

FUNKTIONALREFORM UND
KOMMUNALE
SELBSTVERWALTUNG

VON

RECHTSANWALT
DR. BERNHARD STÜER
MÜNSTER

VERLAG OTTO SCHWARTZ & CO · GÖTTINGEN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek
Stüer, Bernhard
Funktionalreform und kommunale Selbstverwaltung
Bernhard Stüer. — Göttingen: Schwartz, 1980. —
(Schriftenreihe des Deutschen Städte- und Gemeindebundes; H. 33)
ISBN 3-509-01123-6

ISBN 3-509-01123-6
Herausgeber: Deutscher Städte- und Gemeindebund
Kaiserswerther Str. 199/201, 4000 Düsseldorf
Alle Rechte vorbehalten
Verlag Otto Schwartz & Co., Göttingen 1980
Gesamtherstellung: Otto Schwartz & Co., 3400 Göttingen

Vorwort

Nach Abschluß der gemeindlichen und kreislichen Neugliederung ist die kommunale Funktionalreform mehr und mehr in den Blick der aktuellen Tagespolitik getreten. Besonders umstritten ist die Neuverteilung der kommunalen Aufgaben zwischen den an Einwohnern, Fläche und Leistungskraft gestärkten Gemeinden und Kreisen. Aber auch die regionale Funktionalreform, die sich mit einer Neuordnung der regionalen Aufgaben und einer Überprüfung der regionalen Verwaltungsstruktur beschäftigt, hat an aktueller Bedeutung gewonnen. Besonders die für die Ballungsräume entwickelten Modelle „Regionalstadt“ und „Regionalkreis“ haben hier die Reformvorstellungen zur Funktionalreform in Bewegung gebracht.

Vor diesem Hintergrund behandelt die vorliegende Untersuchung die verfassungsrechtlichen Vorgaben für die kommunale Funktionalreform, die sich aus der Selbstverwaltungsgarantie in Art. 28 Abs. 2 GG ableiten. Die für die verfassungsgerichtliche Kontrolle der kommunalen Gebietsreform entwickelten Prüfungsmaßstäbe werden dabei für die kommunale Funktionalreform fruchtbar gemacht und daraus verfassungsrechtliche Vorgaben, Maßstäbe und Grundsätze für die Neuverteilung der Aufgaben zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden entwickelt. Die Konzeption des sog. „funktionalen Selbstverwaltungsverständnisses“, die einen Verwaltungsverbund im kreisangehörigen Raum annimmt und einen Rechtsschutz im „kommunalen Innenbereich“ bei Aufgabenverteilungen zwischen Gemeinden und Kreisen versagen will, wird dem verfassungsrechtlichen Stellenwert der Gemeinden und Gemeindeverbände nicht gerecht. Dabei ist auf die Gefährdungen der kommunalen Selbstverwaltung zu verweisen, die in der Einengung des kommunalen Entscheidungsraumes durch staatliche Reglementierungen, einer zunehmenden Misch- und Verbundverwaltung, einem latenten Bedeutungswandel der Angelegen-

heiten der örtlichen Gemeinschaft und weiteren desintegrierenden Entwicklungen auf allen Ebenen der kommunalen Verwaltung bestehen. Forderung zur Sicherung der kommunalen Handlungsfähigkeit schließen sich an. Auf regionaler Ebene wird die Verfassungsmäßigkeit der Modelle „Regionalstadt“ und „Regionalkreis“ erörtert. Die Untersuchung schließt mit verfassungsrechtlichen Abwägungsgrundsätzen, die der Gesetzgeber bei Maßnahmen der kommunalen Funktionalreform zu beachten hat. Eine Zusammenfassung der Ergebnisse soll die Beschäftigung mit der Schrift erleichtern.

Die Arbeit lag dem Fachbereich Rechtswissenschaften der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster im Sommersemester 1978 als Dissertation vor. Den Herren Berichterstattern sowie dem Herrn Dekan des Fachbereichs danke ich für ihre Mitwirkung in besonderer Weise. Gesetzgebung und Rechtsprechung sowie die inzwischen erschienene Literatur wurden bis zur Drucklegung berücksichtigt. Aus Gründen der Aktualität mußte dabei eine Vergrößerung der Fundstellennachweise in Kauf genommen werden. Dem Deutschen Städte- und Gemeindebund sowie dem Verlag bin ich für die Aufnahme in die Schriftenreihe sehr zu Dank verbunden.

Münster, den 6. Februar 1980

Bernhard Stüer

Inhaltsverzeichnis

Erster Teil:

<i>Grundlagen und Ausgangspunkte</i>	1
§ 1 Die kommunale Funktionalreform als Bestandteil einer umfassenden Verwaltungsreform	1
I. Das Problemfeld der Verwaltungsreform	5
II. Das Problemfeld der Funktionalreform	18
1. Definition der Funktionalreform	19
2. Zusammenhang zwischen Gebiets- und Funktionalreform	22
3. Verbindungs- und Überschneidungsfälle von Gebiets- und Funktionalreform	25
III. Vorstellungen zur Funktionalreform in den Ländern	29
1. Ausgangspunkte und allgemeine Grundsätze	31
2. Stand der Funktionalreform in den einzelnen Bundesländern	37
2.1 Funktionalreform in Baden-Württemberg	37
2.2 Funktionalreform in Bayern	38
2.3 Funktionalreform in Hessen	40
2.4 Funktionalreform in Niedersachsen	41
2.5 Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen	44
2.6 Funktionalreform in Rheinland-Pfalz	53
2.7 Funktionalreform im Saarland	54
2.8 Funktionalreform in Schleswig-Holstein	56

Zweiter Teil:

<i>Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie als Grundlage der verfassungsrechtlichen Zielvorgaben, Einzelmaßstäbe und Kontrollgrundsätze für die gemeindliche, kreisliche und regionale Funktionalreform</i>	57
§ 2 Die institutionelle Garantie der kommunalen Selbstverwaltung	58

I. Die historische Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung	58
1. Steinsche Städteordnung von 1808	59
2. Art. 127 WRV	61
3. Die weitere Entwicklung	61
II. Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in Art. 28 Abs. 2 GG im Überblick	62
1. Definition der kommunalen Selbstverwaltung	63
2. Die in Art. 28 Abs. 2 GG enthaltene Dreifachgarantie	65
3. Die Funktionen der kommunalen Selbstverwaltung (Überblick)	66
4. Demokratiefunktion	69
5. Integrationsfunktion	73
6. Gewaltenteilende Funktion	75
7. Funktion der Machtneutralisierung durch Pluralisierung der Entscheidungszentren	76
8. Funktion der Verbreiterung der Konfliktverarbeitungs- und Konfliktlösungskapazitäten	78
9. Freiheitssichernde Funktion	80
10. Legitimationsfunktion	81
11. Garantie für die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung	82
12. Rechtsschutzfunktion	82
13. Sozialstaatliche Funktion	83
III. Die Lehre von der institutionellen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung	83
IV. Die institutionell garantierten Träger kommunaler Selbstverwaltung	90
1. Die institutionelle Garantie der Gemeinden	91
2. Die Gemeindeverbände nach Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG	91
3. Die institutionell garantierten Gemeindeverbände	95
3.1 Lösungsmöglichkeiten	95
3.2 Gewährleistung aller bei Erlass des GG vorhandenen Gemeindeverbandstypen	96
3.3 Keine institutionelle Garantie der Gemeindeverbände	96
3.4 Institutionelle Garantie der Kreise	97
3.5 Institutionelle Garantie irgendeines Gemeindeverbandes	98
3.6 Gemeindeverband mit quasi Kreisfunktionen garantiert	99

Dritter Teil:

<i>Die aus der institutionellen Rechtssubjektsgarantie abgeleiteten verfassungsrechtlichen Vorgaben für die regionale Funktionalreform</i>	101
§ 3 Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Abschaffung einer die örtliche Instanz ergänzenden Gemeindeverbandsebene	101
I. Notwendigkeit der regionalen Abstimmung im Stadt-Umland-Bereich	102
1. Die Ursachen der Stadt-Umland-Problematik	102
2. Regionale Aufgaben	104
II. Stadt-Umland-Regelungen in den einzelnen Bundesländern	107
1. Grundmodelle der Stadt-Umland-Verwaltung	107
2. Baden-Württemberg	109
3. Bayern	111
4. Hessen	111
5. Niedersachsen	113
6. Nordrhein-Westfalen	116
7. Rheinland-Pfalz	118
8. Saarland	118
9. Schleswig-Holstein	118
III. Weitere Lösungsmodelle	119
1. Regionalstadt	122
2. Regionalkreis	123
IV. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die verschiedenen Stadt-Umland-Modelle	124
1. Allgemeine verfassungsrechtliche Aussagen	124
2. Regionalkreis- und Regionalstadtmodell	129
3. Städteverbandsmodell	135

Vierter Teil:

<i>Aus der objektiven Rechtsinstitutionsgarantie abgeleitete verfassungsrechtliche Vorgaben für die kommunale Funktionalreform als Anknüpfungspunkt für die Entwicklung verfassungsrechtlicher Zielangaben, Einzelmaßstäbe und Kontrollgrundsätze für Aufgabenverteilung, Aufgabenentzug und Neuregelung der Eigenverantwortlichkeit im kommunalen Bereich</i>	137
§ 4 Verfassungsrechtliche Maßstäbe der kommunalen Gebietsreform als Anknüpfungspunkt	138
I. Verfassungsrechtliche Maßstäbe bei der gemeindlichen Neugliederung	138
1. Ausgangspunkte	142
	IX

1.1	Gemeinwohlvorbehalt	142
1.2	Kontrolldichte	143
2.	Anhörungsgebot mit Begründungspflicht	145
3.	Motivkontrolle	147
4.	Zielkontrolle mit Verbesserungsgebot und Schaden-Nutzen-Bilanz	147
5.	Kontrolle der Sachverhaltsermittlungen	149
6.	Prognosekontrolle	150
7.	Eignungsprüfung	150
8.	Verhältnismäßigkeitsprüfung	151
9.	Erforderlichkeitsprüfung	152
10.	Systemgerechtigkeit	152
11.	Willkürverbot	154
12.	Abwägungsfehler	155
II.	Verfassungsrechtliche Maßstäbe bei der Gebietsreform der Gemeindeverbände	157
1.	Die Rechtsprechung der Staats- und Verfassungsgerichtshöfe zu Verfassungsbeschwerden der Kreise	158
1.1	StGH Baden-Württemberg	158
1.2	VerfGH Bayern	159
1.3	StGH Niedersachsen	159
1.4	VerfGH Nordrhein-Westfalen	160
1.5	VerfGH Rheinland-Pfalz	161
2.	Die Bedeutung der unmittelbaren demokratischen Legitimation für die verfassungsrechtlichen Kontrollmaßstäbe	162
§ 5	Die Aufgabenreform als Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung	164
I.	Die verschiedenen Hoheitsrechte der kommunalen Selbstverwaltung	165
II.	Die Aufgabenreform als Eingriff in die kommunalen Hoheitsrechte	171
<i>Fünfter Teil:</i>		
<i>Verfassungsrechtliche Zielangaben, Einzelmaßstäbe und Kontrollgrundsätze für Aufgabenteilung, Aufgabenentzug und Neuregelung der Eigenverantwortlichkeit im gemeindlichen, kreislichen und regionalen Bereich</i>		
§ 6	Das „funktionale Selbstverwaltungsverständnis“	173
I.	Die Konzeption des „funktionalen Selbstverwaltungsverständnisses“	174
1.	Verwaltungsverbund im kreisangehörigen Raum	175
2.	Kein Rechtsschutz im kommunalen Innenbereich	178

II. Gefährdungen der kommunalen Selbstverwaltung	181
1. Einengung des kommunalen Entscheidungsraums durch staatliche Reglementierungen	183
1.1 Vergesetzlichung	183
1.2 Zunahme zentraler Planungen	187
1.3 Fehlen einer aufgabengerechten Finanzausstattung	192
1.4 Zentralisierungstendenzen und ständiger Bedeutungszuwachs des Bundes	196
1.5 Zunahme staatlicher Mitwirkungs-, Genehmigungs- und Sanktionsvorbehalte höherer Verwaltungsebenen	199
2. Misch- und Verbundverwaltung	199
2.1 Verwaltungsverbund / Staat / kommunale Selbstverwaltung	200
2.2 Verbundverwaltung im kreisangehörigen Raum	203
2.3 Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden	207
2.4 Planungsverbund	211
2.5 Finanzverbund	213
2.6 Politikverflechtung	214
3. Bedeutungswandel der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft	216
3.1 Änderung des kommunalen Aufgabenbestandes	216
3.2 Überfrachtung mit staatlichen Auftragsangelegenheiten oder Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung	216
3.3 Aufhebung der Funktionseinheit von Gemeinde und in ihr wohnender Gemeinschaft	217
3.4 Aufgabenwanderung von unten nach oben	219
3.5 Schwierigkeiten der Abgrenzung von Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft	220
4. Desintegrierende Entwicklungen	224
4.1 Großräumiger Disparitätenausgleich	224
4.2 Schwachstellen der kommunalen Gebietsreform	225
4.3 Überforderung der Gremienmitglieder und Informationsvorsprung der Verwaltung	226
4.4 Gefahr der Entstaatlichung öffentlicher Aufgaben durch eine Verstärkung des Einflusses organisierter Verbände sowie politischer Parteien und Gruppierungen	227

III. Forderungen zur Sicherung der kommunalen Handlungsfähigkeit	230
1. Hauptforderung zur Wahrung des kommunalen Freiheitsraums	231
2. Rechtsschutz auch bei Aufgabenverlagerungen im kommunalen Innenbereich	234
3. Reduzierung staatlicher Reglementierungen	236
4. Vermeidung von Misch- und Verbundverwaltung	239
5. Festhalten an der grundsätzlichen Abgrenzbarkeit der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft	244
6. Verhinderung weiterer desintegrierender Entwicklungen	248
IV. Ablehnung des funktionalen Selbstverwaltungsverständnisses auch in Gesetzgebung und Rechtsprechung	249
1. Verwaltungsverbund	250
2. Zentralgemeindesystem	251
3. Die Rechtsprechung des StGH Baden-Württemberg, des VerfGH Saarland und des OVG Lüneburg zum Rechtsschutz auch im kommunalen Innenbereich	251
§ 7 Die verschiedenen Abstufungen der kommunalen Selbstverwaltung und deren Abgrenzung	253
I. Die Abstufungen der kommunalen Aufgabengarantie in Art. 28 Abs. 2 GG	253
II. Die verschiedenen Aufgaben der Träger kommunaler Selbstverwaltung	254
1. Selbstverwaltungsaufgaben des eigenen Wirkungskreises	255
2. Staatliche Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises	256
3. Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung	256
4. Staatliche Aufgabenwahrnehmung im Wege der Organleihe	258
5. Kondominale Aufgaben von Staat und Selbstverwaltung	259
5.1 Die „res mixtae“ der 3-Bereichslehre	259
5.2 Aufsicht über die kommunale Selbstverwaltung	259
5.3 Zusammenwirken von Staat und kommunaler Selbstverwaltung im Planungsbereich	262
5.3.1 Raumordnung und Landesplanung	262
5.3.2 Kommunale Bauleitplanung	264
5.3.3 Regionalplanung	265
5.3.4 Aus der Planungshoheit abgeleitete Klage- und Beteiligungsrechte der Träger kommunaler Selbstverwaltung bei höherstufigen oder gemeindenachbarlichen Planungsentscheidungen	267

III. Die Einordnung der von den kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften wahrgenommenen Aufgaben in das Aufgabenstufensystem des Art. 28 Abs. 2 GG	273
1. Abgrenzung staatlicher Bereich und kommunale Selbstverwaltung	273
2. Abgrenzung Kernbereich und Randbereich der kommunalen Selbstverwaltung	279
2.1 Wesentlichkeitstheorie, historische Auslegungsmethoden und Norlagenrechtsprechung des BVerfG	280
2.2 Subsumtionsmethode des BVerwG	281
2.3 Qualitative Methode	283
2.4 Die unterschiedliche Sichtweise der Garantiebereiche und deren Auswirkungen auf die Kernbereichsdefinition	284
2.5 Kombinationsmethode	285
§ 8 Verfassungsrechtliche Prüfungsmaßstäbe für das Stufensystem der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie	287
I. Staatlicher Bereich	288
II. Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung	293
III. Randbereich der kommunalen Selbstverwaltung	293
1. Verfassungsrechtliche Grundmaßstäbe	294
1.1 Verhältnismäßigkeitsprinzip	295
1.2 Gemeinwohlvorbehalt	298
1.3 Abwägungsgebot	301
2. Die Übertragbarkeit der verfassungsrechtlichen Maßstäbe für die Kontrolle der kommunalen Gebietsreform auf die verfassungsrechtliche Prüfung von Maßnahmen der kommunalen Funktionalreform	303
3. Anhörungsgebot mit Begründungspflicht	305
4. Motivatkontrolle	305
5. Zielkontrolle mit Verbesserungsgebot und Schaden-Nutzen-Bilanz	306
5.1 Allgemeine Grundsätze zu den verfassungsgerichtlichen Zielvorgaben	306
5.2 Effektivität und Integration als verfassungsrechtliche Hauptmaßstäbe	310
5.3 Einwohnerrichtwerte	313
5.4 Eingliederung von Sonderbehörden	315
6. Kontrolle der Sachverhaltsermittlungen	317
7. Eignungsprüfung	317
8. Verhältnismäßigkeitsprüfung	318

9.	Erforderlichkeitsprüfung	320
10.	Systemgerechtigkeit	321
11.	Willkürverbot	322
12.	Abwägungsfehler	323
13.	Nach Eingriffsintensität differenzierte Kontroll- dichte	324
14.	Nach Eingriffsintensität differenzierte Verteilung der Darlegungs- und Beweislast	332
IV. Kondominaler Bereich		332
1.	Allgemeine verfassungsrechtliche Vorgaben und Prüfungsgrundsätze	332
2.	Ausprägungen der verfassungsrechtlichen Vorgaben und Prüfungsgrundsätze für einzelne gesetzgeber- ische Regelungen	334
V. Die unterschiedliche Schutzintensität bei der Garantie von Aufgaben und Eigenverantwortlichkeit für Gemeinden und Gemeindeverbände		340
1.	Der Eingriff in die kommunale Aufgabensubstanz	341
2.	Der Eingriff in die kommunale Eigenverantwort- lichkeit	344
3.	Die Verstärkung der Schutzintensität bei Selbst- verwaltungskörperschaften mit direkt gewählter, unmittelbar demokratisch legitimierter Vertretung	344
§ 9	Abwägungsregeln für gesetzgeberische Maßnahmen der kommu- nalen Funktionalreform	349
I. Allgemeine Abwägungsregeln		349
1.	Gebot der Stärkung der kommunalen Selbstver- waltung	350
2.	Gebot des selbstverwaltungsfreundlichen Ver- haltens	350
3.	Berücksichtigung der direkt gewählten Vertretungs- körperschaft als abwägungserheblichen Belang	351
II. Bereichsspezifische Abwägungsregeln		352
1.	Austeigen der Gemeinwohlanforderungen mit zu- nehmender Eingriffsintensität	352
2.	Ansteigen der Kontrolldichte mit zunehmender Ein- griffsintensität	352
3.	Nach Eingriffsintensität differenzierte „Darle- gungs- und Beweislast“	353
4.	Nach Eingriffsintensität differenzierte gesetzgeber- ische Konkretisierungskompetenz bei der Bestim- mung der Gemeinwohlgründe	353
5.	Mit der Eingriffsintensität steigende Notwendig- keit einer Einzelfallabwägung	353

III. Aufgabenspezifische Abwägungsregeln	354
1. Nach Aufgabenstufen differenzierte Schutzintensität	354
2. Nach Aufgabenarten differenzierte Schutzintensität	355
3. Gebot größtmöglicher Dezentralisierung kommunaler Aufgaben	355
4. Stärkung der Selbstverwaltungsträger vor Aufgabenentzug	355
5. Kompetenzregulierung vor Kompetenznegierung	355
6. Regel-Ausnahme-Verhältnis zugunsten des Aufgabenverbleibs	356
7. Aufteilung in Aufgabenfelder	356
8. Gebot der sachgerechten Differenzierung bei Aufgabenzuweisung	357
9. Bei Aufgabenentzug Rückübertragungsrecht	357
10. Besondere Anforderungen an die Gemeinwohlgründe, wenn Aufgabenentzug zur Auflösung der Selbstverwaltungskörperschaft führt	358
11. Besondere Anforderungen an die Aufgabenumwandlung von einer bisher kommunalen in eine staatliche Aufgabe	358
12. Grenzen der Kommunalisierung bisher staatlicher Aufgaben	359
13. Grundsätze für die vertikale Aufgabenverlagerung zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden verschiedener Ebenen	359
14. Gebot einer aufgabengerechten Finanzausstattung	360
IV. Abwägungsregeln für Eingriffe in die kommunale Eigenverantwortlichkeit	361
1. Berücksichtigung der kommunalen Eigenverantwortlichkeit als abwägungserheblichen Belang	361
2. Ansteigen der Gemeinwohlanforderungen mit zunehmendem Eingriff in die Eigenverantwortlichkeit	362
3. Abbau von staatlichen Mitwirkungs vorbehalten	362
V. Gesamtbetrachtung durch Kumulation und Kompensation	363
1. Gebot der kumulativen Beurteilung	363
2. Möglichkeiten und Grenzen der Kompensation durch Übertragung anderer Aufgaben	363
3. Möglichkeiten und Grenzen der Kompensation durch Übertragung anderer Aufgaben	363
4. Pflicht zum stufenweisen Vorgehen	365

VI. Abwägungsregeln für die Funktionalreform auf Gemeindeebene	366
1. Berücksichtigung der gemeindlichen Allzuständigkeit als abwägungserheblichen Belang	366
2. Schutz der Aufgaben mit Ortsbezug vor einer Verlagerung in höhere Ebenen	366
3. Gemeindliche Kooperation vor Aufgabenentzug	367
4. Ausprägungen der Abwägungsregeln an Beispielen	367
4.1 Keine Kreisentwicklungsplanung mit umfassender externer Bindungswirkung für die Gemeinden	367
4.2 Abfallbeseitigung auf Kreisebene?	369
4.3 Schulträgerschaft auf Kreisebene?	371
4.4 Gebot sachgerechter Differenzierung vor einheitlichem Aufgabenentzug	372
VII. Abwägungsregeln für die kommunale Funktionalreform auf Kreisebene	372
1. Berücksichtigung der Doppelfunktion der Kreise	374
2. Schutz der überörtlichen (übergemeindlichen, ergänzenden und ausgleichenden) Aufgaben vor einer Verlagerung in eine andere kommunale Ebene	374
3. Spezielle Voraussetzungen für den Abzug übergemeindlicher, ergänzender und ausgleichender Kreisaufgaben	376
VIII. Abwägungsregeln für die kommunale Funktionalreform auf der Ebene der regionalen Gemeindeverbände	377
1. Schutz der regionalen Aufgaben vor einer Verlagerung in eine andere kommunale oder staatliche Ebene	377
2. Spezifische Ausprägung des Abwägungsgrundsatzes bei den verschiedenen Aufgaben der regionalen Gemeindeverbände	378
3. Nachteile singulärer Zweckverbände	378
IX. Konzeptionsgerechtigkeit im Verhältnis von Gebiets- und Funktionalreform	379
1. Berücksichtigung der Ergebnisse einer vorausgegangenen Gebietsreform	382
2. Qualifizierte Gemeinwohlprüfung bei Konzeptionsabweichung	383
2.1 Spezifische Ausprägung und Steigerung des Verbesserunggebots	383
2.2 Erhöhte Barriere für eine Konzeptionsänderung	384
2.3 Pflicht zur erweiterten und qualifizierten Begründung	384

2.4	Erweiterung der gesetzgeberischen Ermittlungs- und Feststellungspflicht	384
2.5	Gebot der Einstellung sämtlicher bestandsschutzfordernden Belange in die Abwägung	385
2.6	Durchgängige Berücksichtigung des Vertrauensschutzes bei allen Prüfstadien der Eignung, Verhältnismäßigkeit und Erforderlichkeit	385
§ 10	Zusammenfassung	387
	Literaturverzeichnis	403
	Personenregister	523
	Sachregister	541

BERNHARD STÜER
FUNKTIONALREFORM UND KOMMUNALE SELBSTVERWALTUNG

SCHRIFTENREIHE DES DEUTSCHEN STÄDTE-
UND GEMEINDEBUNDES

HEFT 33

BERNHARD STÜER

FUNKTIONALREFORM UND
KOMMUNALE SELBSTVERWALTUNG

VERLAG OTTO SCHWARTZ & CO · GÜTTINGEN

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
allgem.	allgemein(e/er/es)
Amtsbl.	Amtsblatt
Anm.	Anmerkung
Anl.	Anlage
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
AOK	Allgemeine Ortskrankenkasse
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung von Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz (Kob- lenz)
AtG	Atomgesetz
A. U.	Amtlicher Umdruck
Aufl.	Auflage
ausf.	ausführlich(e)
auszugsw.	auszugsweise
b.	bei
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
Bde.	Bände
begr.	begründet
bes.	besonders
betr.	betreffend

BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BK	Bonner Kommentar
BIGBW	Blätter für Grundstücks-, Bau- und Wohnungswirtschaft
BMBau	Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau
Brem.	Bremen
BR	Bundesrat
BROG	Bundes-Raumordnungsgesetz
BSG	Bundessozialgericht
BSGE	Entscheidungen des Bundessozialgerichtes
Bspr.	Besprechung
BT	Bundestag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BWVPr.	Baden-Württembergische Verwaltungspraxis
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
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
DStT	Deutscher Städtetag
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DWW	Deutsche Wohnungswirtschaft
E.	Entscheidung
E. A.	Einstweilige Anordnung
EBBauG	Entwurf zur Änderung des Bundesbaugesetzes
EGH	Ehrengerichtshof
Erg.	Ergänzung(en)
Erg. v. Verf.	Ergänzungen vom Verfasser

Erl.	Erläuterung(en)
ESVGH	Entscheidungssammlung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg
etc.	et cetera
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f.	folgende Seite
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
F. D. P.	Freie Demokratische Partei
Febr.	Februar
ff.	folgende Seiten
FG	Festgabe
Fnte.	Fußnote
Faren.	Fußnoten
folg.	folgende(n)
FRG	Funktionalreform-Gesetz
FRGE	Funktionalreform-Gesetzesentwurf
Frh.	Freiherr
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	Großraumgesetz Braunschweig
GrRG-H	Großraumgesetz Hannover
GrRH	Großraum Hannover
GS	Gedenkschrift
GVB1.	Gesetz- und Verordnungsblatt
H.	Heft
Habil.	Habilitation
HandwO	Handwerksordnung
HBKWP	Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis
HDS	Handwörterbuch der Sozialwissenschaften
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	Kommunalselbstverwaltungsgesetz
LDS	Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik NW
LEP	Landesentwicklungsplan
LKrO	Landkreisordnung
LKT NW	Nordrhein-Westfälischer Landkreistag
LPlanungsG	Landesplanungsgesetz
LS	Leitsatz (Leitsätze)
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
n.	neben
nachf.	nachfolgend
Nachw.	Nachweise
NDR	Norddeutscher Rundfunk
Nds.	Niedersachsen
NF	Neue Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NS	Nationalsozialismus
NSDSrT	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
PlafeR	Planfeststellungsrecht
PolG	Polizeigesetz
PVG	Polizeiverwaltungs-Gesetz
rd.	rund
RdJB	Recht der Jugend und des Bildungswesens
Rdn.	Randnummer
RG	Reichsgericht
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
Rh.-Pfl.	Rheinland-Pfalz
Rspr.	Rechtsprechung
RV	Reichsverfassung
RVBl.	Reichsverwaltungsblatt
RVO	Rechtsverordnung
S.	Seite
s.	siehe
Saabr.	Saarbrücken
Saarl.	Saarland
Schl.-H.	Schleswig-Holstein
SchlHA	Schleswig-Holsteinische Anzeigen
SDStuGB	Schriftenreihe des Deutschen Städte- und Gemeindebundes
SG	Sozialgericht
SGK	Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik NW
SKV	Staats- und Kommunalverwaltung
sog.	sogenannt
Sp.	Spalte
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StabG	Stabilitätsgesetz
StBauFG	Städtebauförderungsgesetz
StenB	Stenografische Berichte
StGB	Strafgesetzbuch
StGH	Staatsgerichtshof
StGH Ba.-Württ.	Staatsgerichtshof für das Land Baden-Württ.
StGHE	Entscheidungen des Staatsgerichtshofs
StuGB	Städte- und Gemeindebund
StuGR	Städte- und Gemeinderat
SVR	Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk
s. Zt.	seiner Zeit
Tn.	Textnummer
Ts.	Tauus
Tz.	Textziffer

u.	und
u. a.	und andere
umfangr.	umfangreich(e/en)
unveröff.	unveröffentlicht
Urt.	Urteil
usw.	und so weiter
u. U.	unter Umständen
UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
v.	vom (vor)
VDS _{StRL}	Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
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-Württemberg
VGH Bay.	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
VGH Saarl.	Saarländischer Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VOP	Verwaltungsführung, Organisation, Personalwesen
Vorl.	Vorlage
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
w.	weitere(n)
WP	Wahlperiode
WRV	Weimarer Reichsverfassung
zahlr.	zahlreich(e/en)
z. B.	zum Beispiel
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Bau-recht
Ziff.	Ziffer
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
z. T.	zum Teil

Erster Teil:

Grundlagen und Ausgangspunkte

§ 1

Die 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 Bürger¹⁾ 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 verringert²⁾.

Der permanente Funktionszuwachs des Staates, der den „mündigen Staatsbürger“ leicht in die Gefahr eines „verwalteten“ oder nur „be-

¹⁾ Vgl. etwa BVerfG, Urt. v. 18. 7. 1972 — 1 BvL 32/70 u. 25/71 — (Numerus clausus), BVerfGE 33, S. 303; von Mutius, VerwArch. Bd. 64 (1973), S. 183; BVerfG, Urt. v. 29. 5. 1973 — 1 BvR 424/71 u. 325/72 — (HochSchG Nds.), DVBl. 1973, S. 536 (538); Bethge, Grundrechtskollisionen, 1977, S. 214.

²⁾ *Stadt-Umland-Gutachten Bayern*, 1974, S. 70 f.; Forsthoff, Daseinsvorsorge, 1958, S. 4; Schier, BayVBl. 1979, S. 321 (323). Zu dem Zusammenhang zwischen den wachsenden Forderungen auf staatliche Leistungen und einer wachsenden Bürokratie vgl. Hirsch, Verwaltungsrundschau 1979, S. 113.

treuten“ Bürgers geraten läßt³⁾), 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⁾ und *Ernst Forsthoff*⁵⁾ zwischen „Krise⁶⁾ und Reform⁷⁾“ 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 Eingriffsverwaltung⁸⁾ nur unzureichend beschriebene Wandel der gesamten Staatstätigkeit besonders wirksam. Dabei haben die aus der kommunalen Neugliederung hervorgegangenen vergrößerten Städte und Gemeinden⁹⁾ vielfach nach Einwohnerzahl und Ausdehnung die Grenzen der

³⁾ *Stadt-Umland-Gutachten Bayern*, 1974, S. 71 mit Hinweis auf *Schelsky*.

⁴⁾ *Krise*, 1931, S. 1 ff., *ders.*, *Kommunale Selbstverwaltung*, 1968, S. 1 ff.

⁵⁾ *Krise*, 1932, S. 1 ff.

⁶⁾ *Becker*, HBKWP Bd. 1, S. 62 (102, 129); *Blümel*, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171 (172); *Blümel/Ronellenfisch*, Untersuchungsausschüsse, 1978, S. 1 ff.; *Brückener*, Organisationsgewalt, 1974, S. 149; *Debe*, *Der Landkreis* 1973, S. 477; *Evers*, DVBl. 1969, S. 765; *dcrs.*, *Der Städtebund* 1970, S. 230 (232); *Friesenbahn*, GS Max Imboden, 1972, S. 115 (122); *Knemcyer/Motyl*, BayBgm. 1974, S. 267; *Laux*, AfK Jg. 9 (1970), S. 217 (Fnte. 1); *von Mutius*, StuGB 1977, S. 167 (170); *Scholtissek*, DVBl. 1968, S. 825; *Schleberger*, *Der Städtetag* 1974, S. 22; *Siedentopf*, StuGB 1975, S. 272; *Stern*, Staatsrecht I, 1977, S. 293 (318); *ders.*, DÖV 1975, S. 515; *Tiggemann*, StuGR 1975, S. 235; *Ulrich*, StuGB 1977, S. 102 (104); *ders.*, DÖV 1978, S. 73; *Wagener*, *Der Landkreis* 1977, S. 13; *Weber*, *Staats- und Selbstverwaltung*, 1967, S. 31.

⁷⁾ Vgl. etwa Kommunalpolitik zwischen Krise und Reform, 1976, insbesondere die Beiträge *Püttner*, *Funktion der Kreise*, S. 115; *Pappermann*, *Die nordrhein-westfälischen Kreise*, S. 131; *Böhret*, *Entwicklungsplanung*, S. 181; *Frey*, *Entwicklungsplanung*, S. 205.

⁸⁾ *Forsthoff*, *Verwaltungsrecht*, 1973, S. 368 ff., 410, 567 ff.; vgl. dazu *Blümel*, StuGB 1978, S. 219 (220); *ders.*, *Verfassungsrechtliches Verhältnis*, 1979, S. 1 ff.; *Stadt-Umland-Gutachten Bayern*, 1974, S. 71.

