführungsregelungen, so hat er dafür zu sorgen, daß durch Einräumung von Ermessensspielräumen den ausführenden Gemeinden und Gemeindeverbänden die Möglichkeit eigenverantwortlicher Regelung und Mitgestaltung verbleibt (1420).

1420) Vgl. dazu Wolfgang Brückner, Die Organisationsgewalt des Staates im kommunalen Bereich, 1974, S. 187; vgl. ferner Werner Weber, Selbstverwaltungskörperschaften in der Rechtsprechung des BVerfG, FG BVerfG, Bd. 2, 1976, S. 331 (339) mit Hinweis auf BVerfGE 21, S. 117 u. BVerfGE 22, S. 180.

Bei allen Maßnahmen der kommunalen Funktionalreform hat der Gesetzgeber daher die kommunale Eigenverantwortlichkeit als abwägungserheblichen Belang zu berücksichtigen.

2. Ansteigen der Gemeinwohlanforderungen mit zunehmendem Eingriff in die Eigenverantwortlichkeit

Da die Gemeinwohlanforderungen mit zunehmender Intensität des Eingriffs in die kommunale Selbstverwaltung ansteigen, unterliegen auch gesetzgeberische Neuregelungen im Bereich der kommunalen Eigenverantwortlichkeit diesem Prinzip. Deshalb sind an die Gründe des öffentlichen Wohls, die den Eingriff rechtfertigen, umso höhere Anforderungen zu stellen, je mehr die

Regelung die Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden und Gemeindeverbände beschneidet. Wird die kommunale Eigenverantwortlichkeit nur randlich berührt, so genügen zur Rechtfertigung dieser Maßnahme bereits geringe Gemeinwohlgründe. Wird dagegen die Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden und Gemeindeverbände - etwa durch eine umfassende Zweckmäßigkeitskontrolle - erheblich beeinträchtigt, sind an die Gründe des öffentlichen Wohls, die eine derartige Maßnahme rechtfertigen, hohe Anforderungen zu stellen.

3. Abbau von staatlichen Mitwirkungsvorbehalten

Zur Sicherung eines kommunalen Freiraums sind staatliche Reglementierungen abzubauen (1421).

1421) Vgl. die Nachw. in Fnte. 881.

Besonders die staatlichen Mitwirkungs-, Genehmigungs-, Kontroll-, Aufsichts- und Sanktionsvorbehalte sind deshalb auf das unbedingt notwendige Maß zu reduzieren (1422).

1422) Vgl. dazu die Nachw. in Fnte. 894.

Neue staatliche Mitwirkungsvorbehalte dürfen vom Gesetzgeber nur eingeführt werden, wenn dafür wichtige Gründe erkennbar sind, wobei die Qualitätsanforderungen an die Gründe des öffentlichen Wohls steigen, je einschneidender sich der staatliche Mitwirkungsvorbehalt für eine eigenverantwortliche kommunale Selbstverwaltung auswirkt.

V.

Gesamtbetrachtung durch Kumulation und Kompensation

Die einzelnen gesetzgeberischen Regelungen dürfen nicht losgelöst voneinander beurteilt werden. Sie sind vielmehr in eine Gesamtbetrachtung einzustellen und in ihrem Zusammenwirken an der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie zu messen.

1. Gebot der kumulativen Beurteilung

Werden mehrere Aufgaben einem Träger der kommunalen Selbstverwaltung entzogen oder erfolgen mehrere Eingriffe in die kommunale Eigenverantwortlichkeit, so sind diese gesetzlichen Regelungen in ihrer Gesamtauswirkung an den Gründen des öffentlichen Wohls zu messen. Bei dieser verfassungsrechtlich gebotenen Gesamtbetrachtung kann ein Entzug mehrerer - für sich genommen - zum Randbereich der kommunalen Selbstverwaltung gehörenden Aufgaben den Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung verletzen. Auch mehrere Eingriffe in die kommunale Eigenverantwortlichkeit, die - isoliert betrachtet - mit Gründen des öffentlichen Wohls zu rechtfertigen wären, können in ihrer Summierung gegen die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG verstoßen.

2. Möglichkeiten und Grenzen der Kompensation durch Übertragung anderer Aufgaben

In die verfassungsrechtlich gebotene Gesamtbilanz, bei der die Eingriffe in den kommunalen Aufgabenbestand und in die Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden und Gemeindeverbände im Zusammenhang beurteilt werden müssen, sind auch gesetzgeberische Maßnahmen einzustellen, durch die den Trägern kommunaler Selbstverwaltung andere wesentliche Aufgaben zugeteilt werden. Durch eine derartige Übertragung kann eine Kompensation gesetzgeberischer Eingriffe erfolgen, wenn die neu zugewiesenen Aufgaben im Blick auf den Schutzgehalt der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie ein gleichwertiges Äquivalent für die entzogenen kommunalen Angelegenheiten darstellen (1423).

1423) Vgl. dazu auch BVerfG, B. v. 24. 6. 1969 - 2 BvR 446/64 - (Beteiligung einer Gemeinde an einem Schulzweckverband), BVerfGE 26, S. 228 (244).

3. Möglichkeiten und Grenzen der Kompensation durch Beteiligungsrechte

Der Entzug bisher eigenverantwortlich wahrgenommener kommunaler Aufgaben kann durch Gewährung von Mitwirkungsrechten an höherstufigen Entscheidungen ausgeglichen werden, wenn die Mitwirkungsmöglichkeit einen vergleichbaren Ersatz für den

Aufgabenentzug bedeutet. Dabei ist nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zwischen den verschiedenen abgestuften Mitentscheidungs- und Mitwirkungsrechten und dem Gewicht des Aufgabenentzuges abzuwägen. Je wichtiger und bedeutsamer die entzogenen Aufgaben sind, umso höhere Anforderungen sind an die als Ausgleich gewährten Mitwirkungsrechte zu stellen. Während der Gesetzgeber den Entzug weniger wichtiger und bedeutsamer Aufgaben im Randbereich der kommunalen Selbstverwaltung bereits durch Anhörungsrechte ausreichend kompensieren kann, ist ein qualitativ gleichwertiger Ausgleich umso schwieriger, je mehr der gesetzgeberische Eingriff den Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben berührt (1424).

1424) Vgl. StGH Ba.-Wü., Urt.v.4.6.1976 - GR 3/75 - ESVGH 26, S. 129 = DÖV 1976,S.599; Willi Blümel, VVDStRL Bd. 36 (1978), S.171 (245); Wolfgang Brückner, Die Organisationsgewalt des Staates im kommunalen Bereich, 1974,S. 182; Werner Ernst, Grundfragen des Städtebaurechts, Die Verwaltung, Bd.7 (1974),S.101 (105); Volkmar Götz, FS Werner Weber, 1974, S.979 (993); Theodor Maunz, Buchbesprechung zu Rüdiger Voigt, BayVBl. 1977,S.222(223); Theodor Maunz/Günter Dürig/Roman Herzog/Rupert Scholz, Art. 28 GG Rdn. 64; Rupert Scholz, Neuere Entwicklungen im Gemeindewirtschaftsrecht, DÖV 1976, S. 441 (444 m.w.Nachw.); Heinrich Siedentopf, Stellungnahme VB Rastede, 1975, S.31; ders., Gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie im Verhältnis zur Raumordnung und Landesplanung, 1977, S. 12, 49; Konrad Ullrich, Zur Fehlerhaftigkeit des sog. funktionalen Selbstverwaltungsverständnisses, StuGB 1977,S.102(111).

Wird den Gemeinden etwa die Flächennutzungsplanung, die dem Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung nahesteht, entzogen, so sind an die als Kompensation gewährten Mitentscheidungsrechte hohe Anforderungen zu stellen (1425).

1425) Vgl. dazu StGH Ba.-Wü., Urt. v. 8. 5. 1976 - GR 2, 8/75 - (Bräunlingen/Baden u. Hüfingen), ESVGH 26, S. 1 = DÖV 1976, S. 595 (597) = NJW 1976, S. 2205; Eberhard Schmidt-Aßmann, Der Aufbau der Kreisplanung in Stufen, DVBl. 1975, S. 4 (9); Heinrich Siedentopf, Gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie im Verhältnis zur Raumordnung und Landesplanung, 1977, S. 44; Klaus Stern/Joachim Burmeister, Die Verfassungsmäßigkeit eines landesrechtlichen Planungsgebotes für Gemeinden, 1975, S. 16 m.w.Nachw. in Fnte. 21; Walter Unger, Möglichkeiten und Erfahrungen großräumiger Flächennutzungsplanung, 1977, S. 32 (37, 38); vgl. auch § 4 Abs. 2 BBauG: "Kommt ein Planungszusammenschluß nach Abs. 1 nicht zustande, so können die Beteiligten auf Antrag eines Planungsträgers zu einem Planungsverband zusammengeschlossen werden, wenn dies zum Wohl der Allgemeinheit dringend geboten ist. Ist der Zusammenschluß

aus Gründen der Raumordnung und Landesplanung geboten, kann den Antrag auch die für die Landesplanung nach Landesrecht zuständige Stelle stellen". Den Gemeinden wird in diesem Fall durch § 4 Abs. 9 BBauG ein Anhörungsrecht eingeräumt, wobei die vom Planungsverband nicht berücksichtigten Anregungen und Bedenken der höheren Verwaltungsbehörde mitzuteilen sind.

Greift der Gesetzgeber in den Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung ein, so ist eine Kompensation durch Zuteilung anderer Aufgaben oder durch Einräumung von Mitwirkungsrechten nicht möglich.

4. Pflicht zum stufenweisen Vorgehen

Der Gesetzgeber ist nach dem Verhältnismäßigkeitsprinzip verpflichtet, in Stufen vorzugehen und die gemessen an der Eingriffsintensität nächsthöhere Stufe nur zu betreten, wenn die niedrigere Stufe nicht ausreicht, um die gesetzgeberischen Ziele zu erfüllen.

