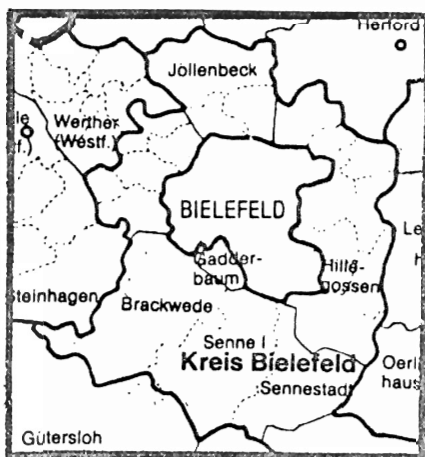
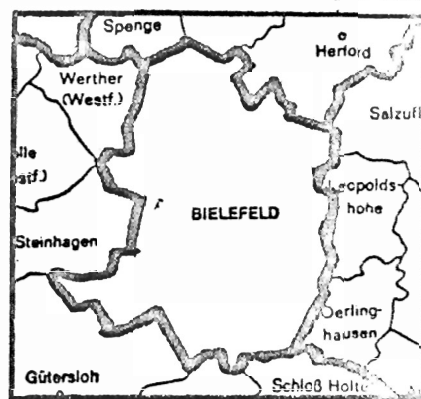


Sennestadt- Urteil ein Kurswechsel?

Von Bernhard Stüer (Münster),
Wissenschaftlicher Assistent



Der Raum Bielefeld vor und nach der Gebietsneugliederung. Zeichnungen: Archiv



1. Die allgemeinen Grundsätze des Sennestadt-Urteils

1.1 In Übereinstimmung mit den Urteilen zum Neugliederungsraum Aachen⁴ weist der Verfassungsgerichtshof zunächst darauf hin, daß in den gemeindlichen Bestand – nach Anhörung der Gemeinde und unter Berücksichtigung des Willens der Bevölkerung – nur aus Gründen des öffentlichen Wohls eingegriffen werden darf. Die Bindung des Gesetzgebers an das öffentliche Wohl bedeutet, daß ein Eingriff in den Bestand einer Gemeinde verfassungsrechtlich nicht mehr gedeckt ist, wenn er dem Staat und seinen Gebietskörperschaften im ganzen mehr schadet als nützt.

Damit orientiert sich der Gerichtshof an einer Schaden-Nutzen-Bilanz, die positiv zugunsten des vom Gesetz ausgehenden Nutzens ausfallen muß, soll das Gesetz gemeinwohlkonform sein⁵.

Diese aus der Gemeinwohlklausel abgeleitete und auf eine weitgehende richterliche Kontrolle ausgerichtete Schaden-Nutzen-Bilanz wird jedoch im Sennestadt-Urteil wenig später in Abweichung von den Aachen-Urteilen relativiert, wenn dort einschränkend darauf hingewiesen wird: „Verfassungswidrig würde es sein, Zwecke zu setzen und Zustände herbeizuführen, die dem Staat und seinen Gebietskörperschaften im ganzen offensichtlich schaden⁶.“

Zwar ist nicht ausdrücklich gesagt, daß nur bei einer offensichtlichen Schadensherbeiführung eine Verfassungswidrigkeit anzunehmen ist. Es fällt jedoch auf, daß diese an einer Art Evidenz der Fehlerhaftigkeit orientierte neue Formulierung mit einer gegenüber den Aachen-Urteilen stark reduzierten, ja fast gänzlich fehlenden Schaden-Nutzen-Bilanz in den Gründen des Sennestadt-Urteils einhergeht.

In dieses Bild einer weitgehend reinen – um nicht mit Tettinger zu sagen „groben“⁷ – Evidenzprüfung verfassungsgerichtlicher Kontrolle fügt sich der Hinweis des Gerichtshofs ein, die Nichtigkeit eines Neugliederungsgesetzes könne nur bei eindeutiger Verletzung des öffentlichen Wohls festgestellt werden.