⁹⁾ Einen Überblick über die Gemeindegrößen nach der kommunalen Gebietsreform geben *Bünermann*, 1. Neugliederungsprogramm, 1970; *Eising*, StuGR 1972, S. 154; *Fehre*, StuGR 1976, S. 3; *Hessen*, *Dokumentation*, 1977; *Köstering*, SKV 1971, S. 85 u. 125; *ders.*, SKV 1974, S. 354 (I), SKV 1975, S. 3 (II); *Köstering/Bünermann*, *Gemeinden*, 1975; *Mattenklodt*, *Gebiets- und Verwaltungsreform*, 1972. In einem Jahrzehnt ist die Zahl der Gemeinden in der Bundesrepublik Deutschland von 24 300 (1968) auf 8 500 (1978) zurückgegangen, vgl. dazu *Deutscher Städtetag*, *Gemeindeverzeichnis* 1978.

politischen und sozialen Integrationsfähigkeit¹⁰⁾ erreicht — Probleme, die durch die „ungünstigen Lebensbedingungen“, die „Unwirtlichkeit“ und „Enthumanisierung“ vieler Großstädte¹¹⁾ und das von *Alexander Mitscherlich* so bezeichnete „betonierte Behausungselend¹²⁾“ noch verschärft werden. Die gestiegene Bürgermobilität¹³⁾, die ständige Verän-

¹⁰⁾ Vgl. dazu *Bischoff*, Kommunale Neugliederung, 1972, S. 14 ff.; *Büchmann*, Verfassungsfragen, 1972, S. 82 ff., 131 ff.; *Hoppe*, DVBl. 1971, S. 473; *Hoppe/Rengeling*, Rechtsschutz, 1973, S. 127; *Stüer*, DVBl. 1977, S. 1; *ders.*, DÖV 1978, S. 78; *Wagener*, Neubau der Verwaltung, 1969, S. 462.

¹¹⁾ Vgl. VerfGH NW, Urt. v. 7. 5. 1976 — VerfGH 70/74 — (Porz), abgedruckt bei *Stüer*, StuGR 1976, S. 257 (265); vgl. auch *Babrdt*, Gemeinde, 1962, S. 45; *ders.*, Großstadt, 1961, S. 90; *DStT*, Arbeitskreis VI, Stadtkritik und Stadtentwicklung, Schwartzsche Vakanzzeitung 1979, S. 367; *Stüer*, DÖV 1978, S. 78 (90). Zur Gebietsreform und Stadtstruktur vgl. *von der Heide*, Stadtbauwelt 62 (1979), S. 171. Vgl. auch *Realisierung städtebaulicher Maßnahmen*, 1979, besonders *Rabeler*, S. 95 mit positiven Beispielen zur Planungs- und Durchführungskooperation aus Münster.

¹²⁾ Unwirtlichkeit, 1969, S. 1 ff.; *ders.*, 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 entsrandenen Ballungsräume hingewiesen wird. In neueren Untersuchungen wird auch der Zusammenhang zwischen Städtebau und Kriminalität betont. Je größer die Städte und je dichter die Bebauung, desto stärker wirke sich in ihnen die Kriminalität aus. Mangelnde Überschaubarkeit und der Verlust nachbarschaftlicher Bindungen in den Wohntürmen moderner Trabantenstädte hätten zu dem Ansteigen der Kriminalitätsrate wesentlich beigetragen, vgl. auch Landtag intern 1979, Nr. 12 v. 27. 4. 1979, S. 1. Die Beurteilung der Städte ist auch in früheren Jahrhunderten bereits vielfach negativ gewesen, vgl. dazu *Mombaur*, StuGR 1978, S. 355. Nicht zu Unrecht haben die negativen Auswirkungen des Städtebaus zu einem grundlegenden Wandel des Planungsklimas geführt und dazu beigetragen, daß Pragmatismus, kleine Schritte und behutsamer Umbau an die Stelle von umfassenden Planungskonzeptionen und perfekter Rationalität des Planungsprozesses getreten sind, vgl. *Albers*, Stadtbauwelt 62 (1979), S. 128 mit einer Bespr. der Charta von *Machu Picchu*. Die Rolle der Planung und des Planers werden daher völlig neu überdacht, vgl. *Albers*, Stadtbauwelt 62 (1979), S. 196; w. Nachw. in Fnrt. 308 (S. 237).

¹³⁾ *Baldauf*, Gebietsreform, 1971, S. 65; *Blümel*, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171 (190 ff.); *Burmeister*, Neukonzeption, 1977, S. 6 ff.; *Isbary*, Polis und Regio, 1967, S. 86; *Poeschel*, DÖV 1977, S. 231 (233); *Richter*, Verfassungsprobleme, S. 132 ff.; *Roters*, Kommunale Mitwirkung, 1975, S. 7 ff.; *ders.*, DVBl. 1976, S. 359; *ders.*, Art. 28 GG, S. 173 ff.;

derung einer vormalig festgefügtten örtlichen Gemeinschaft¹⁴⁾ sowie die nicht selten befürchtete „Unregierbarkeit unserer Städte¹⁵⁾“ haben die kommunale Selbstverwaltung in der Tat in eine tiefe Krise gestürzt, die nicht leicht zu beheben ist. Auch die Kommunaldebatte 1974 im Deutschen Bundestag¹⁶⁾ hat dies gezeigt. Als Ausweg werden seit einigen Jahren — etwa unter dem Begriff des „funktionalen Selbstverwaltungsverständnisses¹⁷⁾“ — Versuche zur Neubestimmung der kom-

Scheffler, Forderungen, 1975, S. 41 (43); *Schmidt-Jortzig*, DVBl. 1977, S. 801; *ders.*, Kreisumlagesätze, 1977, S. 1 ff.; *ders.*, Bevölkerungsabnahme, 1978, S. 67 (69); *Siedentopf*, StuGB 1977, S. 161; *Ulrich*, StuGB 1977, S. 102; *von Unruh*, Gemeinderecht, 1976, S. 82 (96).

- ¹⁴⁾ *Badura*, FS Werner Weber, 1974, S. 911 (930); *Brückner*, Organisationsgewalt, 1974, S. 128; *Conrady*, DVBl. 1970, S. 408 (409); *Dehmel*, Übertragener Wirkungskreis, 1970, S. 106; *Götz*, FS Werner Weber, 1974, S. 979 (993); *Grawert*, VVDS:RL Bd. 36 (1978), S. 277; *Hammann/Lenz*, Art. 28 GG, S. 402; *Leibholz/Rinck*, Art. 28 GG, S. 589; *Maunz/Dürig/Herzog/Scholz*, 1978, Art. 28 GG, Rdn. 61; *Pappermann*, DOV 1973, S. 505; *ders.*, DOV 1975, S. 181 (182); *ders.*, DVBl. 1976, S. 766 (767); *Partsch*, Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, 1954, S. 301; *Roters*, Art. 28 GG, S. 173 (193); *Schmidt-Jortzig*, DVBl. 1977, S. 801 (803); *ders.*, Kommunale Organisationshoheit, 1979, Kap. 2 I 1 h; *Schnapp*, Zuständigkeitsverteilung, 1973, S. 12 ff.; *Stern*, Art. 28 GG, S. 38; *ders.*, Staatsrecht I, 1977, S. 308; *Ulrich*, Studie, 1974, S. 9; *von Unruh*, Gemeinderecht, 1976, S. 82 (101); *Wiese*, SKV 1975, S. 226 (228).

- ¹⁵⁾ *Klose*, Der Städtetag 1974, S. 456; vgl. auch die Verwaltungswissenschaftliche Fachtagung Regierbarkeit?, 1976, besonders die Beiträge *Klose*, S. 19; *Reschke*, Regierbarkeit, S. 27; *Ellwein*, Entstaatlichung, S. 217; *Wagener*, Zusammenfassung, S. 239. Probleme der Regierbarkeit werden auch für die gesamtstaatliche Ebene gesehen, vgl. dazu insbesondere: Zur Regierbarkeit der parlamentarischen Demokratie. Ein *Cappenbergers Gespräch*, 1979, mit den Referaten *Isensee* (S. 15 ff.) und *Meyer* (S. 48).

- 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 1974 im Deutschen Bundestag, StuGB 1974, S. 325; *Blümel*, VVDS:RL Bd. 36 (1978), S. 171 (183); *Seele*, Der Landkreis 1975, S. 45 (50 f.); *Siedentopf*, Gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie, 1977, S. 9; *Stern*, DOV 1975, S. 515; vgl. zur Kommunaldebatte 1977, Der Städtetag 1978, S. 49.

munalen Selbstverwaltung angeboten¹⁸⁾, 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 sind¹⁹⁾.

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 Verwaltungsreform²⁰⁾, die alle Teile der öffentlichen

¹⁷⁾ *Pappermann*, JuS 1973, S. 689 (691); *ders.*, VerwArch. Bd. 65 (1974), S. 163; *ders.*, DÖV 1975, S. 181; *ders.*, DVBl. 1976, S. 766; *ders.*, SKV 1976, S. 2; *ders.*, SKV 1976, S. 134; *ders.*, SKV 1976, S. 336; *ders.*, DfU 1977, S. 213; *ders.*, Verwaltungsrundschau 1977, S. 319; *Roters*, Kommunale Mitwirkung, 1975, S. 37; *ders.*, Art. 28 GG, S. 173 ff., Rdn. 38, 41 ff., 48 ff., 62 f.; *ders.*, DVBl. 1976, S. 359; *Pappermann/Roters/Vesper*, Funktionalreform, 1976, S. 18 ff. (22 f.); *Borchmann/Vesper*, Reformprobleme, 1977, S. 170 f., 180; *Frey*, Kommunale Selbstverwaltung, 1976, S. 20 ff.; *Ernst/Suderow*, Raumordnerische Festlegungen, 1976, S. 23; *Erbel*, Die Verwaltung Bd. 10 (1977), S. 126 (130).

¹⁸⁾ *Burmeister*, Neukonzeption, 1977; *Laux*, AfK Jg. 9 (1970), S. 217; *Schmidt-Aßmann*, Grundfragen des Städtebaurechts, 1972; *Scheuner*, AfK Jg. 1 (1962), S. 149; *ders.*, AfK Jg. 12 (1973), S. 1; weitere Nachweise bei *Blümel*, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171 (244); vgl. auch *Pappermann*, DVBl. 1973, S. 620.

¹⁹⁾ Vgl. zu den Vorschlägen zur Belebung und Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung *Blümel*, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 227 m. w. Nachw.; *Knemeyer*, FS Günther Küchenhoff, 1972, S. 557; *Rommel*, Der Stadtehtag 1977, S. 359; *ders.*, DÖV 1979, S. 362.

²⁰⁾ Vgl. zum Begriff *Laubinger*, 'Verwaltungsreform', 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 *Berkenhoff*, Der Städtebund 1969, S. 117 ff.; *Bückmann*, StuGR 1976, S. 123; *Debe*, SKV 1972, S. 314; *Galatte*, AfK Jg. 8 (1969), S. 329; *Laux*, DÖV 1969, S. 233; *ders.*, Der Landkreis 1975, S. 167 (187); *Lepper*, Die Verwaltung Bd. 9 (1976), S. 478; *Loschelder*, DÖV 1969, S. 225; *von Mutius*, StuGB 1977, S. 167 (168);

Verwaltung umfaßt. Unter dem Oberziel, eine leistungsfähigere, billigere, bessere, überschaubarere und bürgernähere Verwaltung mit mehr Integrationskraft zu schaffen²¹⁾, gehören zur Verwaltungsreform, die vom Bund über die Länder bis in die kommunale Ebene reicht²²⁾, die Hauptkomplexe²³⁾

Scheuner, AfK Jg. 8 (1969), S. 209; *Schnur*, Verwaltungsreform, 1966, S. 43; *ders.*, DVBl. 1970, S. 753; *Stern*, AfK Jg. 8 (1969), S. 205; *Stich*, DÖV 1969, S. 236; *Ule*, Verwaltungsreform, 1965, S. 53; *von Unruh*, DÖV 1971, S. 433; *ders.*, Die Verwaltung Bd. 9 (1976), S. 111; *Wolter*, DÖV 1977, S. 47; *Weber*, Verwaltungs- und Gebietsreform, 1968, S. 23; *Wittkämper*, Funktionale Verwaltungsreform, 1978, S. 1 ff. Zum Behördenaufbau in der Bundesrepublik Deutschland *Müller*, Behörden- und Gerichtsaufbau, 1978.

- ²¹⁾ Zu diesen Zielen *Andriske*, Aufgabeneuverteilung, 1978, S. 126 ff.; *Blümel*, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171 (227 ff.); *Borchmann/Vesper*, Reformprobleme, 1977, S. 43; *Brückener*, Organisationsgewalt, 1974, S. 84; *Büdemann*, Verfassungsfragen, 1972, S. 22; *Dehe*, SKV 1972, S. 314; *Hirsch*, Eildienst LKT NW 1977, S. 199; Kabinettskommission zur Vorbereitung der Verwaltungsreform, Bd. 1, 1947, S. 1 ff.; Bd. 2, 1948, S. 1 ff.; *Knemeyer*, AfK Jg. 8 (1969), S. 306 (307, 310 f., 318); *Lau-binger*, Verwaltungsreform⁴, 1975, Sp. 2803; *Mattenklodt*, Gebiets- und Verwaltungsreform, 1972, S. 1 ff.; *von Mutius*, StuGB 1977, S. 167; *Pappermann/Roters/Vesper*, Funktionalreform, 1976, S. 33; *Hoppel/Rengeling*, Rechtsschutz, 1973, S. 85, 105; *Richter*, Verfassungsprobleme, 1977, S. 8; *Rothe*, StuGB 1974, S. 4 (7); *Scheffler*, Forderungen, 1975, S. 41 (43); *Siedentopf*, StuGB 1976, S. 272; SGK Funktionalreform, 1976, S. 9; *Stadt-Umland-Gutachten Bayern* 1974, S. 65; *Stern*, DÖV 1968, S. 853 (857); *Stern/Püttner*, Grundfragen, 1969, S. 11 f.; *Stüer*, DÖV 1978, S. 78 (79); *Wagener*, StuGR 1973, S. 237; *Wittkämper*, Funktionale Verwaltungsreform, 1978, S. 84, 221; vgl. auch StGH BaWü., Ur. v. 8. 9. 1972 — GR 6/71 — (Landkreis Nürtingen), DÖV 1973, S. 163 (164).
- ²²⁾ *Von Mutius*, StuGB 1977, S. 167; vgl. auch die Beiträge in: Raumordnung und Verwaltungsreform, 1973, S. 1 ff. sowie das *Gutachten der KGSt.*, Grundlagen der Verwaltungsorganisation, 1978, das auf der methodischen Basis der Systemtheorie die organisatorische Struktur der Verwaltung beschreibt und Zusammenhänge verdeutlicht, Möglichkeiten zur Verbesserung der Organisationstechniken aufzeigt und den Stellenwert des Organisationsaufbau aufzeigt.
- 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; *Mayer*, Die Verwaltung Bd. 10 (1977), S. 161; *Merke*, KPBl. 1974, S. 233; *Noworotne*, DÖV 1974, S. 518; *Stadt-Umland-Gutachten Bayern*, 1974, S. 65; *Stern*, DÖV 1968, S. 853.

- Gebietsreform
- Organisationsreform
- Funktionalreform
- Reform der Planung und Steuerung
- Finanzrechtsreform
- Reform der inneren Verfassung der Gebietskörperschaften
- Fortentwicklung der Struktur des öffentlichen Dienstrechts und Personalreform
- Reform durch Rationalisierung.

Die Gebietsreform betrifft den räumlichen Zuschnitt der einzelnen Verwaltungsträger und deren Behörden²⁴⁾.

Im Mittelpunkt dieser territorialen Neugliederung hat bisher die kommunale Gebietsreform²⁵⁾ gestanden, deren Ergebnisse²⁶⁾ allerdings unterschiedlich beurteilt werden²⁷⁾. Die gebietliche Neuordnung der

²⁴⁾ *Laubinger*, Verwaltungsreform, 1975, Sp. 2805.

²⁵⁾ Vgl. *Ballke*, Verfassungsgerichtliche Überprüfung, 1975; *Becker*, Öffentliche Interessen, 1968; *Bethge*, DÖV 1972, S. 155; *Bischoff*, Kommunale Neugliederung, 1972; *Bocks*, Rechtsschutz, 1970, S. 1 ff.; *Bückmann*, Verfassungsfragen, 1972; *Friesenbahn*, GS Max Imboden, 1972, S. 115; *Görg*, DVBl. 1969, S. 772; *Granderath*, DÖV 1973, S. 332; *von der Heide*, Der Landkreis 1971, S. 221; *Hoppe*, Kommunale Gebietsreform, DVBl. 1971, S. 473; *Hoppel/Rengeling*, Rechtsschutz, 1973, m. zahlreichen weiteren Literaturangaben, S. 231; *Mattenklodt*, Zwischenbericht 1970; *Seibert*, Selbstverwaltungsgarantie, 1971; *Stern/Püttner*, Neugliederung, 1969; *Stüer*, DÖV 1978, S. 78; *Ule*, VerwArch. Bd. 60 (1969), S. 101; *Wagener*, Neubau der Verwaltung, 1969, S. 99; w. Nachw. bei *Stüer*, Verfassungsrechtliche Maßstäbe, 1978, Fnte. 25.

²⁶⁾ Vgl. dazu *Blümel*, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171 (179); *Buchsbaum*, Der Landkreis 1975, S. 399; *Frey*, Verwaltungsreform, 1976, S. 97; *von der Heide*, AfK Jg. 10 (1971), S. 257; *Pagenkopf*, Kommunalrecht, Bd. 1, 1975, S. 127 ff.; *Soell*, BayVBl. 1977, S. 1 u. 44.

²⁷⁾ *Blümel*, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171 (179); *Eichhorn/Siedentopf*, Effizienzeffekte, 1976; *Loschelder*, Kommunale Selbstverwaltungsgarantie, 1976; *Wrage*, Territorialreform, 1973; *ders.*, Erfolg, 1975; vgl. zu den Rechtsfolgeproblemen kommunaler Gebietsreform *Giepner*, Rechtsfolgeprobleme, 1974 u. *Hassel*, Rechtsfolgen, 1975. Zu den Auswirkungen auf Laufbahnbeamte vgl. *Hassel*, Verwaltungsgrundschau 1979 S. 41. Von den Befürwortern der Gebietsreform wird auf die Neugliederung des Ruhrgebietes 1929 verwiesen, so *Schleberger*, Die kreisfreien Städte, 1977, S. 203 (206); *der.*, Funktionalreform, 1977, S. 241 (243); vgl. dazu kritisch *Blümel*, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171 (219). Auch führe die Gebietsreform zu Stelleneinsparungen und Kostenreduzierungen, so *Groß*, Aktuelle kommunalpolitische Fragen, StuGB 1977, S. 189 (191); vgl. auch *Hirsch*, Eildienst LKT NW 1975, S. 225; *ders.*, 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. *Hirsch*, Ökonomische Maßstäbe, 1971; *Hirsch/Sticker/Schunk*, StuGR 1974, S. 202; *dies.*, StuGR 1974, S. 249; *dies.*, StuGR 1974, S. 305; *Hoppe*, StuGR 1971, S. 278; *ders.*, StuGR 1972, S. 257; *Schnur*, Funktionalreform, 1975, S. 9 (Hinweis auf Systemänderungen der Gebietsreform); *Stier*, StuGR 1975, S. 261; *Tiggemann*, StuGR 1974, S. 46; *ders.*, StuGR 1974, S. 391; *ders.*, StuGR 1975, S. 121; *ders.*, Kommunale Neugliederung, 1977; *Wrage*, Der Landkreis 1978, S. 14. Vgl. zur Bilanz der kommunalen Gebietsreform *Scheel*, Bulletin Nr. 21/1977, S. 189 f.; *ders.*, StuGB 1975, S. 169; *Febre*, StuGR 1976, S. 3. Besonders heftige Reaktionen haben die Äußerungen von Bundeskanzler *Schmidt*, 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 Sorgen, 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. *Hirsch*, Funktionalreform, 1978, S. 28; *Worms*, Aussprache, 1978, S. 10 (11). Zu den Kosten der kommunalen Gebietsreform vgl. außerdem z. B. für Baden-Württemberg: Stellungnahme der Landesregierung, 1976, S. 19 f.; für Niedersachsen: Antwort der Landesregierung v. 22. 12. 1976; für Nord-

Länder nach Art. 29 GG ist demgegenüber — trotz einiger Anläufe²⁸⁾ — vorerst auf der Strecke geblieben²⁹⁾.

Als Folgemaßnahmen aus der kommunalen Gebietsreform ergeben sich einige Organisationsreformen, etwa die Sparkassenneugliederung³⁰⁾,

rhein-Westfalen: Antwort der Landesregierung v. 3. 11. 1976 auf die Kleine Anfrage 551; dazu insgesamt *Blümel*, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171 (180 Fntr. 36 u. 40); zur Bewertung durch den Bürger vgl. *Birkendahl*, *StuGR* 1976, S. 120; Gebietsreform, *Der Spiegel* Nr. 23/1977, S. 74. Zur Bewertung aus der Sicht der Verwaltung *Grüter*, *StuGR* 1975, S. 198. Wirtschaftlichkeitsanalysen zur Gebiets- und Funktionalreform hat *Kappe*, *Wirtschaftlichkeitsanalysen*, 1978, vorgelegt. Vgl. auch *Carstens*, *Schwartzsche Vakanzzeitung* 1979, S. 561.

²⁸⁾ *Luther-Kommission*, 1955; *Ernst-Kommission*, Vorschläge u. Materialien, 1973; *Timmer*, *Neugliederung*, 1973; *Petri*, *Gebietliche Neuordnung*, 1973, S. 34; *Püttner*, *DÖV* 1971, S. 540.

²⁹⁾ Dies gilt erst recht für eine Gebiets- und Verwaltungsreform im europäischen Raum, vgl. dazu *Wolter*, *DÖV* 1977, S. 47. Vgl. zur vereiterten Länderneugliederung *Thränhardt*, *Länder und Region*, 1978, S. 131 ff.; *Desselberger*, *Raumordnung und Funktionalreform*, 1978, S. 207 ff.; *Thränhardt*, *Politikinhalt*, 1978, S. XV (XXV), führt dies auf folgende Grundregel zurück: je näher eine Institution den Entscheidungszentren ist, desto geringer ist für sie die Gefahr einer Schmälerung ihrer Position durch Verwaltungsreformen. Je marginaler sie für die Entscheidungszentren ist, desto leichter werden entscheidende Veränderungen vorgenommen; vgl. auch *Pappermann*, *Landkreise*, 1978, S. 16 ff.

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; vgl. w. Nachw. bei *Stüer*, *Verfassungsrechtliche Maßstäbe*, 1978, S. 13 (Fntr. 30); *Burmeister*, *DÖV* 1979, S. 385 (392); vgl. ferner *Trippen*, *Organisation und Struktur der Sparkassen*, 1978, S. 73 ff.; *Weides*, *Sparkassen* 1979. Vgl. auch: *Neuordnung des Sparkassenwesens*, *StuGR* 1978, S. 347 ff. Der Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr hat inzwischen durch Rechtsverordnung die Anpassung der Sparkassengliederung an die kommunale Gebietsreform vollzogen, vgl. die Veröffentlichung der verschiedenen Rechtsverordnungen in *GVBl. NW* 1979.

die Änderung der Organisation der ordentlichen Gerichtsbarkeit³¹⁾ und die Reform der Polizeiorganisation³²⁾.

Daneben ist in den Ländern vielfach eine Neuorganisation der Schulaufsicht, der staatlichen Bauverwaltung, Gewerbeaufsicht, Kriegsopferversorgung und Steuerverwaltung beabsichtigt oder bereits durchgeführt³³⁾.

Im Bereich der funktionalen Selbstverwaltung sind Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern³⁴⁾ und Allgemeine Ortskran-

³¹⁾ Vgl. für NW: Eildienst LKT NW 1978, S. 71 sowie Landesentwicklungsbericht NW 1976, S. 133. Die Neugliederung der Gerichte ist 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). Die ursprünglich 177 Amtsgerichtsbezirke sind auf 135 reduziert worden, vgl. *Köstering*, StuGR 1979, S. 270 (272).

³²⁾ *Hirsch*, Eildienst LKT NW 1975, S. 225; *ders.*, Funktionalreform, 1978, S. 28 (29); Neuorganisation der Polizei in NW, Eildienst LKT NW 1978, S. 29. In NW verringert sich die Zahl der Kreispolizeibehörden nach einem von der Landesregierung vorgelegten Gesetzentwurf über die Organisation und die Zuständigkeit der Polizei von 52 auf 42. Statt 13 soll es künftig 17 Polizeipräsidenten geben, wobei 8 bisherige Polizeidirektionen wegfallen. In den ländlichen Regionen bleiben 24 (bisher 29) Oberkreisdirektoren für die Polizei zuständig. Unterhalb der Kreisebene treten keine Änderungen der Polizeiorganisation ein, vgl. LT-Drucks. 8/4351 v. 28. 3. 1979 sowie *Köstering*, StuGR 1979, S. 270 (272). Vgl. für Bayern das Polizeiorganisationsgesetz 1976 und das Polizeiaufgabengesetz 1978; dazu *Lohse*, JuS 1979, S. 73.

³³⁾ Vgl. für NW: Landesentwicklungsbericht NW 1976, S. 133. Durch die Gebietsreform sind darüber hinaus zahlreiche Rechtsprobleme veranlaßt worden, die einer Lösung bedürfen, vgl. dazu insbesondere *Burmeister*, DÖV 1979, S. 385 sowie die Nachw. in Fnte. 27 (S. 7).

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 Lande 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); Landesentwicklungsbericht NW 1976, S. 134. Das VG Düsseldorf hat inzwischen die Klagen der Industrie- und Handelskammern Wuppertal, Solingen sowie mittlerer Niederrhein Krefeld gegen die 1977 erfolgte Neugliederung der IHK-Bereiche abgewiesen. Die Richter der 3. Kammer begründeten

kenkassen³⁵) von Neugliederungsmaßnahmen betroffen. Auch die Arbeitsamtsbezirke sowie die Nebenstellen der Arbeitsämter — also Bereiche der mittelbaren Bundesverwaltung — sind in Neuordnungsüberlegungen einbezogen³⁶).

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 Ebenen³⁷) eine Verbesserung der administrativen Entscheidungsprozesse³⁸) herbeigeführt werden. Auch eine Kabinettsreform oder die Einführung neuer Planungsinstrumentarien, wie etwa eine Aufgabenplanung zwischen Parlament und Regierung sowie Bund und Ländern³⁹), werden bereits in umfangreichen Gutachten vorgeschlagen. Ein weiterer wichtiger Bereich der Verwaltungsreform ist die Finanzreform, bei der die Neufestsetzung des gemeindlichen Anteils an der Einkommensteuer, die Verminderung der Zweckzuweisungen zugunsten

ih^r Urteil damit, daß es nur darauf ankomme, ob eine Kammer geschaffen worden sei, „die aufgrund besonderer Umstände nicht in der Lage sei, ihre gesetzlichen Aufgaben zu erfüllen“. Das sie bei den hier beteiligten neugebildeten Kammern aber nicht der Fall gewesen. Zur Neuabgrenzung der Industrie- und Handelskammern vgl. auch *Antwerpes*, Funktionalreform, 1978, S. 2 (12 f.) und *Köstering*, StuGR 1979, S. 270 (272).

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). Zur Zulässigkeit und Begründetheit einer Feststellungsklage vor den Sozialgerichten hat sich eine unterschiedliche Rechtsprechung entwickelt, vgl. *Stüer*, Verfassungsrechtliche Maßstäbe, 1978, S. 15 (Fn. 35).

³⁶) Vgl. *Stüer*, Verfassungsrechtliche Maßstäbe, 1978, S. 16 (Fn. 36). In NW sollen sich die Arbeitsgerichtsbezirke nach einem von der Landesregierung NW in den Landtag eingebrachten Gesetzentwurf künftig mit den Kommunalgrenzen decken, vgl. dazu LTDrs. NW 8/4461 v. 26. 4. 1979 u. den Bericht Landtag intern 1979, Nr. 16 v. 1. 6. 1979, S. 9.

³⁷) Vgl. zur Regierungs- und Verwaltungsreform des Bundes *Müller*, DÖV 1977, S. 15; vgl. auch *Süß*, BayVBl. 1976, S. 449.

³⁸) *Klaus Stern*, DÖV 1968, S. 853.

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 dort S. 153, 175 ff., 192.

einer Vermehrung der freiverfügbaren Finanzmittel, die Neuordnung des horizontalen und vertikalen Finanzausgleichs, eine aufgabengerechte Finanzausstattung und Probleme der staatlichen Konjunktursteuerung im Vordergrund stehen⁴⁰⁾.

Einen weiteren Schwerpunkt bildet die Reform der inneren Verfassung der Gebietskörperschaften⁴¹⁾. Auf Bundesebene sind diese Fragen für die Bundesorgane und deren Verhältnis zueinander sowie zu den Landesorganen von der Enquête-Kommission Verfassungsreform eingehend untersucht worden⁴²⁾.

Auf der Ebene der Gemeinden und Gemeindeverbände steht die Reform der Kommunalverfassung im Vordergrund, wobei ein monistisches System oder ein dualistisches System zur Wahl stehen⁴³⁾.

⁴⁰⁾ Vgl. dazu eingehend *Blümel*, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171 (199 ff.) sowie *Grawert*, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 277 (295 ff.); ferner *Borchert*, Kommunalaufsicht, 1977, S. 41; *Büchmann*, StuGR 1976, S. 123 (127); *Dehe*, DÖV 1975, S. 194 ff.; *Enquête-Kommission Verfassungsreform*, Schlußbericht, 1976, S. 196 f., 204 ff.; *Esser*, StuGR 1978, S. 37; *Gröttrup*, Kommunale Leistungsverwaltung, 1973, S. 212; *Hacker*, Der Kreis, Bd. 2, 1976, S. 357; *Hartinger*, Der Kreis, Bd. 2, 1976, S. 387; *Heinrichs*, StuGR 1977, S. 380; *Hirsch*, StuGR 1976, S. 395; *Hirsch*, Ökonomische Maßstäbe, 1971, S. 1 ff.; *Knemeyer*, StuGB 1976, S. 297; *Troeger-Kommission*, 1966, Tz. 316 (S. 83); *Krumsiek*, AfK Jg. 10 (1971), S. 54; *Laux*, Kommunale Aufgabenverbesserung, 1971, S. 115 (123); *Meichsner*, Der Kreis, Bd. 2, 1976, S. 413; *Pagenkopf*, Kommunalrecht, Bd. 1, 1975, S. 23; *ders.*, Gemeindefinanzsystem, 1978, S. 15 ff.; *Patzig*, Der Kreis, Bd. 2, 1976, S. 329; *Petri*, Die staatlichen Zweckzuweisungen, 1977, S. 63, 73 ff.; *Reiss*, StuGB 1977, S. 264; *Schmidt*, Bulletin Nr. 114/1977, S. 1033 (1038 ff.); *Schmidt-Jortzig*, Kreisumlagesätze, Göttingen 1977, S. 1 ff.; *Siedentopf*, Gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie, 1977, S. 9 f.; *Spalink*, StuGB 1977, S. 19; *Stern*, Konjunktursteuerung, 1968, S. E 47 ff.; *Tettinger*, Ingerenzprobleme staatlicher Konjunktursteuerung, 1973, S. 244 ff., 255 ff.; *Voigt*, StuGB 1977, S. 136 (139); *Voigtländer*, Finanzzuweisungen, Informationen des Instituts für Raumordnung 1969, S. 345; *Wagener*, Der Landkreis 1977, S. 435 (438); *Wilhelm*, Der Landkreis 1977, S. 203; *Zeh*, Der Landkreis 1977, S. 252; *Zeitell/Ganter*, Der Kreis, Bd. 2, 1976, S. 314. W. Nachw. bei *Stüer*, Verfassungsrechtliche Maßstäbe, 1978, Fnte. 40.

⁴¹⁾ *Laubinger*, Verwaltungsreform, Sp. 2803; *Lepper*, Die Verwaltung Bd. 9 (1976), S. 478; *Müller*, DÖV 1977, S. 15; *Tarrach*, Innere Organisation, 1978, S. 1 ff.

⁴²⁾ *Enquête-Kommission Verfassungsreform*, Zwischenbericht 1972 sowie Schlußbericht 1976.

⁴³⁾ Vgl. dazu *Berg*, Gemeindeverfassung, 1977, S. 35. Zum monistischen und dualistischen System vgl. *Beckel*, DVBl. 1973, S. 19; *Borchmann*,

In mehreren Bundesländern, insbesondere in Bayern⁴⁴⁾, Hessen⁴⁵⁾, Niedersachsen⁴⁶⁾, Nordrhein-Westfalen⁴⁷⁾, Rheinland-Pfalz⁴⁸⁾, im Saar-

Kommunalverfassung, 1975; *Borchmann/Vesper*, Reformprobleme, 1976, S. 30, 43; *Buhse*, Der Landkreis 1979, S. 273 ff.; *Frey*, Verwaltungsreform, 1976, S. 97; *von Mutius*, JuS 1979, S. 180 ff.; *Schleberger*, Der Städtetag 1977, S. 540; *Schleberger/Wiese*, Gemeindeverfassungen, 1975; *Seewald*, Optimierung des kommunalen Verfassungsrechts, 1979, S. 1 ff. mit kritischer Bespr. *Eising*, DÖV 1979, S. 458; *von Unruh*, Gemeinde-recht, 1976, S. 82 (118); *Vesper*, Vereinheitlichung, 1975; *Wengert*, DÖV 1978, S. 364; *Zuhorn/Hoppe*, Gemeinde-Verfassung, 1962, S. 23, 64; w. Nachw. bei *Stüer*, Verfassungsrechtliche Maßstäbe, 1978, S. 19 (Fnte. 43).