So hat er zunächst zu fragen, ob nicht eine Regelung im rein staatlichen Bereich ausreicht, sodann zu untersuchen, ob eine Maßnahme im kondominalen Bereich genügt und erst im Anschluß daran Regelungen vorzusehen, die den Randbereich der kommunalen Selbstverwaltung bzw. deren Kern berühren. Dieser Grundsatz gilt sowohl für die Aufgabenreform als auch für die Neuregelung der kommunalen Eigenverantwortlichkeit. Deshalb ist der Gesetzgeber verfassungsrechtlich verpflichtet, zunächst zu untersuchen, ob nicht eine allgemeine Berichts- und Unterrichtungspflicht ausreicht, um eine sachgerechte Aufgabenwahrnehmung zu gewährleisten. Sodann hat er zu fragen, ob nicht eine Rechtmäßigkeitskontrolle eine ausreichende Sicherheit für einen gleichmäßigen und gesetzeskonformen Aufgabenvollzug bietet. Erst wenn diese Maßnahmen nicht ausreichen, darf der Gesetzgeber eine beschränkte Zweckmäßigkeitsaufsicht (Sonderaufsicht) vorsehen. Dabei haben die Anforderungen an die Gründe des öffentlichen Wohls ebenfalls steigende Tendenz, je mehr sich der gesetzgeberische Eingriff auf den Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung zubewegt (1426).

1426) Vgl. dazu auch Günter Püttner, Stellungnahme VB Rastede, 1975, S. 17; Edzard Schmidt-Jortzig, Gutachten VB Rastede, 1975, S. 21 f; Konrad Ullrich, Studie VB Rastede, 1974, S. 25.

VI.

Abwägungsregeln für die Funktionalreform auf Kreisebene

Spezielle Abwägungsregeln lassen sich auch für die kommunale Funktionalreform auf der Ebene der Gemeinden, der Kreise und der übrigen Gemeindeverbände aufstellen. Bei kommunalen Funktionalreformen auf Gemeindeebene steht die Neuverteilung der Aufgaben zwischen Gemeinden und Kreisen im Mittelpunkt. Dabei sind folgende Abwägungsregeln zu beachten:

1. Berücksichtigung der gemeindlichen Allzuständigkeit als abwägungserheblichen Belang

   Bei allen Aufgabenverteilungen hat der Gesetzgeber die gemeindliche Allzuständigkeit für alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft als abwägungserheblichen Belang zu berücksichtigen und darauf hinzuwirken, daß der Bestand an gemeindlichen Aufgaben gesichert und weiter gefestigt wird.

2. Schutz der Aufgaben mit Ortsbezug vor einer Verlagerung in höhere Ebenen

   Je mehr die Aufgabe im örtlichen Bereich wurzelt, desto gewichtiger müssen die Gemeinwohlgründe sein, die eine Aufgabenverlagerung in eine höhere kommunale Ebene rechtfertigen. Je mehr die Aufgabe überörtliche Bezüge hat, desto geringere Anforderungen sind an die Gründe für die Aufgabenverlagerung zu stellen (1426 a).

   1426a) Vgl. zu den Aufgaben der kreisangehörigen Gemeinden Werner Figgen, Der soziale Auftrag des kreisangehörigen Raumes, StuGR 1973, S.149; Ingo-Endrick Lankau, Zur Lage der Städte, StuGB 1976, S. 112; G.W. Staak, Selbstverständnis, StuGB 1976, S.133; Werner Weber, Die kreisangehörige Stadt, Göttingen 1964; Weiss, Der kreisangehörige Raum nach der Gebietsreform, StuGB 1976, S.270.

3. Gemeindliche Kooperation vor Aufgabenentzug

   Bevor eine gemeindliche Aufgabe den Kreisen oder anderen Gemeindeverbänden übertragen wird, hat der Gesetzgeber zu prüfen, ob nicht eine Zusammenarbeit von Gemeinden eine sachgerechte Aufgabenwahrnehmung gewährleisten kann. Erst wenn die Prüfung ergibt, daß eine Kooperation mehrerer Gemeinden nicht ausreicht, dürfen die ortsbezogenen Aufgaben auf eine höhere kommunale Ebene verlagert werden. Dies ergibt sich aus dem Erforderlichkeitsgrundsatz und aus dem Gebot zum stufenweisen Vorgehen, dem der Gesetzgeber bei Aufgabenverlagerungen unterliegt.

4. Ausprägungen der Abwägungsregeln an Beispielen

Die Abwägungsregeln für die Funktionalreform auf Gemeindeebene können Orientierungshilfe für die Kernprobleme leisten, vor deren Lösung der Gesetzgeber gerade bei der Kompetenzaufteilung zwischen Gemeinden und Kreisen steht.

4.1 Keine Kreisentwicklungsplanung mit umfassender externer Bindungswirkung für die Gemeinden

Ein wichtiger Teilbereich der Funktionalreform auf Gemeindeebene wird durch die Erörterungen um die Einführung einer Kreisentwicklungsplanung bestimmt (1427).

1427) Vgl. dazu Günther Baldauf, Regionalplanerische Kreisentwicklungsplanung, Kommunalwirtschaft 1974, S. 367; Bayerischer Städteverband, Funktionalreform, BayBgm. 1974, S. 505; Hans Albert Berkenhoff, Die kreisangehörigen Städte und Gemeinden, StuGB 1974, S. 157 (161); ders., Rivalität oder Subsidiarität im kreisangehörigen Raum?, StuGB 1975, S. 118; Hans-Joachim Beyer, Grundsätze zur Kreisentwicklung, Der Städtebund 1967, S. 181; Willi Blümel, VVDStRL Bd. 36 (1971), S. 171 (243 m.w.Nachw. in Fnte. 356); vgl. auch ders., Leitsätze zu den Beratungsgegenständen, DÖV 1977, S. 781; Carl-August Conrad/Horst-Dieter Marheineke, Kreisentwicklungsplanung in Schl.-H., 1976, S. 1 ff mit Besprechung der Landkreis 1978, S. 39; Deutscher Landkreistag, Grundsätze zur Funktionalreform, Der Landkreis 1974, S. 218 (226); Rüdiger Göb/Eberhard Laux/Jürgen Salzwedel/Rüdiger Breuer, Kreisentwicklungsplanung, 1974, S. 28, 37, 41, 42, 43, 51, 57, 59, 61, 83, 84; Gerd Graf, Gedanken zum Thema 'Kreisentwicklungsplanung', LSDStT H. 31, 1975, S. 71 (73); Hans-Jürgen von der Heide, Kreisentwicklungsplanung, Der Landkreis 1974, S. 252; ders., Kreisentwicklungsplanung, Der Landkreis 1978, S. 19; Hans-Jürgen von der Heide/Ulrich Neumann, Die Kreise in der Raumplanung, Der Landkreis 1976, S. 301 (302 m.w.Nachw. in Fnte. 9); Burkhard Hirsch, Regierungserklärung zur Funktionalreform, Eildienst LKT NW 1976, S. 25 (27, 28); Hoffmann, Die schleichende Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltung, StuGB 1977, S. 132 (135), der sich für ein Modell einer "Kreis-Regionalplanung" einsetzt; Franz-Ludwig Knemeyer, Hat die kommunale Selbstverwaltung noch eine Chance?, BayBgm. 1976, S. 22; Heinz Köstering, Ziele, Konzepte und Grenzen einer Funktionalreform in NW, SKV 1977, S. 193 (199); Hans Koschnick, Die Stellung der Gemeinden, StuGR 1976, S. 220; Kreisentwicklungsplanung in Bayern, Der Landkreis 1976, S. 307; Ingo Endrick Lankau, Zur Lage der Städte und Gemeinden im kreisangehörigen Raum, StuGB 1976, S. 112 (114); Eberhard Laux, Der Kreis, Bd. 1, 1972, S. 93 (126); Adalbert Leidinger, Aktuelle Probleme der Kommunalpolitik, Eildienst LKT NW 1975, S. 66 (68);

Wilhelm Loschelder, Besprechung zu Wolfgang Roters, DÖV 1976, S. 500 (501); Bruno Merk, Gedanken zur Funktionalreform in Bayern, KPBl. 1974, S. 233; Albert von Mutius, Verfassungsrechtliche Vorgaben, StuGB 1977, S. 167; Vorstand des Nds. Gemeindetages, Die niedersächsische Gemeinde 1975, S. 65 (66); NW Städte- und Gemeindebund, Zur Funktionalreform, StuGR 1976, S. 111; Ernst Pappermann, Zur Problematik der Kreisentwicklungsplanung, DÖV 1973, S. 505 m.w.Nachw. in Fnten.2 - 6; Ernst Pappermann/Wolfgang Roters/Emil Vesper, Maßstäbe für die Funktionalreform im Kreis, 1976, S. 61, 91, 96; Kreiszuständigkeitsbericht, Eildienst LKT NW 1975, S. 79 (81), der auf den Münster/Hamm-Gesetzentwurf der Landesregierung NW, S. 648 hinweist; Günter Püttner/Franz Schneider, Stadtentwicklungsplanung und Kreisentwicklungsplanung, 1974, S. 1 ff; Erich Rehn, Die Funktionalreform als Fortsetzung der Gebietsreform, StuGR 1975, S. 404 (406); ders., Kritische Bemerkungen zum Kreisstufenbericht, StuGB 1977, S. 98 (99); Heinz Reiss, Landkreise und kreisangehörige Städte und Gemeinden nach der Gebietsreform in Nds., StuGB 1978, S. 41 (43); Fritz Rietdorf, Kreisentwicklungsplanung in NW, DÖV 1975, S. 191; Erwin Schleberger, Funktionalreform auf der Kreisebene, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 241 (247); Eberhard Schmidt-Aßmann, Der Aufbau der Kreisplanung in Stufen, DVBl. 1975, S. 4 (7); Gerd Schmidt-Eichstaedt, Stichwort 'Kreisentwicklungsplanung', DÖV 1975, S. 552 m.w.Nachw. in Fnte. 2; Günter Seele, Aktuelle Abgrenzungsprobleme zwischen Kreisaufgaben und Gemeindeaufgaben, Der Landkreis 1976, S. 369; Heinrich Siedentopf, Leistungs- und Gestaltungsauftrag der Kreise, Der Landkreis 1974, S. 352 (356); ders., Stand und Zukunft der gemeindlichen Selbstverwaltung, StuGB 1975, S. 272 (276); ders., Gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie im Verhältnis zur Raumordnung und Landesplanung, 1977, S. 25; Frido Wagener, System einer integrierten Entwicklungsplanung, 1974, S. 129 (143, 164); ders., Die Kreise nach der Gebietsreform, Der Landkreis 1975, S. 457; ders., Zur zukünftigen Aufgabenstellung und Bedeutung der Kreise, DÖV 1976, S. 253 (260 m.w.Nachw. in Fnte. 29); ders., Die rheinland-pfälzischen Landkreise im Gefüge der Gesamtverwaltung, Der Landkreis 1977, S. 13 (19); Rolf Wiese, Zur Entwicklungsplanung im Kreis, Der Städtetag 1975, S. 536; ders., Probleme der Funktionalreform im Kreis, SKV 1975, S. 226 (228).