Diese Reduzierung der Kontrolle räumt dem Gesetzgeber nicht nur bei Wertungen, Erwägungen und Prognosen,

sondern auch im Bereich der Tatsachenermittlung und -feststellung einen mehr oder weniger großen Entscheidungsspielraum ein, dessen Bandbreite über die Interpretation des Merkmals der Eindeutigkeit und Offensichtlichkeit nach dem Belieben des zur gerichtlichen Entscheidung Berufenen variationsfähig ist. In dieser grauen Zone gemeinwohlwidriger gesetzgeberischer Maßnahmen, die zwar einerseits dem öffentlichen Wohl nicht entsprechen, andererseits dem Staat und seinen Gebietskörperschaften im ganzen jedoch nicht offensichtlich schaden sollen, muß eine klagende Gemeinde des Rechtsschutzes praktisch ganz entraten. Dieser Bereich muß um so größer werden, je mehr sich der Gerichtshof über das Merkmal der Eindeutigkeit und Offensichtlichkeit auf eine Willkürprüfung und Mißbrauchskontrolle zurückzieht. Diese Tendenz ist – im vollen Gegensatz zu den Aachen-Urteilen – im Sennestadt-Urteil verstärkt hervorgetreten.

1.2 Neben einer stärkeren Betonung des Evidenzvorbehalts enthält das Sennestadt-Urteil eine teilweise Neufassung des gerichtlichen Kontrollschemas, das nach ständiger Rechtsprechung die Prüfung der Geeignetheit, des Übermaßes und der Verhältnismäßigkeit der gesetzlichen Lösung umfaßt. Während die Formulierungen der Aachen-Urteile dem Willen der Bevölkerung im Bereich der Verhältnismäßigkeitsprüfung einen besonderen Stellenwert einräumten, ist im Sennestadt-Urteil nur noch von dem gewachsenen Bestand der betroffenen Gemeinde und ganz allgemein von der örtlichen Verbundenheit die Rede. Hinweise auf den Willen der Bevölkerung und entsprechende Ratsbeschlüsse der Gemeindevertretung, die etwa im Heimbach-Urteil⁸ eine nicht unmaßgebliche Rolle spielten, sind im Sennestadt-Urteil nicht mehr enthalten.

Es wäre bedauerlich, wenn dies Anzeichen dafür wären, daß der etwa in Volksbefragungen oder Ratsbeschlüssen zum Ausdruck kommende Wille der Bevölkerung vollends aus dem verfassungsgerichtlichen Blickfeld gerät.

2. Die Anwendung der Grundsätze im Bereich der Motiv- und Sachverhaltskontrolle

Vor allem aber zeichnet sich das Sennestadt-Urteil im Vergleich zu den Aachen-Urteilen durch deutlich restriktive Tendenzen bei der Anwendung der Prüfungsmaßstäbe aus.

2.1 Erkennbar wird dies zunächst schon bei der Prüfung der gesetzgeberischen Motive, die nach den allgemeinen Grundsätzen des Verfassungsgerichts im Gegensatz zu Wertungen, Erwägungen und Prognosen einer uneingeschränkten Kontrolle unterliegen. Der Behauptung der Beschwerdeführerin, der Gesetzgeber habe sich bei der Neuordnung im Raum Bielefeld von sachfremden Motiven leiten lassen, weil maßgebliche Teile der SPD-Fraktion unter Hintanstellung sachlicher Erwägungen und zum Teil gegen ihre eigene Überzeugung mit Rücksicht auf den Koalitionspartner FDP dem Weyerschen Modell zum Durchbruch verholfen hätten, ist der Gerichtshof mit dem Hinweis auf die Zulässigkeit von Koalitionsabsprachen⁹ nicht weiter nachgegangen. Hier hätte das gesetzgeberische Motiv durch Vernehmung eines von der Beschwerdeführerin benannten Landtagsabgeordneten aufgeklärt werden müssen, will man Ernst machen mit dem Grundsatz, daß die Frage, ob der Gesetzgeber dem öffentlichen Wohl hat dienen wollen, der uneingeschränkten gerichtlichen Nachprüfung unterliegt.