⁴⁴⁾ Vgl. zur Bezirksebene das Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung auf der Ebene der Bezirke (Bay. LT, Drucks. 8/8028 vom 25. 4. 1978 sowie den Regierungsentwurf 8/7209 vom 17. 1. 1978). Die Verwaltung des Bezirks ist dadurch grundsätzlich in dessen eigene rechtliche Verantwortung übertragen worden. Der bestehende Verwaltungsverbund Bezirk/Regierung wurde beibehalten, soweit er die Verwaltung sparsamer und rationeller macht. Die Aufgaben der Bezirke nach der Bezirksordnung sind neu bestimmt und komplettiert worden. Damit wurde mit Wirkung vom 1. 10. 1978 eine umfassende Neuorganisation der Verwaltung und der Aufgaben der Bezirke erreicht. Zur Verfassungswidrigkeit des Kommunalwahlrechts in Baden-Württemberg wegen Verletzung des Gebotes der Chancengleichheit vgl. StGH Ba.-Wü. vom 14. 7. 1979.

⁴⁵⁾ Vgl. die Novellierung der GO Hessen vom 30. 8. 1976 (GVBl. I, S. 325), die mehr Freiheits- und Beteiligungsrechte für den Bürger verwirklichen will. Die Änderungen beziehen sich sowohl auf das „Außenverhältnis“ zum Bürger (Bürgerversammlung, Bürgerbegehren, Öffentlichkeit der Ausschüsse und Beteiligung von Ausländern an Kommissionen) als auch auf das „Innenverhältnis“ der kommunalen Körperschaftsorgane und auf die Förderung der Rechtssicherheit (Abschwächung der Folgen bei Interessenwiderstreit, Anzeigepflicht von Mitgliedschaften oder Tätigkeiten, Bildung von Fraktionen, Verbesserung der Überwachung der Verwaltung, Klarheit bei Beschlüßfassungen und kommunalaufsichtliche Regelungen), vgl. dazu *Lankau*, Verwaltungs-rundschau 1979, S. 115. Weitere Überarbeitungen des Hess. Kommunalverfassungsrechts stehen noch aus. Zur Kreisverfassung des Landes vgl. *Knoll/Borchmann*, Verwaltungs-rundschau 1979, S. 118. Vgl. auch den Bericht des Ministers des Innern des Landes Hessen, „Maßnahmen für eine bürgernahe Verwaltung in Hessen“ (LT-Drucks. 8/6309), auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten *Hellwig* und *Bayer* (LT-Drucks. 8/5257) sowie *Bode*, VOP 1979, S. 68 ff.; vgl. ferner *Borchmann*, Der Städtetag 1979, S. 252 ff.

⁴⁶⁾ Vgl. *Groß*, StuGB 1977, S. 189; Verstärkung des Einflusses des Bürgers (Basisdemokratie); *Michaelis*, StuGB 1976, S. 116; vgl. besonders auch die Reformvorschläge der *Niedersächsischen Sachverständigen-*

Kommission zur Fortentwicklung des Kommunalverfassungsrechts, 1978, die unter Vorsitz von *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 *Thieme*, Die demokratische Gemeinde 1975, S. 561; *ders.*, DÖV 1978, S. 363; vgl. ferner *Seewald*, Optimierung des kommunalen Verfassungsrechts, 1978, S. 1 ff. Zum Verhältnis Bürger und Behörde vgl. die gleichnamige Broschüre des Innenministeriums Niedersachsen 1978, die sich in dem Kernsatz zusammen fassen läßt: „Behandeln Sie den Bürger so, wie Sie selbst behandelt werden möchten, wenn Sie an seiner Stelle wären“. Die Landesregierung Niedersachsen hat die Absicht, in einem Modell zu erproben, in welcher Weise die Gemeinden zur Anlaufstelle für den gesamten Verkehr zwischen Bürger und Staat bestimmt werden könnten, und die Ortschaftsverfassung in Richtung auf mehr Selbstverwaltung weiterzuentwickeln. Eine intensiviertere Ortschaftsverfassung soll den gewählten Ortsratsmitgliedern durch vergrößerte Entscheidungsrechte einen gewissen Ausgleich für den durch die Gebietsreform bewirkten Rückgang der bürgerschaftlichen Einwirkungsmöglichkeiten geben. Die Übertragung von geeigneten Aufgaben auf den Ortsrat zur eigenverantwortlichen Entscheidung verbunden mit Bereitstellung der dazu notwendigen Finanzmittel sei dazu die Voraussetzung, so Innenminister *Egbert Möcklinghoff* auf dem Kommunalkongreß der Kommunalpolitischen Vereinigung Niedersachsen Mitte Dezember 1978 in Syke, vgl. KPBl. 1979, S. 111; vgl. ferner KPBl. 1978, S. 950 u. 1023.

⁴⁷⁾ Vgl. dazu *Hirsch*, StuGR 1975, S. 347 (349); *ders.*, Eildienst LKT NW 1977, S. 199; *ders.*, StuGR 1978, S. 81; *Rehn*, StuGR 1976, S. 115 (Verf. spricht sich gegen eine völlige Reformierung der Gemeindeverfassung in Richtung auf ein süddeutsches Modell aus); 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 sollen, vgl. zu den Anlässen *Stüer*, StuGR 1977, S. 169. Beide Gesetze sind inzwischen in Kraft getreten. Die erste Novelle zur GO NW ist vom Landtag am 8. 6. 1978 verabschiedet worden. Sie enthält den Wegfall von Genehmigungserfordernissen, die Möglichkeit der Bußgeldandrohung in Satzungen, eine völlige Neuregelung der Ausschließung wegen Befangenheit sowie eine Heilungsklausel für kommunale Satzungen und sonstige ortsrechtliche Bestimmungen, vgl. StuGR 1978, S. 247 f. Besonders wichtige Änderungen enthält das Zweite Gesetz zur Änderung der GO, KreisO und anderer kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften vom 15. 5. 1979 (GV NW S. 408), das folgende Ziele anstrebt: Stärkere Bürgerrechte durch Bürgerversammlung, Einwohnerfragestunden und Bürgerantrag; verbesserter Minderheitenschutz durch Ausweitung von Antragsrechten hinsichtlich Ergänzung

land⁴⁰⁾ und in Schleswig-Holstein⁵⁰⁾ sind dazu bereits konkrete Vor-

der Tagesordnung, Einberufung von Sitzungen sowie Akteneinsicht; mehr Möglichkeiten für die Mandatsträger durch Minderheitenschutz, Beschwerdeausschüsse sowie erweiterte Teilnahmerechte an Sitzungen; Änderung der Bezirksverfassung unter Zugrundelegung der seit 1975 gewonnenen Erfahrungen; Neuordnung des Gemeindegewirtschaftsrechts; Verkürzung der ersten Amtszeit der kommunalen Wahlbeamten auf 8 (bisher 12) Jahre; neue Verfahrensvorschriften für die Besetzung der Bezirksvertretungen und Ausschüsse zugunsten kleinerer Fraktionen oder Gruppen (Ersetzung von „de'Hondt“ durch das Verfahren nach der mathematischen Proportion, auch „System Hare/Niemeyer“ genannt). Vgl. zur Änderung der GO Landtag intern 1979, Nr. 8 vom 9. 3. 1979, S. 7; Nr. 10 vom 26. 3. 1979, S. 6; Nr. 12 vom 27. 4. 1979, S. 4; Nr. 13 vom 7. 5. 1979, S. 9. Zur Bewertung der Änderungen vgl. *Rehn*, *StuGR* 1979, S. 131 sowie *KPBl.* 1979, S. 508 ff. Vgl. zum Sitzteilungsverfahren im Kommunalwahlrecht das Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes vom 12. 12. 1978 (GV NW S. 598) sowie *Elkemann*, *StuGR* 1979, S. 136 ff. Zur Änderung der Kommunalverfassung in NW vgl. auch *CDU-Landtagsfraktion NW*, Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung, 1977 sowie *Rehn*, *StuGR* 1979, S. 176.

⁴⁸⁾ Durch die neue Gemeindeordnung für Rheinland-Pfalz vom 14. 12. 1973 (GVBl. S. 419) ist eine ganze Palette von Mitwirkungs- und Informationsrechten für Einwohner und Bürger gegenüber der Gemeinde als rechtlich verbindliche Normen in die GO eingefügt worden. Hierzu zählen die Verpflichtung der Gemeindeverwaltung, die Einwohner über wichtige Angelegenheiten der Gemeinde und insbesondere über die Ergebnisse der Ratssitzungen in geeigneter Form zu unterrichten (§§ 15, 41 Abs. 5 GO) und mindestens einmal jährlich eine Bürgerversammlung abzuhalten (§ 16 GO). Bürgerinitiativen in Gemeinden über 1000 Einwohner haben die Möglichkeit, sofern sie bestimmte Verfahrensvoraussetzungen erfüllen, Verwaltung und Rat zu zwingen, sich mit einer bestimmten Angelegenheit zu befassen und eine Entscheidung hierüber zu treffen (§ 17 GO). Auf Antrag eines Viertels der Ratsmitglieder hat eine Anhörung der betroffenen Bürger und Einwohner im Rat und in den Ausschüssen zu erfolgen (§ 35 Abs. 2 GO), vgl. *KPBl.* 1979, S. 99. Weitere Verbesserungen für die Unterrichtung, Beratung und Initiativrechte der Einwohner sowie erweiterte Heilungsmöglichkeiten bei Verfahrens- und Formfehlern von Satzungsbeschlüssen sind durch eine Novellierung der Gemeinde- und Landkreisordnung Ende 1978 vom Landtag Rheinland-Pfalz beschlossen worden, vgl. auch *KPBl.* 1979, S. 152 f. Vgl. zu den Reformen des Kommunalverfassungsrechts in Rheinland-Pfalz auch *Debe*, *DVBl.* 1975, S. 20.

⁴⁰⁾ *Schleberger*, *Der Städtetag* 1977, S. 540. Nach einer Koalitionsvereinbarung zwischen CDU und F.D.P. im Saarland war vorgesehen, die Stellung des Bürgermeisters umzugestalten, geänderte Wahlzeiten und Wahlmodalitäten einzuführen sowie die Verwaltungsspitze zu einem

schläge entwickelt worden. Auch die Einführung der Ortschafts- bzw. Bezirksverfassung gehört in diesen Bereich⁵¹⁾⁵²⁾.

kollegialen Verwaltungsorgan aus- und umzubauen. Auch sollte 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 Rares für die wichtigsten kommunalpolitischen Grundentscheidungen erreicht werden. Durch Bürgerversammlungen und Bürgerbegehren, zusätzliche Informationen und Einrichtungen sollte die Stellung des Bürgers verbessert werden. Durch das Gesetz Nr. 1081 zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 12. 7. 1978 (Amtsbl. S. 690) wurden wichtige Änderungen bewirkt, die auch etwa die Rechtsstellung der Ortsvorsteher wesentlich tangieren, vgl. KPBl. 1979, S. 154.

⁵⁰⁾ *Poetzsch-Heffter*, StUGB 1976, S. 136 (137) (jetzt §§ 47 a—47 c Schl.-H. GO n. F. 1977). Vgl. zu den Möglichkeiten, in der Geschäftsordnung des Rates eine Bürgerfragestunde und eine aktive Beteiligung der Bürger an Ratssitzungen vorzusehen, VG Schleswig-Holstein, Urteil vom 15. 3. 1979 — 6 A 165/77 — KPBl. 1979, S. 577, wonach eine Bürgerfragestunde vor der Ratssitzung rechtmäßig ist, den Bürgern jedoch innerhalb der Beratungen im Rat kein Rederecht gewährt werden darf.

⁵¹⁾ *Berg*, Gemeindeverfassung, 1977, S. 35 (39, 47); *Blümel*, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171 (230 f.); *Borchmann/Vesper*, Reformprobleme, 1976, S. 11; *Krimphove*, Bezirksausschüsse, 1976; *Machalet*, Bezirksverwaltung, 1974; *Maunz/Dürig/Herzog/Scholz*, 1978, Art. 28 GG, Rdn. 63; *Pagenkopf*, Kommunalrecht 1, 1975, S. 70 ff. (141, 224, 229, 233, 238, 244, 249 ff., 261 ff.); *Rauball*, Gemeindebezirke, 1972; *Rehn*, SKV 1975, S. 66; *Schleberger*, Der Städtetag 1974, S. 112; *ders.*, Der Städtetag 1977, S. 540 (543); *Siedentopf*, Die Verwaltung 1971, S. 279; *Stüer*, KPBl. 1973, S. 1112; *ders.*, StuGR 1974, S. 138; *Wiese*, Der Städtetag 1974, S. 114 (116); *ders.*, Der Städtetag 1974, S. 135; *ders.*, Der Städtetag 1975, S. 78; *Wolff/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, S. 436; vgl. kritisch auch *Bückmann*, StuGR 1973, S. 360. Zu den Erfahrungen mit den im Rahmen der Gebietsreform gegründeten Bezirksausschüssen *Brandel*, DÖV 1979, S. 437; *Lamberg*, DÖV 1979, S. 432; *von Loebell*, DÖV 1979, S. 425; *Zwanziger*, BayVBl. 1979, S. 297. In NW können neben Bezirksausschüssen auch Ortsvorsteher eingesetzt werden, vgl. Bezirksausschüsse oder Ortsvorsteher?, KPBl. 1979, S. 259. Zu den Ortsamts- und Stadtteilbeiräten in Bremen vgl. das am 1. 3. 1979 von der Stadtbürgerschaft verabschiedete Ortsgesetz über Beiräte und Ortsämter. Zur Bezirksverwaltung in Hamburg *Thieme*, Die Verwaltung Bd. 12 (1979), S. 232.

⁵²⁾ Zum gleichen Problembereich gehört die aktueller werdende Frage, ob den in der Bundesrepublik lebenden Ausländern das aktive und passive Wahlrecht zu den Kommunalvertretungen eingeräumt werden sollte, vgl. dazu *Blümel*, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171 (230 m. zahlr. w.

Ein weiterer Teil der Verwaltungsreform ist die Fortentwicklung der Struktur des öffentlichen Dienstrechts und die Personalreform, die durch Aus- und Weiterbildung, durch Beförderungs- und Besoldungsregeln sowie flankierende Maßnahmen die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes verbessern soll⁵³⁾. Das Ziel einer Leistungssteigerung wird auch durch Rationalisierung und eine Büroreform angestrebt, die sich mit einer Verbesserung der behördeninternen Aufbau- und Ablauforganisation befaßt⁵⁴⁾.

Die einzelnen Reformmaßnahmen stehen in vielfacher Abhängigkeit zueinander und werden oft nur in Kombination miteinander wirksam.

Nachw.); vgl. im übrigen statt aller *Lamers*, Repräsentation, 1977, insbes. S. 56 ff., 96 ff. sowie *Schleberger*, Der Städtetag 1977, S. 540 (543).

⁵³⁾ *Bückmann*, StuGR 1976, S. 123; *Kind*, Verwaltungsrundschau 1979, S. 45; *Laubinger*, 1975, Sp. 2803 (2805 f.); *Laux*, Der Landkreis 1975, S. 167; *Stern*, DÖV 1968, S. 853; *Wagener*, FS Carl Hermann Ule, 1967, S. 137; *ders.*, VVDSStRL Bd. 37 (1979), S. 215 ff. Vgl. zur Problematik einer leistungs- und funktionsgerechten Bezahlung in der öffentlichen Verwaltung *Siedentopf*, Bewertungssysteme für den öffentlichen Dienst, 1978, S. 1 ff. Das Wort „Dienstrechtsreform“ soll — wie Bundesinnenminister *Gerhart Baum* auf der 20. beamtenpolitischen Arbeitstagung des Deutschen Beamtenbundes in Bad Kissingen erklärt hat — durch „Fortentwicklung der Struktur des öffentlichen Dienstrechts“ erzielt werden, vgl. Bulletin der Bundesregierung vom 10. 1. 1979 — Nr. 3. Zur Bedeutung der Ausbildungsreform für eine bürgernahe, unbürokratische Verwaltung vgl. *Pappermann*, StuGR 1979, S. 9 ff.; vgl. zur Beamtenbesoldung *Menger*, VerwArch Bd. 69 (1978), S. 93 ff. Vgl. auch *Fuchs*, Dienstrecht, 1979, S. 1 ff.; *Klüber/Fuchs*, Personalwesen, 1979, S. 1 ff.

⁵⁴⁾ Vgl. dazu *Becker*, Planung, 1978, S. 1 ff.; *Laubinger*, Verwaltungsreform, 1975, Sp. 2803 (2805) m. w. Hinw.; *Laux*, Der Landkreis 1975, S. 167; *Franz Mayer*, Die Verwaltung Bd. 10 (1977), S. 161 (163); *Olivet*, Organisation, 1978, S. 1 ff.; *Scholz*, DÖV 1979, S. 229 ff.; *Stern*, DÖV 1968, S. 853; vgl. zu den Auswirkungen der Verwaltungsreform auf die Bediensteten auch *Pittermann*, Gemeindetag 1974, S. 40 (46). Zur Funktion und Bedeutung des Organisationsrechts für die staatliche Aufgabenerfüllung vgl. *Schmapp*, Amtsrecht und Beamtenrecht, 1977, S. 23 ff. u. 83 ff. Zu neueren Führungskonzepten für die öffentliche Verwaltung *Plamper*, Die Verwaltung Bd. 12 (1979), S. 71 ff.

1. Definition der Funktionalreform

Der Begriff der Funktionalreform⁵⁶⁾ wird unterschiedlich interpretiert. Überwiegend werden darunter folgende Maßnahmen verstanden:

- Prüfung des Aufgabenbestandes,
- Verlagerung von Aufgaben auf andere Träger,
- Abbau entbehrlicher Genehmigungsvorbehalte und
- Bildung neuer oder Auflösung bestehender Verwaltungsebenen.

Ziel der Funktionalreform ist es, die Zuständigkeiten auf den verschiedenen Verwaltungsebenen nach rationellen Gesichtspunkten umfassend zu prüfen und neu zu ordnen⁵⁷⁾, wobei Bürgernähe, Effektivität und

tionsverlagerung, 1969, S. 71; *Schnapp*, Zuständigkeitsverteilung, 1973; *Seele*, Der Landkreis 1974, S. 325; *ders.*, Der Landkreis 1976, S. 369; *Siedentopf*, DVBl. 1975, S. 13; *ders.*, Stellungnahme VB Rastede, 1975; *ders.*, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 7 u. 67; *ders.*, Niedersächsischer Städteverband 1977, H. 5/6, *ders.*, Gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie, 1977; *Süß*, BayVBl. 1975, S. 1; *ders.*, BayVBl. 1976, S. 449; *Tiggemann*, StuGR 1975, S. 235; *Tschira*, FS Richard Boorberg, 1977, S. 279; *Ullrich*, DOV 1978, S. 73; *Vollert*, KPBl. 1975, S. 757; *Wagener*, DOV 1976, S. 253 (257); *ders.*, Eildienst LKT NW 1976, S. 65 (I), S. 77 (II); *ders.*, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 29; *Wagener/Kirchhoff/Petersen*, Forschungsprogramm Staatsorganisation, 1979, Teil 1 unter: Zuständigkeitsverlagerung; *Weber*, Kommunalwirtschaft 1969, S. 267 u. 302; *Weinberger*, Parlament, Regierung, öffentlicher Dienst, 1977, S. 61 (62); *Wiese*, Der Städtetag 1975, S. 540; *ders.*, Funktionalreform, NSDStT, H. 31, 1975, S. 9 u. 79; *Winterstein*, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 101; *Wittkämper*, Funktionale Verwaltungsreform, 1978, S. 14; *Kreiszuständigkeitsbericht*, Eildienst LKT NW 1975, S. 79. Vgl. auch die verschiedenen Beiträge in: *Thranhardt* (Hrsg.), Funktionalreform, 1978.

⁵⁶⁾ Vgl. dazu *Berkenhoff*, StuGR 1975, S. 6; *Brückner*, Organisationsgewalt, 1974, S. 188; *Bückmann*, StuGR 1976, S. 123; *Hirsch*, Eildienst LKT NW 1976, S. 25; *Köstering*, SKV 1977, S. 193; *Laux*, Der Landkreis 1975, S. 167; *Pappermann/Roters/Vesper*, Funktionalreform, 1976, S. 2; *Rehn*, StuGR 1972, S. 180; *ders.*, SKV 1972, S. 309; *Rudolf*, Verwaltungsorganisation, 1977, S. 433 (462); *Sellmann*, Funktionalreform, 1975, S. 1 ff.; *Süß*, BayVBl. 1975, S. 1; *Thranhardt*, Politikinhalt, 1978, S. XV ff.; *Wagener*, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 29 (32); *Weyer*, StuGR 1972, S. 301; *Wiese*, SKV 1975, S. 226.

⁵⁷⁾ *Berkenhoff*, StuGR 1975, S. 6; *Hirsch*, LKT NW 1976, S. 497; *Köstering*, SKV 1977, S. 193; *Siedentopf*, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 7; *Süß*, BayVBl. 1975, S. 1; *Wittkämper*, Funktionale Verwaltungsreform, S. 14.

Rationalität des Verwaltungshandelns⁵⁸⁾ im Vordergrund stehen. In der Antwort auf eine Große Anfrage hat die Bundesregierung⁵⁹⁾ 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 -behörden⁶⁰⁾, 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 gehören⁶¹⁾.

Im kommunalen Bereich wird insbesondere eine verstärkte Herabzoning 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 Aufgabenerledigung⁶²⁾.

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

⁵⁸⁾ *Bogner*, BayBgm. 1971, S. 4; *Brückner*, Organisationsgewalt, 1974, S. 188; *Merk*, BayVBl. 1971, S. 165; *Pappermann/Roters/Vesper*, Funktionalreform, 1976, S. 2; *Weyer*, StuGR 1972, S. 301; *Wiese*, SKV 1975, S. 226.

⁵⁹⁾ Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage, BT-Drs. 7/2409.

⁶⁰⁾ *Andriske*, Aufgabenneuverteilung, 1978, S. 4; *Berkenhoff*, StuGR 1975, S. 6; *Hirsch*, Eildienst LKT NW 1976, S. 25; *Richter*, Verfassungsprobleme, 1977, S. 8 ff.

⁶¹⁾ *Wagener/Kirchhoff*, Forschungsprogramm Staatsorganisation, 1978, Z. 1.3; *Wagener/Kirchhoff/Petersen*, Forschungsprogramm Staatsorganisation, 1979.

⁶²⁾ *Berkenhoff*, StuGR 1975, S. 6; *Brückner*, Organisationsgewalt, 1974, S. 118; *Pappermann/Roters/Vesper*, Funktionalreform, S. 2 ff.; *Rehm*, StuGR 1972, S. 180; *Siedentopf*, Tagungsbericht DIFU 1977, S. 7; *Weyer*, StuGR 1972, S. 301.

Rationalisierung bei der Durchführung der Verwaltungsaufgaben⁶³⁾ sind daher ebenfalls Gegenstände der Funktionalreform⁶⁴⁾.

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 können⁶⁵⁾.

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 Funktionalreform⁶⁶⁾.

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 Aufgabenerfüllung⁶⁷⁾⁶⁸⁾.

⁶³⁾ *Rehn*, SKV 1972, S. 309.

⁶⁴⁾ *Süß*, BayVBl. 1975, S. 1.

⁶⁵⁾ *Laux*, Der Landkreis 1975, S. 167; *Süß*, BayVBl. 1975, S. 1.

⁶⁶⁾ *Köstering*, SKV 1977, S. 193.

⁶⁷⁾ *Büchemann*, StuGR 1976, S. 123.

⁶⁸⁾ Vgl. zur Definition der Funktionalreform: Konzeption der *Landesregierung* für die Verwaltungsreform in *Ba.-Wü.*, LT-Drucks. V/330 sowie Bericht der Landesregierung Rh.-Pf. nach § 10 der Ersten Verwaltungsvereinfachungsgesetzes v. 6. 1. 1971, LT-Drucks. VI/2617; *Landesregierung NW*, Regierungserklärung zur Funktionalreform, Eildienst LKT NW 1976, S. 25; *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. Zur Aufgabenkritik als Voraussetzung der Funktionalreform vgl. die Beiträge und die Materialien im Anhang *Reform kommunaler Aufgaben*, 1978.

Einen wichtigen Teil der Funktionalreform stellt auch die Bildung neuer oder die Auflösung bestehender Verwaltungsebenen dar, womit ebenfalls vielfach ein entscheidender Beitrag zu einer besseren Aufgabenwahrnehmung geleistet werden kann. Die Reformmodelle betreffen hauptsächlich die regionale Verwaltungsstruktur (Stadt-Umland-Verbände, Regionalstadt- und Regionalkreismodelle).

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 Zusammenhang⁶⁰⁾.

⁶⁰⁾ Vgl. *Andriske*, Aufgabenverteilung, 1978, S. 25; *Bay. Gemeindetag*, BayBgm. 1974, S. 84; *ders.*, BayBgm. 1974, S. 504; *Bischoff*, DVBl. 1968, S. 369; *ders.*, VerwArch. Bd. 59 (1968), S. 33; *Pittermann*, Gemeindetag 1974, S. 40 (41); *Debe*, SKV 1972, S. 314 (315); *Ellwein*, Entstaatlichung, 1976, S. 217; *Groß*, Die Niedersächsische Gemeinde, 1975, S. 68 (69); *Hirsch*, Eildienst LKT NW 1976, S. 25 (26); *Köstering*, StuGR 1975, S. 357 (358); *ders.*, SKV 1977, S. 193 (194, 199); *Troeger-Kommission*, 1966, S. 164, Tz. 569; *Kreiszuständigkeitsbericht*, Eildienst LKT NW 1975, S. 79 (90); *Laux*, Der Landkreis 1972, S. 87 (88); *ders.*, Eildienst LKT NW 1975, S. 53; *Lenz*, Eildienst LKT NW 1975, S. 223; *Lowinsky*, StuGR 1977, S. 225 (226); *von Mutius*, StuGB 1977, S. 167 (170); *Pappermann*, FS Lothar Voit, 1976, S. 131 (132); *Pappermann/Roters/Vesper*, Funktionalreform, 1976, S. 12; *Püttner*, Stellungnahme zur VB Rastede, 1975, S. 2; *ders.*, Eildienst LKT NW 1975, S. 226; *ders.*, FS Lothar Voit, 1976, S. 115 (120); *Rehn*, StuGR 1972, S. 180 (182); *ders.*, SDSStuGB H. 22, 1975, S. 7; *ders.*, StuGR 1975, S. 404; *Reiss*, StuGB 1978, S. 41; *Rothe*, StuGB 1974, S. 4 (9); *ders.*, Die demokratische Gemeinde 1974, S. 353 (356); *ders.*, Die demokratische Gemeinde 1975, S. 363 (365); *Schäfer*, AfK Jg. 8 (1969), S. 249; *Scheffler*, StuGR 1974, S. 172; *ders.*, Forderungen, 1975, S. 41 (47); *Schimanke*, Verwaltungsreform, 1978, S. 47; *Schleberger*, Funktion der Kreise, NSDStT H. 31, 1975, S. 97 (104); *Schmidt-Aßmann*, DVBl. 1975, S. 4 (5); *Schmitt-Vockenhausen*, Die Funktionalreform, SDSStuGB H. 22, 1975, S. 24; *Schuster*, Funktional- und Territorialreform, 1971, S. 1 ff.; *Schweins*, StuGR 1976, S. 8; *Siedentopf*, Stellungnahme zur VB Rastede, 1975, S. 14; *Gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie*, SDSStuGB H. 29, 1977, S. 56; *Süß*, BayVBl. 1975, S. 1 (2); *ders.*, BayVBl. 1975, S. 449 (451); *Tiggemann*, StuGR 1975, S. 235 (236, 241); *Tschira*, FS Richard Boorberg, 1977, S. 279; *Wagener*, DOV 1976, S. 253 (258); *ders.*, Tagungsbericht DfU 1977, S. 29 (30); *Weyer*, StuGR 1973, S. 78; *Wittkämper*, Funktionale Verwaltungsreform, 1978, S. 29.

Die Funktionalreform wird als „Fortsetzung der Gebietsreform“ begriffen — ein Zusammenhang, der weitgehend unbestritten ist⁷⁰⁾. 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 ermöglichen⁷¹⁾.

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 leisten⁷²⁾. 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 wurden⁷³⁾.

⁷⁰⁾ So ausdrücklich *Rehn*, *StuGR* 1975, S. 404; a. A. anscheinend *Wagener*, *Tagungsbericht DIFU* 1977, S. 29 (30): Funktionalreform ist keine Fortsetzung der Gebietsreform, insbesondere nicht im Hinblick auf die Bürgernähe; vgl. demgegenüber *Bischoff*, *DVBl.* 1963, S. 369, der auf den engen Beziehungszusammenhang zur Finanzreform hinweist; *Pittermann*, *Gemeindetag* 1974, S. 40; *Debe*, *SKV* 1972, S. 314 (315), für den die Funktionalreform das Kernstück der Verwaltungsreform bildet; *Köstering*, *SKV* 1977, S. 193 (194); *Kreiszuständigkeitsbericht*, *Eildienst LKT NW* 1975, S. 79 (90); *Pappermann*, *FS Lothar Voit*, 1976, S. 131 (132); *Tiggemann*, *StuGR* 1975, S. 235 (241), der die Zusammenhänge zwischen Gebiets- und Funktionalreform in dem Konzept der Landesregierung NW für unzureichend hält; *Tschira*, *FS Richard Boorberg*, 1978, S. 279; *Wiese*, *Die großen kreisangehörigen Städte*, *NSDSrT H.* 31, 1975, S. 79; *Worms*, *Funktionalreform*, 1978, S. 22.

⁷¹⁾ *Bay. Gemeindetag*, *BayBgm.* 1974, S. 84; *Pittermann*, *Gemeindetag* 1974, S. 40; *Hirsch*, *Eildienst LKT NW* 1976, S. 25 (26); vgl. auch *Reform kommunaler Aufgaben*, 1978.

⁷²⁾ *Hirsch*, *Eildienst LKT NW* 1976, S. 25 (26); *Köstering*, *SKV* 1977, S. 193 (194); *Püttner*, *Eildienst LKT NW* 1975, S. 226; *Rehn*, *StuGR* 1972, S. 180 (182); *Rotbe*, *Die demokratische Gemeinde* 1974, S. 353 (356); *Süß*, *BayVBl.* 1975, S. 1 (2); *ders.*, *BayVBl.* 1975, S. 449 (451).

⁷³⁾ *Hirsch*, *Eildienst LKT NW* 1976, S. 25 (26); vgl. auch *Kreiszuständigkeitsbericht*, *Eildienst LKT NW* 1975, S. 79 (90). *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 nicht stimmig.

Gebietsreform und Funktionalreform stellen ein Gesamtkonzept dar⁷⁴⁾, wobei die Gebietsreform ohne nachfolgende Funktionalreform vielfach als „Torso“⁷⁵⁾ oder auch als „sinnlos“⁷⁶⁾ 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 einzulösen⁷⁷⁾ und so die vielfach nachteiligen Ergebnisse der Neugliederung den Betroffenen erträglicher zu machen⁷⁸⁾.

Wegen der durch die Gebietsreform gesteigerten Leistungs- und Veranstaltungskraft der kommunalen Gebietskörperschaften seien sowohl die Gemeinden⁷⁹⁾ als auch die Kreise⁸⁰⁾ in der Lage, neue Aufgaben

⁷⁴⁾ *Bischoff*, DVBl. 1968, S. 369; *Debe*, SKV 1972, S. 314 (315); *Laux*, Der Landkreis 1972, S. 87; *von Mutius*, StuGB 1977, S. 167 (170); *Pappermann*, FS Lothar Voit, 1976, S. 131 (132); *Pappermann/Roters/Vesper*, Funktionalreform, 1976, S. 12; *Püttner*, Eildienst LKT NW 1975, S. 226; *Schäfer*, AfK Jg. 8 (1969), S. 249; *Scheffler*, Forderungen, 1975, S. 41 (47); *Süß*, BayVbl. 1975, S. 1 (2); *Tiggemann*, StuGR 1975, S. 235 (236); *Wiese*, NSDStT H. 31, 1975, S. 79.

⁷⁵⁾ Vgl. etwa *Rehn*, SDStuGB, H. 22, 1975, S. 7; *Schmitt-Vockenhausen*, SDStuGB, H. 22, 1975, S. 24.

⁷⁶⁾ *Lenz*, Eildienst LKT NW 1975, S. 223.

⁷⁷⁾ So *Siedentopf*, Gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie, 1977, S. 56.

⁷⁸⁾ *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 *Wagener*, Tagungsbericht DIFU 1977, S. 29 (56); vgl. auch *dens.*, DÖV 1976, S. 253. Zu Umfang und Gewicht möglicher Aufgabenverlagerungen vgl. auch *Ellwein*, Entstaatl. u. d. G., 1976, S. 217; *Köstering*, SKV 1977, S. 193 f.; *Knemeyer*, Tagungsbericht DIFU 1977, S. 53; *Laux*, Eildienst LKT NW 1975, S. 53 (55); *von Mutius*, Tagungsbericht DIFU 1977, S. 193; *Siedentopf*, Tagungsbericht DIFU 1977, S. 7 u. 67; *Wagener*, Tagungsbericht DIFU 1977, S. 29 (56).