Die Vorstellungen reichen dabei von einer nur auf die Kreiseinrichtungen bezogenen Kreisplanung mit ausschließlich interner Bindungswirkung für den Kreis bis zu einer auch die Gemeindeeinrichtungen umfassenden übergreifenden Kreisentwicklungsplanung mit Bindungswirkung sowohl für die staatlichen Verwaltungsbehörden als auch für die kreisangehörigen Gemeinden (1428).

1428) Vgl. dazu die Nachw. in Fnte. 1427.

Zwischen diesen beiden Extrempositionen werden zahlreiche Übergangsmodelle angeboten, zu denen auch die in Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein verwirklichten Lösungen gehören, die zwar keine umfassende rechtliche Bindungswirkung für die kreisangehörigen Gemeinden enthalten aber über die Ausrichtung von Förderungsmaßnahmen an der Kreisentwicklungsplanung eine erhebliche faktische Bindung ausüben (1429).

1429) Vgl. zur Kreisentwicklungsplanung in diesen beiden Ländern für Ba.-Wü.: Zweites Gesetz zur Verwaltungsreform (Regionalverbandsgesetz) v. 26. 7. 1971 (GVBl. S. 336) und für Schl.-H.: Landesplanungsgesetz Schl.-H. v. 13. 4. 1971 (GVOBl. S. 152). Eine Darstellung und Bewertung dieser Kreisentwicklungsplanungen enthalten Carl-August Conrad/Horst Dieter Marheineke, Kreisentwicklungsplanung in Schl.-H., 1976, S. 1 ff; Hans-Jürgen von der Heide, Kreisentwicklungsplanung, Der Landkreis 1978, S. 19, s. dort auch zu Erfahrungen mit der Kreisentwicklungsplanung in der Praxis (S. 20); Eberhard Laux, Der Kreis, Bd. 1, 1972, S. 93 (128); Erich Rehn, Kritische Bemerkungen zum Kreisstufenbericht, StuGB 1977, S. 98 (99); Eberhard Schmidt-Aßmann, Der Ausbau der Kreisplanung in Stufen, DVBl. 1975, S. 4 (7); Frido Wagener, System einer integrierten Entwicklungsplanung, 1974, S. 129 (143). In Nds. ist den Kreisen die Regionalplanung übertragen worden, vgl. dazu neben den Nachw. in Fnte. 1040 Hans-Jürgen von der Heide, Kreisentwicklungsplanung, Der Landkreis 1978, S. 19 (22); Heinz Reiss, Landkreise und kreisangehörige Städte und Gemeinden nach der Gebietsreform in Nds., StuGB 1978, S. 41 (43); Heinrich Siedentopf, Gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie im Verhältnis zur Raumordnung und Landesplanung, 1977, S. 25.

Während die reinintern wirkenden, nur auf die eigenen Kreiseinrichtungen bezogenen Kreisplanungen verfassungsrechtlich unbedenklich sind, werden die Anforderungen an die Gründe des Gemeinwohls umso höher, je mehr die Kreisentwicklungsplanung verbindliche Vorgaben für die gemeindliche Planung enthält und je gravierender dadurch in die gemeindliche Planungshoheit eingegriffen wird.

Eine extern verbindliche, die gemeindlichen Planungen umfassend determinierende Kreisentwicklungsplanung könnte nur durch Gemeinwohlgründe von höchster Dignität gerechtfertigt werden, die schwer erkennbar sind (1430).

1430) Vgl. zur verfassungsrechtlichen Einschätzung der Kreisentwicklungsplanung die Nachw. in Fnte.1427.

4.2 Abfallbeseitigung auf Kreisebene?

Unterschiedliche Vorstellungen haben sich zur Aufgabenverteilung im Bereich der Abfallbeseitigung entwickelt. Während in Niedersachsen die gesamte Abfallbeseitigung zur Kreisaufgabe erklärt wurde, kam es in Nordrhein-Westfalen zu einer gespaltenen Zuständigkeit für die Abfallbeseitigung (1431).

1431) Vgl. dazu Hans Albert Berkenhoff, Rivalität oder Subsidiarität im kreisangehörigen Raum, StuGB 1975, S. 118 (122); Heinz Reiss, Funktionalreform in Nds., Tagungsbericht DIfU 1977, S. 81 (92); Günter Seele, Aktuelle Abgrenzungsprobleme zwischen Kreisaufgaben und Gemeindeaufgaben, Der Landkreis 1976, S. 369 (370).

Die kreisangehörigen Städte und Gemeinden behielten die Aufgabe des Abfallsammelns und des Abfalltransports. Die Kreise erhielten die Zuständigkeit für Ablagerung, Kompostierung und Verbrennung (1432).

1432) Vgl. dazu Hans Albert Berkenhoff, StuGB 1975, S. 118 (122), der diese gespaltene Zuständigkeit für die Abfallbeseitigung als "Schitzo-Müll" bezeichnet hat.

Die Übertragung dieser Aufgaben auf die kreisliche Ebene, die - jedenfalls auch - einen bedeutsamen örtlichen Bezug haben, kann nur mit wichtigen Gemeinwohlgründen gerechtfertigt werden (1433).

1433) Vgl. dazu StGH Ba.-Wü., Urt. v. 24. 3. 1977 - GR 5, 6/76 - BWVPr. 1978, S. 33; Volkmar Götz, Rechtsgutachten GrRH, 1977, S. 57 (s. dort auch zur Planungskompetenz der regionalen Gemeindeverbände und der staatlichen Mittelinstanz für Abfallbeseitigungsanlagen; vgl. zur Abfallbeseitigung auch Hans-Jürgen von der Heide, Abfallbeseitigung durch die Landkreise, Der Städtetag 1974, S. 439; Dieter Licht, Die Aufgaben der kreisangehörigen Städte und Gemeinden im Rahmen der Abfallgesetzgebung, Der Städtetag 1974, S. 436; ders., Ver- und Entsorgung - wessen Aufgabe?, StuGB 1976, S. 17; ders., Die Aufgaben der kreisangehörigen Städte und Gemeinden im Rammen der Abfallbeseitigungsgesetzgebung, StuGR 1976, S. 23 (26); Niedersächsischer Gemeindetag, Die niedersächsische Gemeinde 1975, S. 65 (66); Heinz Reiss, Funktionalreform in Nds., Tagungsbericht DIfU 1977, S. 81 (92); Heinrich Scholler/Siegfried Broß, Wahl der Organisationsform zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben, BayVBl. 1978, S. 7; Günter Seele,

Aktuelle Abgrenzungsprobleme zwischen Kreisaufgaben und Gemeindeaufgaben, Der Landkreis 1976, S. 369 (370). Zwischen der Gemeinde Rastede und dem Land Niedersachsen war vor dem VBerfG eine Verfassungsbeschwerde anhängig, die sich gegen die Aufgabenverteilung im Bereich der Abfallbeseitigung in Nds. richtete. Das BVerfG hat die Verfassungsbeschwerde durch Beschluß nicht angenommen und die Beschwerdeführerin zunächst auf den Klageweg vor den Verwaltungsgerichten verwiesen, vgl. dazu Edzard Schmidt-Jortzig, Judizielle Einschränkungen der Kommunalverfassungsbeschwerde, SKV 1976, S. 365.

Liegen anerkennenswerte, überörtliche Interessen für eine Aufgabenverlagerung auf die Kreisebene vor, so hat der Gesetzgeber zu prüfen, ob nicht eine sachgerechte Aufgabenteilung möglich ist und damit ein Modell verwirklicht werden kann, wie es in Nordrhein-Westfalen Gesetz geworden ist. Die vollständige Übertragung der gesamten Abfallbeseitigung auf die Kreisebene, wie sie in Niedersachsen durchgeführt worden ist, begegnet deshalb erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken, die nur durch Gemeinwohlgründe von erheblichem Dringlichkeitsgrad ausgeräumt werden können.

4.3 Schulträgerschaft auf Kreisebene?

Dieselben Überlegungen ergeben sich für die Aufgabenverteilung zwischen Gemeinden und Kreisen im Bereich der Trägerschaft für Allgemeinbildende Schulen. Je mehr die schulischen Einrichtungen örtlichen Bezug haben, desto höhere Anforderungen sind an die Verlagerung der Schulträgerschaft auf die Kreisebene zu stellen. Dabei sind Einzugsbereich und Bedeutung der jeweiligen schulischen Einrichtung zu berücksichtigen. Die gemeindliche Trägerschaft für eine Grundschule ist daher mit einem größeren verfassungsrechtlichen Schutz ausgestattet als die Trägerschaft für ein Gymnasium, wobei wiederum zwischen Sekundarstufe I (1434)

1434) Größerer verfassungsrechtlicher Schutz.

und Sekundarstufe II (1435) zu unterscheiden ist.

1435) Geringer verfassungsrechtlicher Schutz; vgl. zur Schulträgerschaft BVerwG, Urt. v. 14. 6. 1977 - VII B 71/77 - DÖV 1977, S. 754 (zur Beeinträchtigung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie durch zwangsweisen Abschluß einer Schulvereinbarung); Heinz Reiss, Funktionalreform in Nds., Tagungsbericht DIfU 1977, S. 81 (91), der die

Regelung der weiterführenden Schulträgerschaft verfassungsrechtlich behandelt; Edzard Schmidt-Jortzig, Gutachten VB Rastede, 1975, S. 25; Günter Seele, Aktuelle Abgrenzungsprobleme zwischen Kreisaufgaben und Gemeindeaufgaben, Der Landkreis 1976, S. 369 (370); Heinrich Siedentopf, Stellungnahme VB Rastede, 1975, S. 48; VB Rastede, 1974, S. 1 ff.