2.2 Wenig tiefgreifend ist auch die gerichtliche Kontrolle der gesetzgeberischen Sachverhaltsannahmen darauf, ob sie in ihren wesentlichen Punkten zutreffend sind. Das umfangreiche Tatsachenmaterial der Beschwerdeführerin, das sich nach den Worten des Urteils bezieht auf die Zusammensetzung der Sennestädter Bevölkerung, die Arbeitsplatzentwicklung, die Pendlerbewegung, den Umfang der gewerblichen Abwanderungsverluste im Ballungskern, die Berufsschulsituation, den Anteil am Defizit der Bielefelder Verkehrsbetriebe sowie die Versorgungs- und Verflechtungsbeziehungen¹⁰ – Tatsachenmaterial, mit dem Korrekturen an den gesetzgeberischen Ausgangspunkten vorgenommen werden sollten –, wird beiseite geschoben mit dem nicht näher begründeten Hinweis: Diese Tatsachen seien im einzelnen und in ihrer Gesamtheit im Rahmen der Erwägungen und Wertungen des Gesetzgebers für die Entscheidung nicht wesentlich. Mit ihnen könne nicht dargetan werden, daß das dem Gesetzgeber vermittelte „Gesamtbild in seinen maßgeblichen Grundzügen“ falsch oder unvollständig gewesen sei.

Es liegt die Vermutung nahe, daß der Gerichtshof auch bei der Frage, welche Tatsachen für die verfassungsgerichtliche Kontrolle als wesentlich anzusehen sind, dem Gesetzgeber einen mehr oder weniger großen Wertungs- und Erwägungsspielraum einräumt. Zudem wird mit dem Hinweis auf das gesetzgeberische Gesamtbild in seinen wesentlichen Grundzügen die Diskussion um Einzelfragen im Bereich der Sachverhaltsmittlung weitgehend abgeschnitten.

Hier zeigt sich eine deutliche Abkehr von der sehr umfassenden und bis in Einzelheiten gehenden Tatsachenüberprüfung des Gerichtshofs vor allem im Rahmen der Schaden-Nutzen-Bilanz in den Aachen-Urteilen. Während dort etwa die zentralörtliche Bedeutung, die Zahl der Erwerbspersonen, die Zugehörigkeit zum städtischen Verflechtungsgebiet, die Orientierung der Bevölkerung auf weiterführende Schulen, bauliche und funktionale Ver-

flechtungen, Pendlerbeziehungen, das Vorhandensein einer lückenlosen Grundausstattung¹¹, Fragen der Schulversorgung, Bestehen einer Trennzone, verkehrliche Verbindungen, Konkurrenzentwicklungen und widerstreitende Interessenstrukturen¹² als Elemente gesetzgeberischer Sachverhaltsannahmen vom Verfassungsgericht überprüft wurden, weicht diese Einzelanalyse dem pauschalen Hinweis, das dem Gesetzgeber vermittelte „Gesamtbild“ sei in seinen maßgeblichen Grundzügen nicht falsch oder unvollständig gewesen.

Diese Zurückhaltung bei der Überprüfung der gesetzgeberischen Sachverhaltsannahmen zeigt sich nicht zuletzt auch bei der steten Ablehnung von Beweisansprüchen¹³.

Obwohl in der mündlichen Verhandlung zum Bielefeld-Gesetz der Vorsitzende zugeben mußte, die Mitglieder des Gerichtshofs hätten sich – außerhalb eines Beweisbeschlusses und eines förmlichen Beweisverfahrens, d. h. ohne die Beteiligten – ein Bild von der Örtlichkeit verschafft und damit die Notwendigkeit einer Inaugenscheinnahme eindrucksvoll unterstrichen wurde, werden auf Ortsbesichtigung gerichtete Beweisansprüche mit dem Hinweis abgelehnt, die unter Beweis gestellte Tatsache sei für den Gesetzgeber oder den Gerichtshof nicht wesentlich oder ergebe sich schon mit hinreichender Deutlichkeit aus dem vorliegenden Kartenmaterial.

Insofern bedarf der Zusammenhang zwischen Aufklärungspflicht des Gerichts, Beweisansprüchen und ihrer Behandlung sowie der Begründung für die Ablehnung der angebotenen Beweise der Klärung¹⁴.

3. Skelettierte Schaden-Nutzen-Bilanz

Vor allem aber ist zu bedauern, daß die in den Aachen-Urteilen noch recht genaue und mit einer Einzelanalyse der gesetzgeberischen Zwecke und Sachverhalte verbundene Schaden-Nutzen-Bilanz im Sennestadt-Urteil deutlich an Konturen verloren hat.