⁷⁹⁾ Vgl. dazu *Hirsch*, Eildienst LKT NW 1975, S. 25 (26); *Püttner*, Stellungnahme VB Rastede, 1975, S. 5; *Reiss*, StuGB 1978, S. 41; *Rothe*, Demokratische Gemeinde 1974, S. 353 (356); *Schmidt-Abmann*, DVBl. 1975, S. 4 (5); *Tiggemann*, StuGR 1975, S. 235 (244); *Weyer*, StuGR 1972, S. 301.

⁸⁰⁾ *Schleberger*, NSDStT H. 31, 1975, S. 97 (104).

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 anzuwenden⁸¹).

3. Verbindungs- und Überschneidungsfälle von Gebiets- und Funktionalreform

Gebiets- und Funktionalreform haben wegen ihrer Zielsetzungen und der konzeptionellen Übereinstimmung 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 wurde⁸²).

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

⁸¹) Pittermann, Gemeinderat 1974, S. 40; Köstering, SKV 1977, S. 193 (194); Lowinski, StuGR 1977, S. 225 (226) für die durch landesplanerische Festsetzungen bewirkte Funktionalreform; Schöffler, Forderungen, 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; Tiggemann, Kommunale Neugliederung, 1977, S. 180 ff.; Wagener, 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.

⁸²) VerFGH NW, Urt. v. 7. 11. 1975 — VerFGH 64/74 — (Neuss), OVG 30, S. 312 = NJW 1976, S. 1197 = Der Städtetag 1976, S. 207 = AfK Jg. 15 (1976), S. 92 m. Bespr. Wagener, AfK Jg. 15 (1976), S. 26 u. Knemeyer, AfK Jg. 15 (1976), S. 85; vgl. auch Stern/Bethge, Anatomie eines Neugliederungsverfahrens, 1977, S. 249; Stürer, DÖV 1978, S. 78 (79); vgl. auch Stern, Der Städtetag 1976, S. 180 sowie Bethge, StuGR 1975, S. 229.

der betroffenen Stadt die mit der Kreisfreiheit verbundenen zusätzlichen Kompetenzen genommen wurden⁸³).

Eine Kombination von Maßnahmen der Gebietsreform und Funktionalreform lag auch der Bildung des *Stadtverbandes Saarbrücken* zugrunde⁸⁴). Die durch Eingliederung vergrößerte Landeshauptstadt Saarbrücken wurde mit anderen Gemeinden zu einem Stadtverband (Gemeindeverband und Gebietskörperschaft) zusammengefaßt. Der bisherige Landkreis Saarbrücken wurde aufgelöst⁸⁵). Die besonderen Merkmale dieser Regelung bestehen in:

⁸³) Auch der VerFGH NW ist offensichtlich davon ausgegangen, daß die gesetzliche Regelung sowohl Elemente der Gebietsreform als auch der Funktionalreform enthielt, wie aus dem den Beteiligten unterbreiteten Fragenkatalog v. 19. 8. 1975 hervorgeht, vgl. *Stern/Bethge*, *Anatomic eines Neugliederungsverfahrens*, 1977, S. 238. Dabei wird zwischen freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben, 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 *Stürer*, *DÖV* 1978, S. 78 (82, Fnte. 78).

⁸⁴) VGH Saarl., Urt. v. 11. 10. 1974 — Lv 7/74 — AS Bd. 14 (1977), S. 145; auszugsw. abgedruckt bei *Knemeyer*, *AfK* Jg. 15 (1976), S. 85; vgl. zum Stadtverband Saarbrücken auch Gesetz Nr. 986 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; *Eberle*, *Der Landkreis* 1978, S. 58; *Heinemann*, *Saarländische Kommunalzeitschrift* 1978, S. 93 (97); *Jütte*, *DÖV* 1978, S. 350; *Rothe*, *DVBl.* 1975, S. 529 (530 m. w. Nachw. in Fnte. 17); *Schleberger*, *Der Städtetag* 1977, S. 540 (544); *Schmidt-Aßmann*, *DÖV* 1973, S. 109; *Schröder*, *Verwaltungs-rundschau* 1977, S. 294 (296); *Stadtverband Saarbrücken*, *Informationen*, 1977; *ders.*, *Entwicklungsplanung*, 1977; *Wagener*, *Stadtverband Saarbrücken*, 1977, S. 16 (20, 24, 27 f.). Zu einer kritischen Bewertung des Stadtverbandes Saarbrücken *Schröder*, *Die Verwaltung* Bd. 12 (1979), S. 1 (12), der die verbandstypische kommunale Partnerschaft wegen der hegemonialen Stellung Saarbrückens und deshalb für gefährdet hält, weil die Landeshauptstadt zugleich für den Gesamttraum die Aufgaben der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde wahrnimmt. Einen Bericht über den Stadtverband Saarbrücken gibt die interessante Informationsschrift „Der Stadtverband“, die mehrfach im Jahr erscheint. Wichtige Informationen enthalten auch die „Berichte zur Entwicklungsplanung“, in denen auch die Ergebnisse der vom Stadtverband durchgeführten Seminare veröffentlicht worden sind.

⁸⁵) Vgl. §§ 1, 51 des Gesetzes Nr. 986 zur Neugliederung der Gemeinden und Landkreise des Saarlandes vom 19. Dezember 1973, *Amtsblatt* S. 852.

- 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 und „Einkreisung“ der Landeshauptstadt Saarbrücken,
- der Zuständigkeit der Landeshauptstadt Saarbrücken für die Aufgaben der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde im gesamten Stadtverbandsgebiet, also auch im Gebiet der Umlandgemeinden,
- der Ausschließungszuständigkeit für freiwillige Selbstverwaltungskörperschaften (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“ ist⁸⁶⁾.

Durch eine Novellierung des Kommunal Selbstverwaltungsgesetzes (KSVG) sind zum 1. 1. 1979 folgende Änderungen in Kraft getreten:

- Der Stadtverband Saarbrücken wird für die Aufgaben der unteren staatlichen Verwaltungsbehörden zuständig (§ 196 Abs. 1 KSVG). Dabei behält die Landeshauptstadt Saarbrücken die Zuständigkeit für diese Aufgaben, allerdings nun generell begrenzt auf das Stadtgebiet, in einigen Ausnahmefällen aber auch für das übrige Stadtverbandsgebiet (§ 9 KSVG).
- Anstelle des „Integrationsauftrages“ heißt es nun: „Der Stadtverband Saarbrücken ist ein der funktionsgerechten Ordnung des Stadt-Umland-Bereiches dienender Verband der benachbarten Gemeinden des Großraumes Saarbrücken“ (§ 192 Abs. 1 KSVG).
- Der Stadtverbandstag beschließt über die Aufstellung, Änderung und Aufhebung des Flächennutzungsplanes im Einvernehmen mit dem neu geschaffenen Planungsrat, dessen Mitglieder von den Verbandsgliedern entsendet werden und der eine Art „föderalistische“ Ergänzung zum direkt gewählten Stadtverbandstag ist⁸⁷⁾.

⁸⁶⁾ Vgl. § 192 Abs. 1 KSVG; vgl. zu den Einzelheiten *Wagener*, Der Stadtverband Saarbrücken, 1977, S. 14 (24 f.); *Knemeyer*, AfK Jg. 15 (1976), S. 85 (100).

⁸⁷⁾ Vgl. Gesetz Nr. 1081 zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften v. 12. 7. 1978 (AmtsBl. S. 690) sowie Bekanntmachung der Neufassung des KSVG v. 1. 9. 1978 (Amtsbl. S. 801); *Heinemann*, Das Rathaus 1978, S. 809. *Valentin*, Demokratische Gemeinde 1978, S. 764 f.; *Wolter*, Saarl. Kommunalzeitschrift 1979, April-Ausgabe.

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 wahrgenommene Zuständigkeiten an den Stadtverband Saarbrücken oder die vergrößerte Landeshauptstadt Saarbrücken abgeben mußten.

Auch im Rahmen der *Verwaltungsreform in Baden-Württemberg* sind Maßnahmen der Gebiets- und Funktionalreform kombiniert worden⁸⁸⁾. 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 Gesamttraum 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 ist⁸⁹⁾.

Neben Bestandteilen der Gebietsreform enthalten diese Regelungen auch Elemente einer Funktionalreform, indem den beteiligten Gemeinden Aufgaben entzogen und auf die neugebildeten Verwaltungsgemeinschaften übertragen wurden.

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 — ESVGH 18, S. 1; Urt. v. 8. 9. 1972 — GR 6/71 — ESVGH 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. Katz; Urt. v. 14. 2. 1975 — GR 11/74 — ESVGH 25, S. 1 = DÖV 1975, S. 385; B. v. 9. 11. 1974 — GR 4—13/74 — ESVGH 25, S. 31 (EA); 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 — DÖV 1976, S. 599 m. Anm. Schimanke, S. 603; Urt. v. 24. 3. 1977 — GR 5/76, 6/76 — BWVPr. 1978, S. 33; vgl. auch von Burski, DÖV 1976, S. 29; ders., DÖV 1976, S. 810; Schimanke, Verwaltungsreform, 1978, mit einem Überblick über die Ergebnisse der Verwaltungsreform in Ba-Wü.

⁸⁹⁾ StGH Ba-Wü., Urt. v. 8. 5. 1976 — GR 2, 3/75 — DÖV 1976, S. 595 (zum Gemeindeverwaltungsverband).

Auch die Zusammenlegung von bisher amtsfreien Gemeinden zu Ämtern enthält die Merkmale einer kombinierten Gebiets- und Funktionalreform⁹⁰⁾.

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 verfassungsrechtlichen 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 Bild⁹¹⁾.

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.

⁹¹⁾ Vgl. zu den Vorstellungen zur Funktionalreform *Andriskee*, Aufgabenverteilung, 1978, S. 126; *Berkenhoff*, StuGR 1975, S. 351 (355); *ders.*, StuGR 1976, S. 82 (86); *ders.*, StuGR 1976, S. 400 (404); *Pittermann*, Gemeindegtag 1974, S. 40 (44); *Bock*, StuGR 1975, S. 426; *Fricke*, Die Verwaltungspraxis 1970, S. 241; Funktionalreform, KPBl. 1974, S. 47; *Groß*, Die Niedersächsische Gemeinde, 1975, S. 68 (70); *ders.*, Die demokratische Gemeinde 1975, S. 564; *Happe*, Jugend- und Sozialhilfe, NSDSSt, H. 31, 1975, S. 155; *Hirsch*, Eildienst LKT NW, 1975, S. 225; *ders.*, StuGR 1975, S. 347 (348); *ders.*, Eildienst LKT NW 1976, S. 25; *ders.*, Eildienst LKT NW 1977, S. 199 (200); *ders.*, StuGR 1978, S. 81; *Knemeyer*, Tagungsbericht DIFU 1977, S. 53; *Köstering*, Tagungsbericht DIFU 1977, S. 147 (169); *ders.*, SKV 1977, S. 193; Kommunale Verwaltungsreform, AfK, Jg. 8 (1969) m. Beiträgen von *Scheuner* (S. 209), *Schäfer* (S. 249), *Püttner* (S. 266), *Tigges* (S. 278), *Knemeyer* (S. 306), *Galette* (S. 329); *Knemeyer*, BayGem. 1975, S. 37; *Kreisstufenbericht*, Der Landkreis 1976, S. 278; *Kreiszuständigkeitsbericht* NW, Eildienst LKT NW, 1975, S. 79; *Laux*, Kommunale Aufgabenverbesserung, 1971, S. 115 (128); *ders.*, Eildienst LKT NW 1975, S. 53; *Mattenelodt*, KPBl. 1968, S. 971; *Mayer*, FS Werner Weber, 1974, S. 935; *Mittelinstantzbericht*, 1973, S. 2 ff.; *Möckelhoff*, StuGR 1973, S. 350; *von Mutius*, StuGB 1977, S. 167; *Pappermann*, Tagungsbericht DIFU 1977, S. 213 (214); *Pappermann/Roters/Vesper*, Funktionalreform, 1976, S. 15; *Püttner*, Eildienst LKT NW 1975, S. 226 (228); *Rehm*, StuGR 1975, S. 404 (406); *Roters*, Die demokratische Gemeinde 1976, S. 286; *Rothe*, Die demokratische Gemeinde

Mit besonders zahlreichen und oft gegensätzlichen Stellungnahmen sind dabei die kommunalen Spitzenverbände vielfach tonangebend⁹²⁾ gewesen.

1975, S. 363; *Sauberzweig*, Schulverwaltung, NSDStT, H. 31, 1975, S. 135; *Scheffler*, Forderungen, 1975, S. 41; *Schleberger*, Tagungsbericht DfU 1977, S. 241 (244); *Schuster*, Funktional- und Territorialreform, 1971; *Seele*, Der Landkreis 1974, S. 325; *Siedentopf*, Stellungnahme VB Rastede, 1975, S. 14; *ders.*, Tagungsbericht DfU 1977, S. 7 (9, 13, 17); *SGK*, Funktionalreform, 1976, S. 9; *Stern/Püttner*, Grundfragen zur Verwaltungsreform, 1969, S. 11 f.; *Wagener*, Der Landkreis 1975, S. 457; *ders.*, DÖV 1976, S. 253 (257); *Wiese*, Der Städtetag 1974, S. 181; *Wittkämper*, Funktionale Verwaltungsreform, 1978, S. 28, 221 sowie die dort abgedruckten Reden zur Verwaltungsreform, *Schröder*, (S. 255), *Benda* (S. 266), *Genscher* (S. 275), *Baum* (S. 283).

⁹²⁾ *Bayerischer Gemeindetag*, BayBgm. 1974, S. 84; *ders.*, BayBgm. 1974, S. 504; *ders.*, StuGB 1974, S. 112; *Bayerischer Städteverband*, BayBgm. 1974, S. 505; *ders.*, BayBgm. 1974, S. 129; *Deutscher Landkreistag*, Der Landkreis 1974, S. 218; *ders.*, Der Landkreis 1974, S. 330; *ders.*, Der Landkreis 1975, S. 467; *Deutscher Städtetag*, Der Städtetag 1975, S. 91; *ders.*, Der Städtetag 1975, S. 295; *Deutscher Städte- und Gemeindebund*, SruGB 1975, S. 104; *ders.*, StuGB 1975, S. 107; *ders.*, SruGB 1975, S. 108; *ders.*, SDStuGB, H. 22, 1975; *Landkreistag NW*, Eildienst LKT NW 1974, S. 226; *ders.*, Eildienst LKT NW 1976, S. 30; *ders.*, Eildienst LKT NW 1977, S. 182, 203; *ders.*, Eildienst LKT NW 1977, S. 204; *ders.*, Eildienst LKT NW 1978, S. 39; *ders.*, Eildienst LKT NW 1978, S. 40; *Landkreisverband Bayern*, Der Landkreis 1974, S. 325; *Niedersächsischer Gemeindetag*, Die niedersächsische Gemeinde, 1975, S. 65; *Niedersächsischer Städteverband*, SruGB 1974, S. 142; *Nordrhein-westfälischer Städtebund*, Erste Studie, 1970; *ders.*, StuGR 1971, S. 323; *ders.*, Zweite Studie, 1972; *ders.*, StuGR 1975, StuGR 1977, S. 393; *Städtetag Nordrhein-Westfalen*, 1975; vgl. zu weiteren Stellungnahmen und Erklärungen der kommunalen Spitzenverbände auch die Zusammenstellungen bei *Andriske*, Aufgabenverteilung, 1978, S. 272; *von Mutius*, StuGB 1977, S. 167 (Fnte. 4); *Richter*, Verfassungsprobleme, 1977, S. 11; *Seele*, Der Landkreis 1972, S. 11 (14) sowie w. Nachw. in Fnte. 149, 150 u. 158. Zur 7. Hauptausschußsitzung des *Deutschen Städte- und Gemeindebundes* v. 3. u. 4. 5. 1979 in Füssen, auf der Fragen des Bürokratismus und der Kommunalpolitik erörtert wurden, vgl. d. Nachw. in Fnte. 40 (S. 185); s. dort auch zur 20. ordentlichen Hauptversammlung des *Deutschen Städtetages* v. 9. bis 11. 5. 1979 in Kiel: Starke Städte — Lebendige Demokratie. Vgl. zu den Parteiprogrammen zur Verwaltungsreform: *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: Umweltschutz, Landschaftspflege, 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 Rationalisierung⁹³⁾.

Ziel der Funktionalreform ist, durch eine bessere und sachgerechtere Verteilung der öffentlichen Aufgaben⁹⁴⁾ eine Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung herbeizuführen und dadurch den Bürger am demokratischen Willensbildungsprozeß wirksamer zu beteiligen⁹⁵⁾.

⁹³⁾ Vgl. dazu *Hirsch*, Eildienst LKT NW 1976, S. 25 (26).

⁹⁴⁾ *Hirsch*, StuGR 1976, S. 70.

⁹⁵⁾ *Bayerischer Gemeindetag*, BayBgm. 1974, S. 84; *Bayerischer Städteverband*, BayBgm. 1974, S. 505; *Berkenhoff*, StuGR 1975, S. 351 (355): „Die Demokratieverluste, die die Gebietsreform zwangsläufig brachte, verlangen nach Effizienzgewinn durch Funktionalreform“; *Pittermann*, Gemeindetag 1974, S. 40 (42); *Hirsch*, StuGR 1978, S. 81; *Knemeyer*, 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 *Rehn*, StuGR 1977, S. 261; *Schmitt-Glaeser*, DÖV 1977, S. 44; *Thranhardt*, Politikinhalt, 1978, S. XVIII; *Schleberger*, Kreisfreie Städte, 1978, S. 61, sieht in der Bürger-, Objekt- und Sachnähe, der Bürgerbeteiligung sowie der Effektivität und Wirtschaftlichkeit die drei Hauptmaßstäbe der Funktionalreform, denen die anderen Maßstäbe wie Einheit und Einräumigkeit

Unter Berücksichtigung der Vorgaben der Gebietsreform⁹⁰⁾ soll die Funktionalreform durch weitgehende Aufgabendelegation⁹⁷⁾ einen Beitrag zur Orts- und Bürgernähe⁹⁸⁾ und Transparenz der Verwaltung⁹⁹⁾ leisten. Gleichzeitig soll die Funktionalreform zu einer besseren Effizienz der Aufgabenwahrnehmung führen¹⁰⁰⁾, wobei auch politische und organisatorische Zweckmäßigkeitsüberlegungen eine Rolle spielen können¹⁰¹⁾.

Zwischen effektiver und bürgernaher Verwaltung treten vielfach Zielkonflikte auf¹⁰²⁾, die nur durch eine abwägende, möglichst weitgehende

der Verwaltung, Sachzusammenhang, Einheit der Planung, Finanzierung und Vollzug von Verwaltungsaufgaben sowie Trennung von Regierungs- und Verwaltungstätigkeit untergeordnet werden müßten.

⁹⁰⁾ Vgl. *Groß*, Die niedersächsische Gemeinde 1975, S. 68; *Tiggemann*, StuGR 1975, S. 235 (244).

⁹⁷⁾ Vgl. *Pittermann*, 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.

⁹⁸⁾ *Andriske*, Aufgabenverteilung, 1978, S. 27, 29, 126, 272 f.; *Hirsch*, StuGR 1975, S. 347 (348); *ders.*, Eildienst LKT NW 1976, S. 25 (26); *Merk*, KPBl. 1974, S. 233; *von Mutius*, StuGB 1977, S. 167 (171); *Städte- und Gemeindebund*, StuGR 1976, S. 111; *Rehn*, StuGB 1974, S. 189 (190); *ders.*, StuGR 1975, S. 404 (406); *ders.*, Stellung der Gemeinden, 1978, S. 47 (54); *Scheffler*, Forderungen 1975, S. 41 (49); *Siedentopf*, StuGB 1975, S. 272; *SGK*, Funktionalreform, 1976, S. 2; *Wilhelm*, Der Landkreis 1974, S. 217. Zum Verhältnis Bürger/Gemeinde vgl. *Nds. Sachverständigenkommission*, Bericht 1978, S. 47 ff. Zur Bürgernähe und Öffentlichkeitsarbeit der Gemeinden vgl. *Gramke*, Praktizierte Bürgernähe, 1978; *Hegner*, Die Verwaltung Bd. 12 (1979), S. 187.

⁹⁹⁾ *Hirsch*, Eildienst LKT NW 1976, S. 25 (26).

¹⁰⁰⁾ *von der Heide*, 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; *Siedentopf*, StuGB 1975, S. 272 (274); *ders.*, Tagungsbericht DIFU 1977, S. 7 (13); Berücksichtigung von Rationalisierungsgesichtspunkten; *Wagener*, DÖV 1976, S. 253 (258). Kritische Bemerkungen zur Verwaltungseffektivität macht *Laux*, Verwaltungseffektivität, 1978, S. 67 ff.

¹⁰¹⁾ *Deutscher Landkreistag*, Der Landkreis 1974, S. 465.

¹⁰²⁾ *Meyer-Schwickerath*, Funktionalreform, 1978, S. 117 (123); *von Mutius*, StuGB 1977, S. 167 (172); *Rehn*, Stellung der Gemeinden, 1978, S. 47

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 werden¹⁰³⁾.

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 erfolgen¹⁰⁴⁾. Deshalb wird vielfach eine Verlagerung der publikumsintensiven und ortsnahen Aufgaben auf die Gemeindeebene gefordert¹⁰⁵⁾.

Insoweit gilt der Vorrang größerer Bürger-, Orts- und Objektnähe, der größeren Individualisierung 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 Auf-

(49); *Scheffler*, Forderungen, 1975, S. 41 (43, 49); *Siedentopf*, *StuGB* 1975, S. 272 (274); *Stern/Püttner*, Grundfragen, 1969, S. 11; *Thranhardt*, Politikinhalt, 1978, S. XVIII ff.

¹⁰³⁾ *von Mutius*, Diskussionsbeitrag, 1976, S. 53 (55); *Scheffler*, Forderungen, 1975, S. 41 (43): „Es wäre sicherlich verfehlt, den Wert gemeindlicher Selbstverwaltung ausschließlich am Erfolg der erbrachten Verwaltungsleistungen zu messen“; *Siedentopf*, *StuGB* 1975, S. 272.

¹⁰⁴⁾ *So von Mutius*, *StuGB* 1977, S. 167 (171); *Rehn*, *StuGB* 1974, S. 189; *ders.*, Stellung der Gemeinden, 1978, S. 47 (49); *Scheffler*, Forderungen, 1975, S. 41 (49).

¹⁰⁵⁾ *Bayerischer Gemeindetag*, Zur Funktionalreform, BayBgm. 1974, S. 504; *Groß*, Die Niedersächsische Gemeinde, 1975, S. 68; *Grünschläger*, *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; *Köstering*, *StuGR* 1977, S. 193 (200); *Kreisstufenbericht*, Der Landkreis 1976, S. 278; *Pappermann/Roters/Vesper*, Funktionalreform, 1976, S. 15; *Weyer*, *StuGR* 1972, S. 301 (308).

¹⁰⁶⁾ Vgl. zur Stellung der Kreise in der Funktionalreform *Andriske*, Aufgabenverteilung, 1978, S. 30; *Berkenhoff*, *StuGR* 1976, S. 82; *Groß*, Die niedersächsische Gemeinde 1975, S. 68 (70); *Kreiszuständigkeitsbericht*, Eildienst LKT NW 1975, S. 79 (86); *Deutscher Land-*

gaben nur dann bei der Kreisebene angesiedelt werden¹⁰⁶), wenn die Gemeindeebene diese nicht sachgemäß oder nicht effektiv durchführen kann¹⁰⁷).

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 ist¹⁰⁸).

Daneben wird aus dem Rechtsstaatsgebot die Berücksichtigung von Interessenneutralität, Rechtssicherheit und Einheitlichkeit der Entscheidung abgeleitet¹⁰⁹).

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 werden¹¹⁰).

Die Aufgabenverteilung zwischen Kreisen und Gemeinden ist wegen der unterschiedlichen Größe und Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden nach Einwohnerrichtzahlen vorzunehmen, wobei die

kreisstag, Der Landkreis 1974, S. 330 (332); *Pappermann/Roters/Vesper*, Funktionalreform, 1976, S. 33; *Pappermann*, Standort der Kreise, 1978, S. 16 ff.; *Richter*, Verfassungsprobleme, 1977, S. 40.

¹⁰⁷) *Köstering*, SKV 1977, S. 193; *Kreiszuständigkeitsbericht*, Eildienst LKT NW, 1975, S. 79; *Niedersächsischer Städteverband*, StuGB 1974, S. 142; *Pappermann/Roters/Vesper*, Funktionalreform, 1976, S. 15.

¹⁰⁸) *Groß*, Die niedersächsische Gemeinde 1975, S. 68 (70); *Pohl*, Eildienst LKT NW 1975, S. 224; *Rothe*, Die demokratische Gemeinde 1975, S. 363 (365).

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.

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.

Art der Verwaltungsaufgabe¹¹¹⁾ oder besondere sachbezogene Bedürfnisse¹¹²⁾ in Rechnung zu stellen sind¹¹³⁾.

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 können¹¹⁴⁾. Sie sind ggf. durch Gesichtspunkte wie Zentralität, Urbanität, Verkehrssituation oder Finanzaufkommen einer Gemeinde zu modifizieren¹¹⁵⁾.

Nach dem Grundsatz der Einräumigkeit und Deckungsgleichheit der Verwaltung sollen Sonderbehörden nur dann bestehen bleiben, wenn sie sich nicht in den dreistufigen Verwaltungsaufbau eingliedern lassen¹¹⁶⁾.

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 werden¹¹⁷⁾. Andere

¹¹¹⁾ Abhängigkeit von der Fachkunde des Personals und dem Vorhandensein eines entsprechenden Stellenkegels, Probleme der Rechtsanwendung.

¹¹²⁾ Etwa Lastenausgleich, Ausländerpolizei, Zivilverteidigung, Katastrophenschutz.

¹¹³⁾ von der Heide, AfK Jg. 10 (1971), S. 257 (271).

¹¹⁴⁾ Vgl. *Bayerischer Gemeindefesttag*, 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; *Berkenhoff*, StuGR 1976, S. 82; von der Heide, AfK Jg. 10 (1971), S. 257; *Pappermann/Roters/Vesper*, Funktionalreform, 1976, S. 101. Gegen eine Einführung von bestimmten Einwohnerschwellenwerten für die Übertragung von bisherigen Kreisaufgaben an kreisangehörige Gemeinden spricht sich *Pappermann*, Standort der Kreise, 1978, S. 16 ff., aus.

¹¹⁵⁾ *Pappermann/Roters/Vesper*, Funktionalreform, 1976, S. 101.

¹¹⁶⁾ Vgl. zur Eingliederung von Sonderbehörden *Pittermann*, Gemeindefesttag 1974, S. 40; *Debe*, SKV 1972, S. 314; *Hirsch*, Eildienst LKT NW 1976, S. 25 (26); *Köstering*, SKV 1977, S. 193 (196); *Kreisstufenbericht*, Der Landkreis 1976, S. 278 (279); *Laux*, Eildienst LKT NW 1975, S. 53 (55); *Tschira*, BayBgm. 1974, S. 78.

¹¹⁷⁾ Vgl. zu den unterschiedlichen Auffassungen über Ausmaß und Tragweite einer Funktionalreform *Köstering*, SKV 1977, S. 193; *Laux*, Eildienst LKT NW 1975, S. 53, der seinen Beitrag im Untertitel

sehen in der Funktionalreform nicht mehr als eine „kleine Entrümpelungsaktion“, die keine wesentlichen Ergebnisse bringen wird¹¹⁸⁾. Entsprechend unterschiedlich fallen die Bewertungen der bisher durchgeführten Aufgabenverlagerungen aus¹¹⁹⁾.

Auch der Beitrag, den der Bund durch das Zuständigkeitslockerungsgesetz und die Zuständigkeitslockerungsverordnung¹²⁰⁾ geleistet hat,

„Erwartungen und Realitäten“ nennt; *Lenz*, Eildienst LKT NW 1975, S. 223; *Möcklinghoff*, StuGR 1973, S. 350; *Pappermann*, Tagungsbericht DIFU 1977, S. 213; *ders.*, Standort der Kreise, 1978, S. 16 (31). Vgl. dort auch zur Frage, ob die kommunale Funktionalreform die durch die Gebietsreform eingetretenen Integrationsverluste ausgleichen kann; *Rombach*, Tagungsbericht DIFU 1977, S. 174; *Schleberger*, Tagungsbericht DIFU 1977, S. 203; *Schneider*, Eildienst LKT NW 1974, S. 61.

¹¹⁸⁾ Diese von ihm selbst als schockierende These bezeichnete Ansicht wird besonders von *Wagener*, Der Landkreis 1975, S. 457; *ders.*, DVV 1976, S. 253; *ders.*, Der Landkreis 1977, S. 13; *ders.*, Tagungsbericht DIFU 1977, S. 29, vertreten, die allerdings lebhaften Widerspruch fand, s. dazu insbesondere *Schleberger*, Tagungsbericht DIFU 1977, S. 203; *Siedentopf*, Tagungsbericht DIFU 1977, S. 7; vgl. auch *Köstering*, Tagungsbericht DIFU 1977, S. 147; *Knemeyer*, Tagungsbericht DIFU 1977, S. 53; *Rombach*, Tagungsbericht DIFU 1977, S. 173.

¹¹⁹⁾ Vgl. etwa *Pittermann*, Gemeindegtag 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; *Debe*, StKV 1972, S. 314 (316), der die Ergebnisse der Funktionalreform in Rh.-Pf. positiv bewertet; *Groß*, 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.*, 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“; vgl. auch *Kappe*, Wirtschaftlichkeitsanalysen, 1978; *Laux*, Verwaltungseffektivität, 1978, S. 67 ff; *Schimanee*, Verwaltungsreform Baden-Württemberg, 1978, S. 48.

¹²⁰⁾ Vgl. das Zuständigkeitslockerungsgesetz v. 16. 1. 1975 (BGBl. I S. 685) und den zugrundeliegenden 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.

wird hinsichtlich seiner Bedeutung für die kommunale Aufgabenwahrnehmung nicht einheitlich eingeschätzt. Das Zuständigkeitslockerungsgesetz ermächtigt die Landesregierungen, von den bundesrechtlichen Zuständigkeitsbestimmungen abzuweichen, die in einem dem Gesetz beigefügten Vorschriftenkatalog aufgeführt sind. Aufgrund des Art. 29 des Zuständigkeitslockerungsgesetzes hat die Bundesregierung die Zuständigkeitslockerungsverordnung beschlossen, wonach die der Bundesregierung eingeräumte Ermächtigung, von den in der Anlage zu Art. 29 des Zuständigkeitslockerungsgesetzes katalogmäßig aufgeführten Zuständigkeitsvorschriften abzuweichen, auf die Landesregierungen übertragen werden. Die Landesregierungen können ihrerseits diese Ermächtigung auf Oberste Landesbehörden weiter übertragen. Zuständigkeitslockerungsgesetz und Zuständigkeitslockerungsverordnung sollen die Länder in ihrem Bemühen um eine Funktionalreform unterstützen.

2. Stand der Funktionalreform in den einzelnen Bundesländern

Die allgemeinen Grundsätze und Zielvorstellungen zur Funktionalreform haben in den einzelnen Flächenländern der Bundesrepublik Deutschland unterschiedliche Ausprägungen erfahren¹²¹⁾.

2.1 Funktionalreform in Baden-Württemberg

Zahlreiche Aufgaben bzw. Zuständigkeiten sind auf der Grundlage der Gutachten der Reschke-Kommission und der Dichtel-Kommission¹²²⁾ neu verteilt worden. Die ersten 300 Vorschläge wurden 1971/72 verwirklicht¹²³⁾ und weitere 630 Zuständigkeitsverlagerungen wurden

¹²¹⁾ Vgl. zu den Reformvorstellungen in den einzelnen Bundesländern *Frick*, Die Verwaltungspraxis 1970, S. 241 (243); *Rehn*, Funktionalreform, StuGB 1974, S. 189; *ders.*, Tagungsbericht DIFU 1977, S. 227; *Rombach*, Tagungsbericht DIFU 1977, S. 173; *Roters/Ballke*, Funktionalreform, 1978, S. 17; *Rothe*, StuGB 1974, S. 4 (7); *Seele*, Der Landkreis 1972, S. 11; *ders.*, Der Landkreis 1974, S. 325; *Siedentopf*, Stellungnahme VB Rastede, 1975, S. 25; *Richter*, Verfassungsprobleme, 1977, S. 9; *Thränhardt*, Politikinhalt, 1978, S. XV (XLVIII), vgl. dort auch zur Verwaltungsreform im internationalen Vergleich; *Wiese*, Funktionalreform, NSDStT H. 31, 1975, S. 9.

¹²²⁾ Vgl. Dokumentation über die Verwaltungsreform in Baden-Württemberg, 1972, S. 587 ff.

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;

zwischenzeitlich vollzogen. Auch die Aufgabenabgrenzung zwischen Landratsamt einerseits und großen Kreisstädten und Verwaltungsgemeinschaften nach § 14a VerwG Baden-Württemberg wurde dabei neu geregelt¹²⁴).