4.4 Gebot sachgerechter Differenzierung vor einheitlichem Aufgabenentzug

Der Gesetzgeber hat den bestehenden Unterschieden in der Leistungsfähigkeit, die auch nach der kommunalen Gebietsreform besonders im kreisangehörigen Raum geblieben sind, Rechnung zu tragen. Sind daher einige Gemeinden mit Rücksicht auf ihre Einwohnerzahl und ihre Veranstaltungskraft in der Lage, eine sachgerechte Aufgabenerledigung zu gewährleisten, während andere weniger einwohnerstarke und leistungskräftige kreisangehörige Gemeinden diese Gewähr nicht bieten, so ist der Gesetzgeber zu einer sachgerechten Differenzierung verpflichtet, wobei er den größeren Gemeinden die Aufgaben zu belassen hat und nur für die kleineren Gemeinden eine Aufgabenübertragung an den Kreis vorsehen darf. Auch die Einräumung einer Sonderstellung für einzelne kreisangehörige Gemeinden kann - wenn sie nach sachgerechten, allgemeinverbindlichen Kriterien erfolgt - einen Beitrag zu der gebotenen Differenzierung leisten (1436).

1436) Vgl. zur Sonderstellung kreisangehöriger Städte Deutscher Landkreistag, Aktuelle Probleme der Verwaltungs- und Funktionalreform, Der Landkreis 1975, S. 465 (466); Hans Albert Berkenhoff, Die kreisangehörige Stadt, Der Städtebund 1970, S. 117; Hans-Heinrich Eilers, Kommunalrechtliche Sonderstellung kreisangehöriger Mittelstädte, 1968, S. 1 ff; Ivo W. Holzinger, Rückkreisung auf Große Kreisstadt, BayVBl. 1973, S. 285; Kreisstufenbericht, Der Landkreis 1976, S. 278 (280); Ernst Pappermann, Zum Problem der Sonderstellung größerer Städte im Kreis, VerwArch. Bd. 65 (1974), S. 163; Erich Rehn, Kritische Bemerkungen zum "Kreisstufenbericht", StuGB 1977, S. 98 (101), der sich für die Berücksichtigung der Sonderstellung größerer kreisangehöriger Städte ausspricht; Günter Seele, Aktuelle Abgrenzungsprobleme zwischen Kreisaufgaben und Gemeindeaufgaben, Der Landkreis 1976, S. 369; Werner Weber, Probleme der Verwaltungs- und Gebietsreform, 1969, S. 12, der einen mittelstädtischen Sonderstatus bei einem Einwohnerrichtwert um 40.000 E ansetzt; Rolf Wiese, Die großen kreisangehörigen Städte in der Funktionalreform, NSDStT H. 31,

1975, S. 79 (80, 83, 88). Vgl. zu Einwohnerschwellwerten im kreisangehörigen Raum auch Heinz Köstering, Das gestufte Aufgabenmodell für kreisangehörige Gemeinden in NW, Verwaltungsrundschau 1978, S. 117; Erich Rehn, Funktionalreform vor glücklichem Abschluß?, StuGR 1978, S. 162; SGK, Funktionalreform in NW, 1976 sowie die Nachw. in Fnte. 1301.

VII.

Abwägungsregeln für die kommunale Funktionalreform auf Kreisebene

Die besonderen Abwägungsregeln für eine Aufgabenneuverteilung auf Kreisebene nehmen ihren Ausgangspunkt von den Aufgaben und Funktionen, die den Kreisen im gestuften Aufbau der Selbstverwaltungskörperschaften zukommen.

Art. 28 Abs. 2 GG gewährt den Kreisen - im Gegensatz zu den Gemeinden - keine Allzuständigkeit (1437).

1437) Vgl. dazu Gerd Schmidt-Eichstaedt, Stichwort 'Kreisentwicklungsplanung', DÖV 1975, S. 552 (553); Heinrich Siedentopf, Leistungs- und Gestaltungsauftrag der Kreise unter dem GG, Der Landkreis 1974, S. 352 (353); ders., Die Kreise vor einem neuen Leistungs- und Gestaltungsauftrag?, DVBl. 1975, S. (17); Frido Wagener, Die Städte im Landkreis, 1955, S. 250; Werner Weber, Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, 1967, S. 40; a.A. Walter Cantner, Verfassungsrecht der Landkreise, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 409 (418); der von einer Vermutung der Allzuständigkeit der Kreise ausgeht; vgl. auch Ernst Pappermann/Wolfgang Roters/Emil Vesper, Maßstäbe für die Funktionalreform im Kreis, 1976, S. 19; Günter Seele, Kreisaufgaben, Der Landkreis 1976, S. 285(286), der ebenfalls von einer - gesetzlich widerlegbaren - Vermutung der Allzuständigkeit der Kreise für alle ortsbezogenen die gemeindliche Leistungsfähigkeit überschreitenden Aufgaben ausgeht; Werner Thieme, Fortentwicklung des kommunalen Rechts, Die demokratische Gemeinde 1975, S. 561 (562). Die Allzuständigkeit der Kreise kann jedoch durch Landesverfassungsrecht begründet werden, vgl. Art. 78 Abs. 2 Verf NW: "Die Gemeinden und Gemeindeverbände sind in ihrem Gebiet die alleinigen Träger der öffentlichen Verwaltung, sow die Gesetze nichts anderes vorschreiben."

Die Aufgabenzuweisung erfolgt vielmehr durch den Gesetzgeber, der den Kreisen einen Funktionskern herkömmlicher Kreisaufgaben ben (1438)

1438) Vgl. dazu Hans Albert Berkenhoff, Die kreisangehörigen Städte und Gemeinden in ihrem Verhältnis zum Kreis, StuGB 1974, S. 157 (159); Rötger Gross, Die Gemeinden nach der Gebietsreform, Die niedersächsische Gemeinde 1975, S. 68 (70); Burkhard Hirsch, Ansprache bei der Landkreisversammlung 1975, Eildienst LKT NW 1975, S.225 mit einem Hinweis auf die Programmpunkte der Landesregierung NW für die Funktionalreform auf Kreisebene: Eingliederung der staatlichen Sonderbehörden in die Kreisstufe, Neuordnung der Schulaufsicht, Neuregelung der Polizeiorganisation, keine Kreisentwicklungsplanung, Übernahme von Aufgaben aus der Mittelinstanz, Verhältnis Kreis/kreisangehörige Gemeinden; ders., Zur Funktionalreform, StuGR 1976, S. 395 (398); Erhard Meichsner, Entwicklungstendenzen bei den Einrichtungen und Aufgaben der Kreise, Der Landkreis 1974, S. 235; Ernst Pappermann, Die nw Kreise in der Funktionalreform, FS Lothar Voit, 1976, S. 131 (141); ders., Funktionalreform auf der Kreisebene, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 213; Günter Püttner, Die Funktionen der Kreise im sozialen Rechtsstaat, FS Lothar Voit, 1976, S. 115 (119) mit einer Darstellung der Kreisaufgaben; ders., Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, DÖV 1977, S. 472 (473); Erich Rehn, Die Funktionalreform als Fortsetzung der Gebietsreform, StuGR 1975, S. 404 (405); ders., Funktionalreform auf der Kreisebene, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 227 (238); Erwin Schleberger, Die Funktion der Kreise nach der kommunalen Gebietsreform, NSDStT H. 31 (1975), S. 97 (109) mit einem Katalog der Kreisaufgaben; Günter Seele, Kreisaufgaben, Der Landkreis 1976, S. 285 (292); Werner Weber, Raumordnung und Verwaltungsgliederung, Der Gemeinderat 1965, S. 242 (243) mit dem Hinweis auf die Aufgabenkonzentration bei den Kreisen.

zu übertragen hat.

1. Berücksichtigung der Doppelfunktion der Kreise

Bei einer Aufgabenneuverteilung auf Kreisebene hat der Gesetzgeber die Doppelfunktion der Kreise zu berücksichtigen, die einerseits kommunale Gebietskörperschaften und Gemeindeverbände, andererseits Bezirke der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde sind (1439).

1439) Vgl. zu dieser Doppelfunktion Fritz-Achim Baumann, Die allgemeine untere staatliche Verwaltungsbehörde im Landkreis, 1967, S. 1 ff; Hans Albert Berkenhoff, Rivalität oder Subsidiarität im kreisangehörigen Raum?, StuGB 1975, S. 118 (122); Walter Cantner, Verfassungsrecht der Landkreise, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 409 (415);

Hans Walter Conrady, Der Kreis, Der Landkreis 1973, S. 76; Hans-Günther Dehe, Der Kreis in unserer Zeit, SKV 1972, S. 314 (316); Dierk Freudenberg, Mittelbare und unmittelbare Wahl, 1970, S. 134; Karl Maria Hettlage, Die künftige Stellung und Ausstattung der Landkreise, Der Volkswirt 1961, H. 1, S. 99; Burkhard Hirsch, Verwaltung, Eildienst LKT NW 1977, S. 199 (202); Gerhard Isbary, Gibt es einen Durchschnittskreis?, Der Landkreis 1966, S. 405; ders., Grundfragen der Raumordnung und Landesentwicklung, 1968, S. 29; Eberhard Laux, Der Kreis, Bd. 1, 1972, S. 93 (94); Adalbert Leidinger, Vier Rechtswahrheiten über den Kreis?, Die demokratische Gemeinde 1974, S. 933; Ernst Pappermann, Die nw Kreise in der Funktionalreform, FS Lothar Voit, 1976, S. 131 (142, 144); Werner Patzig, Die Kreise im kommunalen Finanzausgleich, Der Kreis, Bd. 2, 1976, S. 329; Günter Püttner, Die politische Funktion des Kreises, Der Kreis, Bd. 1, 1972, S. 137; ders., Stellung und Aufgaben der Kreise nach der Gebietsreform, Eildienst LKT NW 1975, S. 226; Hans-Eckart Reinicke, Der Landkreis und seine Funktion, 1972, S. 1 ff; Jürgen Salzwedel, Kommunalrecht, 1964, S. 217 (294, 298); Erwin Schleberger, Funktionalreform auf der Kreisebene, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 241 (246); Günter Seele, Der Kreis als Aufgabenträger, Der Landkreis 1974, S. 227 (230); ders., Die Aufsichtsfunktion der Kreisverwaltung, Der Kreis, Bd. 2, 1976, S. 215; Heinrich Siedentopf, Stellungnahme VB Rastede, 1975, S. 23; Walter Stein, Die Stellung der Landkreise, 1960, S. 1 ff; Werner Thieme, Bund, Länder und Gemeinden, AfK Jg. 2 (1963), S. 185 (195); Georg Christoph von Unruh, Der Kreis, 1964, S. 1 ff; ders., Der Landkreis 1976, S. 254 (255); VB Rastede, 1974, S. 6; Rüdiger Voigt, Beschränkungen des kommunalen Handlungsspielraums, StuGB 1977, S. 66 (68); Frido Wagener, Verwaltung der Kreise in der Industriegesellschaft, Der Landkreis 1966, S. 103; Werner Weber, Gutachten 45. DJT, 1964, S. 6; ders., Der Kreis und die untere Verwaltungsinstanz, 1972, S. 75; Rolf Wiese, Die großen kreisangehörigen Städte in der Funktionalreform, NSDStT H. 31, 1975, S. 79 (92); Fritz Wilhelm, Um den künftigen Standort der Landkreise, BayBgm. 1971, S. 321. Nur in Schl.-H. ist der Kreis (noch) voll kommunalisiert.