Während der Gerichtshof etwa im Heimbach-Urteil hervorhebt¹⁵ er halte es „unter Abwägung aller Umstände nicht (für) gerechtfertigt, die örtliche Verbundenheit der Einwohner zugunsten einer zweipoligen Großgemeinde aufzuheben“ und während er dort in einer sehr eingehenden Schaden-Nutzen-Analyse die Vor- und Nachteile der gesetzlichen Lösung mit den in Betracht kommenden Alternativen vergleicht und dabei in einer Gegenüberstellung von Nutzen und Schaden Wertungen und Erwägungen weitgehend selbst vornimmt¹⁶, zieht sich das Sennestadt-Urteil auf die Feststellung zurück, die von der Beschwerdeführerin angebotene Alternative sei der gesetzlichen Lösung nicht offensichtlich überlegen. Die nachfolgende Begründung versperrt durch eine überbetonte Hervorhebung des Evidenzvorbehalts den Blick für jene die umfassende Einzelanalyse der gesetzgeberischen Zwecke und Sachverhalte voraussetzende weitreichende Nachprüfung, wie sie in den Aachen-Urteilen stets üblich war.

Was im Sennestadt-Urteil davon zurückbleibt, ist eine skelettierte Schaden-Nutzen-Bilanz, die

aus der Vielzahl der gesetzgeberischen Zielvorstellungen nur noch einige wenige auf den Gesamttraum bezogene Maßstäbe¹⁷ herausgreift und die durch eine Überbewertung dieser partiellen Aspekte zu einem schnellen verfassungsrechtlichen Gesamturteil gelangt, ohne die Vor- und Nachteile der in Betracht kommenden Lösungsmöglichkeiten im einzelnen zu analysieren, zu bewerten und zu vergleichen.

4. Keine verfassungsrechtliche Verortung des systemanalytischen Bewertungsverfahrens

Sicherlich hätte das aus dem Bereich der verwaltungswissenschaftlichen Entscheidungshilfsmittel stammende systemanalytische Bewertungsverfahren, das Hoppe als Verfahrensbevollmächtigter der Sennestadt für eine verfassungsrechtliche Argumentation fruchtbar gemacht hat¹⁸ und auf das Frido Wagener in seinem für die Stadt Bielefeld erstatteten Gutachten ebenfalls zurückgegriffen hat, einen wertvollen Beitrag zu einer Durchleuchtung der gesetzgeberischen Einzelgründe leisten können.

Dieses auf der Konzeption der Systemanalyse¹⁹ beruhende Bewertungsverfahren geht von einer analytisch zergliederten Betrachtungsweise aller strukturelle Aspekte aus²⁰.

Mit einer Anzahl von gestuften und vermaschten Elementen wird eine Zielhierarchie (Maßstabssystem) aufgestellt. Durch eine Gewichtung der einzelnen Maßstäbe wird eine Rangordnung innerhalb der Maßstabsliste erreicht. Dieses in sich gewichtete Maßstabssystem kann nun mit Hilfe einer Matrixentscheidung dazu benutzt werden, um konkrete Neugliederungsvorschläge daran zu messen, wie weitgehend oder weniger weitgehend sie zur Verwirklichung des optimalen Maßstabssystems führen²¹, zumindest aber um zu kontrollieren, ob der Gesetzgeber nach seinem eigenen Maßstabssystem die richtige Alternative gewählt hat.

Mit dieser verwaltungswissenschaftlichen Entscheidungsmethode können also in einem geordneten Argumentationsablauf mit einem hochdifferenzierten Maßstabs-Set die verfassungsrechtlich interessanten Fragen der Geeignetheit, des Übermaßes und der Verhältnismäßigkeit der gesetz-