Das Kreisreformgesetz vom 26. 7. 1971 hob die Regierungspräsidien in der mittleren staatlichen Verwaltungsebene zunächst auf. Die Schlußkonzeption für die Verwaltungsreform (L1-Drucks. 6/2900) entschied sich demgegenüber für die Beibehaltung der Regierungspräsidien als staatliche Mittelinstanz, wofür der Gesichtspunkt wichtig war, daß die mittelinstantlich wahrzunehmenden staatlichen Aufgaben der Kontrolle, der Koordinierung und der Planung am besten von einer klar getrennten Funktionsebene wahrgenommen werden sollten. Die vier Regierungsbezirke der Länder hätten nach Einwohnerzahl und Fläche einen günstigen Zuschnitt. Auch werde durch die Dreistufigkeit der allgemeinen und inneren Verwaltung ein Beitrag zu einer im Bundesgebiet einheitlichen Behördenstruktur geleistet. Nicht zuletzt sei auch die kontinuierliche Fortsetzung der Arbeit durch die bisherigen Behörden der staatlichen Mittelinstanz als Vorteil zu werten.

Die Funktionalreform hat danach in Baden-Württemberg bereits einen Teilabschluß erreicht.

2.2 Funktionalreform in Bayern

Auch in Bayern sind bereits Maßnahmen der kommunalen Funktionalreform durchgeführt worden¹²⁵), wobei Gebiets- und Funktionalreform zum Teil zeitlich parallel¹²⁶) verliefen¹²⁷).

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.

¹²⁴) Vgl. zu den Einzelheiten *Schimanke*, Verwaltungsreform, 1978, S. 166 m. w. Nachw. Zum Stand der Funktionalreform in Baden-Württemberg vgl. auch *Roters/Ballke*, Funktionalreform, 1978, S. 21 ff.

¹²⁵) Vgl. *Bayerische Staatskanzlei*, Verwaltungsreform in Bayern, Heft I—III, 1968, 1970 u. 1973; *Fellner*, DVBl. 1974, S. 609; *Fink*, DVV 1969, S. 241; *Gillessen*, Der Landkreis 1975, S. 117 ff.; *Knemeyer*, Tagungsbericht DIFU 1977, S. 53; *von Koch*, Der Landkreis 1972, S. 75; *Merk*,

Die Bayerische Staatsregierung hat über die Voraussetzungen und Grenzen der Funktionalreform elf Grundsätze aufgestellt¹²⁶⁾, die zu verschiedenen Aufgabenverlagerungen von den Ministerien auf die

BayVBl. 1971, S. 165; *ders.*, BayVBl. 1971, S. 214; *ders.*, KPBl. 1974, S. 233; Neue Aufgaben für Kreisverwaltungsbehörden, KPBl. 1974, S. 49; Staatsvereinfachung in Bayern, Teil I, 1955, Teil II, 1957; *Stadt-Umland-Gutachten Bayern*, 1974, S. 83; *Süß*, BayVBl. 1975, S. 1; *ders.*, BayVBl. 1976, S. 449; *Tschira*, BayBgm. 1974, S. 78; *ders.*, FS Richard Boorberg, 1977, S. 279. Zur kommunalen Gliederung in Bayern nach der Gebietsreform vgl. *Reigl/Schober/Skoruppa*, Kommunale Gliederung, 1978, S. 1 ff. Zu Forderungen nach einer Stärkung der kommunalen Funktionsebene vgl. *Funktionalreform*, KPBl. 1979, S. 559 mit Beiträgen von *Tauber*, *Kempfler* und *Humps*. Zu den am 1. 4. 1979 in Kraft getretenen Korrekturen der Gebietsreform und zu einer Stärkung der Mitgliedsgemeinden von Verwaltungsgemeinschaften vgl. KPBl. 1979, S. 344.

¹²⁶⁾ Vgl. zum Zeitplan *Knemeyer*, Funktionalreform, Tagungsbericht DfU 1977, S. 53 (61).

¹²⁷⁾ Vgl. *Bayerisches Staatsministerium des Innern*, Funktionale Verwaltungsreform, 1973 u. 1974; *dass.*, Funktionalreform, 1976.

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; Genehmigungsvorbehalte 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).

Regierungen, von dort auf die Kreisverwaltungsbehörden und von dort auf die Gemeinden geführt haben¹²⁹⁾). Weitere Delegationen auf die kreisangehörigen Gemeinden stehen mit der zum 1. Mai 1978 in Kraft getretenen Gemeindegebietsreform im Zusammenhang¹³⁰⁾). Die durch das Dritte Verwaltungsvereinfachungsgesetz verwirklichten Zuständigkeitsverlagerungen, die vor allem für die kreisangehörigen Gemeinden eine große Zahl neuer Verwaltungsaufgaben im übertragenen Wirkungsbereich gebracht haben, beruhen auf dem Bericht eines staatlich-kommunalen Arbeitskreises „Funktionalreform“ vom Juli 1975. Der Arbeitskreis tritt derzeit in eine neue Beratungsrunde, wobei neben weiteren Delegationsmöglichkeiten von Seiten des Staates auch Zuständigkeitsverlagerungen im eigenen Wirkungsbereich der Kommunen neu erörtert werden sollen.

Eine umfassende Neubestimmung der kommunalen Aufgaben und die Aufgabenverteilung innerhalb der kommunalen Ebene nach Abschluß der kommunalen Gebietsreform stehen noch aus¹³¹⁾).

2.3 Funktionalreform in Hessen

Auch in Hessen haben die Vorstellungen zur Funktionalreform bereits zu Ergebnissen geführt¹³²⁾).

Seit Januar 1971 bereitete eine von der Landesregierung eingesetzte Arbeitsgruppe der Staatssekretäre unter Vorsitz des Innenministers entsprechende gesetzgeberische Maßnahmen vor¹³³⁾).

Es folgten erste gesetzliche Regelungen¹³⁴⁾), durch die der Zuständigkeitsbereich für die kreisangehörigen Städte und Gemeinden neu fest-

¹²⁹⁾ Vgl. Süß, BayVBl. 1975, S. 1 (3).

¹³⁰⁾ Süß, BayVBl. 1976, S. 449 (451).

¹³¹⁾ Knemeyer, Tagungsbericht DIFÜ 1977, S. 53 (59); Roters/Ballke, Funktionalreform, 1978, S. 23. Zum Stand der Gebiets- und Funktionalreform in Bayern vgl. auch Strauß, BayBgm. 1979, H. 4, S. 11. Die Vorschläge des *Stadt-Umland-Gutachtens Bayerns* sollen gesetzgeberisch vorerst nicht verwirklicht werden.

¹³²⁾ Bielefeld, Hessens Gebiets- und Funktionalreform, 1973; Pittermann, Gemeindetag 1974, S. 40 (44); Hessischer Minister des Innern, Verwaltungsreform in Hessen, 1968; Hessische Staatskanzlei, Großer Hessenplan, Hessen '80, 1970; Innenministerium Hessen, Zwischenbericht zur Funktionalreform, 1972; *dass.*, Zusammenfassender Bericht zur Funktionalreform, 1974; Lobse, JuS 1977, S. 702; Winterstein, Tagungsbericht DIFÜ, 1977, S. 101.

¹³³⁾ Innenministerium Hessen, Zwischenbericht zur Funktionalreform, 1972; *dass.*, Zusammenfassender Bericht zur Funktionalreform, 1974.

¹³⁴⁾ Etwa das Gesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften v. 15. 4. 1974 (GVBl. I, S. 241).

gelegt wurde. Mit dem im Jahre 1977 verabschiedeten Eingliederungsgesetz¹³⁵⁾ 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 Umlandverbandes Frankfurt eingegliedert worden¹³⁶⁾. Die beiden Regierungspräsidenten bleiben als ressortübergreifende Behörden mit ihrer zusammenfassenden, kontrollierenden und genehmigenden Befugnis für große Bereiche der Landesverwaltung erhalten. Ein Gesetz über die Zusammenfassung von Dienststellen zu Landesämtern (Landesamtsgesetz) richtet daneben ressortgebundene Landesämter für Straßenbau und Verkehr und Neubauämter, für Soziales sowie für Ernährung, Landwirtschaft und Landesentwicklung ein.

2.4 Funktionalreform in Niedersachsen

Durch das 1977 verabschiedete Achte Gesetz zur Verwaltungs- und Gebietsreform sind auch in Niedersachsen einige Maßnahmen der Funktionalreform bereits durchgeführt¹³⁷⁾. Dabei wurden Gebiets- und Funktionalreform miteinander verbunden¹³⁸⁾.

¹³⁵⁾ Gesetz zur Eingliederung von Sonderverwaltungen v. 14. 7. 1977 (GVBl. I, S. 319); vgl. auch *Hessischer Minister des Innern*, Eingliederungsgesetz, 1976; *Knoll/Borchmann*, Verwaltungsrundschau 1979, S. 118 (124).

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 Umlandverbandes Frankfurt als Behörden der Landesverwaltung angegliedert worden. Alternative Denkmotive, 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 *Lohse*, JuS 1977, S. 702; *Winterstein*, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 101; vgl. auch bereits *Püttner*, AfK Jg. 8 (1969), S. 266. Einen Überblick über die einzelnen Maßnahmen der Funktionalreform und deren Bewertung gibt *Molitor*, Verwaltungsrundschau 1979, S. 221 ff.

¹³⁷⁾ Achte Gesetz zur Verwaltungs- und Gebietsreform v. 28. 6. 1977 (GVBl. S. 233); vgl. auch *Niedersächsischer Ministerpräsident*, Entwurf

Auf der Grundlage des Gutachtens der Weber-Kommission¹⁴⁰⁾, des Landesentwicklungsplans und der Erfahrungen in anderen Bundesländern wurde die Kreisreform vollzogen sowie die staatliche Mittelinstanz gestrafft¹⁴¹⁾.

Die Niedersächsische Gemeindeordnung und die Niedersächsische Landkreisordnung sowie das Gesetz über die kommunale Neugliederung im Raum Hannover wurden geändert. Sonderbehörden wie die Gesundheitsämter und Veterinärämter wurden in die Verwaltungen der Landkreise und kreisfreien Städte eingegliedert. Das geänderte Niedersächsische Gesetz über Raumordnung und Landesplanung¹⁴¹⁾ macht

eines Achten Gesetzes zur Verwaltungs- und Gebietsreform v. 7. 8. 1975, in: Niedersächsischer Landtag, Drs. 8/1000, Hannover 1975. Die Gebietsreform ist dadurch weitgehend abgeschlossen, wengleich etwa im Blick auf die von der Landesregierung Niedersachsen beabsichtigte Auflösung des Großraums Hannover und die Diskussion um die weitere Selbstständigkeit des kleinsten niedersächsischen Landkreises Lüchow-Danzenberg (dazu KPBl. 1979, S. 57) noch einige Fragen der kommunalen Gebietsreform offengeblieben sind. Vgl. zur Gebiets- und Funktionalreform auch das Gutachten der *Niedersächsischen Sachverständigenkommission*, 1978.

¹³⁸⁾ Vgl. zur Funktionalreform in Niedersachsen *Groß*, Die niedersächsische Gemeinde 1975, S. 68; *ders.*, Die demokratische Gemeinde 1975, S. 564; *ders.*, StuGB 1977, S. 189 (190); *Knemeyer*, AfK Jg. 8 (1969), S. 306; *Lohse*, JuS 1977, S. 702; *Niedersächsischer Gemeindetag*, Die niedersächsische Gemeinde 1975, S. 65; *Niedersächsischer Städteverband*, StuGB 1974, S. 142; *Reiss*, Tagungsbericht DIFU 1977, S. 81; *Siedentopf*, Stellungnahme zur VB Rastede, 1975, S. 17; *Stern/Püttner*, Grundfragen zur Verwaltungsreform, 1969, S. 11; *Weber-Gutachten*, 1969.

¹³⁹⁾ *Weber-Gutachten*, 1969.

¹⁴⁰⁾ Von 48 Landkreisen wurden 21 aufgelöst und 10 neu gebildet, die bisher kreisfreie Stadt Cuxhaven wurde eingekreist, vielfach wurden Gemeinden in andere Kreise eingegliedert; *Laux*, Niedersächsischer Landkreis 1972, S. 17. 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). Ein Jahr nach der gebietlichen Neugliederung der Bezirke trat am 1. 2. 1979 die zweite Phase der Bezirksreform in Kraft. Damit werden 230 Stellen für Verwaltungspersonal bei den Bezirksregierungen Hannover, Braunschweig, Lüneburg und Weser-Ems entbehrlieh. In der ersten Stufe waren 86 Verwaltungsstellen eingespart worden. Die zweite Stufe hat eine Konzentration von Aufgaben und Personal an den neuen Bezirkssitzen gebracht. In den Außenstellen sind die Aufgaben vielfach mit Übergangsregelungen z. T. erheblich reduziert worden, vgl. auch KPBl. 1979, S. 257.

¹⁴¹⁾ Vom 24. 1. 1974 (GVBl. S. 49).

Landkreise und kreisfreie Städte zu Trägern der Regionalplanung als Aufgabe des eigenen Wirkungskreises. Geänderte Zuständigkeitsvorschriften runden das Reformgesetz ab¹⁴²⁾. Seit Beginn der Funktionalreform in Niedersachsen im Jahre 1971 sind damit insgesamt 1274 Aufgaben „von oben nach unten“ verlagert worden. Auch in Zukunft will die Landesregierung neue Zuständigkeitsregelungen nur nach den in der Funktionalreform entwickelten Grundsätzen treffen. Danach sollten die Ministerien sich im Verwaltungsvollzug auf ihre allgemein ressortlenkenden Aufgaben, die zentrale Fach- und Dienstaufsicht, Richtliniensetzung, landesweite Planungsaufgaben und den überregionalen Ausgleich beschränken. Die Bezirksregierungen sollen die mittelinstanzlichen Aufgaben der allgemeinen Landesverwaltung zusammenfassend wahrnehmen und für einen einheitlichen Verwaltungsvollzug und für den regionalen Ausgleich sorgen. Auf Grund ihrer gebündelten Zuständigkeiten haben sie den besonderen Auftrag, die Erfüllung der vielfältigen Verwaltungsaufgaben zu koordinieren. Die erstinstanzlichen Zuständigkeiten sollen grundsätzlich den Behörden der unteren Verwaltungsstufe obliegen¹⁴³⁾.

Bemerkenswert sind zwei Aufgabenverlagerungen, die diesen Tendenzen einer orts- und bürgernahen Verwaltung entgegenlaufen. Das Nie-

¹⁴²⁾ Vgl. hierzu und im übrigen *Lohse*, JuS 1977, S. 702. Zu den Grundsätzen der Funktionalreform in Niedersachsen vgl. *Groß*, 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 hundert 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, *Reiss*, Tagungsbericht DIfU, 1977, S. 81 (94). Nach den Vorstellungen der *Landesregierung Niedersachsen* soll die Verwaltung durch geeignete Maßnahmen bürgerfreundlicher werden, um die vielfach noch bestehenden Spannungen im unmittelbaren Kontakt zwischen Bürger und Verwaltung abzubauen. Eine interministerielle Kommission „Mehr Bürgerfreundlichkeit in der Verwaltung“ soll bis zum Frühjahr 1980 konkrete Vorschläge dazu vorbereiten. Wichtige Aussagen zur künftigen Landesentwicklung enthält auch der Raumordnungsbericht 1978, der neben einer Information über den Stand der Raumordnung und Landesplanung Material für eine Diskussion über die Zielvorstellungen zur weiteren Entwicklung des Landes und der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Bevölkerung enthält, vgl. auch KPBl. 1979, S. 57.

¹⁴³⁾ Vgl. den Bericht der *Landesregierung Niedersachsen* zur Funktionalreform sowie KPBl. 1979, S. 667.

dersächsische Schulgesetz vom 30. 5. 1974 hat mit Wirkung vom 1. 1. 1976 den kreisangehörigen Gemeinden die Regelträgerschaft für die beiden Sekundarbereiche I und II entzogen und auf die Landkreise übertragen. Ähnliches gilt für die Abfallbeseitigung. Durch das Niedersächsische Ausführungsgesetz zum Abfallbeseitigungsgesetz des Bundes wurden ab 1. 1. 1975 die Landkreise und kreisfreien Städte primär zu abfallbeseitigungspflichtigen Körperschaften erklärt. Beide Aufgabenverlagerungen können auf Antrag von Gemeinden ganz oder teilweise auf sie zurückübertragen werden.

Die Regelungen sind in Verwaltungsstreitverfahren angefochten worden. Das BVerfG hat eine Verfassungsbeschwerde der Gemeinde Rastede wegen mangelnder Erschöpfung des Rechtsweges als unzulässig abgewiesen, ohne die Frage der Verfassungsmäßigkeit des Aufgabenentzuges selbst zu erörtern¹⁴⁴).

2.5 Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen

Auf der Grundlage der Gutachten A, B und C sowie einiger Vorüberlegungen des zuständigen Innenministers¹⁴⁵) sind auch in Nord-

¹⁴⁴) Vgl. zum Verfahren vor dem BVerfG.: *Ullrich*, Studie zur VB Rastede, 1974; *Schmidt-Jortzig*, Rechtsgutachten zur VB Rastede, 1975; *Püttner*, Stellungnahme des Niedersächsischen Gemeindetages, 1975; BVerfG, B. v. 10. 9. 1976 — 2 Bv R 826/74 — (unveröffentlicht); vgl. dazu *Schmidt-Jortzig*, SKV 1976, S. 365 f. Zur Verpflichtung des Landkreises, der Gemeinde Rastede die Abfallbeseitigung ganz oder teilweise zu übertragen, vgl. das Bescheidungs Urteil OVG Lüneburg, Urt. v. 8. 3. 1979 — IX A 183/77 — StuGB 1979, S. 294, wonach auch die Aufgabenverteilungen zwischen Gemeinden und Kreisen an Art. 28 Abs. 2 GG zu messen sind, weil die Wahrung der objektiven Rechtsinstitutionsgarantie der Gemeinden auch gegenüber den Gemeindeverbänden gilt. Die Übertragung der Abfallbeseitigung, die der Gesetzgeber an die Kreise vorgenommen habe, sei verfassungsrechtlich grundsätzlich zulässig, zumal die Rückübertragungsmöglichkeiten auf die Gemeinden bestünden. Bei Bestimmung von Umfang und Grenzen der Rückübertragungsmöglichkeiten habe der Kreis die Selbstverwaltungsgarantie der betroffenen Gemeinde zu berücksichtigen und die gesetzlichen Regelungen insoweit verfassungskonform auszulegen, vgl. dazu im übrigen die Ausführungen im Zusammenhang mit der Ablehnung des sog. „funktionalen Selbstverwaltungsverständnisses“, S. 250 (Fnte. 396).

¹⁴⁵) *Gutachten Nordrhein-Westfalen (A)*, 1966; *Gutachten Nordrhein-Westfalen (B)*, 1968; *Gutachten Nordrhein-Westfalen (C)*, 1968; *Weyer*, StuGR 1972, S. 301; *ders.*, StuGR 1973, S. 78; *ders.*, Landtag NW 1973.

rhein-Westfalen bereits vor einigen Jahren¹⁴⁶⁾ die Arbeiten an der Funktionalreform aufgenommen worden¹⁴⁷⁾. Mit zahlreichen Stellungnahmen haben sich auch die Landtagsfraktionen¹⁴⁸⁾, der Landkreistag NW¹⁴⁹⁾, der NW Städtetag und der NW Städte- und Gemeindebund¹⁵⁰⁾ an diesen Überlegungen beteiligt.

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.

¹⁴⁷⁾ Vgl. zur Funktionalreform in NW *Gadegast*, StuGR 1975, S. 308; *Grünschläger*, StuGR 1977, S. 258; *Hirsch*, Eildienst LKT NW 1975, S. 225; *dies.*, StuGR 1975, S. 347 (348); *dies.*, Eildienst LKT NW 1976, S. 25; *dies.*, StuGR 1976, S. 70; *dies.*, StuGR 1976, S. 395 (397); *dies.*, Eildienst LKT NW 1977, S. 199; *dies.*, Aussprache, 1978, S. 20; *dies.*, Funktionalreform, 1978, S. 28; *dies.*, StuGR 1978, S. 81; *Köstering*, StuGR 1975, S. 357; *dies.*, Tagungsbericht DIFU 1977, S. 147; *dies.*, SKV 1977, S. 193; *Kreiszuständigkeitsbericht*, Eildienst LKT 1975, S. 79; *Mattenklodt*, KPBl. 1968, S. 971; *von Mutius*, StuGB 1977, S. 167; *Pappermann*, FS Lothar Voit, 1976, S. 131 (135); *dies.*, Tagungsbericht DIFU 1977, S. 213; *Pappermann/Roters/Vesper*, Funktionalreform, S. 15; *Rehn*, StuGR 1972, S. 310; *dies.*, StuGB 1974, S. 189; *dies.*, StuGR 1975, S. 404; *Schleberger*, Tagungsbericht DIFU 1977, S. 241; *Schneider*, Eildienst LKT NW 1974, S. 61; *Seele*, Der Landkreis 1976, S. 285; *SGK*, Funktionalreform, 1976; *Tiggemann*, StuGR 1975, S. 235; *dies.*, Kommunale Neugliederung, 1977. Einen zusammenfassenden Überblick über die bis 1978 verwirklichten Maßnahmen der kommunalen Funktionalreform gibt *Kruse*, Funktionalreform, 1978. Über die Funktionalreform aus der Sicht des Landtages berichtet *Antwerpes*, Funktionalreform, 1978, S. 2 ff. Vgl. auch *Köstering*, StuGR 1979, S. 270 ff.

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.

¹⁴⁹⁾ *Landkreistag NW*, Eildienst LKT NW 1974, S. 226; *dies.*, Eildienst LKT NW 1976, S. 30; *dies.*, Eildienst LKT NW 1977, S. 182, 203; *dies.*, Eildienst LKT NW 1977, S. 204; *dies.*, Eildienst LKT NW 1978, S. 39; *dies.*, Eildienst LKT NW 1978, S. 40.

¹⁵⁰⁾ *NW Städtebund*, Erste Studie 1970; *NW Städte- und Gemeindebund*, StuGR 1971, S. 323; *dies.*, Zweite Studie 1972; *dies.*, StuGR 1975, S. 102; *dies.*, StuGR 1975, S. 259; *dies.*, Dritte Studie 1977; *dies.*, StuGR 1977, S. 393; *dies.*, StuGR 1978, S. 309 ff.; *dies.*, StuGR 1978, S. 312 f.; *dies.*, StuGR 1978, S. 382 ff.; *dies.*, StuGR 1979, S. 385 ff.; *dies.*, StuGR 1979, S. 48 ff.; *dies.*, StuGR 1979, S. 52 f.; *dies.*, StuGR 1979, S. 53 f.; *dies.*, StuGR 1979, S. 191.

Die Ziele und Grundsätze der Funktionalreform in NW sind in der Regierungserklärung zur Funktionalreform vom 29. 1. 1976¹⁵¹⁾ 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 der 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 Sachverständes notwendig ist¹⁵²⁾.

Dieses Konzept soll in kleinen (realisierbaren) Schritten verwirklicht werden, wobei von einem Gesamtkonzept bewusst abgesehen wird¹⁵³⁾. Bei den Reformbemühungen stand die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Gemeinden und Kreisen im Mittelpunkt, zumal dieser Themenkreis auch in NW zu den umstrittensten Fragen gehört¹⁵⁴⁾.

¹⁵¹⁾ *Hirsch*, Eildienst LKT NW 1976, S. 25; vgl. auch die Aussprache zur Regierungserklärung, Plenarprotokoll 8/13 v. 29. 1. 1976, *Worms* (S. 504); *Antwerpes* (508); *Neu* (511); *Grünschläger* (514); vgl. zur Regierungserklärung auch *Pappermann*, FS Lothar Voit, 1976, S. 131 (135); *ders.*, Standort der Kreise, 1978, S. 16 (18 ff.); *Rehm*, StuGR 1977, S. 281; vgl. zu den Reformvorstellungen insgesamt *Kruse*, Funktionalreform, 1978, S. 1 ff.

¹⁵²⁾ *Hirsch*, Eildienst LKT NW 1976, S. 25 (26); *Pappermann*, Standort der Kreise, 1978, S. 16 (18).

¹⁵³⁾ *Hirsch*, Eildienst LKT NW 1976, S. 25 (26); *ders.*, StuGR, S. 70; *Kruse*, Funktionalreform, 1978. Vgl. zu den Reformüberlegungen auf der Ebene der Bezirksregierung *Schleberger*, StuGR 1979, S. 25, s. dort auch zur Eingliederung der Schulkollegien in die Bezirksregierungen und zu der dann notwendig werdenden Aufgabenabgrenzung zwischen Bezirksregierung und Schulämtern.

¹⁵⁴⁾ Vgl. dazu insgesamt *Andriske*, Aufgabeneuverteilung, 1978, S. 126; *Köstering*, 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

Auch die Eingliederung von Sonderbehörden¹⁵⁵⁾ sowie die Frage nach dem weiteren Bestand des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk (SVR)¹⁵⁶⁾ und der Landschaftsverbände¹⁵⁷⁾ sind erörtert worden.

Zur Vorbereitung einzelner Funktionalreformaßnahmen setzte der Innenminister NW 1976 zehn Projektgruppen ein, deren Berichte vorliegen. Vier Projektgruppen befassen sich mit dem staatlichen Bereich,

lung zwischen Gemeinden und Kreisen in den Bereichen Jugendamt, Bauaufsicht, Straßenverkehrsamt (Kraftfahrzeugzulassungsstelle), Sozialamt, Kreisordnungsbehörde mit einzelnen Funktionsgruppen, Gesundheitswesen und Schulwesen untersucht; *Kruse*, Funktionalreform, S. 15. *Pappermann*, Standort der Kreise, 1978, S. 16 (37 ff.), untersucht drei Modelle und ein ergänzendes Reformkonzept für die Aufgabenverteilung zwischen Kreis und Gemeinden: den sog. „kommunalverfassungsrechtlichen Sonderstatus“, die Bestimmung fester Einwohnerschwellenwerte und die von ihm favorisierte Kompetenzverteilung aus Gründen der Aufgabengerechtigkeit, wobei das letzte Modell durch das Reformkonzept des sog. „institutionellen Verwaltungsverbundes“ und der Bürgerkontaktstelle ergänzt werden soll. Zu diesen Themenbereichen sind die Entscheidungen durch die vorliegenden Funktionalreformgesetze (1. FRG, 2. FRG) im wesentlichen gefallen. Vgl. zur Aufgabenabgrenzung zwischen Kreis und Gemeinden aus gemeindlicher Sicht *Rehm*, Stellung der Gemeinden, 1978, S. 47 ff.; vgl. dazu aus der Sicht der kreisfreien Städte *Schieberger*, Kreisfreie Städte, 1978, S. 61 (65).

¹⁵⁵⁾ *Köstering*, SKV 1977, S. 193 (196); *Landkreistag NW*, Eildienst LKT NW 1977, S. 203 (204) mit dem Hinweis darauf, daß die Kommunalisierung einiger staatlicher Sonderbehörden zweckmäßig sei.

¹⁵⁶⁾ *Antwerpes*, Funktionalreform, 1978, S. 2 (7); *Köstering*, SKV 1977, S. 193 (200). Vgl. dazu auch *Landesregierung NW*, Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Funktionalreform (2. FRG) v. 2. 2. 1979 (Drucks. 8/4040), durch das der SVR in einen Ruhrgebietsverband umgestaltet werden soll (vgl. Art. 11 2. FRG-Entwurf).

¹⁵⁷⁾ *Köstering*, SKV 1977, S. 193 (200). Zum Themenkreis Landschaftsverbände und Funktionalreform vgl. statt aller *Neutzer/Ballke*, Landschaftsverbände, 1978, S. 83 ff., die den äußeren Gang der Diskussion historisch beschreiben, die Grundfragen und sachlichen Schwerpunkte der Funktionalreform aus der Sicht der Landschaftsverbände erläutern und Entwicklungsperspektiven aufzeigen, sowie *Ballke*, in: *Roters/Ballke*, Funktionalreform, 1978, S. 134 ff., der nach einer Beschreibung von Struktur und Aufgabe der Landschaftsverbände als höhere Kommunalverbände deren Verhältnis zur Gemeinde-/Kreisebene, zu den Regierungspräsidenten und zu den Ministerien untersucht, s. dort auch zum Vergleich von Landschaftsverbänden und Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk, S. 187 ff., und *Czischke*, Landschaftsverbände, 1978, S. 101 ff., der Rechtfertigung und Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung und speziell der höheren Kommunalverbände in der gestuften Demokratie erörtert.

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 Bereich¹⁵⁸⁾.

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 und — mit einigen Änderungen gegenüber der Regierungsvorlage — vom Landtag NW am 11. 7. 1978 verabschiedet¹⁵⁹⁾.

¹⁵⁸⁾ Vgl. zu den Projektgruppen und zu der Bewertung ihrer vorgelegten Berichte *Hirsch*, *StuGR* 1976, S. 395; *ders.*, *Landesentwicklung*, 1978, S. 28 (29); *Landkreistag NW*, *Eildienst LKT NW* 1977, S. 204; Stellungnahme zu den Projektgruppenberichten Schulwesen, Bauaufsicht, Ausländerwesen und Wohnungswesen; *ders.*, *Eildienst LKT NW* 1978, S. 39; Stellungnahme zum Bericht der Projektgruppe Landesstraßenverwaltung; *NW Städte- und Gemeindebund*, Stellungnahme zu den Vorschlägen 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; *Rehm*, *StuGR* 1977, S. 281, der sich mit den Projektgruppen Bauaufsicht, Wohnungswesen, Ausländerwesen, Schulaufsicht und Katasterwesen beschäftigt. *Walprecht*, *StuGR* 1979, S. 4 ff., der zur Zuständigkeit im Straßenwesen Stellung nimmt; vgl. zur Projektgruppe Versicherungswesen *StuGR* 1978, S. 249 f.; zur Reform der Jugendhilfe vgl. *DStuGB*, *StuGR* 1978, S. 206 f.; zur Zuständigkeit nach dem Jugendbildungsgesetz *NW StuGB*, *StuGR* 1978, S. 385; zur Forderung: Jugendämter in kreisangehörigen Städten und Gemeinden, *StuGR* 1979, S. 52 f. Vgl. zu den Projektgruppenberichten auch *Kruse*, *Funktionalreform*, 1978, S. 1 ff.

¹⁵⁹⁾ 1. FRG v. 11. 7. 1978 (GV NW 290); vgl. zur Begründung der Einzelregelungen *Landesregierung NW*, 1. FRG-Entwurf, 1978, vgl. auch Reformen der Gemeindeordnung und Funktionalreform kommen in Bewegung, *StuGR* 1978, S. 72; *Hirsch*, *StuGR* 1976, S. 395; *ders.*, *Eildienst LKT NW* 1977, S. 199 (201) mit Hinweis darauf, daß flankierende Maßnahmen, wie die Vereinfachung der komplizierten und schwer durchschaubaren Gesetzestechnik und Gesetzgebungserfektion sowie die Verbesserung der Behördenstruktur und der verschiedenen Ämter und

Das Gesetz hat damit begonnen, 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 25 000 und 60 000 Einwohnern (Mittelstadt und große kreisangehörige Stadt) werden allen kreisangehörigen Gemeinden dieser Größenordnungen zusätzliche Aufgaben übertragen. Außerdem werden alle Gemeinden gegenüber ihren Einwohnern verpflichtet, über die allgemeinen Behördenpflichten des Verwaltungsverfahrensrechts hinaus Hilfestellung bei der Abwicklung von Verwaltungsverfahren zu gewähren. Allen Gemeinden über der unteren Einwohnerschwelle von 25 000 Einwohnern werden die Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörde und die Aufgaben der Jugendhilfe (Jugendamt) gesetzlich übertragen. Den Gemeinden über der oberen Einwohnerschwelle (60 000 Einwohner) werden die Förderungszuständigkeit für Wohnungsneubauförderung und Modernisierung sowie die Aufgaben der Kriegsoferfürsorge und des Schwerbehindertengesetzes zugeteilt. Zahlreiche Zuständigkeiten werden auch aus allen Ebenen der Landesverwaltung verlagert¹⁶⁰).

Einrichtungen erforderlich sind; *ders.*, 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 Wohnerrichtwerten für die Aufgabenzuteilung im kreisangehörigen Raum); *Schleberger*, Tagungsbericht DfU 1977, S. 241 (244); vgl. besonders auch *Köstering*, Verwaltungsrundschau 1978, S. 117; *ders.*, StuGR 1979, S. 270. Eine Zwischenbilanz zur Funktionalreform hat der *NW StUGB*, StuGR 1978, S. 309 ff., vorgelegt.

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 Mittellinstanz sollen auf die Kreise und kreisfreien Städte übertragen werden (Landschaftsgesetz, Abtragungsgesetz, Fischereigesetz, Ausführungsgesetz zum Flurbereinigungsverfahren, Landesabfallgesetz, Erste Wasserverbandsverordnung). Weitere Zuständigkeiten werden „nach unten“ verlagert und überflüssige Vorschriften aufgehoben, vgl. zu den Einzelheiten den Entwurf zum

Die herausgehobene Gemeindebezeichnung „große kreisangehörige Stadt“ für Gemeinden über 60 000 Einwohner und „mittlere kreisangehörige Stadt“ für Gemeinden über 25 000 Einwohner soll auch bei zukünftigen Aufgaben und Zuständigkeitsbestimmungen immer zu einer klaren Entscheidung zwingen, ob in den Kreisen des Landes NW eine gesetzliche Aufgabe (Zuständigkeit)

- entweder allen (373) kreisangehörigen Gemeinden oder
- nur den (95) mittleren und (27) großen kreisangehörigen Städten oder
- nur den großen kreisangehörigen Städten anvertraut werden soll oder
- ob die Aufgabe (Zuständigkeit) ausschließlich von den Kreisen und kreisfreien Städten wahrzunehmen ist.