Angesichts dieser doppelten Funktion der Kreise ist es sachgerecht, wenn der Gesetzgeber bei einer Funktionalreform auf Kreisebene neben den kreiskommunalen auch die staatlichen Belange berücksichtigt (1440).

1440) Vgl. auch StGH Ba.-Wü., Urt. v. 8. 9. 1972 - GR 6/71 - (Landkreis Nürtingen), DÖV 1973, S. 163; VerfGH Rh.-Pf., Urt. v. 5. 5. 1969 - VGH 29/69 - AS Bd. 11, S. 118 (129) = DÖV 1970, S. 198 (201).

2. Schutz der überörtlichen (übergemeindlichen, ergänzenden und ausgleichenden) Aufgaben vor einer Verlagerung in eine andere kommunale Ebene

Wie die Gemeinden nehmen auch die Kreise freiwillige und pflichtige Aufgaben sowie - je nach Landesrecht - Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung bzw. Auftragsangelegenheiten wahr. Zur Abgrenzung der Kompetenzen von Gemeinden und Kreisen im Bereich der freiwilligen Aufgaben werden die Kreisaufgaben in drei Kompetenzbereiche unterteilt (1441):

1441) Vgl. dazu Kreiszuständigkeitsbericht, Eildienst LKT NW, 1975, S. 79 (85); Eberhard Laux, Der Kreis, Bd. 1, 1972, S. 93 (112); Martin Neuffer, Von der Planungsregion zur Verwaltungsregion, 1967, S. 95; Albert Nouvortne, Raumordnung und Selbstverwaltungsgarantie, 1965, S. 39 (41); Friedrich E. Schnapp, Zuständigkeitsverteilung zwischen Kreis und kreisangehörigen Gemeinden, 1973, S. 9; Heinrich Siedentopf, Leistungs- und Gestaltungsauftrag der Kreise unter dem GG, Der Landkreis 1974, S. 352; Heinrich Siedentopf, Die Kreise vor einem neuen Leistungs- und Gestaltungsauftrag?, DVBl. 1975, S. 13 (18); Hans Christian Vollert, Die Kreise und 'ihre' Städte, KPBl. 1975, S. 757 (759); vgl. besonders Frido Wagener, Die Städte im Landkreis, 1955, S. 232, auf den diese Unterscheidung zurückzuführen ist; ders., Zur zukünftigen Aufgabenstellung und Bedeutung der Kreise, DÖV 1976, S. 253 (259); zu Einzelaufgaben vgl. Herbert Kohn/Erich Hermann, Der Landkreis 1974, S. 277.

- Übergemeindliche (überörtlich-integrale) Aufgaben (1442).

1442) Vgl. dazu neben den Nachw. in Fnte. 1441 Günter Seele, Kreisaufgaben, Der Landkreis 1976, S. 285 (294).

Sie sind notwendigerweise auf den Verwaltungsraum des Kreises und die gemeinsamen Bedürfnisse der Kreiseinwohner bezogen und überschreiten vielfach auch wegen ihrer flächenhaft übergreifenden Bedeutung die Kompetenzen aller kreisangehöriger Gemeinden (1443).

1443) Zu diesen übergemeindlichen Aufgaben gehören etwa der Ausbau des überörtlichen Straßennetzes, der öffentliche Personennahverkehr im Kreisgebiet, die Einrichtung von Naturparken, die Landschaftspflege, die kommunalen Aufgaben der Wasserwirtschaft und der regionalen Wirtschaftsförderung.

- Ergänzende (überörtlich-summative) Aufgaben (1444).

1444) Vgl. dazu neben den Nachw. in Fnte. 1441 Deutscher Städtetag, Grundsätze zur Funktionalreform im Kreis, Der Städtetag 1975, S. 91; Günter Seele, Kreisaufgaben, Der Landkreis 1976, S. 285 (294).

Sie wachsen dem Kreis wegen mangelnder Leistungs- und Finanzkraft einzelner Gemeinden zu (1445).

1445) Für ergänzende Kreisaufgaben ist es daher typisch, daß die Aufgaben innerhalb eines Kreisgebietes unterschiedlich beim Kreis oder bei bestimmten Gemeinden liegen können.

- (überörtlich-ausgleichende) Ausgleichsaufgaben (1446).

1446) Vgl. dazu neben den Nachw. in Fnte. 1441 Heinz Gottfried Nawratil, Der Ausgleich zwischen den Gemeinden als Aufgabe der Landkreise, 1964, S. 63; Gerd Schmidt-Eichstaedt, Stichwort 'Kreisentwicklungsplanung', DOV 1975, S. 552 (554); Edzard Schmidt-Jortzig, Zur Verfassungsmäßigkeit von Kreisumlagesätzen, 1977, S. 61 m.w.Nachw. in Fnte. 142, der zwischen der allgemeinen Ausgleichswirkung der Kreise als Ausgleichsfunktion im weiteren Sinne und den speziellen Kompetenzen zur Herbeiführung eines Lastenausgleichs als Ausgleichsfunktion im engeren Sinne (Ausgleichsaufgabe) unterscheidet; Hans-Georg Wormit, Ausgleiche Aufgaben der Landkreise, 1961, S. 95.

Sie sind in der unterschiedlichen Leistungskraft der einzelnen kreisangehörigen Gemeinden begründet und zielen auf einen Ausgleich zwischen den kreisangehörigen Gemeinden ab.

Diese Kennzeichnung der Kreisaufgaben kann auch für die Beurteilung gesetzgeberischer Aufgabenneuverteilungen in der Kreisebene herangezogen werden, da mit ihr der typische Funktionskern kreislicher Aufgaben beschrieben wird. Als Abwägungsregel folgt daraus der Grundsatz:

Je stärker eine Aufgabe übergemeindlichen, ergänzenden oder ausgleichenden und damit kreislichen Charakter hat, desto höhere Anforderungen sind an die Gründe des Gemeinwohls zu stellen, die eine Aufgabenverlagerung rechtfertigen. Je geringer die so beschriebenen kreislichen Bezüge sind und je mehr eine Aufgabe regionale oder gemeindliche Elemente aufweist, desto leichter ist eine Aufgabenverlagerung auf die höhere bzw. untere kommunale Ebene möglich.

3. Spezielle Voraussetzungen für den Abzug übergemeindlicher, ergänzender und ausgleichender Kreisaufgaben

Als Ausprägung dieses Abwägungsgrundsatzes gilt für die verschiedenen Kreisaufgaben:

- Der Abzug übergemeindlicher (überörtlich-integraler) Kreisaufgaben erfordert, daß die Aufgabe
  - o auf die regionale Ebene heraufgewachsen ist (Verlagerung nach oben) oder
  - o auf die örtliche (gemeindliche) Ebene zurückgefallen ist (Verlagerung nach unten).

  Dies kann in einer grundlegenden Änderung der für die Aufgabenwahrnehmung notwendigen Einwohnerrichtwerte , Veranstaltungskraft oder des räumlichen Zuschnitts von Gemeinden und Kreisen begründet sein.

- Der Abzug ergänzender (überörtlich-summativer) Kreisaufgaben ist zulässig, wenn
  - o eine Ergänzung nicht mehr notwendig ist (Verlagerung nach unten) oder
  - o eine Ergänzung nur auf regionaler Ebene erfolgen kann (Verlagerung nach oben).

- Der Abzug ausgleichender Kreisaufgaben ist zulässig, wenn
  - o ein Ausgleich nicht mehr notwendig ist (Verlagerung nach unten) oder
  - o ein Ausgleich nur auf regionaler Ebene erfolgen kann (Verlagerung nach oben).

Die Prüfungen der Voraussetzungen für eine Aufgabenverlagerung enthält wertende und vielfach auch prognostische Elemente, für deren gerichtliche Prüfung die allgemeinen Grundsätze zur richterlichen Kontrolldichte gelten.

VIII.

Abwägungsregeln für die kommunale Funktionalreform auf der Ebene der regionalen Gemeindeverbände

Die für die Aufgabenreform auf Kreisebene geltenden Abwägungsregeln lassen sich auf die kommunale Funktionalreform in der Ebene der regionalen Gemeindeverbände übertragen, wobei die spezifischen regionalen Funktionen zu berücksichtigen sind, die von diesen höheren Gemeindeverbänden wahrgenommen werden.

1. Schutz der regionalen Aufgaben vor einer Verlagerung in eine andere kommunale oder staatliche Ebene

Auch die regionalen Gemeindeverbände haben nach Art. 28 Abs.2. S. 2 GG keine Allzuständigkeit, die Aufgabenzuweisung obliegt vielmehr dem Gesetzgeber, der den Gemeinden einen Funktionskern regionaler Aufgaben zu übertragen hat. Die Aufgaben der regionalen Gemeindeverbände (1447)

1447) Vgl. dazu Werner Hoppe, Gebietskörperschaft, 1958, S. 66 ff; Franz Mayer, Fragen der Kommunalisierung auf der Mittelstufe der öffentlichen Verwaltung, FS Werner Weber, 1974, S. 935; Helmut Naunin, Verfassungsrecht der regionalen Gemeindeverbände, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 470.

lassen sich unterteilen in:

- regional-integrale Aufgaben. Sie überschreiten den örtlichen und kreislichen Bereich und können im Blick auf Leistungsfähigkeit, Einwohnerzahl oder Gebietsabgrenzung nur auf regionaler Ebene wahrgenommen werden.