lichen Lösung rechnerisch quantifizierbar nachgeprüft werden. Frido Wagener, der dieses Bewertungsverfahren in mehreren verwaltungswissenschaftlichen Gutachten fruchtbar machte²², hat als Bevollmächtigter der Stadt Bielefeld im Sennestadt-Verfahren durch die Entwicklung dreier unterschiedlicher Entscheidungsebenen²³ zwar gewisse Vorbehalte gegenüber den Erkenntnismöglichkeiten des systemanalytischen Bewertungsverfahrens für die verfassungsgerichtliche Entscheidung zum Ausdruck gebracht²⁴; auch er hält die Methode jedoch für geeignet, mit ihrer Hilfe verfassungsrechtliche Aussagen über die Offensichtlichkeit von Fehlern bei Wertungen und Erwägungen des Gesetzgebers sowie über die Geeignetheit einer konkreten Neugliederungsmaßnahme zu gewinnen. Wie immer man die Einzelaussagen des Wagener-Gutachtens beurteilt – auf die das Sennestadt-Urteil im übrigen mit keinem Wort eingeht –, es ist jedenfalls bedauerlich, daß der Gerichtshof es an einer verfassungsrechtlichen Verortung des systemanalytischen Bewertungsverfahrens hat fehlen lassen und sich auf eine rein verbale Untersuchung und nur von Teilen des gesetzgeberischen Ziel- und Maßstabssystems beschränkt. Hier hätte ein klärendes Wort zur Orientierung beigetragen.

5. Aussage zur Bezirksverfassung

Bei der vor dem Hintergrund der Verhältnismäßigkeitsprüfung zu untersuchenden Frage, ob der Eingriff in den gewachsenen Bestand von Sennestadt und die damit verbundene Beeinträchtigung der politischen Integration sowie der örtlichen Verbundenheit zwischen Bürgerschaft und kommunaler Selbstverwaltung außer Verhältnis steht zu den mit der Neuordnung erstrebten und erreichbaren Vorteilen, gewinnt die Aussage des Gerichts zur gesetzlichen Ausgestaltung der Bezirksverfassung zentralen Argumentationscharakter. Das Sennestadt-Urteil sieht in der Bildung von Stadtbezirken, von Bezirksausschüssen und Bezirksverwaltungsstellen ein geeignetes Mittel, das mit der Eingemeindung notwendig verbundene politische Defizit – wie Thomas Ellwein es einmal genannt hat – aufzufangen und den von der gemeindlichen Auflösung betroffenen Bürgern in über-

schaubaren Bereichen neue Möglichkeiten der Beteiligung und Mitgestaltung zu geben.

Ob allerdings die gegenwärtige Struktur der Bezirksverfassung mit ihren wenig randscharfen Aufgabenverteilungen zwischen Rat und Bezirksausschüssen²⁵ in der Lage ist, diesen Anforderungen auf Dauer zu genügen, steht dahin. Vielleicht wird die sich im politischen Raum abzeichnende gesetzliche Neuregelung der Bezirksverfassung dazu beitragen, den Entscheidungsspielraum der Bezirksausschüsse zu vergrößern und dem gewandelten Verständnis von einer politischen Beteiligung des Bürgers an der Kommunalpolitik ausreichend Rechnung zu tragen.

Jedenfalls wäre es voreilig, zu glauben und dem Sennestadt-Urteil zu entnehmen, die Bezirksverfassung sei in ihrer gegenwärtigen Form ganz allgemein in der Lage, der von Soziologen und Politologen allenthalben erhobenen Forderung nach einer inneren Differenzierung²⁶ und Komplexitätssteigerung²⁷ des gemeindlichen Lebens gerecht zu werden und so dazu beizutragen, das nicht unerhebliche Konflikt- und Krisenpotential unserer Großstädte und Ballungsräume abzubauen. Vielleicht hätte das Sennestadt-Urteil – um Verallgemeinerungen vorzubeugen – noch deutlicher unterstreichen können, daß diese generalisierende Betrachtung einer sehr sorgfältigen und genauen Prüfung der Frage weichen muß, ob die konkrete Ausgestaltung der Bezirksverfassung in jedem einzelnen Neugliederungsfall einen Ausgleich für den quantitativen Abbau der bürgerschaftlichen Mitwirkung an den kommunalpolitischen Entscheidungsprozessen zu leisten imstande ist.

6. Auswirkungen des Sennestadt-Urteils auf die Beurteilung verfassungsrechtlicher Fragen

Es liegt auf der Hand, daß die Aussagen des Sennestadt-Urteils eine über den Einzelfall hinausgehende Bedeutung für die verfassungsrechtliche Beurteilung von Neugliederungsgesetzen haben. Dies gilt zunächst im Hinblick

auf die deutliche Hervorhebung des Evidenzvorbehalts in weiten Teilen der verfassungsrechtlichen Prüfung. Es zeigt sich ferner in dem Bereich der Schaden-Nutzen-Bilanz, die im Sennestadt-Urteil eine deutlich abwertende Behandlung erfahren hat. Angesichts dieser restriktiven Tendenzen und der nicht unbeachtlichen Verlagerung der Akzente zum Nachteil der Überprüfbarkeit erscheinen Prognosen vor allem zur verfassungsgerichtlichen Durchsetzbarkeit ungewiß, zumal sich das Sennestadt-Urteil durch einen stärker dezisionistisch gewordenen als argumentativ angelegten Begründungsstil auszeichnet.