Durch diese Konzeption sollen alle widerruflichen Privilegierungen, die bei einigen Verwaltungsaufgaben (z. B. Bauaufsicht, Wohnungsbauförderung, Jugendhilfe) bisher üblich waren, beseitigt und den kreisangehörigen Gemeinden originäre Aufgaben und Zuständigkeiten durch Gesetz oder Rechtsverordnung übertragen werden. Damit gewinnt das 1. FRG für das Verhältnis zwischen Kreisen und Gemeinden im gesetzlich übertragenen Wirkungskreis Modellcharakter.

Für die Umsetzung des Aufgabenstufensystems wurde ein auf mehrere Jahre gestreckter Regelungsmechanismus beschlossen: Danach werden alle Gemeinden, die am 30. 6. 1979 mehr als 25 000 Einwohner bzw. 60 000 Einwohner haben, durch Rechtsverordnung der Landesregierung zu „mittleren“ bzw. „großen kreisangehörigen Städten“ erklärt und übernehmen die an diese Bezeichnung geknüpfte Aufgabe (z. B. Bauaufsicht, Wohnungsbauförderung) zum 1. 1. 1981. Der Aufgabenbestand für diese Gemeinden ist dann für zunächst 5 Jahren gesichert. Im Fünf-Jahres-Rhythmus (1. 1. 1986, 1. 1. 1991 usw.) wird dann durch weitere Rechtsverordnungen der Landesregierung entschieden, welche Gemeinde infolge gestiegener Einwohnerzahlen jeweils neu in den Kreis

1. FRG der Landesregierung NW 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. Die dritte Lesung war am 28. 7. 1978. Vgl. zu den Änderungen gegenüber der Regierungsvorlage: Landtag verabschiedet Erstes Gesetz zur Funktionalreform, StuGR 1978, S. 224; vgl. auch die Landtagsdebatte v. 28. 7. 1978, StuGR 1978, S. 240.

der herausgehobenen Städte aufgenommen werden kann oder welche infolge gesunkener Einwohnerzahlen wieder herausfällt¹⁶¹⁾).

Die Anzahl der durch das 1. FRG zu verwirklichenden Zuständigkeitsveränderungen zugunsten der kreisangehörigen Gemeinden ist erheblich. Nach ihrer Bedeutung werden wesentliche Bereiche der gesetzgebundenen Kommunalverwaltung erfaßt. Es wird künftig allein bei der Bauaufsicht 22 kreisangehörige Gemeinden mehr als bisher geben, 19 mehr bei der Ausländeraufsicht und 15 Gemeinden mehr bei den Aufgaben der Kriegspferfürsorge und des Schwerbehindertenrechts. Alle 373 Gemeinden werden örtliche Wohngeldstelle sein und außerdem Anlaufstelle für die Zuständigkeiten der Kreise und Bezirksregierungen. Auch in der Jugendhilfe haben 65 Gemeinden die Chance, diese äußerst wichtige Aufgabe für den örtlichen Bereich künftig in eigener Kompetenz durchzuführen.

Unter dem 2. 2. 1979 hat die Landesregierung NW den Entwurf zu einem *Zweiten Gesetz zur Funktionalreform* (2. FRG) vorgelegt, der

¹⁶¹⁾ Während Gemeinden, die innerhalb der 5 Jahre ein Jahr lang ununterbrochen die Einwohnerschwelle überschritten haben, neu aufgenommen werden, ist für das Herausfallen ein zweijähriges ununterbrochenes Unterschreiten der Einwohnerschwelle erforderlich. Auf diese Weise wird eine beachtliche Festigkeit in der Aufgabenlage bei schwankenden Einwohnerwerten im Grenzbereich der Einwohnerschwelen erreicht, wobei die Chancen, in den Kreis der „bevorzugten“ Gemeinden hineinzukommen, größer ist als die Gefahr, wieder herauszufallen. Für Gemeinden, die privilegierte Aufgaben bisher schon hatten, aber unter den Einwohnerschwellen liegen, sind Übergangsregelungen vorgesehen, die sofortige Aufgabenverluste bei Inkrafttreten des Gesetzes am 1. 1. 1979 vermeiden: Bis 1. 1. 1981 ändert sich an ihrer Aufgabenlage zunächst nichts. Am 1. 1. 1981 verlieren alle Gemeinden unter 20 000 Einw. (bzw. 55 000 Einw.) die privilegierten Aufgaben, während Gemeinden zwischen 20 000 und 25 000 Einw. (bzw. 55 000 und 60 000 Einw.) die Aufgaben jedenfalls bis zum 1. 1. 1986 behalten, ohne jedoch „mittlere“ oder „große kreisangehörige Stadt“ geworden zu sein. Überschreiten sie bis 1986 im Laufe eines Jahres ununterbrochen die Einwohnerschwelle, werden sie ab 1. 1. 1986 in den Kreis der „mittleren“ oder „großen kreisangehörigen Städte“ aufgenommen und behalten die früher privilegierte Aufgaben endgültig; erreichen sie die Einwohnerzahl nicht, verlieren sie die Aufgabe am 1. 1. 1986. Dieses Regelungssystem zeigt, daß Aufgabenverluste bei einzelnen Gemeinden zwischen 2 000 und 25 000 Einw. und zwischen 55 000 und 60 000 Einw. erst in etwa 7 Jahren eintreten können, sofern die davon betroffenen Gemeinden die Einwohnerschwellen durch Bevölkerungszuwachs zwischenzeitlich nicht überschritten haben. Vgl. dazu eingehend *Köstering*, Die Fortbildung 1978, S. 73 ff.; ders., *SruGR* 1979, S. 270 sowie *Stähler*, *StuGR* 1978, S. 254 ff.

an die Ergebnisse des 1. FRG anknüpft. Das Gesetz wurde vom Landtag in dritter Lesung verabschiedet und ist im September 1979 in Kraft getreten.

Das Gesetz erfaßt alle Verwaltungsebenen: Die Obersten Landesbehörden, die mittlere Verwaltungsebene, insbesondere die Regierungspräsidenten, sowie die untere Verwaltungsebene einschließlich der kreisfreien Städte, der Kreise und der kreisangehörigen Gemeinden. Ein Schwerpunkt des Gesetzes liegt — wie beim 1. FRG — in der Veränderung weiterer Zuständigkeiten zwischen Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden. Im kommunalen Bereich sieht es weitere Verlagerungen (einschließlich des Wegfalls) von qualifizierten Aufgaben auf kreisangehörige Gemeinden vor. Damit wird bei den mittleren und großen kreisangehörigen Städten eine beträchtliche Aufgabenkonzentration erreicht. Ein wichtiges Ziel ist ferner die vollständige Harmonisierung der Sonderregelungen für früher kreisfreie Städte. Im Bereich des Ordnungsrechts soll der Begriff „Kreisordnungsbehörde“ künftig im Interesse des in der Funktionalreform angestrebten dreigestuften Behördenaufbaus allein den Kreisen und kreisfreien Städten vorbehalten bleiben.

Mit der Verabschiedung dieses Gesetzes ist die Funktionalreform für den Zuständigkeitsbereich Kreise/kreisangehörige Gemeinden, soweit dazu gesetzliche Regelungen erforderlich sind, vorläufig abgeschlossen.

Einen weiteren Schwerpunkt des Gesetzes bildet die Neustrukturierung des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk. Der Verband hat durch das 2. FRG eine neue gesetzliche Grundlage erhalten. Die Nachkriegsentwicklung auf wirtschaftlichem, sozialem und rechtlichem Gebiet hat zu erheblichen Veränderungen in der Aufgabenlage des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk geführt. Deshalb ist die bisherige Verbandsordnung durch ein neues Gesetz über den Kommunalverband Ruhrgebiet abgelöst worden¹⁰²⁾.

¹⁰²⁾ Zweites Gesetz zur Funktionalreform (2. FRG) v. 18. 9. 1979 (GVBl. S. 552); vgl. auch *Landesregierung NW*, Entwurf eines 2. FRG v. 2. 2. 1979 (LT-Drucks. 8/4040). Die erste Landtagslesung fand am 21. 2. 1979 statt. Der Ausschuß für Landesplanung und Verwaltungsreform hat am 8. 6. 1979 eine öffentliche Anhörung zum Gesetzentwurf durchgeführt. Vgl. auch die Berichte in Landtag intern, 1979, Nr. 6 v. 16. 2. 1979, S. 7; Nr. 7 v. 26. 2. 1979, S. 7; Nr. 12 v. 27. 4. 1979, S. 5; Nr. 15 v. 21. 5. 1979, S. 13; Nr. 16 v. 1. 6. 1979; Nr. 18 v. 18. 6. 1979, S. 11. Vgl. auch *Köstering*, *StuGR* 1979, S. 270.

2.6 Funktionalreform in Rheinland-Pfalz

Bereits seit Mitte der 60er Jahre hat Rheinland-Pfalz Maßnahmen zur Funktionalreform durchgeführt. 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 Prozent der von den Bezirksregierungen wahrgenommenen Vollzugsaufgaben wurden auf die Landratsämter übertragen¹⁶³).

Die Landesregierung Rheinland-Pfalz 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, Koordinationsmängeln und Doppelarbeiten, Aufgabenzuweisung einheitlich für das gesamte Land auf die gleiche Verwaltungsebene, 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, be-

¹⁶³) 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).

Vgl. zu den Ergebnissen der Funktionalreform in Rheinland-Pfalz *Debe*, *Der Landkreis 1971*, S. 20; *ders.*, *SKV 1972*, S. 314; *ders.*, *DVBl. 1975*, S. 20; *Eichborn/Siedentopf*, *Effizienzeffekte*, 1976; *Schäfer*, *AfK Jg. 8* (1969), S. 249; *Siedentopf*, *StuGB 1975*, S. 272 (274); *ders.*, *Ta- gungsbericht DIFU 1977*, S. 67; *Wagener*, *Der Landkreis 1977*, S. 13.

sondere Verwaltungsbehörden abzubauen und in die allgemeine Verwaltung einzugliedern¹⁰⁴).

Im Bereich der Raumordnung und Landesplanung wird die Bezirksregierung an der Fortschreibung der regionalen Raumordnungspläne beteiligt, ohne daß der Charakter der Regionalpläne als einer Pflichtaufgabe der kommunalen Selbstverwaltung verändert würde. Die Bezirksregierung hat die Entwürfe für die Fortschreibung zu fertigen, die von den Organen der Planungsgemeinschaften beschlossen werden können, ohne über einen eigenen Verwaltungsapparat verfügen zu müssen.

Die erstinstanzliche Aufsicht über alle Schulen ist durch das Schulgesetz 1974 den Bezirksregierungen übertragen worden, wobei Einzelaufgaben der Schulaufsicht auf die Kreisstufe delegierbar sind.

Von den in einem Grundkatalog der Landesregierung genannten und für eine Aufgabenverlagerung vorgesehenen 300 Aufgaben sind bisher mehr als 200 Funktionen übertragen worden. Von den Sonderbehörden sind bisher lediglich die Veterinärämter und die Polizeidienststellen eingegliedert worden.

2.7 Funktionalreform im Saarland

Die kommunale Gebiets- und Verwaltungsreform wurde im Saarland durch das Gesetz Nr. 928 zur Vorbereitung der kommunalen Gebiets- und der Verwaltungsreform im Saarland¹⁰⁵) eingeleitet. Maßnahmen der kommunalen Funktionalreform sind im Gesetz über die Funktionalreform¹⁰⁶) 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

¹⁰⁴) Vgl. *Landesregierung Rheinland-Pfalz*, Leitsätze zur Funktionalreform, 1971. Einen Überblick über den Stand der Funktionalreform in Rh.-Pf. geben auch *Roters/Ballke*, Funktionalreform, 1978, S. 31 f.; s. auch *Siedentopf*, Tagungsbericht DIFU 1977, S. 67. Der Landkreistag hat dem 1979 gewählten Landtag und der Landesregierung Vogel ein umfangreiches Paket an Vorschlägen zur Kostendämpfung, Verwaltungsvereinfachung und Leistungssteigerung vorgelegt, vgl. KPBl. 1979, S. 572.

¹⁰⁵) Vom 17. 12. 1970 (Amtsbl. S. 949).

¹⁰⁶) Vom 5. 12. 1973 (Amtsbl. 1974, S. 33).

die durch Rechtsverordnungen und Erlasse erfolgten Zuständigkeitsübertragungen¹⁶⁷⁾.

Insgesamt 750 Einzelaufgaben wurden auf ihre Übertragungsfähigkeit hin überprüft. Ein Großteil wurde als übertragungsfähig angesehen, und zwar insbesondere Aufgaben aus den Bereichen des Paß- und Paßersatzwesens, des Gewerbe- und Gaststättenwesens, des Verkehrs- und Versicherungswesens sowie der Sozialhilfe.

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- und 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 werden¹⁶⁸⁾. 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 Wichtigkeit 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 gefaßt¹⁶⁹⁾.

¹⁶⁷⁾ Amtsbl. 1974, S. 118. Vgl. zu einem Überblick über Maßnahmen der Funktionalreform im Saarland *Roters/Ballke*, Funktionalreform, 1978, S. 32 f.

¹⁶⁸⁾ Begründung zum Funktionalreformgesetz, LT-Drs. 6/1280, S. 3.

¹⁶⁹⁾ Vgl. zu den Funktionalreformmaßnahmen *Knemeyer*, Grundsatzentscheidungen zur Einkreisung kreisfreier Städte, AfK Jg. 15 (1976), S. 85; *Krause*, 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 und zu seinen Aufgaben *Landtag des Saarlandes*, Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Landkreise des Saarlandes, 1973 sowie das Gesetz Nr. 1081 zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften v. 12. 7. 1978 (Amtsbl. S. 690) und die Bekanntmachung der Neufassung des Kommunal selbstverwaltungsgesetzes v. 1. 9. 1978 (Amtsbl. S. 801) w. Nachw. in Fnten. 84—87 (S. 26—27).

2.8 Funktionalreform in Schleswig-Holstein

Auch in Schleswig-Holstein sind auf der Grundlage von Gutachten zur Verwaltungsreform Maßnahmen der kommunalen Funktionalreform durchgeführt worden. Nach § 22 des Allgemeinen Verwaltungsgesetzes vom 18. 4. 1967 soll bei der Übertragung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung der Träger nach dem Grundsatz einer zweckmäßigen, wirtschaftlichen und ortsnahen Verwaltung bestimmt werden. Ist eine Aufgabe auf die Kreisstufe zu übertragen, so hat diese Übertragung grundsätzlich gleichzeitig auf die Städte mit mehr als 20 000 Einwohnern zu erfolgen. Durch das Verwaltungsvereinfachungsgesetz vom 25. 1. 1971 wurden wichtige Aufgaben auf die Kreisstufe und auf die kreisangehörigen Städte und Gemeinden delegiert. Die Landesverordnung zur Übertragung von Zuständigkeiten auf nachgeordnete Behörden vom 19. 5. 1971 rundet die Delegation ab¹⁷⁰⁾. Auch hier bestätigt sich die Erfahrung, daß eine ständige Neuprüfung der Aufgabenverteilung erforderlich ist.

¹⁷⁰⁾ Vgl. zu den Verwaltungsreformen in Schleswig-Holstein, Allgemeines Verwaltungsgesetz v. 18. 4. 1967 (GVObI. S. 131); Gesetz zur Übertragung von Aufgaben und zur Vereinfachung von Verwaltungsverfahren (Verwaltungsvereinfachungsgesetz) v. 25. 1. 1971 (GVObI. S. 66); Verordnung zur Übertragung von Zuständigkeiten auf nachgeordnete Behörden v. 19. 5. 1971 (GVObI. S. 314); *Landesregierung Schleswig-Holstein*, Landesverwaltungsgesetz, 1965; Gutachten Schl.-H. 1968; *Roters/Ballke*, Funktionalreform, 1978, S. 33; w. Nachw. bei *Stüer*, Verfassungsrechtliche Maßstäbe, 1978, S. 66 a (Fn. 169). Einzelmaßnahmen der Gebietsreform werden behutsam vollzogen oder — wo es zu neuen Erkenntnissen gekommen ist — rückgängig gemacht; vgl. etwa die Aufhebung des Gebietsänderungsvertrages, den die beteiligten kommunalen Gebietskörperschaften im Raum Bad Segeberg im Jahre 1974 geschlossen haben, dazu *KPBl.* 1979, S. 361.

Zweiter Teil:

Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie als Grundlage der verfassungsrechtlichen Zielvorgaben, Einzelmaßstäbe und Kontrollgrundsätze für die gemeindliche, kreisliche und regionale Funktionalreform

Nachdem in einem ersten Teil die Grundlagen und Ausgangspunkte der kommunalen Funktionalreform mit einem Überblick über die Reformvorstellungen in den einzelnen Bundesländern erörtert worden sind, sollen nunmehr verfassungsrechtliche Zielvorgaben, Einzelmaßstäbe und Kontrollgrundsätze erarbeitet werden, mit denen diese Reformen gemessen werden können.

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 alle weiteren Überlegungen. 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 Länderverfassungen¹⁾. Soweit die Regelungen mit Art. 28 Abs. 2 GG übereinstimmen, gelten beide Verfassungsbestimmungen ne-

¹⁾ 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.

beneinander²⁾), da Bundesrecht inhaltsgleiches Landesverfassungsrecht nicht bricht³⁾).

Auch soweit das Landesverfassungsrecht über Art. 28 Abs. 2 GG hinausgeht⁴⁾, kann diese Vorschrift als Maßstab — neben dem Landesverfassungsrecht — angewandt werden⁵⁾.

§ 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)⁶⁾ sowie an Art. 127 Wei-

²⁾ Der Streit, ob solche Landesverfassungsbestimmungen wegen Art. 31 GG überhaupt neben dem Art. 28 Abs. 2 GG gültig sein können (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); *Becker*, Selbstverwaltung, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 113 (146); *ders.*, Grundrechte IV/2, 1972, S. 673 (734 u. 737); *Evers*, Der Städtebund 1970, S. 230 (231 m. w. Nachw. in Fnte. 6); *Hamann/Lenz*, 1970, Art. 28 GG, S. 401; *Kleinrahm*, Landesverfassung, 1964, S. 49; *Schmidt-Forstzig*, Gutachten 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; *Stern*, 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.

³⁾ BVerfG, B. v. 29. 1. 1974 — 2 BvN 1/69 — BVerfGE 36, S. 342 = DVBl. 1974, S. 420 = DOV 1974, S. 480 = NJW 1974, S. 1181; vgl. auch *von Mutius*, VerwArch. Bd. 66 (1975), S. 161.

⁴⁾ Vgl. etwa die Einräumung der Allzuständigkeit auch für Kreise in Art. 78 Verf. NW.

⁵⁾ Vgl. dazu *Bethge*, 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; *Bethge*, DOV 1972, S. 336 (338); *Friesenhahn*, Verfassungsgerichtsbarkeit, 1961, S. 118; *Görg*, DVBl. 1966, S. 329 (331); *Stern*, BK, Art. 99, Rdn. 304; Art. 100, Rdn. 267; *ders.*, Der Kreis, Bd. 1, 1972, S. 156 (184); w. Nachw. bei *Stier*, Verfassungsrechtliche Maßstäbe, 1978, S. 68 (Fnte. 173).

⁶⁾ „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.“

marer Reichsverfassung (WRV 1919)⁷⁾ an. Diesen historischen Bezügen der kommunalen Selbstverwaltung⁸⁾ 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 verknüpft⁹⁾.

⁷⁾ „Gemeinden und Gemeindeverbände haben das Recht der Selbstverwaltung innerhalb der Schranken der Gesetze.“

⁸⁾ Vgl. dazu *Becker*, Entwicklung, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 62, 83, 93 u. 100; *ders.*, Selbstverwaltung, HBKWP, 1956, S. 113; *ders.*, 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; *Breuer*, Die Verwaltung Bd. 10 (1977), S. 1; *Dehmel*, Übertragener Wirkungskreis, 1970, S. 15; *Forsthoff*, Krise, 1932; *ders.*, Verwaltungsrecht, Bd. 1, 1973, S. 438; *Friesenhahn*, GS Max Imboden, 1972, S. 115; *von der Heide*, DÖV 1968, S. 408; *Henrichs*, DVBl. 1954, S. 729 (735); *Hettlage*, Festgabe P. v. Aubel, 1954, S. 107; *Hohrmann*, Bundesgesetzliche Organisation, 1967; *Köttgen*, Krise, 1931; *ders.*, Gemeinde, 1957, S. 28; *Leibholz*, Gutachten, 1973, S. 10; *Leibholz/Rinck*, Art. 28 GG, S. 586; *Puls*, Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung, 1973; *Scheuner*, AfK Jg. 8 (1969), S. 209; *Schmidt-Jortzig*, Gutachten VB Rastede, 1975, S. 3; *Stern*, Staatsrecht I, 1977, S. 298 m. umfr. w. Nachw.; *Trachternach*, Parteien, 1974, S. 21; *von Unruh*, Der Kreis, 1964; *ders.*, Der Kreis, Bd. 1, 1972, S. 11; *ders.*, DÖV 1973, S. 446 (448); *ders.*, DVBl. 1973, S. 1; *ders.*, Die Verwaltung Bd. 9 (1976), S. 111; *ders.*, Gemeinderecht, 1976, S. 82 (86); *Weber*, FG BVerfG Bd. 2, 1976, S. 331 (333); *Widtmann*, Kommunale Selbstverwaltung, 1975, Sp. 2295; *ders.*, Kommunalrecht, 1975, Sp. 1346; *Wiese*, Gemeindeverbandsebene, 1972, S. 4 m. w. Nachw. (Fnte. 7); *Wolff/Bachof*, Verwaltungsrecht II, 1976, § 80 III; w. Nachw. bei *Stüer*, Verfassungsrechtliche Maßstäbe 1978, S. 70 (Fnte. 176).

⁹⁾ Vgl. dazu StGH Ba.-Wü., Urt. v. 14. 2. 1975 — GR 11/74 — (Neureut), DÖV 1975, S. 385; *Becker*, Entwicklung, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 62 (77—83); *Dehmel*, Übertragener Wirkungskreis, 1970, S. 15, 32; *Friesenhahn*, Gedenkschrift Max Imboden, 1972, S. 115 (116); *Leibholz/Rinck*, Art. 28 GG, S. 586; *Stern*, Staatsrecht I, 1977, S. 298; *ders.*, DÖV 1968, S. 853; *Trachternach*, Parteien, 1974, S. 21 m. w. Nachw.; *von Unruh*, DÖV 1972, S. 16; *ders.*, FS Hans Ulrich Scupin, 1973, S. 391 (396 m. w. Nachw. in Fnte. 17); w. Nachw. bei *Stüer*, Verfassungsrechtliche Maßstäbe, 1978, S. 71 (Fnte. 177).

Ihr Ziel war es, das bürgerliche Element enger mit dem Staate zu verbinden, den Gegensatz zwischen Obrigkeit und Untertan zu mildern und durch selbstverantwortliche Beteiligung der Bürgerschaft an der öffentlichen Verwaltung in der Kommunalebene den Gemeinsinn und das politische Interesse des Einzelnen neu zu beleben und zu kräftigen¹⁰⁾. Die Gemeinden boten sich für diesen Ansatz als natürliche Gegebenheiten an, da sie auf der Siedlungseinheit und dem nachbarschaftlichen Miteinanderleben beruhten¹¹⁾.

Die revidierte preußische Städteordnung von 1831 zeigte demgegenüber eine Verbindung von liberalem und obrigkeitlichem Denken, die für dieses Kommunalgesetz charakteristisch geworden ist¹²⁾.

Durch die Bindung der Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung an die Zustimmung des stadtoberkeitlichen 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 vergrößert¹³⁾.

Als eine Art Gegenreaktion benutzte das aufstrebende liberale Bürgertum die Selbstverwaltung als politische Waffe gegen den Staat und als Mittel, die Staatsaufsicht in diesem Bereich auf die Kontrolle der Ge-

¹⁰⁾ *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 etregen 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, woyon die Städteordnung von 1808 nur einen Ausschnitt bildete, vgl. *Becker*, Selbstverwaltung, HBKWP, Bd. 1, 1956, S. 113 (114); *Friesenbahn*, Gedenkschrift Max Imboden, 1972, S. 115 (116).

¹¹⁾ Vgl. zu dieser genossenschaftlichen Konzeption der kommunalen Selbstverwaltung in einer geschlossenen Lebensgemeinschaft *Scheuner*, AfK Jg. 12 (1973), S. 1 (2 m. w. Nachw. Fnte. 3).

¹²⁾ *Becker*, Entwicklung, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 62 (87).

¹³⁾ Vgl. auch *von Unruh*, DÖV 1972, S. 16.

setzungsmäßigkeit 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 Konstitutionalismus gelang, sich einen entscheidenden Einfluß auf das staatliche Geschehen zu sichern¹⁴⁾.

2. Art. 127 WRV

Mit dem Übergang vom Kaiserreich zu 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 eingegeben. 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 abzugrenzen¹⁵⁾.

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 Einheitsstaates¹⁶⁾.

Demgegenüber sind Kommunalverfassungsrecht und -wirklichkeit seit dem Zusammenbruch des nationalsozialistischen Regimes unter Anknüpfung an die Tradition der Weimarer Zeit von der Tendenz geprägt, dem Gedanken des Selbstbestimmungsrechts der Gemeindebür-

¹⁴⁾ So BVerfG, B. v. 12. 7. 1960 — 2 BvR 363, 442/60 — BVerfGE 11, S. 266 (274 f.); *Leibholz/Rinck*, Art. 28 GG, S. 586.

¹⁵⁾ So BVerfGE 11, S. 266 (275); vgl. zur Selbstverwaltung in der Weimarer Zeit auch *Becker*, Grundrechte IV/2, 1962, S. 673 (715); *Trachternach*, Parteien, 1974, S. 33; w. Nachw. bei *Stüer*, Verfassungsrechtliche Maßstäbe, 1978, S. 73 (Fn. 183).

¹⁶⁾ So BVerfGE 11, S. 266 (275); vgl. zur „Selbstverwaltung“ in der Zeit von 1933—1945 vor allem *Menger*, Verfassungsgeschichte, 1976, S. 184 ff.; zu einer Bewertung in den ersten Nachkriegsjahren vgl. *Becker*, *Entwicklung*, HBKWP, Bd. 1, 1956, S. 62 (103); w. Nachw. bei *Stüer*, Verfassungsrechtliche Maßstäbe, 1978, S. 74 (Fn. 184).

ger vor allem durch die Erweiterung der Zuständigkeiten der Kommunalvertretungen wieder in stärkerem Maße zum Durchbruch zu verhelfen. Kommunale Selbstverwaltung bedeutet nach dem Verständnis des BVerfG¹⁷⁾ „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 wahren¹⁸⁾. Die örtliche Gemeinschaft soll nach dem Leitbild des Art. 28 GG ihr Schicksal selbst in die Hand nehmen und in eigener Verantwortung solidarisch gestalten¹⁹⁾“.

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 Vorgaben²⁰⁾ für jede Reform im kommunalen Bereich²¹⁾.

¹⁷⁾ BVerfGE 11, S. 266 (275).

¹⁸⁾ Unter Hinweis auf *Peters*, Verwaltung, 1949, S. 292; vgl. auch *Bischoff*, Kommunale Neugliederung, 1972, S. 1 ff.

¹⁹⁾ BVerfGE 11, 266 (276); vgl. zur weiteren Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung unter dem GG *Lange*, FS Werner Weber, 1974, S. 851; *Scheuner*, AfK Jg. 1 (1962), S. 149; *Schmidt-Jortzig*, Gutachten VB Rastede, 1975, S. 5; *Trachtenbach*, Parteien, 1974, S. 33; *von Unruh*, DLKT Bd. 2, 1974, S. 5; vgl. insgesamt zur historischen Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung auch *Stern*, Staatsrecht I, 1977, S. 298, der auf vier historische Wurzeln der Idee der Selbstverwaltung hinweist: Die Lehre vom Pouvoir municipal, entwickelt in der französischen Konstituante. 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.

²⁰⁾ Vgl. *von Mutius*, StuGR 1977, S. 167.

²¹⁾ Vgl. *Bückmann*, Verfassungsfragen, 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 gewesen²²⁾. Einen besonderen Schwerpunkt bildeten dabei die Stellung der Gemeinden²³⁾ sowie deren Verhältnis zu den Kreisen²⁴⁾.

²²⁾ Vgl. neben den Nachweisen bei *Blümel*, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171; *Grawert*, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 227 und *Stern*, Staatsrecht I, 1977, S. 293 sowie der im folgenden aufgeführten Literatur *Bauernfeind*, Selbstverwaltungsgarantie, 1961; *Becker*, Selbstverwaltung, HB-KWP, Bd. 1, 1956, S. 113; *ders.*, Grundrechte IV/2, 1972, S. 673 (738 mit einer Literaturübersicht zur kommunalen Selbstverwaltung); *Berkenhoff*, StuGR 1973, S. 23 ff.; *Blümel/Ronellenfisch*, Untersuchungsausschüsse, 1978, S. 39; *Brückener*, Organisationsgewalt, 1974, S. 127; *Busch*, Verankerung, KSDLKT, 1974, S. 26 (32); Enquête-Kommission Verfassungsreform, Schlußbericht, 1976, S. 219; *Groebe*, DOV 1974, S. 196; *von der Heide*, DOV 1968, S. 408; *Leibholz/Rinck*, Art. 28, S. 590; *Litzenburger*, StuGB 1974, S. 330; *Loschelder*, Kommunale Selbstverwaltungsgarantie, 1976; *Maunz/Dürig/Herzog/Scholz*, Art. 28 GG, insbes. Rdn. 54; *Merk*, BayBgm. 1976, H. 10, S. 11; *Roters*, Art. 28 GG, S. 173 m. w. Nachw. S. 211; *Seibert*, Gewährleistung, 1966; *Stern*, Förderative und unitarische Aspekte, 1969, S. 26; *Stern/Burmester*, Planungsgebot, 1975, S. 26; *von Unruh*, FS Hans Ulrich Scupin, 1973, S. 391; *ders.*, DVBl. 1973, S. 1 (6); *ders.*, KSDLKT Bd. 2, 1974, S. 5 (7, 9, 13); *Weber*, FG BVerfG, Bd. 2, 1976, S. 331; *Widmann*, Kommunalrecht, 1975, Sp. 1346; *ders.*, Kommunale Selbstverwaltung, 1975, Sp. 225; *Zuborn/Hoppe*, Gemeinde-Verfassung, 1962, S. 42, 50, 78.

²³⁾ Vgl. neben den Nachweisen in Fn. 22 und den folgenden Literaturhinweisen auch *Burmester*, Gestaltungsmöglichkeiten, 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; *Göb*, Bund und Gemeinden, 1965, S. 109; *Merk*, StuGB 1975, S. 171; *Püttner*, StuGR 1973, S. 198; *ders.*, Die Gemeinde 1974, S. 180; *Rehn*, Stellung der Gemeinden, 1978, S. 47 (50); *Schmitt-Vockenhausen*, StuGB 1974, S. 149; *ders.*, Die Gemeinde 1975, S. 255; Städte und Gemeinden, 1973; Stärkung der gemeindlichen Selbstverwaltung im Kreis, StuGB 1975, S. 107; *Thieme*, JZ 1972, S. 478.

²⁴⁾ Vgl. hierzu *Berkenhoff*, StuGB 1974, S. 157; *Göb/Laux/Salzwedel/Breuer*, Kreisentwicklungsplanung, 1974; *Laux*, Der Landkreis 1970,

Der Begriff der Selbstverwaltung wird vom Grundgesetz selbst nicht definiert, sondern vorausgesetzt²⁵). 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 Finanzmitteln²⁶). 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 Eigenleben²⁷).

Es kann zwischen *unmittelbaren* und *mittelbaren Selbstverwaltungskörperschaften* unterschieden werden²⁸). Unmittelbare kommunale Selbstverwaltungskörperschaften haben eine Vertretung, die aus unmittelbaren Wahlen hervorgeht²⁹). Mittelbare kommunale Selbstverwaltungskörperschaften oder Bundkörperschaften werden nicht durch die Mitgliedschaft natürlicher Personen, sondern durch kommunale

S. 7; *ders.*, Der Kreis, 1972, S. 93; *Püttner*, FS Lothar Voit, 1976, S. 115; *ders.*, Stellungnahme VB Rastede, 1975, S. 6; *von Unruh*, Der Kreis, 1972, S. 11; w. Nachw. bei *Stüer*, Verfassungsrechtliche Maßstäbe, 1978, S. 77 (Fn. 24).

²⁵) *Ernst/Suderow*, Zulässigkeit raumordnerischer Festlegungen, 1976, S. 20.

²⁶) Vgl. zum Begriff der kommunalen Selbstverwaltung BVerfG, Urt. v. 23. 1. 1957 — 2 BvF 3/56 — BVerfGE 6, S. 104 (117); *Becker*, Grundrechte IV/2, 1962, S. 673 (694); *Krabs*, Eildienst LKT NW 1975, S. 115; *Laux*, AfK Jg. 9 (1970), S. 217 (m. w. Nachw. Fn. 1); *Mayer*, Selbstverwaltung und demokratischer Staat, 1972, S. 327; *Schmidt-Aßmann*, VVDStRL Bd. 34 (1976), S. 221; *Stern*, 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.“

²⁷) BVerfGE 6, S. 104 (117); *Mayer*, Selbstverwaltung und demokratischer Staat, 1972, S. 327.