- regional-ergänzende (summative) Aufgaben. Sie wachsen der Region wegen mangelnder Leistungs- und Veranstaltungskraft einzelner Gemeinden oder Kreise zu.

- regional-ausgleichende Aufgaben. Sie ergeben sich aus der unterschiedlichen Leistungskraft der einzelnen Gemeinden und Kreise in der Region.

Aus der besonderen Funktionsbestimmung der regionalen Gemeindeverbände ergibt sich folgende Abwägungsregel:

Je stärker die Aufgaben in der regionalen Ebene verwurzelt sind, desto höhere Anforderungen sind an die Gründe des Gemeinwohls zu stellen, die eine Aufgabenverlagerung rechtfertigen. Je mehr die Aufgabe Bezüge zu einer anderen Ebene aufweist, desto leichter ist eine vertikale Aufgabenverlagerung möglich.

2. Spezifische Ausprägung des Abwägungsgrundsatzes bei den verschiedenen Aufgaben der regionalen Gemeindeverbände

Für die einzelnen regionalen Aufgaben der Gemeindeverbände gilt:

- Der Abzug regional-integraler Aufgaben erfordert, daß die Aufgabe
  - o auf die Landesebene heraufgewachsen ist (Verlagerung nach oben) oder
  - o auf die kreisliche oder gemeindliche Ebene zurückgefallen ist (Verlagerung nach unten).
- Der Abzug regional-ergänzender Aufgaben erfordert, daß
  - o eine Ergänzung auf regionaler Ebene nicht mehr notwendig ist (Verlagerung auf die Kreise oder Gemeinden) oder
  - o eine Ergänzung nur auf Landesebene erfolgen kann (Verlagerung nach oben).
- Der Abzug regional-ausgleichender Aufgaben erfordert, daß
  - o eine Ergänzung nur auf Landesebene erfolgen kann (Verlagerung nach oben) oder
  - o eine Ergänzung auf regionaler Ebene nicht mehr notwendig ist (Verlagerung auf die Kreise oder Gemeinden).
- Der Abzug regional-ausgleichender Aufgaben setzt voraus, daß

- ein Ausgleich nur auf Landesebene erfolgen kann (Verlagerung nach oben) oder
- ein Ausgleich auf regionaler Ebene nicht mehr notwendig ist (Verlagerung auf die Kreise oder Gemeinden).

Für die verfassungsgerichtliche Prüfung der zur Beurteilung dieser Fragen notwendigen Wertungen, Erwägungen und Prognosen gelten die allgemeinen Grundsätze zur richterlichen Kontrolldichte.

3. Nachteile singulärer Zweckverbände

Multifunktionale regionale Gemeindeverbände haben gegenüber singulären regionalen Zweckverbänden den Vorteil, daß eine koordinierte, zwischen unterschiedlichen Fachinteressen horizontal abgestimmte Aufgabenwahrnehmung möglich ist. Singuläre Zweckverbände stehen demgegenüber in der Gefahr, spezifische Fachinteressen überzubetonen, zu einem vertikalen Ressortsverbund beizutragen und eine isolierte, für das gesamte Verwaltungsgefüge eher desintegrierende Aufgabenwahrnehmung zu bewirken (1448).

1448) Vgl. dazu auch StGH Ba.-Wü., Urt. v. 8. 5. 1976 - GR 2, 8/75 - (Bräunlingen/Baden u. Hüfingen), ESVGH 26, S. 1 = DÖV 1976, 595 = NJW 1976, S. 2205 (für den Gemeindeverwaltungsverband); Urt. v. 1. 7. 1976 - GR 9/75 - (Immendingen/Donau), A.U., S. 46 (für den Planungsverband nach § 4 Abs. 2 a.F. BBauG); VerfGH Rh.-Pf., Urt. v. 17.4.1969 - VGH 2/69 - AS 11, S. 73 (93) (für Arbeitsgemeinschaften und Zweckverbände); Günter Püttner, Stellung und Aufgaben der Kreise nach der Gebietsreform, Eildienst LKT NW 1975, S. 226 (228); Hans Reschke, Die kommunale Selbstverwaltung als Basis der Demokratie, StuGB 1974, S. 37 (44); ders., Regierbarkeit von Staat und Gemeinden und ihre Gefährdung, 1976, S. 27 (58); Ulrich Scheuner, Zur Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung, AfK Jg. 12 (1973), S. 1 (18 m.w.Nachw. in Fnten.44 f); Karl Zuhorn, Grundlagen landschaftlicher Selbstverwaltung, 1951, S. 27 für die Konkurrenz zwischen Landschaftsverbänden und singulären regionalen Zweckverbänden für Wohlfahrtspflege, regionale Wirtschaftsförderung, Straßenbau etc.

Diese Nachteile singulärer Zweckverbände sind daher in die Schaden-Nutzen-Bilanz einzustellen, wenn erwogen wird, regionale Gemeindeverbände mit kombinierter Aufgabenwahrnehmung zugunsten einer Übertragung dieser Angelegenheiten auf mehrere singuläre Zweckverbände aufzulösen.

IX.

Konzeptionsgerechtigkeit im Verhältnis von Gebiets- und Funktionalreform

Weitere Abwägungsregeln ergeben sich aus verfassungsrechtlichen Bindungen, denen der Gesetzgeber unterliegt, wenn der beabsichtigten kommunalen Funktionalreform in einem erkennbaren zeitlichen Zusammenhang eine Gebietsreform vorausgegangen ist.

Dabei kann an die verfassungsrechtlichen Maßstäbe und Grundsätze angeknüpft werden, die bei einer wiederholten Gebietsreform zu beachten sind (1449).

1449) BVerfG, Urt. v. 30. 1. 1973 - 2 BvH 1/72 - (Coburg), DVBl. 1973, S. 304 m. Anm. Ernst Pappermann (S. 308); vgl. auch die kritische Besprechung von Herbert Bethge, Ein Geisterprozeß in Karlsruhe, NJW 1973, S. 1463; Klaus Groebe, Die clausula - ein ungeschriebener Bestandteil des Bundesverfassungsrechts, DÖV 1974, S. 196; StGH Ba.-Wü., Urt. v. 14. 2. 1975 - GR 11/74 - (Neureut), DÖV 1975, S. 385 (389), der eine rasche Aufeinanderfolge abweichender Neugliederungen und ein ständiges "Experimentieren" wegen der damit verbundenen erheblichen Unsicherheiten, Übergangsschwierigkeiten und Reibungsverluste für verfassungsrechtlich bedenklich hält; Urt. v. 23. 10. 1975 - GR 30/74 - (Burgbronn), A.U., S. 29 (zu den Grenzen des Bestandsschutzes bei Mehrfachneugliederungen); Urt. v. 6. 11. 1975 - GR 33/74 - (Winzingen), A.U., S. 29; VerfGH NW, Urt. v. 15. 3. 1975 - VerfGH 26/74 - (Herbede), OVGE 30, S. 287; Urt. v. 13. 9. 1975 - VerfGH 43/74 - (Meerbusch), OVGE 30, S. 306 = DVBl. 1975, S. 391 mit Besprechung Werner Hoppe/Bernhard Stüer, Analyse des Meerbusch-Urteils, StuGR 1975, S. 371 und Besprechung Bernhard Stüer, Abwägungsgebot, Mehrfachneugliederung und Vertrauensschutz, DVBl. 1977, S. 1; Urt. v. 12. 7. 1975 - VerfGH 22/74 - (Freckenhorst), A.U., S. 30; Urt. v. 6.12. 1975 - VerfGH 39/74 - (Monheim), Mitt.NW StuGB 1/1976 mit Besprechung Werner Hoppe/Bernhard Stüer, Analyse der neueren Rechtsprechung des VerfGH NW zur kommunalen Gebietsreform, StuGR 1976, S. 38; Urt. v. 6. 12. 1975 - VerfGH 45/74 - (Kempen/Kreis Viersen), A.U., S. 18; Urt. v. 8.1.1976 - VerfGH 20/74 - (Elten), A.U., S. 18; Urt. v. 25.2.1977 - VerfGH 16/74 - (Bockum-Hövel/Pelkum/Rhynern/Uentrop/Kreis Unna), A.U., S. 18; Urt. v. 25.3.1977 - VerfGH 74/74 - (Eiserfeld), A.U., S. 14; vgl. auch Herbert Bethge, Das Homogenitätsprinzip bei der Neugliederung des kommunalen Raumes, StuGR 1975, S. 229 (230 m.w.Nachw. in Fnte. 14); Wilfried Fiedler, Zum Wirkungsbereich der clausula rebus sic stantibus im Verwaltungsrecht, VerwArch. Bd. 67 (1976),

S. 125; Eberhard Grabitz, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in der Rechtsprechung des BVerfG, AöR Bd. 98 (1973), S. 568 (572); Landtag Ba.-Wü., Drittes Gesetz zur Verwaltungsreform (Allgemeines Gemeindereformgesetz), LT-Drs. 6/4400, S. 33, vgl. dazu auch StGH Ba.-Wü., Urt. v. 13.12. 1975 - GR 42/74 - (Obersulmetingen), A.U., S. 38; Eberhard Laux, Möglichkeiten und Grenzen einer Leistungssteigerung, Der Landkreis 1975, S. 167 (187), der in dauernden Verwaltungsreformen die Gefahr eines "Feuerwehrsyndroms" sieht; Christian-Friedrich Menger, Zu den Handlungsformen bei Vergabe von Subventionen, VerwArch. Bd. 69 (1978), S. 93 (zu Bindungen öffentlich-rechtlicher Verträge); Klaus Stern/Günter Püttner, Grundfragen zur Verwaltungsreform im Stadtumland, 1968, S. 39; Bernhard Stüer, Mehrfachneugliederung und Vertrauensschutz, StuGR 1975, S. 109; ders., Verfassungsbeschwerden gegen Neugliederungsgesetze, StuGR 1975, S. 261; ders., Verfassungsfragen der Gebietsreform, DÖV 1978, S. 78 (81 m.w.Nachw. in Fnte. 61).