So finden etwa die zahlreichen Argumente der im Auftrage der Sennestadt aus politologischer, soziologischer und geographischer Sicht erstatteten Gutachten keine Berücksichtigung²⁸. Auf der anderen Seite wäre es aber ebenso verfehlt, die Bedeutung des Sennestadt-Urteils für künftige Neugliederungsverfahren überzubewerten. Ob etwa die recht weitreichenden Neuordnungsvorstellungen der Landesregierung zum Ruhrgebiet²⁹ einer verfassungsgerichtlichen Nachprüfung standhalten werden, bleibt abzuwarten.

Das Sennestadt-Urteil mag zwar für einen Rückzug der verfassungsgerichtlichen Überprüfung in Richtung auf eine reine Willkür-, Mißbrauchs- und Plausibilitätskontrolle gewisse Anhaltspunkte bieten, es erscheint jedoch nicht ausgeschlossen, daß der Gerichtshof unter Heranziehung der im wesentlichen gleichgebliebenen allgemeinen Prüfungsgrundsätze zu der größeren Kontrollintensität der Aachen-Urteile zurückkehrt.

Im Sennestadt-Urteil wird bemerkbar, was Tettinger in seiner Analyse feststellt: „Die Verfassungsgerichte der Länder ‚javieren‘ mit mehr oder weniger starken Kursauschlägen auf einem leicht gewellten Mittelweg.“

Es ist zu hoffen, daß das Sennestadt-Urteil keine Wende bedeute, sondern ein Kursauschlag bleibt.