²⁸) Vgl. zu diesem Unterschied *von Unruh*, Gemeinderecht, 1976, S. 82 (94, 95).

²⁹) 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 Bayern und Rh.-Pf. sowie der Stadtverband Saarbrücken, der Umlandverband Frankfurt und der Großraum Hannover.

Körperschaften gebildet und in einem Organ repräsentiert, das von den Organen der ihnen angehörenden Körperschaften gewählt wird³⁰⁾.

2. Die in Art. 28 Abs. 2 GG enthaltene Dreifachgarantie

Im Anschluß an *Klaus Stern*³¹⁾ 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 Rechtssubjekt- 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 und 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 „einem dem Herkommen entsprechenden angemessenen Wirkungskreis“ zu übertragen hat³²⁾. Aus der objektiven Rechtsinstitutionsgarantie ergibt sich daher ein bestimmtes Maß an Aufgabengarantie, das vom Gesetzgeber bei Maßnahmen der kommunalen Funktionalreform zu beachten ist.

³⁰⁾ 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-Lippe in Nordrhein-Westfalen und die Regionalverbände in Baden-Württemberg.

³¹⁾ *Stern*, Art. 28 GG, S. 30; *ders.*, *Der Kreis*, 1972, S. 156 (161); *Stern/Burmeister*, Planungsgebot, 1975, S. 26.

³²⁾ BVerwGE 6, S. 19 (23); *Stern*, Art. 28 GG Rdn. 115; *ders.*, *Der Kreis*, 1972, S. 156 (165).

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 Rechtsstellungsgarantie³³⁾, die regelmäßig mit einer Beschwerdemöglichkeit verbunden ist.

3. Die Funktionen der kommunalen Selbstverwaltung (Überblicke)

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 zukommen³⁴⁾.

³³⁾ Vgl. *Stern*, Der Kreis, 1972, S. 156 (165).

³⁴⁾ Vgl. dazu neben den noch folgenden Literaturhinweisen *Lemke*, Der Landkreis 1975, S. 114; *Maihofer*, Der Landkreis 1976, S. 7; *von Mutius*, JuS 1976, S. 652 (656); *ders.*, StuGB 1977, S. 167 (168); *ders.*, JuS 1978, S. 28; Professorengespräch des DLKT, KSDLKT Bd. 2, 1974, S. 119; *Püttner*, KSDLKT Bd. 2, 1974, S. 14 (19); *Seele*, FS Werner Weber, 1974, S. 873 (878); *ders.*, Der Landkreis 1976, S. 285; *Siedentopf*, Gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie, 1977, S. 10; *Stern*, DOV 1975, S. 515; *ders.*, Staatsrecht I, 1977, S. 293 (304); *Wagener*, Städte im Land-

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)³⁵).

Die kommunale Selbstverwaltung hat sowohl technische als auch verfassungspolitische Gründe³⁶).

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 Lebensseinheiten³⁷).

kreis, 1955, S. 215; *ders.*, KSDLKT, Bd. 2, 1974, S. 42; *ders.*, Politikverflechtung, 1974, S. 129 (155). Wichtige Aussagen zu den Funktionen der kommunalen Selbstverwaltung enthält auch das Gutachten der *Nds. Sachverständigenkommission* zur Fortentwicklung des Kommunalverfassungsrechts, 1978, S. 5—11. Vgl. zum internationalen Bild der kommunalen Selbstverwaltung die Schlußresolution des XXIV. Weltkongresses des Internationalen Gemeindeverbandes in Manila, Kommunale Selbstverwaltung ist verantwortlich für die Grundbedürfnisse des Menschen, Der Landkreis 1979, S. 142 f.

³⁵) So *Baum*, Der Landkreis 1979, S. 199 (200); *von Mutius*, JuS 1976, S. 652; vgl. auch *Meyer-Schwickerath*, KSDLKT 1974, S. 56; *Nowvortne*, KSDLKT 1974, S. 42; *Rehn*, Stellung der Gemeinden, 1978, S. 47 (50 f.).

³⁶) Vgl. dazu *Wagener*, Städte im Landkreis, 1955, S. 215.

³⁷) *Köttgen*, Krise, 1931, S. 44; *Weber*, Staats- und Selbstverwaltung, 1967, S. 76; *Wagener*, Städte im Landkreis, 1975, S. 221.

Die breite *demokratische Legitimation* trägt auch zur Konsensbildung 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 bezeichnet³⁸⁾.

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 zu 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 Mitverantwortung³⁹⁾.

Daraus lassen sich folgende Grundfunktionen der kommunalen Selbstverwaltung ableiten, denen nachzugehen ist:

- Demokratiefunktion,
- Integrationsfunktion,
- gewaltenteilende Funktion,
- Funktion der Machtneutralisierung durch Pluralisierung der Entscheidungszentren,

³⁸⁾ *Wagner*, Politikverflechtung, 1974, S. 129 (155).

³⁹⁾ So die These 4 des *Professorengesprächs*, KSDLKT Bd. 2, 1974, S. 113; vgl. auch *Püttner*, KSDLKT 1974, S. 14 (19); *Seie*, FS Werner Weber, 1974, S. 873 (878) mit Hinweis auf *Matzerath*, 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 dreistufigen Verwaltungsaufbaus nennt.

- Funktion der Verbreiterung der Konfliktverarbeitungs- und Konfliktlösungskapazität,
- freiheitssichernde Funktion,
- Legitimationsfunktion,
- Garantie für die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung,
- Rechtsschutzfunktion und
- sozialstaatliche Funktion.

4. Die Demokratiefunktion der kommunalen Selbstverwaltung

Vor dem Hintergrund einer in den letzten Jahren besonders im Bereich städtebaulicher Planungen⁴⁰⁾ geführten allgemeinen Demokratiediskussion⁴¹⁾ 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.)⁴²⁾, sie stellt die Grundlage des demo-

⁴⁰⁾ *Battis*, Partizipation im Städtebaurecht, 1976, S. 38, 198 m. w. Nachw.; *Blümel*, FS Ernst Forsthoff, 1972, S. 9; *Schüfers*, Planung, 1970, S. 13, 149, 191; *ders.*, Stadtbauwelt Bd. 31 (1971), S. 201; *ders.*, Anmerkungen, 1973, S. 158; *ders.*, Materialien, 1973; *Schmidt-Aßmann*, Die Verwaltung Bd. 3 (1970), S. 421; *ders.*, Grundfragen des Städtebaurechts, 1972, S. 76; vgl. zur Bürgerbeteiligung bei alternativen Planungen auch *David/Kortel/Schatz*, Alternative Planung, BDA 1978.

⁴¹⁾ *Abendroth*, Wirtschaft, 1965; *Demokratie und Verwaltung*, 25 Jahre HS Speyer, 1972 m. zahlr. Beiträgen zur Demokratietheorie und demokratischen Praxis; *Grosser*, FS Hans Ulrich Scupin, 1973, S. 107; *Hüberle*, JZ 1977, S. 241; *Herzog*, Möglichkeiten und Grenzen, 1972, S. 485; *Kelsen*, Wesen und Wert, 1963; *Klein*, FS Ernst Forsthoff, 1972, S. 165; *Kriete*, VVDStRL Bd. 29 (1971), S. 46; *Lamers*, Repräsentation, 1977, S. 29; *Mayer*, Selbstverwaltung, 1972, S. 327 (330); *Rausch*, Zur Krise der „Demokratie von unten“, 1973, S. 221; *Scheel*, Eildienst LKT NW 1975, S. 39; *ders.*, VOP 1979, S. 4 zum Verhältnis von Demokratie und Freiheit; *Simson*, VVDStRL Bd. 29 (1971), S. 3; *von Unruh*, FS Hans Ulrich Scupin, S. 391 (410); *Wiese*, Gemeindeverbandsebene?, 1972, S. 36 m. w. Nachw.; *Zuleeg*, Der Staat Bd. 17 (1978), S. 27; w. Nachw. bei *Stüer*, Verfassungsrechtliche Maßstäbe, 1978, S. 86 (Fn. 209).

⁴²⁾ *Becker*, Selbstverwaltung, HBKWP, Bd. 1, 1956, S. 113 (141); *Kne-meyer*, SDStuGB 1975, S. 20; *Krabs*, Eildienst LKT NW 1975, S. 115; *Laux*, Der Kreis, 1972, S. 93 (100); *Mayer*, Selbstverwaltung, 1972, S. 327 (331); *von Mutius*, StuGB 1977, S. 167 (168); *Rommel*, DÖV 1979, S. 362. Aus dem Demokratieprinzip wird auch das Gebot der Öffentlichkeit der Rats- und Ausschusssitzungen abgeleitet, vgl. etwa § 42 Abs. 2 S. 1 GO NW (Änderungsgesetz v. 29. 10. 1974) OVG Münster, Urt. v. 19. 12. 1978 — XV A 1031/77 — JA 1979, S. 217 (m.

kratischen Staatsaufbaus dar⁴³⁾) und ist Bestandteil einer lebendigen Demokratie⁴⁴⁾, 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 fortsetzt⁴⁵⁾.

Bespr. *Fromm*). Zur Demokratiekritik und zur Frage, ob Demokratie zur Selbsterstörung einer Staatsform führt, *Leisner*, Demokratie, 1979. Die Vorteile der gestuften Demokratie werden besonders bei *Czischke*, Landschaftsverbände, 1978, S. 101 (103) herausgestellt, wobei er in den höheren Kommunalverbänden zutreffend ein notwendiges Glied der gestuften Demokratie sieht. Vgl. auch *Schmidt-Forstzig*, aus politik und zeitgeschichte, B. 38/79 v. 22. 9. 1979, S. 3 (5).

⁴³⁾ *Berkenhoff*, SDStuGB, 1974, S. 35 ff.; *Klüber*, Gemeinden, 1974, S. 34; *von Mutius*, StuGB 1977, S. 167 (168); *Pagenkopf*, Kommunalrecht, Bd. 1, 1975, S. 204; *Soell*, BayVBl. 1977, S. 1 (3); zu den Grenzen der Demokratiefunktion der kommunalen Selbstverwaltung *Hess*, Demokratie, 1921, S. 1 ff.; *Rommel*, DÖV 1979, S. 362. Vgl. auch *Nds. Sachverständigenkommission*, Bericht 1978, S. 5 ff.

⁴⁴⁾ 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; *Bährdt*, Gemeinde, 1962, S. 5, 36, 46; *Becker*, Grundrechte IV/2, 1962, S. 673 (687); *Lange*, FS Werner Weber, 1974, S. 851 (866); *Laux*, AfK Jg. 9 (1970), S. 217 (236); *Scheuner*, AfK Jg. 1 (1962), S. 149 (158); w. Nachw. bei *Stüer*, Verfassungsrechtliche Maßstäbe, 1978, S. 87 (Fnre. 212).

⁴⁵⁾ Vgl. zur demokratischen Funktion der kommunalen Selbstverwaltung StGH Ba.-Wü., Urt. v. 14. 2. 1975 — GR 11/74 — (Neurent), DÖV 1975, S. 385, der kommunale Selbstverwaltung als Grundlage für die Freiheit der Demokratie bezeichnet; *Berkenhoff*, StuGB 1974, S. 157; *Enquête-Kommission Verfassungsreform*, Schlußbericht, 1976, S. 219 (220); *Frey*, Die demokratische Gemeinde 1975, S. 357; *Klein*, FS Ernst Forsthoff, 1972, S. 165 (167); *Krabs*, FS Lothar Voit, 1976, S. 93; *Lange*, FS Werner Weber, 1974, S. 851 (866); *Leibholz*, DVBl. 1973, S. 715; *Maihofer*, Der Landkreis 1976, S. 7; *Mayer*, 1972, S. 327 (328); *Merk*, StuGB 1975, S. 171; *Pappermann*, DÖV 1975, S. 181 (185); *Püttner*, StuGR 1973, S. 198; *ders.*, Die Gemeinde 1974, S. 180; *ders.*, FS Lothar Voit, 1976, S. 115; *ders.*, Der Landkreis 1976, S. 281; *Reschke*, StuGB 1974, S. 37 (38); *Schäfer*, Die demokratische Gemeinde 1974, S. 1049 (1052); *Scheffler*, Forderungen, 1955, S. 41 (44); *Schelsky*, Demokratie, 1973, S. 7; *Scheuner*, AfK Jg. 12 (1973), S. 1 (10); *Schmitt-Vockenhansen*, StuGB 1975, S. 341; *Siedentopf*, StuGB 1975, S. 272 (273); *ders.*, StuGB 1977, S. 161 (163); *ders.*, Gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie, 1977, S. 10; *Stern*, Staatsrecht I, 1977, S. 293 (305); *Thieme*, AfK Jg. 2 (1963), S. 185 (186); *ders.*, Die demokratische Gemeinde 1975, S. 561; *von Unruh*, DÖV 1972, S. 16 (19);

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 Verwaltungen⁴⁶⁾.

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) Demokratie⁴⁷⁾. Auch erfüllt die kommunale Selbstverwaltung die wichtige staatspolitische Funktion⁴⁸⁾, den

ders., Der Kreis, 1972, S. 11, 42; *ders.*, DVBl. 1975, S. 1 (2); Voigt, Kommunale Partizipation, 1976, S. 48; w. Nachw. bei *Stüer*, Verfassungsrechtliche Maßstäbe, 1978, S. 87 (Fnte. 213).

⁴⁶⁾ *Krabs*, StuGR 1973, S. 268; *Maihofer*, Der Landkreis 1976, S. 7 (8).

⁴⁷⁾ *Pappermann*, DÖV 1975, S. 181 (185); *Pappermann/Roters/Vesper*, Funktionalreform, 1976, S. 18 (m. w. Nachw. Fnte. 9); *Püttner*, KSDLKT Bd. 2, 1974, S. 14; *Salzwedel*, KSDLKT Bd. 2, 1974, S. 64 (65); *Seele*, FS Werner Weber, 1974, S. 873 (879); *Siedentopf*, StuGB 1977, S. 161 (163); *von Unruh*, Selbstverwaltung als staatsbürgerliches Recht, DÖV 1972, S. 16 mit 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.*, KSDLKT Bd. 2, 1974, S. 5; *ders.*, 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.

⁴⁸⁾ Vgl. zu dieser Funktion insgesamt *Ernst/Suderow*, Zulässigkeit raumordnerischer Festlegungen, 1976, S. 28; *Knemeyer*, KSDLKT Bd. 2, 1974, S. 38 (42); *Ossenbühl*, KSDLKT Bd. 2, 1974, S. 48 (49).

Föderalismus im Bundesstaat auch innerhalb der Länder fortzusetzen und damit zu verfestigen⁴⁹⁾.

Das sich aus der Verschränkung von Art. 28 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 GG und Art. 20 GG ergebende kommunale Demokratiegebot⁵⁰⁾ ist allerdings in ein verfassungsrechtliches Spannungsfeld eingebunden, das sich aus entgegenstehenden Staatszielbestimmungen ableitet⁵¹⁾. Gerade in den Erörterungen zur Partizipation im Städtebaurecht ist vielfach vor den Gefahren gewarnt worden, die mit einer übersteigerten Demokratisierungswelle verbunden sein können⁵²⁾. Es gilt daher, die richtige Mitte zu finden

- zwischen der Selbstbestimmung des einzelnen und der Mitbestimmung durch alle auf allen Ebenen des Staatsaufbaus, 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 Staatsaufbaus⁵³⁾.

⁴⁹⁾ Groß, StuGB 1977, S. 189; Kaiser, Diskussionsbeitrag, S. 106; Klein, FS Ernst Forsthoff, 1972, S. 165 (177); Knemeyer, SDSStuGB, 1975, S. 14; Maihofer, Der Landkreis 1976, S. 7; Ossendübl, KSDLKT Bd. 2, 1974, S. 48 (49), der die kommunale Selbstverwaltung als einen „Modus der Föderalisierung“ bezeichnet; Püttner, KSDLKT Bd. 2, 1974, S. 14, 15, 16, 18, 19; Seele, FS Werner Weber, 1974, S. 873 (878); Stern, DOV 1975, S. 515 (516); ders., Staatsrecht I, 1977, S. 293 (318), der die Gemeinden und Gemeindeverbände als „dritte Ebene“ im Verwaltungsbereich und als Fundament der Verwaltung bezeichnet, die sich sowohl Bund als auch Länder zunutze machen. „Insofern mag man von einer dritten Säule oder Ebene sprechen“; von Unruh, FS Hans Ulrich Scupin, 1973, S. 391; ders., Der Kreis, 1972, S. 11; ders., DVBl. 1975, S. 1.

⁵⁰⁾ Vgl. dazu besonders StGH Ba.-Wü., Ur. v. 14. 2. 1975 — GR 11/74 — (Neureut), DOV 1975, S. 385 (387); Krabs, FS Lothar Voit, 1976, S. 93.

⁵¹⁾ Vgl. zu dieser Problematik besonders Achterberg, Der Staat Bd. 8 (1969), S. 159.

⁵²⁾ Blümel, FS Ernst Forsthoff, 1972, S. 9, der in seinem Beitrag einen möglichen Gegensatz von Demokratisierung der Planung und rechtsstaatlicher Planung herausarbeitet; Krabs, Eildienst LKT NW 1975, S. 115, der auf soziologisch-politologische Forderungen hinweist; Mayer, Selbstverwaltung, 1972, S. 327 (332).

⁵³⁾ So Maihofer, 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 beteiligen⁵⁴). 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 Bürger⁵⁵).

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 Selbstverwaltung⁵⁶).

Das kommunale Demokratiegebot erschöpft sich deshalb auch nicht in einem reinen formalen Prinzip, es wird vielmehr ganz überwiegend

⁵⁴) Vgl. zur Integrationsfunktion der kommunalen Selbstverwaltung *Brückner*, Organisationsgewalt, 1974, S. 127, 155; *Klein*, FS Ernst Forsthoff, 1972, S. 165 (167); *Knemeyer*, KSDLKT Bd. 2, 1974, S. 38 (39); *Lange*, FS Werner Weber, 1974, S. 851 (867); *Litzenburger*, StuGB 1974, S. 330; *Laux*, Der Kreis 1972, S. 93 (100); *Maihofer*, Der Landkreis 1976, S. 7; *Pappermann/Roters/Vesper*, Funktionalreform, 1976, S. 18; *Professorengespräch* des DLKT, 1974, S. 113; *Püttner*, KSDLKT Bd. 2, 1974, S. 14 (15); *ders.*, Stellungnahme VB Rastede, 1975, S. 6; *ders.*, Der Landkreis 1976, S. 281; *Rehn*, StuGR 1975, S. 404 (405); *ders.*, StuGR 1977, S. 261; *Scheffler*, Forderungen, 1975, S. 41; *Scheuner*, AfK Jg. 12 (1973), S. 1 (10); *Scholtissek*, DVBl. 1968, S. 825 (829); *Seele*, FS Werner Weber, 1974, S. 873 (879); *Siedentopf*, StuGB 1975, S. 272 (273); *ders.*, Gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie, 1977, S. 10; *Stich*, Mitwirkung, 1972, S. 355; *Thieme*, Die demokratische Gemeinde 1975, S. 561; *von Unruh*, Der Kreis, 1972, S. 42; *ders.*, KSDLKT 1974, S. 5; *Wagener*, Städte im Landkreis, 1955, S. 215; *ders.*, Politikverflechtung, 1974, S. 129 (155, 157). Die Integrationsfunktion wird auch von der *Nds. Sachverständigenkommission*, 1978, S. 5 ff. betont.

⁵⁵) *Brückner*, Organisationsgewalt, 1974, S. 155. *Von der Groeben*, 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 durch Bund und europäische Organisationen die größere Überlebenschance haben dürfte; *Niemeier*, Bund und Gemeinden, 1972, S. 129.

⁵⁶) *Knemeyer*, KSDLKT, 1974, S. 38.

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 gesehen⁵⁷⁾. Die Gemeinden und Gemeindeverbände als besondere kommunalpolitische Integrationsfelder⁵⁸⁾ 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 verbreitern⁵⁹⁾. 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 werden⁶⁰⁾.

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 werden⁶¹⁾. Insofern kommt der kommunalen Selbstverwaltung auch eine wichtige Bedeutung im politischen Meinungsbildungsprozeß zu⁶²⁾.

⁵⁷⁾ Vgl. *Lange*, FS Werner Weber 1974, S. 851 (867) m. w. Nachw. Fnte. 82.

⁵⁸⁾ Vgl. dazu *Laux*, Der Kreis, 1972, S. 93 (100).

⁵⁹⁾ *Püttner*, KSDLKT 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.

⁶⁰⁾ *Scholtissek*, DVBl. 1968, S. 825 (829).

⁶¹⁾ *Seele*, FS Werner Weber 1974, S. 873 (879); *Siedentopf*, StUGB 1975, S. 272; *ders.*, StUGB 1977, S. 161.

⁶²⁾ Der alte Meinungsstreit zum politischen oder juristischen Begriff der kommunalen Selbstverwaltung kann heute als überwunden gelten, vgl. dazu *Becker*, Grundrechte IV/2, 1962, S. 673 (693); *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); *Thieme*, Die demokratische Gemeinde 1975, S. 561; *von Unruh*, Gemeinderecht, 1976, S. 82 (90 m. w. Nachw. Fnte. 20 u. 21); w. Nachw. auch bei *Stüer*, Verfassungsrechtliche Maßstäbe, 1978, S. 94 (Fnte. 230).

Die vielfach vorhandene Orts- und Problemkenntnis kann darüber hinaus zu einer Minimierung von Fehlerquellen führen⁶³). Die kommunale Selbstverwaltung versetzt den Bürger in die Lage, die erlebbare Umwelt in einem überschaubaren Raum selbst mitzugestalten⁶⁴). Dadurch können gewachsene Strukturen, örtliche Vielfalt und Unterschiedlichkeit bewahrt sowie die lokalen Besonderheiten und Eigenarten vor der Gefahr einer Uniformisierung und Nivellierung geschützt werden⁶⁵).

6. Die gewaltenteilende Funktion

Eine wichtige Bedeutung hat die kommunale Selbstverwaltung auch für das im GG niedergelegte Gewaltenteilungsprinzip⁶⁶). 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, zu dem auch die kommunale Selbstverwaltung gehört⁶⁷), ergänzt durch eine vertikale Aufteilung in Bund, Länder und Gemeinden⁶⁸). Das bedeutet ein weiteres Element zur Stabilisierung der Demokratie.

⁶³) *Salzwedel*, KSDLKT Bd. 2, 1974, S. 64 (65).

⁶⁴) *Schleberger*, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 241 (243), der zutreffend darauf hinweist, daß es optimale Voraussetzungen hierfür in den Mittelstädten und großen kreisangehörigen Städten gibt.

⁶⁵) *Schmidt-Aßmann*, 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.“

⁶⁶) Vgl. dazu *Menger*, GS Friedrich Klein, 1977, S. 321 (325); *Nds. Sachverständigenkommission*, Bericht 1978, S. 7; w. Nachw. bei *Stüer*, Verfassungsrechtliche Maßstäbe, 1978, S. 95 (Fn. 234).

⁶⁷) *Menger*, 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.“ *Reschke*, StUGB 1974, S. 37.

⁶⁸) Vgl. zur gewaltenteilenden Funktion der kommunalen Selbstverwaltung StGH Ba.-Wü., Urt. v. 14. 2. 1975 — GR 11/74 — (Neurent), DOV 1975, S. 385 (387); *Brückner*, Organisationsgewalt, 1974, S. 155; *Groß*, StUGB 1977, S. 189 (192), der darauf hinweist, daß durch das

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 Gewaltkontrollen*⁶⁹⁾.

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 Minderheiten⁷⁰⁾.

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 bezeichnet⁷¹⁾.

Prinzip der vertikalen Gewaltenteilung Bürgerwille und Staat nicht notwendigerweise in einen Gegensatz zu geraten brauchen; vgl. ferner *Lange*, FS Werner Weber, 1974, S. 851 (865 m. w. Nachw. Fnte. 74—79); *Maihofer*, Der Landkreis 1976, S. 7; *Mayer*, Selbstverwaltung, 1972, S. 327 (328); *von Mutius*, StuGB 1977, S. 167 (168); *Ossenbühl*, KSDLKT Bd. 2, 1974, S. 48 (49); *Pappermann*, DÖV 1975, S. 181 (183); *Roters*, Art. 28 GG, S. 173 (174, 186); *Scheuner*, DÖV 1972, S. 585; *Schmidt-Aßmann*, DÖV 1974, S. 541; *ders.*, StuGB 1976, S. 341; *Seele*, FS Werner Weber, 1974, S. 873 (879); *Stern*, Staatsrecht I, 1977, S. 293 (303 u. 304); *von Unruh*, DÖV 1972, S. 16; *ders.*, Der Kreis, 1972, S. 47; *ders.*, Gemeindericht, 1976, S. 82 (83).

⁶⁹⁾ SrGH Ba.-Wü., Urt. v. 14. 2. 1975 — GR 11/74 — (Neureut), DÖV 1975, S. 285 (388); *Nds. Sachverständigenkommission*, Bericht 1978, S. 7.

⁷⁰⁾ Vgl. *Häberle*, JZ 1977, S. 241; *Scheuner*, Mehrheitsprinzip, 1973.

⁷¹⁾ Vgl. bei *Leibholz*, DVBl. 1973, S. 715; vgl. *Klein*, FS Ernst Forsthoff, 1972, S. 165 (167), der in der kommunalen Selbstverwaltung — im Anschluß an *Forsthoff*, Verwaltungsrecht I, 1966, S. 442 — zugleich

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 Demokratieangebot 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 soll⁷²⁾.

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 gewahrt⁷³⁾.

die Funktion der „Disziplinierung von Sozialbereichen“ sieht; vgl. zur machtneutralisierenden Funktion der kommunalen Selbstverwaltung auch *Maibhofer*, *Der Landkreis* 1976, S. 7; *von Mutius*, *StuGB* 1977, S. 167 (168); *Professorengespräch des DLKT* 1974, S. 113; *Salzwedel*, *KSDLKT* Bd. 2, 1974, S. 64 (65); *Seele*, *FS Werner Weber*, 1974, S. 873 (879); *Stern*, *DÖV* 1975, S. 515 (516); *von Unruh*, *Der Landkreis* 1976, S. 254 (255).

⁷²⁾ *Mayer*, *Selbstverwaltung*, 1972, S. 327 (336), der aus dem Demokratiegebot die Freiheit vor übermäßigen internen Majorisierungen und externen staatlichen Außensteuerungen ableitet; vgl. auch *Ossenbühl*, *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. Zum Recht der Minderheit bei Einsetzung von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen *BVerfG*, B. v. 2. 8. 1978 — 2 BvK 1/77 — *NJW* 1979, S. 261, wonach das durch die Verfassung garantierte Kontrollrecht der Minderheit in der Berechtigung zum Ausdruck kommt, die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses auch gegen den Willen der Mehrheit zu verlangen. Zur Rechtsstellung von Minderheiten in den Gemeindevertretungen *Scholler/Broß*, *Verwaltungsgrundschau* 1979, S. 228 ff.

⁷³⁾ Vgl. dazu besonders *Schäfer*, *Die demokratische Gemeinde* 1974, S. 1049 (1052); vgl. dazu auch *Stern*, *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 werden⁷⁴).

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 Konfliktverarbeitungs- und Konfliktlösungskapazität führt zur Unregierbarkeit⁷⁵). Besonders gefährdet sind dabei die Zentralinstanzen, bei denen sich alle wichtigen Entscheidungen bündeln und die zudem durch Kontroll- und Aufsichtsfunktionen belastet sind⁷⁶).

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 entlasten⁷⁷).

⁷⁴) *Brohm*, JuS 1977, S. 500; *Ellwein*, Entstaatlichung, 1976, S. 217; *Klages*, Die Verwaltung Bd. 10 (1977), S. 31; *Knemeyer*, FS Günther Küchenhoff, 1972, S. 557 (562); *Rudolf*, Verwaltungsorganisation, 1977, S. 433; *Siedentopf*, StuGB 1975, S. 272; *von Unruh*, Der Landkreis 1976, S. 254 (255); *Wagener*, KSDLKT Bd. 2, 1974, S. 42 (43); *ders.*, Zusammenfassung, 1976, S. 239 (245); *ders.*, Tagungsbericht DfU 1977, S. 29 (38); *Weichmann*, Entstaatlichung, 1976, S. 233.

⁷⁵) Vgl. dazu *Ellwein*, Entstaatlichung, 1976, S. 217 (219, 221, 223, 225, 229).

⁷⁶) *Wagener*, KSDLKT Bd. 2, 1974, S. 42 (43).

⁷⁷) So *Wagener*, Politikverflechtung, 1974, S. 129 (155); *ders.*, KSDLKT Bd. 2, 1974, S. 42 (43); *ders.*, Zusammenfassung, 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 kann⁷⁸⁾.

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 Verwaltung⁷⁹⁾.

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 werden⁸⁰⁾.

Unter diesem verwaltungswissenschaftlichen Aspekt soll die kommunale Selbstverwaltung nach der Konzeption des Art. 28 Abs. 2 GG

⁷⁸⁾ Vgl. *Siedentopf*, StUGB 1975, S. 272 (276).

⁷⁹⁾ Vgl. dazu *Brohm*, JuS 1977, S. 500 (501); *Ellwein*, Entstaatlichung, 1976, S. 217 (219, 229).

⁸⁰⁾ Vgl. dazu *Klages*, Die Verwaltung Bd. 10 (1977), S. 31; vgl. zum Begriff der Konzentration und Dekonzentration *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 Kompetenzen bei Mittel- und Unterbehörden angesiedelt werden. . . . Bei der horizontalen Konzentration handelt es sich um die Zusammenfassung von Kompetenzen bei einer Behörde in einem bestimmten Bezirk. Werden für einen Verwaltungsbezirk die Kompetenzen auf mehrere Behörden aufgeteilt, so spricht man von horizontaler Dekonzentration.“

durch eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung zu einer Verteilung staatlicher Aufgaben und damit zu einer Entlastung der Zentrale beitragen⁸¹⁾.

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 werden⁸²⁾.

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 sichern⁸³⁾.

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 Siche-

⁸¹⁾ Vgl. auch *Professorengespräch* DLKT, 1974, S. 113 (119).

⁸²⁾ 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); *Albrecht*, Die niedersächsische Gemeinde, 1976, S. 165 (166); *Lange*, FS Werner Weber, 1974, S. 851 (863 m. w. Nachw. Fnre. 69 u. 71); *von Mutius*, StuGB 1977, S. 167 (169); *Siedentopf*, StuGB 1977, S. 161 (163); *Stern*, DÖV 1975, S. 515 (516); *Ullrich*, Studie VB Rastede, 1974, S. 6; *von Unruh*, Der Landkreis 1976, S. 254 (255); vgl. auch *Professorengespräch* des DLKT, 1974, S. 113 (119) sowie *Nds. Sachverständigenkommission*, Bericht 1978, S. 8.

⁸³⁾ *Fuchs*, Der Landkreis 1979, S. 247 (Zur Bürgerfreiheit und Bürgerfreundlichkeit); *von Mutius*, StuGB 1977, S. 167 (169 m. w. Nachw. Fnre. 22); *Rommel*, DÖV 1979, 362; *Stüer*, JR 1974, S. 445 m. w. Nachw.

rung kommunaler Freiheitsräume im Planungsbereich, in denen die Gefahr staatlicher Einflußnahme ständig wächst⁸⁴).

Auch hier muß der Grundsatz gelten, daß nicht Vereinheitlichung um jeden Preis, sondern Vielfalt und Unterschiedlichkeit der Verwaltungsverhältnisse im Sinne lokaler Differenzierungsmöglichkeiten unter bewußter Hinnahme unterschiedlicher Realverhältnisse in der Verfassung vorentschieden sind⁸⁵).

10. Legitimationsfunktion

Durch die Einrichtung selbständiger Entscheidungszentren innerhalb einer dezentral geführten öffentlichen Verwaltung dient die kommunale Selbstverwaltung zugleich der Verbreiterung der Legitimationsbasis staatlichen Handelns⁸⁶). 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 Ent-

⁸⁴) Vgl. dazu *Abress*, Eildienst LKT NW 1973, S. 241; *Albrecht*, Die niedersächsische Gemeinde 1976, S. 165 (166), der sich im Zweifel immer zugunsten der Freiheit, d. h. „im Zweifel immer zugunsten der kommunalen Selbstverwaltung und nicht zugunsten der Planung“ ausspricht; *Blümel*, FS Ernst Forsthoff, 1972, S. 9; *ders.*, DVBl. 1973, S. 436; *Bogner*, Die Gemeinde 1975, S. 97; *Knemeyer*, KSDLKT Bd. 2, 1974, S. 38 (42); *Lange*, FS Werner Weber 1974, S. 851 (872); *Schmidt-Aßmann*, Die Verwaltung Bd. 3 (1970), S. 421; *ders.*, StuGB 1976, S. 341; *Schnur*, Eildienst LKT NW 1972, S. 159; *Stich*, Mitwirkung, 1972, S. 355.

⁸⁵) Vgl. dazu *Schmidt-Aßmann*, StuGB 1976, S. 341. Altbundespräsident *Scheel* stellte dazu in seiner Rede zur Eröffnung des 16. Weltkongresses für Philosophie am 27. 8. 1978 die kritische Frage, ob die individuellen Freiheitsrechte nicht mehr und mehr durch angenommene Zwänge eingeschränkt werden und ob nicht Wirtschaftswachstum und das reibungslose Funktionieren technischer und bürokratischer Abläufe dem einzelnen den Rang streitig machen.