Aus dem Gebot der Systemgerechtigkeit (1450),

1450) Vgl. dazu die Nachw. in Fnten.1318 - 1322.

dem Prinzip der Selbstbindung des Gesetzgebers (1451),

1451) Vgl. dazu BVerfG, Urt. v. 30. 5. 1972 - 1 BvL 21/69 - NJW 1972, S. 1701; Urt. v. 10.6.1975 - 2 BvR 1018/74 - NJW 1975, S. 1355; VGH Bay., Urt. v. 30. 3. 1976 - 399 VII 73 - NJW 1977, S. 315; vgl. zur Bindungswirkung von Gerichtsentscheidungen Wolfgang Hoffmann-Riem, Beharrung oder Innovation - zur Bindungswirkung verfassungsgerichtlicher Entscheidungen, Der Staat, Bd. 13 (1974), S. 335; Hans H. Klein, Probleme der Bindung des einfachen Richters, NJW 1977, S. 695; Michael Kloepfer, Künftige Normen und Verwaltungshandeln, DÖV 1973, S. 657; Friedrich Landwehrmann, Veröffentlichung von Gesetzesvorhaben und Rückwirkung von Gesetzen, ZRP 1973, S. 81; Klaus Lange, Rechtskraft, Bindungswirkung und Gesetzeskraft der Entscheidungen des BVerfG, JuS 1978, S. 1; Ludwig Renck, Zur Bindung der Gerichte an verfassungsgerichtliche Entscheidungen, BayVBl. 1977, S. 368; Michael Sachs, Die Bindung des Bundesverfassungsgerichts an seine Entscheidungen, 1977, S. 1; Uwe Seetzen, Bindungswirkung und Grenzen der verfassungskonformen Gesetzesauslegung, NJW 1976, S. 1997; Rüdiger Zuck, Die Selbstbindung des BVerfG, NJW 1975, S. 907.

dem Vertrauensschutzgebot (1452)

1452) BVerfG, B. v. 23. 3. 1971 - 2 BvL 17/69 - NJW 1971, S. 1211; Urt. v. 8. 2. 1977 - 1 BvR 79, 278, 282/70 - NJW 1977, S. 1049; BVerwG, Urt. v. 19. 3. 1969 - V C 57/66 - MDR 1970, S. 77; Urt. v. 16. 3. 1977,- VII C 72/75 - BVerwGE 52, S. 151 (160); OVG Münster, Urt. v. 30. 1. 1976 - IV A 986/74 - GewArch. 1976, S. 290; Urt. v. 21. 1. 1977 - 15 A 305/76 - DVBl. 1978, S. 149; vgl. auch die ständige Rechtsprechung des BGH, Urt. v. 28. 1. 1957 - III ZR 141/55 - (Ge-

meingebrauch an öffentlichen Straßen), BGHZ 23, S. 157 (165); Urt. v. 30. 9. 1963 - III ZR 125/62 - (Einführung einer gemeindlichen Müllabfuhr), BGHZ 40, S. 355 (366); Urt. v. 31. 1. 1966 - III ZR 127/74 - (Schutzzoll für ausländische Konkurrenzfabrikate), BGHZ 45, S. 83 (87); Urt. v. 31. 1. 1966 - III ZR 110/74 - (Elbeleitdamm - Krabbenfischer); Urt. v. 29. 5. 1967 - III ZR 143/66 - (Rheinuferstraße), BGHZ 48, S. 58 (60); Urt. v. 3. 1. 1968 - V ZR 219/64 - (Entschädigung bei Moselausbau), BGHZ 49, S. 231 (237); Urt. v. 5. 4. 1968 - V ZR 228/64 - (Fischereirecht), BGHZ 50, S. 73 (76); Urt. v. 7. 12. 1967 - III ZR 83/65 - Kfz.-Zubehör-Fahrtrichtungsanzeiger), NJW 1968, S. 293 (294); Urt. v. 25. 6. 1969 - I ZR 15/67 - (Schutz französischer Herkunftsangaben "Champagner-Weizenbier"), BGHZ 52, S. 216 (227); Urt. v. 8. 2. 1971 - III ZR 33/68 - (Soldatengaststätte), BGHZ 55, S. 261 (264); EGH RA NW, B. v. 10.11.1975 - AnwZ (B) 14/75 - (Doppelzulassung eines Anwalts bei kommunaler Neuordnung), BGHZ 65, S. 241 (245); Norbert Achterberg, Fälle und Lösungen, 1978, S. 95; Franz Becker/ Niklas Luhmann, Verwaltungsfehler und Vertrauensschutz, 1963, S. 1 ff; Werner Hoppe, Rechtsgutachten zur Verfassungsmäßigkeit von Art. 4 § 3 EBBauG, 1975, S. 1 ff zum Vertrauensschutz bei Überleitungsvorschriften; ders., Planung und Pläne in der verfassungsgerichtlichen Kontrolle, FG BVerfG, Bd. 1, 1976, S. 663 (700); Christian-Friedrich Menger, Die Grundsätze von Treu und Glauben im Gerichtsverfahrensrecht, VerwArch. Bd. 66 (1975), S. 85; Rupert Scholz, Gemeindliche Gebietsreform und regionale Energieversorgung, 1977, S. 29, 34, 37, 90; Klaus Stern/Michael Nierhaus, Rechtsfragen der Neuordnung des Sparkassenwesens, 1976, S. 29; Bernhard Stüer, Abwägungsgebot, Mehrfachneugliederung und Vertrauensschutz, DVBl. 1977, S. 1 m.w.Nachw.; Jürgen Ziegler, Zum Vertrauensschutz im Bodenverkehrsrecht, DÖV 1977, S. 274.

sowie unter Berücksichtigung der Grundsätze zur Plangewährleistung (1453),

1453) Joachim Burmeister, Zur Staatshaftung für Planschäden der Wirtschaft, Die Verwaltung, Bd. 2, 1969, S. 21; Volkmar Götz, BVerfG und Vertrauensschutz, FG BVerfG, Bd. 2, 1976, S. 421 (444); Werner Hoppe, Nachbarklage - Plangewährleistungsanspruch - Planbefolgungsanspruch, DÖV 1969, S. 246 (249 m.w.Nachw. in Fnte. 15); Hans Peter Ipsen, Plangewährleistung, FS Ernst Rudolf Huber, 1973, S. 219; Heinz Janning, Bodenwert und Städtebaurecht, 1976, S. 343 ff zur verfassungsrechtlichen Beurteilung der im EBBauG s. Zt. vorgesehenen Mehrwertabschöpfung; Martin Kriele, Plangewährleistungsansprüche?, DÖV 1967, S. 531; Fritz Ossenbühl, Die Plangewährleistung, JuS 1975, S. 545 (549); Rupert Scholz, Gemeindliche Gebietsreform und regionale Energieversorgung, 1977, S. 89 m.w.Nachw. in Fnte. 67); Werner von Simson, Planänderung als Rechtsproblem, Planung I, 1965, S. 405 (408, 416, 417, 420).

zur echten und unechten Rückwirkung (1454)

1454) Vgl. etwa BVerfG, B. v. 11. 3. 1975 - 2 BvR 135, 136, 137, 138, 139/75 - (Strafverteidigerausschluß), BVerfGE 39, S. 156 (166); Urt. v. 8. 2. 1977 - 1 BvR 79, 278, 282/70 - (Hamburger Hochschulurteil), NJW 1977, S. 1049; Otto Kimminich, Die Rückwirkung von Gesetzen, JZ 1962, S. 518 (522); Ulrich Meyer-Cording, Die Rückwirkung von Gesetzen, JZ 1952, S. 161; Bernhard Stüer, Abwägungsgebot, Mehrfachneugliederung und Vertrauensschutz, DVBl. 1977, S. 1 (7 m.w.Nachw. in Fnte. 46).

und zum Widerruf von Verwaltungsakten (1455)

1455) Vgl. §§ 48 u. 49 VwVfG, Ferdinand O. Kopp, VwVfG, 1976, S. 505; Harmut Maurer, Das Vertrauensschutzprinzip bei Rücknahme und Widerruf von Verwaltungsakten, FS Richard Boorberg, 1977, S. 223; Bernhard Stüer, Widerruf einer Referendarprüfungsentscheidung, RdJB 1975, S. 317.

sind für die erneute kommunale Gebietsreform zahlreiche verfassungsrechtliche Maßstäbe und Prinzipien abgeleitet worden, die eine qualifizierte Gemeinwohlprüfung beinhalten und sich stichwortartig wie folgt zusammenfassen lassen:

- Spezifische Ausprägung und Steigerung des Verbesserungsgebotes,
- Besondere Qualität der Anhörung,
- Pflicht zur erweiterten und qualifizierten Begründung,
- Erweiterung der gesetzgeberischen Ermittlungs- und Feststellungspflicht,
- Zulässigkeit der erneuten Gebietsreform bei
  - o Änderung des wesentlichen Sachverhaltes,
  - o Nichteintritt der grundlegenden gesetzgeberischen Prognosen,
  - o Vorbehalt der späteren Änderung im ersten Neugliederungsgesetz,
- Erhöhte Barriere für die Änderung der einmal gewählten Zielkonzeption,
- Berücksichtigung der einmal getroffenen Wertungen, Erwägungen und Prognosen bei der erneuten Bewertung der Belange,

- Gebot der Einstellung sämtlicher bestandsschutzfordernder Belange in die Abwägung und
- Durchgängige Berücksichtigung des Vertrauensschutzes bei allen Prüfstadien der Eignung, Verhältnismäßigkeit und Erforderlichkeit (1456).

1456) Vgl. zu den einzelnen Maßstäben Bernhard Stüer, Abwägungsgebot, Mehrfachneugliederung und Vertrauensschutz, DVBl. 1977, S. 1 (9).