¹ Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 2. Nov. 1973, VerfGH 17/72. — ² § 1 Abs. 2 des Gesetzes zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Bielefeld vom 24. Oktober 1972 GV NW, S. 284. — ³ In den Räumen Aachen und Bielefeld ist dieser Prozeß bereits abgeschlossen. — ⁴ Urteile des Verfassungsgerichtshofs vom 4. August 1972, VerfGH 11/71 (Merken-Urteil); VerfGH 13/71 (Heimbach-Urteil); VerfGH 15/71 (Arnoisweiler-Urteil), Walheim- und Heimbach-Urteil sind veröffentlicht in: Nordrhein-Westfälischer Städte- und Gemeindebund, Mitteilungen Nr. 19 1972, S. 303 ff. = Eilendienst des Landkreistages 1972, S. 206; s. hierzu auch Werner Hoppe, Entwicklungslinien in der Rechtsprechung des nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshofes zur kommunalen Neugliederung, in: Rechtsfragen der Gegenwart, Festgabe für Wolfgang Hefermehl 1972, S. 92 ff.; ders. Die Urteile des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen zum Aachen-Gesetz, Städte- und Gemeinderat 1972, S. 257 ff.; Hoppe-Rengeling, Rechtschutz bei der kommunalen Gebietsreform, S. 84 ff.; vgl. ebenfalls „Kommunalpolitische Blätter“ Nr. 16/1972, S. 1014 ff. — ⁵ Dazu Werner Hoppe, Städte- und Gemeinderat 1972, S. 257 (259). — ⁶ Sennestadt-Urteil, A. U. S. 19. — ⁷ Tettinger, Zur Kontrolldichte der Überprüfung staatlicher Neugliederungsgesetze, Jur. Rundschau 1973, S. 407 ff., S. 408. — ⁸ Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 4. 8. 1972 — VerfGH 13/71 — Mitt. NW StGB S. 303 (307). — ⁹ So die Ablehnung des Beweisantrages in der mündlichen Verhandlung vom 28. September 1973, das Urteil (A. U. S. 23) enthält merkwürdigerweise eine andere hiervon abweichende Begründung. — ¹⁰ Tatsachen im Bereich der „für die Entscheidung wesentlichen Punkte“, vergleiche A. U. S. 24. — ¹¹ Urteil des Verfassungsgerichts vom 4. August 1972 — VerfGH 11/71 — (Merken) A. U. S. 15, 16. — ¹² Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 4. August 1972 — VerfGH 13/71 — (Heimbach) Mitt. NW StGB S. 303 (307). — ¹³ Vgl. dazu Werner Hoppe, Städte- und Gemeinderat 1972, S. 257 (262) und die dort abgedruckten Beweisanträge. — ¹⁴ Vgl. Werner Hoppe, Städte- und Gemeinderat 1972, S. 257 (262). — ¹⁵ Mitt. NW StGB 1972, S. 303 (307). — ¹⁶ Dazu Hoppe, Städte- und Gemeinderat 1972, S. 257 (259). — ¹⁷ Sennestadt-Urteil A. U. S. 27; Wohl der Gesamtbevölkerung, übergreifende Neugliederungskonzeption, Entwicklungsspielraum für die übrigen Zentren und Harmonisierung mit der Kreisreform. — ¹⁸ Werner Hoppe, Gutachten zum Zusammenschluß der Stadt Sennestadt mit der Stadt Bielefeld durch das Bielefeld-Gesetz, maschinenschriftlich, Münster 1972. — ¹⁹ Dazu: Stichwort „Systemanalyse“ in: Erwin Grochla (Hrsg.), Handwörterbuch der Organisation, Stuttgart, 1969, Sp. 1610. — ²⁰ Dazu: Frido Wagener, Maßstäbe für die kommunale Neugliederung in der Ballungsrandzone in: Kettwiger Gespräch, Probleme der kommunalen Neugliederung in der Ballungsrandzone, vom 25./26. Mai 1973, S. 11 (15); ders. Neubau der Verwaltung, Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 41, Berlin, 1969. — ²¹ Vgl. Frido Wagener, Kettwiger Gespräch, S. 11 (16). — ²² Frido Wagener, Kreisneugliederung an der Rheinachse, Kreis Kempen-Krefeld, Speyer, September 1972; Kreis Düsseldorf-Mettmann, Speyer, November 1972 (maschinenschriftlich). — ²³ Der verwaltungswissenschaftlichen, der gesetzgeberisch-politischen und der verfassungsgerichtlichen Entscheidungsebene. — ²⁴ Frido Wagener, Stellungnahme der Stadt Bielefeld in der Verfassungsbeschwerde Sennestadt vom 30. April 1973 (maschinenschriftlich) (Wagener-Gutachten); ders., Kettwiger Gespräch, S. 11 (14 f.). — ²⁵ Vgl. etwa § 23 Abs. 3 des Bielefeld-Gesetzes: „Die Bezirksausschüsse wirken beratend und empfehlend mit, soweit Bolange ihres Bezirks besonders berührt werden. Angelegenheiten, die im Bereich der einzelnen Stadtbezirke geregelt werden können und die in der Hauptsatzung im einzelnen festzulegen sind, sollen den Bezirksausschüssen im Rahmen des § 28 der Gemeindeordnung zur Entscheidung übertragen werden.“ — ²⁶ Zu diesem Begriff G. Hartfiel, Wörterbuch der Soziologie, Stuttgart, 1972. — ²⁷ Bernhard Schäfers, Integration und Differenzierung — stadtsoziologische Aussagen zu Ballungsräumen, in: Kettwiger Gespräch 1973, S. 22; P. Atteslander, Dichte und Mischung der Bevölkerung, Ms. Augsburg 1972, S. 3. — ²⁸ Vgl. Dieter Grosser, Gutachten zum Zusammenschluß der Stadt Sennestadt mit der Stadt Bielefeld, Münster 1973 (maschinenschriftlich); Bernhard Schäfers, Stellungnahme zum Beschluß der Landesregierung NW, Sennestadt nach Bielefeld einzugemeinden, Neustadt 1973 (maschinenschriftlich); Heinz Günter Steinberg, Zu den Begriffen Stadtregion und Solitärstadt und die ihnen zugeordneten Raumeinheiten, Münster 1973 (maschinenschriftlich). — ²⁹ Entwurf eines Gesetzes zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Ruhrgebiet (Ruhrgebiet-Gesetz), Drucks. 7/2800 Bd. 1 und 2 vom 10. Juli 1973.