Wegen der bereits dargestellten Gemeinsamkeiten von Gebiets- und Funktionalreform aus der Sicht der anzuwendenden verfassungsrechtlichen Maßstäbe (1457)

1457) Vgl. dazu § 8 III 2 (S. 403).

können die für die erneute Gebietsreform entwickelten verfassungsrechtlichen Grundsätze auf die kommunale Funktionalreform, die einer Gebietsreform nachfolgt, übertragen werden: Maßnahmen der Gebiets- und Funktionalreform betreffen unterschiedliche Ausprägungen desselben Schutzgutes, der kommunalen Selbstverwaltung, und auch die allgemeinen rechtsstaatlichen Prinzipien der Rechtssicherheit, des Vertrauensschutzes, der Modell- und Systemgerechtigkeit, auf deren Basis die qualifizierte Gemeinwohlprüfung beruht, gelten sowohl bei kommunalen Gebiets- als auch Funktionalreformen.

Aus diesen Überlegungen können folgende Abwägungsregeln abgeleitet werden:

1. Berücksichtigung der Ergebnisse einer vorausgegangenen Gebietsreform

   Ist der Funktionalreform in einem erkennbaren zeitlichen Zusammenhang eine kommunale Gebietsreform vorausgegangen, so hat der Gesetzgeber bei seinen Maßnahmen deren Ergebnisse zu berücksichtigen.

   Jede Aufgabenneuverteilung oder Neuregelung der kommunalen Eigenverantwortlichkeit hat auf den Konzepten und Gliederungsmodellen zur kommunalen Gebietsreform aufzubauen. Wertungen, Erwägungen und Prognosen des Gesetzgebers, auf denen

die Gebietsreform beruhte, sind bei der erneuten Bewertung der Belange im Rahmen der kommunalen Funktionalreform zu berücksichtigen.

Einwohnerrichtwerte und Ausstattungskataloge für Gemeinden unterschiedlicher Zentralitätsstufen, an denen sich die kommunale Neuordnung orientiert hat, sind auch bei einer anschließenden Funktionalreform zugrunde zu legen. Insoweit hat die kommunale Funktionalreform die Gebietsreform fortzusetzen und zu ergänzen. Dies gilt sowohl für die Aufgabenausstattung der verschiedenen kommunalen Ebenen als auch für die landesplanerische Ausweisung der neugegliederten Gemeinden, die der durch die Gebietsreform geschaffenen Zentralitätsstufe zu entsprechen hat (1458).

1458) Deutscher Landkreistag, Der Kreis in der Reform, Der Landkreis 1974, S. 330 (334); R. Kostka/Rolf Tiggemann, Landesentwicklung - wohin?, StuGR 1977, S. 325 (329); Eberhard Laux, Die Kreise in der Funktionalreform, Eildienst LKT NW 1975, S. 53 (57); Heinrich Lowinski, Novellierung der LEP I/II, StuGR 1977, S. 225 (230); NW Städte- und Gemeindebund, Forderungskatalog zum LEP I/II, StuGR 1978, S. 168(177); Rupert Scholz, Gemeindliche Gebietsreform und regionale Energieversorgung, 1977, S. 35; Klaus Stern/Günter Püttner, Grundfragen zur Verwaltungsreform im Stadtumland, 1969, S. 25; vgl. zu einer ähnlichen Bindung der neugegliederten Gemeinden an abgeschlossene Gebietsänderungsverträge Reinhard Altenmüller, Verbindlichkeit von Zusagen in Gebietsänderungsverträgen, DÖV 1977, S. 34.

2. Qualifizierte Gemeinwohlprüfung bei Konzeptionsabweichung

Will der Gesetzgeber bei einer Maßnahme der kommunalen Funktionalreform von den Ergebnissen der Gebietsreform abweichen, so unterliegt er den verfassungsrechtlichen Anforderungen einer qualifizierten Gemeinwohlprüfung, die folgende Kontrollmaßstäbe und Abwägungsregeln umfaßt:

2.1 Spezifische Ausprägung und Steigerung des Verbesserungsgebots

Da von der einmal gewählten Neugliederungsentscheidung die Vermutung der Gemeinwohlkonformität ausgeht, unterliegen die Gründe, mit denen eine Abweichung bei nachfolgenden Funktionalreformmaßnahmen gerechtfertigt werden soll, erhöhten verfassungsrechtlichen Anforderungen, die in einem spezifisch ausgeprägten und gesteigerten Verbesserungsgebots bestehen. Im Rahmen

des verfassungsrechtlich gebotenen Nutzenvergleichs zwischen der durch die Gebietsreform angelegten Konzeption und der durch die Funktionalreform bewirkten Abweichung hat der Überschuß an Nutzen den von der Revision der Ergebnisse der Gebietsreform ausgehenden Schaden deutlich zu übersteigen.

2.2 Erhöhte Barriere für eine Konzeptionsänderung

Da die Konzeptionsabweichung einem gesteigerten Verbesserungsgebot unterliegt, kann nur eine deutlich bessere, wirklich überzeugende Gesamtkonzeption eine Korrektur der Neugliederungsziele durch nachfolgende Funktionalreform rechtfertigen. Hierfür hat der Gesetzgeber die "Darlegungs- und Beweislast".

Eine Konzeptionsänderung ist zulässig,

- wenn sie durch neue Erkenntnisse und Entwicklungen oder aufgrund gesamträumlicher Interessen erforderlich erscheint,
- die grundlegenden gesetzgeberischen Wertungen, Erwägungen und Prognosen, auf denen die Gebietsreform beruhte, nicht eingetreten sind oder
- die spätere Konzeptionsänderung im Neugliederungsgesetz bereits vorbehalten war.

2.3 Pflicht zur erweiterten und qualifizierten Begründung

Auch das Begründungsgebot ist bei Konzeptionsabweichungen im Rahmen der Funktionalreform erweitert und qualifiziert. Die Begründung hat nach Art, Quantität und Qualität der Darstellung sowie Intensität der Beschäftigung einen umfassenden Einblick in die gesetzgeberischen Zielvorstellungen, Wertungen und Erwägungen zu geben und für die betroffene Selbstverwaltungskörperschaft und das Gericht die Gründe des Gesetzgebers im einzelnen einsichtig und erkennbar zu machen, die zu einer Abweichung von den Ergebnissen der Gebietsreform geführt haben.

2.4 Erweiterung der gesetzgeberischen Ermittlungs- und Feststellungspflicht

Auch die dem Gesetzgeber obliegenden Ermittlungen und Feststellungen erhalten bei einer Konzeptionsabweichung eine andere Qualität. Der Gesetzgeber hat die Gründe zu ermitteln und festzustellen, die für die Gebietsreform maßgeblich waren und zu fragen, welche vertrauensschutzbegründenden Wirkungen von den damaligen Entscheidungen ausgegangen sind. Er hat sich eine umfassende Kenntnis von allen erheblichen Umständen, insbesondere ein zutreffendes und detailliertes Bild von den bestandsschutzfordernden und auf Konzeptionsfortführung gerichteten Belangen der betroffenen Gebietskörperschaften zu verschaffen.

2.5 Gebot der Einstellung sämtlicher bestandsschutzfordernden Belange in die Abwägung

Will der Gesetzgeber bei Maßnahmen der Funktionalreform von den Ergebnissen der Gebietsreform abweichen, so unterliegt er dem Gebot, sämtliche bestandsschutzfordernde Belange in die Abwägung einzustellen. Er hat zu berücksichtigen, daß die betroffenen kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften sich auf die Neugliederungsentscheidung und das dadurch bewirkte kommunale Organisationsgefüge eingestellt und vielfach eine Ergänzung und konzeptionsgerechte Fortführung durch Maßnahmen der kommunalen Funktionalreform erwartet haben.

2.6 Durchgängige Berücksichtigung des Vertrauensschutzes bei allen Prüfstadien der Eignung, Verhältnismäßigkeit und Erforderlichkeit

Eine Konzeptionsabweichung ist nur unter Berücksichtigung der Vertrauensschutzgesichtspunkte zulässig, die in den rechtsstaatlich gebotenen Abwägungsvorgang einzubeziehen sind und bei allen Prüfstadien der Eignung, Verhältnismäßigkeit und Erforderlichkeit als abwägungserhebliche Belange berücksichtigt werden müssen. Damit wird das Vertrauensschutzgebot auch zu einem wichtigen Maßstab für die verfassungsgerichtliche Kontrolle.

Neben allgemein-rechtsstaatlichen Gesichtspunkten können bestandsschutzfordernde kommunale Rechtspositionen aus Art. 28 Abs. 2 GG sowie verwaltungsorganisatorische Gesichtspunkte und Belange der betroffenen Bürger Berücksichtigung finden.

Dabei ist der Gesetzgeber im Rahmen einer geplanten Funktionalreform umso enger an die durchgeführte gebietliche Neuordnung gebunden, je mehr er in durch die Gebietsreform entstandene Vertrauenstatbestände und Rechtspositionen eingreift, er ist umso freier, je weniger die geplante kommunale Funktionalreform durch die Ergebnisse der Gebietsreform im einzelnen vorbestimmt ist.

Verwaltungsreformen sollten so angelegt sein, daß sie nicht in kurzer Zeit wieder überholt sind, sondern für eine längere Dauer Bestand haben. Deshalb ist auch bei Maßnahmen der kommunalen Funktionalreform ein ständiges Experimentieren zu vermeiden und auf Kontinuität, Systemgerechtigkeit und Einpassung in den Gesamtrahmen der Verwaltungsreform Bedacht zu nehmen. Auch heute dürften noch die Grundsätze gelten, die bereits bei den Reformmaßnahmen des Freiherrn vom Stein aufgestellt wurden, wonach "eine so schnelle Abweichung von Grundsätzen, die man eben erst als die besten promulgiert habe, namentlich auch auf das Vertrauen nachteilig wirken müsse, dessen Erhaltung doch für die Einführung der noch bevorstehenden Reformen von hohem Wert sei"(1459).

1459) Immediatbericht des Allgemeinen Polizeidepartements, Johann August Sack, Zum Vorschlag der Auflösung der 1808 reorganisierten Regierungen in Spezialbehörden und zur Ablösung des Kollegialsystems durch eine Präfekturverfassung v. 14. 8. 1911, zitiert nach Heinrich Siedentopf, Zu den Grenzen neuer kommunalverfassungsrechtlicher Organisationsformen, Die Verwaltung Bd. 4 (1971), S. 279 (300 m.w.Nachw. in Fnte. 79).

"Nur dadurch, daß man das Gegenwärtige aus dem Vergangenen entwickelt, kann man ihm einen festen Platz in der Zukunft sichern."