⁸⁶) Vgl. zu der Legitimationsfunktion der kommunalen Selbstverwaltung *Klein*, FS Ernst Forsthoff, 1972, S. 165 (167); *Meyn*, DVBl. 1977, S. 593, der aus dem Prinzip der unmittelbaren demokratischen Legitimation auch die Sitzungsgewalt der kommunalen Selbstverwaltung ableitet (S. 596); *Thieme*, AfK Jg. 2 (1963), S. 185 (186); *ders.*, Die demokratische Gemeinde 1975, S. 561 (562).

scheidungen — eine eigenständige Legitimationsquelle, die neben die der Organe von Bund und Ländern tritt⁸⁷⁾.

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 erfährt⁸⁸⁾.

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 werden⁸⁹⁾.

Neben diesem vorgezogenen, präventiven Rechtsschutz des Bürgers wird auch der förmliche Rechtsschutz verbreitet, 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 einbezogen, die den Rechtsschutz des Bürgers ebenfalls erweitern⁹⁰⁾.

⁸⁷⁾ Vgl. *Thieme*, AfK Jg. 2 (1963), S. 185 (186). Die so legitimierten Gemeinden und Gemeindeverbände werden als „unmittelbare Selbstverwaltungskörperschaften“ bezeichnet, vgl. oben S. 64 (Fn. 28—30).

⁸⁸⁾ Vgl. dazu eingehend *von Mutius*, StuGB 1977, S. 167 (169).

⁸⁹⁾ So gesehen nimmt die fürsorgende Staatstätigkeit zu.

⁹⁰⁾ Vgl. zur Rechtsschutzfunktion der kommunalen Selbstverwaltung besonders *von Mutius*, StuGB 1977, S. 167 (169 f.), der in dem Ent-

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 Gemeindegewirtschaft⁹¹⁾ 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 richtet⁹²⁾.

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 gemeindliche, kreisliche 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 das Recht der Selbstverwaltung in ähnlichem Umfang garantiert wird wie früher durch Art. 127 WRV. Diese Verfassungsbestimmung ist durch den *Staatsgerichtshof*⁹³⁾ wie folgt ausgelegt worden:

scheidungsprozeß 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 Verwaltungsrechtsprechung in vielen Bereichen sieht.

⁹¹⁾ Vgl. zur wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinden *Scholz*, *DOV* 1976, S. 441 (442); *Stern*, *AfK* Jg. 3 (1964), S. 81; *ders.*, Art. 28 GG, Rdn. 161 (S. 60).

⁹²⁾ So mit eingehender Begründung von *Mutius*, *StuGB* 1977, S. 167 (170 m. w. Nachw.); vgl. zum sozialstaatlichen Auftrag der kommunalen Selbstverwaltung auch *Becker*, *Grundrechte* IV/2, 1962, S. 673 (693).

⁹³⁾ Urt. v. 10./11. 12. 1929 — *StGH* 9, 11, 14, 15, 16 u. 18/29 — *RGZ* 126, Anhang S. 14 (22); vgl. auch *Lammers/Simons*, Bd. II, 1929, S. 199 (207, 209, 213).

„Art. 127 WRV 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 WRV 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 Entstehungsgeschichte⁹⁴⁾.“

Dieser Auslegung ist auch für Art. 28 Abs. 2 GG zu folgen, wie auch das BVerfG in ständiger Rechtsprechung bestätigt⁹⁵⁾ hat.

Die von *Carl Schmitt*⁹⁶⁾ und von *Friedrich Klein*⁹⁷⁾ weiterentwickelte Lehre der *institutionellen Garantie*⁹⁸⁾ geht von der Überlegung aus,

⁹⁴⁾ Vgl. auch *Friesenhahn*, Gedächtnisschrift Max Imboden, 1972, S. 115; *Weber*, FS BVerfG, Bd. 2, 1976, S. 331 (332).

⁹⁵⁾ 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; 2 BvR 902/73 — BVerfGE 38, S. 258 (278 f.).

⁹⁶⁾ *Verfassungslehre*, 1. Aufl. 1928 (= 5. unveränderte Aufl. 1970), S. 170, 171, 173; *ders.*, *Freiheitsrechte*, 1931, S. 4, 10 = *ders.*, *Verfassungsrechtliche Aufsätze*, 1958, S. 140 (143, 149, 171); w. Nachw. bei *Stüer*, *Verfassungsrechtliche Maßstäbe*, 1978, S. 108 (Fn. 264).

⁹⁷⁾ *Institutionelle Garantien*, 1934

⁹⁸⁾ Vgl. dazu *Anschütz*, *Verfassung*, 1933, Art. 127 Anm. 1, 3 (S. 582 f.); *Blümel*, *VVDStRL* Bd. 36 (1978), S. 171 (173 m. zahlr. w. Nachw.); *Burmeister*, *Neukonzeption*, 1977, S. 4; *Leibholz/Rinck*, Art. 28 GG, S. 584; *von Mangoldt/Klein*, Art. 28 GG, S. 695 (706); *Quaritsch*, *Institutionelle Garantie*, 1975, Sp. 1022 m. w. Nachw.; *Richter*, *Ver-*

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 gewährleisten⁹⁹⁾.

Die institutionelle Garantie bezieht sich auf Einrichtungen des öffentlichen Rechts außerhalb des Grundrechtsbereichs¹⁰⁰⁾ — wie etwa die kommunale Selbstverwaltung und das Berufsbeamtentum¹⁰¹⁾ — und wird von den *Institutsgarantien*¹⁰²⁾ unterschieden, die — wie ‚Ehe‘ und ‚Familie‘ — Rechtsinstitute des Privatrechts betreffen und einen Bezug zu den Grundrechten des Staatsbürgers haben¹⁰³⁾.

Institutionelle Garantien und Institutsgarantien werden unter dem Oberbegriff *Einrichtungsgarantien* zusammengefaßt¹⁰⁴⁾. Dem Gesetzgeber ist im Bereich der institutionellen Garantien zwar nicht jede

fassungsprobleme, 1977, S. 62; *Scheffler*, StuGR 1974, S. 172; *Schmidt-Jortzig*, Gutachten VB Rastede, 1975, S. 3; *ders.*, Kreisumlagesätze, 1977, S. 29; *Scholtissek*, DVBl. 1968, S. 825 (828); *Siedentopf*, Stellungnahme VB Rastede, 1975, S. 37; *Stern*, Art. 28 Rdn. 4 (S. 29); *ders.*, Staatsrecht I, 1977, S. 293 (305); *Stern/Burmeister*, Planungsgebot, 1975, S. 26; *Weber*, Staats- und Selbstverwaltung, 1967, S. 35; *ders.*, FG BVerfG, Bd. 2, 1976, S. 331 (332); *Wiese*, Gemeindeverbandsebene?, 1972, S. 6 u. 8; w. Nachw. bei *Stüer*, Verfassungsrechtliche Maßstäbe, 1978, S. 109 (Fn. 266).

⁹⁹⁾ *Schnur*, Regionalkreise?, 1971, S. 3.

¹⁰⁰⁾ *Richter*, Verfassungsprobleme, 1977, S. 65; *Schmidt-Jortzig*, Einrichtungsgarantien, 1979; *Scholtissek*, DVBl. 1968, S. 325 (326).

¹⁰¹⁾ 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 *Menger*, VerwArch. Bd. 69 (1978), S. 221 m. w. Nachw. Zu den Zusammenhängen von Dienstrecht und Organisationsrecht sowie zu den normativen Strukturen des staatlichen Innenbereichs am Beispiel des Beamtenrechts vgl. *Schnapp*, Amtsrecht und Beamtenrecht, 1977.

¹⁰²⁾ Vgl. dazu *Quaritsch*, 1975, Sp. 1022 (1023); *Scholtissek*, Verfassungsprobleme zur Eingemeindung, DVBl. 1968, S. 825 (826).

¹⁰³⁾ Vgl. *Klein*, Institutionelle Garantien, 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.

¹⁰⁴⁾ *Klein*, Institutionelle Garantien, 1934, S. 93; *Wiese*, Gemeindeverbandsebene?, 1972, S. 8.

Regelungsmöglichkeit genommen, er ist jedoch verfassungsrechtlich auf die Beachtung des *Wesensgehalts*¹⁰⁵⁾ 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 aus¹⁰⁶⁾. 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 Gemeindeverbände¹⁰⁷⁾, wie dies gelegentlich für Art. 127 WRV noch angenommen worden ist¹⁰⁸⁾. Die vielfach problematisierte Grundrechtsfähigkeit öffentlicher Körperschaften¹⁰⁹⁾ spielt daher für die institutionelle Garantie der kommunalen Selbstverwaltung keine Rolle.

¹⁰⁵⁾ Vgl. dazu etwa *Häberle*, Wesensgehaltsgarantie, 1972.

¹⁰⁶⁾ *Blümel*, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171 (172); *von Mangoldt/Klein*, Art. 28 GG, S. 695 (706); *Stern*, Art. 28 GG Rdn. 4 (S. 29); *ders.*, Staatsrecht I, 1977, S. 293 (305); *Weber*, Staats- und Selbstverwaltung, 1967, S. 35; a. A. *Richter*, Verfassungsprobleme, 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.

¹⁰⁷⁾ 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; *Bethge*, Der Städtetag 1970, S. 67; *ders.*, Die Verwaltung Bd. 6 (1973), S. 403 (413); *Cantner*, Verfassungsrecht der Landkreise, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 409 (420); *Ernst/Suderow*, Zulässigkeit raumordnerischer Festlegungen, 1976, S. 29; *Maunz/Dürig/Herzog/Scholz*, Art. 19 Abs. 3 Rdn. 38; *Heinze*, BayVbl. 1970, S. 7 (8); *Köttgen*, Gemeinde, 1957, S. 13; *Meyer*, DÖV 1971, S. 801 (805); *Schleberger*, Der Städtetag 1977, S. 184 (185); *Stern*, Art. 28 Rdn. 70; *Wolff/Bachof*, Verwaltungsrecht II, § 86 VIII (S. 219); *Zuborn/Hoppe*, Gemeindeverfassungsrecht, 1962, S. 51.

¹⁰⁸⁾ Vgl. die Nachw. bei *Stürer*, Verfassungsrechtliche Maßstäbe, 1978, S. 111 (Fn. 276).

¹⁰⁹⁾ Vgl. dazu besonders *Achterberg*, Gedächtnisschrift Friedrich Klein, 1977, S. 1; *Bethge*, Die Verwaltung Bd. 6 (1973), S. 403 (415 m. w. Nachw. Fn. 38 u. 39); *ders.*, Grundrechtskollisionen, 1977, S. 36 ff.; *ders.*, JA 1978, S. 533; *Heinze*, BayVbl. 1970, S. 7; *Maunz/Dürig/Herzog/Scholz*, Art. 28 Rdn. 56; *Scholler/Broß*, 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.

Da die Gemeinden und Gemeindeverbände Angriffe auf die institutionelle Rechtssubjektgarantie und die objektive Rechtsinstitutionsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung rügen können, sich aus Art. 28 Abs. 2 GG also eine subjektive Rechtsstellungsgarantie ergibt¹¹⁰⁾, 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 gebietet¹¹¹⁾.

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“¹¹²⁾, die durch ihre organisatorische Eingliederung in den Staat gekennzeichnet wird¹¹³⁾. Für die Anerkennung eines qualitativ eigenen

¹¹⁰⁾ Stern, BK, Art. 28 Rdn. 66 (S. 30).

¹¹¹⁾ In diesem Sinne etwa Scholtissek, DVBl. 1968, S. 825 (827): „Der Selbstverwaltungstatus der Gemeinden hat in der Tat viel Ähnlichkeit mit dem status negativus und status activus der Person als Grundrechtsträger.“

¹¹²⁾ Vgl. zu Begriff und Theorie der mittelbaren Staatsverwaltung Becker, Grundrechte IV/2, 1962, S. 673 (694); Breuer, Die Verwaltung 1977, S. 1; Busch, KSDLKT Bd. 2, 1974, S. 26 (32); Cantner, Verfassungsrecht, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 409 (420); Dehmelt, Übertragener Wirkungskreis, 1970, S. 61, 62; Ernst/Suderow, Zulässigkeit raumordnerischer Festlegungen, 1976, S. 29; Friesenhahn, Gedenkschrift Max Imboden, 1972, S. 115 (116); Jesch, DÖV 1960, S. 739 (740); Knemeyer, FS Günther Küchenhoff, S. 557; Köttgen, Wesen und Rechtsform, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 185 (212); Linckelmann, DÖV 1959, S. 561 (563, 568); ders., DÖV 1959, S. 813 (817); von Mutius, JuS 1976, S. 652 (654); Reuter, StuGB 1976, S. 98; Roters, Art. 28 GG, S. 173 (189); Salzwedel, Kommunalrecht, 1964, S. 217 (218); Schäfer, Die demokratische Gemeinde 1974, S. 1049; Scheuener, FS Ernst Forsthoff, 1972, S. 325; ders., AfK Jg. 12 (1973), S. 1 (6); Schleberger, Der Städtetag 1977, S. 184 (185); Stern, Staatsrecht I, 1977, S. 293 (302); Thieme, Die demokratische Gemeinde 1975, S. 561; von Unruh, DÖV 1972, S. 16; ders., FS Hans Ulrich Scupin, 1973, S. 291 (293); ders., Gemeindefrecht, 1976, S. 82 (93); Weber, Staats- und Selbstverwaltung, 1967, S. 24, 35, 61, 62.

¹¹³⁾ Diese Auffassung wird insbesondere vertreten von Ernst/Suderow, 1976, S. 29; Forsthoff, Verwaltungsrecht, 1973, S. 439; Köttgen, Gemeinde, 1957, S. 15; Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Art. 19 Abs. 3 Rdn. 38; Roters, 1976, Art. 28 GG, S. 173 (189); Wolff/Bachof, Verwaltungsrecht II, § 84 IV.

und vom Staat distanzieren Aufgabenbereichs bleibe kein Raum mehr¹¹⁴⁾.

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 nahm¹¹⁵⁾.

Die „grundrechtliche Separierung¹¹⁶⁾“ 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*¹¹⁷⁾). Hinzu kam ein liberaler, antistaatlicher Ableitungszusammenhang, der die kommunale Autonomie durch den Gegensatz von freiheitsgewährleistender Gemeinde und uneingeschränkter Staatsgewalt erklärte¹¹⁸⁾.

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 Städtefreiheit¹¹⁹⁾“ konnte eine „institutionelle Synthese¹²⁰⁾“ treten, die durch eine demokratische Legitimation der Träger kommunaler Selbstverwaltung eine wei-

¹¹⁴⁾ So *Cantner*, Verfassungsrecht, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 409 (420) m. w. Nachw.

¹¹⁵⁾ Vgl. dazu *Becker*, Grundrechte IV/2, 1962, S. 673 (694); *Dehmel*, Übertragener Wirkungskreis, 1970, S. 61; *Isensee*, Subsidiaritätsprinzip, 1976, S. 317; *Lange*, FS Werner Weber, 1974, S. 851; *Weber*, Staats- und Selbstverwaltung, 1967, S. 61.

¹¹⁶⁾ *Bethge*, Die Verwaltung Bd. 6 (1973), S. 403 (420).

¹¹⁷⁾ *Bethge*, Die Verwaltung Bd. 6 (1973), S. 403 (420); *Friauf*, Der Staat Bd. 9 (1970), S. 223 (228 f.); *Jesch*, Gesetz und Verwaltung, 1961; *Krüger*, FS Rudolf Smend, 1952, S. 215; *Rupp*, Grundfragen; w. Nachw. bei *Stüer*, Verfassungsrechtliche Maßstäbe, 1978, S. 115 (Fnct. 285).

¹¹⁸⁾ *Reuter*, StuGB 1976, S. 98.

¹¹⁹⁾ *Köttgen*, Wesen und Rechtsform, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 185 (212); vgl. auch BVerfG, B. v. 21. 5. 1968 — 2 BvL 2/61 — BVerfGE 23, S. 353 (365).

¹²⁰⁾ Vgl. *Bethge*, Die Verwaltung Bd. 6 (1973), S. 403 (420) mit Hinweis auf *Köttgen*, Gemeinde, 1957, S. 15.

tere Verfestigung erhielt¹²¹). Die naturrechtliche Begründung wurde durch einen vom Staat abgeleiteten Geltungsgrund der kommunalen Selbstverwaltung ersetzt¹²²).

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 überläßt¹²³).

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. weisungsunterworfenen Aufgaben wahrgenommen werden¹²⁴). Davon kann aber bei den typischen Selbstverwaltungsaufgaben gerade keine Rede sein¹²⁵).

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 unterworfenen Erledigung öffentlicher

¹²¹) Evers, Der Städtebund 1970, S. 230 (231); Friesenhahn, Gedenkschrift Max Imboden, 1972, S. 115 (116); Scheuner, AfK Jg. 12 (1973), S. 1 (6).

¹²²) Bender, Theorie, 1962, S. 1 ff.; Busch, KSDLKT Bd. 2, 1974, S. 26 (32); Dehmel, Übertragener Wirkungskreis, 1970, S. 60; Knemeyer, FS Günther Küchenhoff, 1972, S. 557; Wolff/Bachof, Verwaltungsrecht II, § 86 VIII (S. 219).

¹²³) Vgl. zu diesem Begriff Bachof, AöR Bd. 83 (1958), S. 208 (231); Dehmel, Übertragener Wirkungskreis, 1970, S. 61.

¹²⁴) Vgl. zum Begriff Dehmel, Übertragener Wirkungskreis, 1970, S. 62.

¹²⁵) Aus diesem Grund wird auch der Begriff der mittelbaren Staatsverwaltung in einem materiellen Sinne abgelehnt von Evers, Der Städtebund 1970, S. 230 (231); Jesch, DÖV 1960, S. 739 (740); Karl Linckelmann, DÖV 1959, S. 561 (568); ders., DÖV 1959, S. 813 (817); Salzwedel, Kommunalrecht, 1964, S. 217 (218, 220); Scheuner, FS Ernst Forsthoff, 1972, S. 325 (332); Scholtissek, DVBl. 1968, S. 825 (827); Siedentopf, StuGB 1975, S. 272 (273). Bedenken gegen die Verwendung des Begriffs mittelbare Staatsverwaltung für die kommunale Selbstverwaltung finden sich auch bei Rudolf, Verwaltungsorganisation, 1977, S. 433 (446).

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 ist¹²⁶).

Die früher betonte scharfe Unterscheidung zwischen den stärker verfassungsrechtlich geschützten individuellen Freiheitsrechten und den 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 sind¹²⁷).

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 grundle-

¹²⁶) Vgl. *Scholtissek*, DVBl. 1968, S. 325 (327).

¹²⁷) Vgl. etwa *Häberle*, Wesensgehaltsgarantie, 1962, S. 292; *der.*, FS Ernst ForsthoFF, 1972, S. 325 (332); *Schmitt*, Freiheitsrechte, 1973, S. 140. 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 *von Mutius*, JuS 1976, S. 652 (654); *Stern*, Staatsrecht I, 1977, S. 293 (302); *von Unruh*, Gemeinderecht, 1976, S. 82 (93). Vgl. zu den mehr selbstverwaltungsfreundlichen Stimmen *Evers*, Der Städtebund 1970, S. 230 (231); *Groß*, Die demokratische Gemeinde 1975, S. 564; *Möcklinghoff*, StuGR 1973, S. 350; *Siedentopf*, StuGB 1975, S. 272 (273).

genden Änderung der hergebrachten kommunalen Organisationsstruktur nicht unberechtigt. Zu fragen ist, welche verfassungsrechtlichen Schranken sich gegenüber solchen Absichten aus der 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 ergibt¹²⁸⁾.

Danach dürfen die Gemeinden — unter bestimmten, u. a. aus Gemeinwohlprinzip und Anhörungsgrundsätzen sich ergebenden Voraussetzungen — zwar *individuell*, nicht jedoch *institutionell* abgeschafft werden. Gesetzgeberische Maßnahmen, die zu einer Beseitigung der Gemeindeebene 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“, „Bundkörper-

¹²⁸⁾ StGH für das Deutsche Reich, Urt. v. 10./11. 12. 1925, *Lammers/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; 21, S. 117 (128); 26, S. 228 (Nachw. s. Fn. 95, S. 84); BVerwG, Urt. v. 22. 1. 1957 — VII C 69/57 — BVerwGE 6, S. 19 (25); *Becker*, Selbstverwaltung, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 113 (141); *Brückner*, Organisationsgewalt, S. 127; *Dehmel*, Übertragener Wirkungskreis, 1970, S. 118; *Klüber*, Gemeinden, 1974, S. 61; *Mayer*, Selbstverwaltung, 1972, S. 327 (328); *Richter*, Verfassungsprobleme, 1977, S. 62; *Stern*, Art. 28 Rdn. 60; *Weber*, FG BVerfG, Bd. 2, 1976, S. 331.

schaft¹²⁹⁾“, „Kommunalverband¹³⁰⁾“, „Regionalverband¹³¹⁾“ 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 verstanden¹³²⁾, die ein notwendiges Glied im Staatsverband darstellen¹³³⁾, 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 integraler oder summativer Aufgaben durch leistungsschwache Selbstverwaltungskörperschaften nicht unterbleibt¹³⁴⁾“, bezeichnet. Vielfach wird der Begriff „Gemeindeverband“ mit „Gebietskörperschaft“, „Zweckverband“ oder „Kommunalverband“ gleichgesetzt oder „Gemeindeverband“ als Oberbegriff für „Gebietskörperschaft“ und „Zweckverband“ verwendet¹³⁵⁾.

Unter Gemeindeverband nach Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG dürften demgegenüber richtigerweise alle Körperschaften kommunaler Art verstanden werden, die gebietlich über der Ortsgemeinde stehen¹³⁶⁾ und deren Wirkungskreis nicht durch Zwecksetzung ad hoc begrenzt ist¹³⁷⁾.

¹²⁹⁾ Vgl. zu diesem Begriff OVG Lüneburg, Urt. v. 20. 10. 1970 — V A 74/69 — DVBl. 1970, S. 801 (803); *Göb/Laux/Salzwedel/Breuer*, Kreisentwicklungsplanung, 1974, S. 32.

¹³⁰⁾ Vgl. zu diesem Begriff *Baldauf*, Gebietsreform, 1971, S. 24; *Hoppe*, Gebietskörperschaft, 1958, S. 36, der die Begriffe Kommunalverband und Gemeindeverband zutreffend synonym verwendet; *Rudolf*, Verwaltungsorganisation, 1977, S. 433 (480); *von Unruh*, Der Kreis, Bd. 1, 1972, S. 44.

¹³¹⁾ Vgl. zum Begriff *Weber*, Gutachten 45. DJT, 1964, S. 56; zu den Provinzialverbänden vgl. *Zuhorn*, Grundlagen, 1951, S. 8.

¹³²⁾ So StGH Ba.-Wü., Urt. v. 6. 5. 1967 — GR 1/1966 — ESVGH 18, S. 1 (2).

¹³³⁾ *Freundenberg*, Mittelbare und unmittelbare Wahl, 1970, S. 280.

¹³⁴⁾ *Göb/Laux/Salzwedel/Breuer*, Kreisentwicklungsplanung, 1974, S. 32 unter Hinweis auf *Wolff/Bachof*, Verwaltungsrecht II, § 85 III d 2.

¹³⁵⁾ So *von Unruh*, Gemeinderecht, 1976, S. 82 (85); vgl. auch *Wagener*, Städte im Landkreis, 1955, S. 203.

¹³⁶⁾ Vgl. dazu *Gönnenwein*, Gemeinderecht 1963, S. 278.

¹³⁷⁾ *Roters*, Art. 28 GG, S. 173 (204); *Schmidt-Bleibtreu*, DVBl. 1967, S. 597; *ders.*, in: *Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Ulsamer*, § 91 BVerf-

Hierzu gehören in allen Ländern außer den Stadtstaaten Berlin und Hamburg die Landkreise¹³⁸⁾ sowie in den Ländern Rheinland-Pfalz und Saarland zwischen den Ortsgemeinden und den Landkreisen stehende Ämter¹³⁹⁾ und die Samtgemeinde in Niedersachsen. Gemeindeverbände sind weiter die höheren Gemeindeverbände, die Bezirke, Bezirksverbände oder Landschaftsverbände in Bayern, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz¹⁴⁰⁾.

GG Anm. 9; *Stern*, Der Kreis, Bd. 1, 1972, S. 156 (163); vgl. ferner zum Begriff Gemeindeverband *Freudenberg*, Mittelbare und unmittelbare Wahl, 1970, S. 218; *Hoppe*, Gebietskörperschaft, 1958, S. 53, der 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 Gemeindeverbandes *Köttgen*, Wesen und Rechtsform, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 185; *Naunin*, Verfassungsrecht, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 470 (474); *ders.*, Verhältnis, HWKWP Bd. 1, 1956, S. 481; *Roters*, Art. 28 GG, S. 173 (204); *Wagener*, Gemeindeverbände, HDS Bd. 4, 1965, S. 318.

¹³⁸⁾ Vgl. zum Kreis als Gemeindeverband *Pappermann*, DOV 1975, S. 181 (184); *Roters*, Art. 28 GG, S. 173 (187); *Rudolf*, Verwaltungsorganisation, 1977, S. 433 (480); *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 *Weber*, Staats- und Selbstverwaltung, 1967, S. 40.

¹³⁹⁾ *Schmidt-Bleibtreu*, 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.

¹⁴⁰⁾ Vgl. zu den Landschaftsverbänden in NW als Gemeindeverbände OVG Münster, Urt. v. 28. 2. 1958 — V 18/56 — DVBl. 1959, S. 109 m. Anm. *Hoppe*, S. 110; *Becker*, Selbstverwaltung, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 113 (143); *ders.*, Grundrechte IV/2, 1962, S. 673 (708), der die Landschaftsverbände zwar zu den Gemeindeverbänden, nicht jedoch zu den Gebietskörperschaften zählt; *Freudenberg*, Mittelbare und unmittelbare Wahl, 1970, S. 218 m. w. Nachw. in Fnte. 439; *Hoppe*, Gebietskörperschaft, 1958, S. 26, 111; *Leiers*, Verfassungs- und Aufgabenstruktur, 1967, S. 86, 131, 139; *Mattenklodt*, KPBl. 1969, S. 10 (11); *Naunin*, Institutionelle Garantie der Landschaftsverbände, 1968, S. 79; *Roters*, Art. 28 GG, S. 204; *Rothe*, Der Städtebund 1969, S. 25 (28); *Salzwedel*, Kommunalrecht, 1964, S. 217; *Zuborn*, Grundlagen, 1951, S. 8, 16, 23. Zu den Gemeindeverbänden gehören auch der *Großraum Hannover*, der Umlandverband Frankfurt und der Stadtverband Saarbrücken.

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 Gebietshoheiten (allfassender Zuständigkeit) ausgestattet sind, zu unterscheiden¹⁴¹⁾. „Gemeindeverbände“ müssen nicht notwendigerweise „Gebietskörperschaften“ sein¹⁴²⁾.

„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“ werden¹⁴³⁾. Sie schließen sich gegenseitig aus.

¹⁴¹⁾ Vgl. zum Begriff der Gebietskörperschaft *Becker*, Grundrechte IV/2, 1962, S. 673 (701); *Hoppe*, Gebietskörperschaft, 1958, S. 24; *von Unruh*, 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, 1976, S. 82 (84) mit dem Hinweis darauf, daß die Allzuständigkeit kein notwendiges Merkmal der Gebietskörperschaft ist; *Wagener*, Städte im Landkreis, 1955, S. 203, der alle Gemeinden und Gemeindeverbände als Gebietskörperschaften bezeichnet.

¹⁴²⁾ So *Hoppe*, Gebietskörperschaften, S. 24; a. A. VerFGH Rh.-Pfl., 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); *Göb/Laux/Salzwedel/Breuer*, Kreisentwicklungsplanung, 1974, S. 32. Durch Landesverfassung kann die Gebietskörperschaftsqualität zur Voraussetzung der Gemeindeverbandlichkeit nach Landesrecht 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.

¹⁴³⁾ So die Definition bei *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; *Becker*, Grundrechte IV/2, 1962, S. 673 (708); *Klüber*, Zweckverbände, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 541 (544, 559); *Meyer-Schwickerath*, DVBl. 1969, S. 779 (781), der bestimmte Gemeindeverbände als Zweck-

Deshalb gehört etwa der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk (SVR)¹⁴⁴⁾ in NW als Zweckverband nicht zu den Gemeindeverbänden und unterliegt daher nicht dem Schutz des Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG¹⁴⁵⁾.

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 sollen¹⁴⁶⁾:

- *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).

verbände bezeichnet; *Salzwedel*, Kommunalrecht, 1964, S. 301; *Schmidt-Bleibtren*, DVBl. 1967, S. 597 (598); *Stern*, Art. 28, S. 35 m. w. Nachw.; *von Unruh*, DVBl. 1975, S. 1 (4); *Wiese*, Garantie der Gemeindeverbandsebene, 1972, S. 2 (m. w. Nachw. in Fn. 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.“

¹⁴⁴⁾ Vgl. dazu *Baldauf*, StuGR 1973, S. 354; *Neufang*, DÖV 1963, S. 812; *Salzwedel*, Kommunalrecht, 1964, S. 301; *Scheuner*, Stellung und Aufgaben, 1967, S. 11; *Steinberg*, Die Verwaltung Bd. 1 (1968), S. 165 m. w. Nachw. in Fn. 1; *Stern*, Voraussetzungen, 1967, S. 68; *Weber*, Gutachten 45. DJT, 1964, S. 8 m. w. Nachw. in Fn. 7 u. S. 10, 56; *Weyer*, StuGR 1972, S. 301 (307), der die Frage der Auflösung des SVR behandelt. Vgl. zu den Gesichtspunkten der Verbandsgründung, die auch heute noch eine wesentliche Rolle spielen, *Schröder*, Die Verwaltung Bd. 12 (1979), S. 1 (5); vgl. dort auch zu der Frage einer Übertragbarkeit des Modells SVR auf andere Verflechtungsräume.

¹⁴⁵⁾ Vgl. dazu OVG Münster, Urt. v. 28. 2. 1958 — V 18/56 — DVBl.

¹⁴⁶⁾ Vgl. dazu besonders *Wiese*, Gemeindeverbandsebene, 1972, S. 17.

- Irgendein Gemeindeverband über den Gemeinden ist garantiert.
- Eine Gemeindeverbandsebene mit *quasi-Kreisfunktionen* ist institutionell garantiert.

Für die vorstehenden Ansichten werden unterschiedliche Begründungen vorgetragen¹⁴⁷⁾.

3.2 Gewährleistung aller bei Erlaß des GG vorhandenen Gemeindeverbandstypen

Am weitesten geht die von *Naunin*¹⁴⁸⁾ und *Mattenklodt*¹⁴⁹⁾ 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 gestoßen¹⁵⁰⁾.

3.3 Keine institutionelle Garantie der Gemeindeverbände

Eine genau entgegengesetzte Position wird von *Köttgen*¹⁵¹⁾ vertreten, der die Gemeindeverbände insgesamt für institutionell nicht garantiert ansieht¹⁵²⁾.

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 regelt¹⁵³⁾.

¹⁴⁷⁾ Vgl. dazu insgesamt *Wiese*, Gemeindeverbandsebene, 1972, S. 18.

¹⁴⁸⁾ Institutionelle Garantie der Landschaftsverbände, 1968, S. 79.

¹⁴⁹⁾ KPBl. 1969, S. 10; vgl. auch *Hambusch*, DVBl. 1968, S. 836.

¹⁵⁰⁾ Vgl. etwa *Leibholz*, DVBl. 1973, S. 715; *Leibholz/Linke*, Regionalstadt, 1974, S. 25; *Wiese*, Gemeindeverbandsebene, 1972, S. 19.

¹⁵¹⁾ Wesen und Rechtsform, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 185 (191); vgl. auch *Isensee*, Subsidiaritätsprinzip, 1968, S. 247; VerfGH Rh.-Pf., Urt. v. 29. 4. 1961 — AS 8, S. 231 (240 f.).

¹⁵²⁾ Vgl. auch die Darstellung dieser Meinung bei *Lerche*, DOV 1969, S. 46 (47) sowie *Gönnenwein*, Gemeinderecht, 1963, S. 384.

¹⁵³⁾ Vgl. zur Darstellung dieser Meinung auch *Wiese*, Gemeindeverbandsebene, 1972, S. 18.

3.4 Institutionelle Garantie der Kreise

Weitgehend verbreitet und vielfach als herrschend bezeichnet¹⁵⁴) wird eine Meinung, nach der die Kreise institutionell garantiert sind¹⁵⁵).

Zur Begründung wird auf die verfassungsrechtlich gebotene direkte Wahl der Vertretungskörperschaften hingewiesen (Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG), die den verfassungsrechtlichen Schutz der Kreise verstärkte und sie hinsichtlich ihrer institutionellen Garantie auf eine Stufe mit den Gemeinden stelle¹⁵⁶).

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“ werde¹⁵⁷). 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 ergebe¹⁵⁸).

¹⁵⁴) So etwa *Pappermann*, DOV 1975, S. 181 (185).

¹⁵⁵) So *Baldauf*, Gebietsreform, 1971, S. 113; *Becker*, Selbstverwaltung, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 113 (143); *ders.*, Grundrechte IV/2, 1962, S. 673 (711); *Cantner*, Verfassungsrecht, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 409 (427); *Evers*, DVBl. 1969, S. 765 (768); *Hamann/Lenz*, Art. 28 Anm. A 3; *Leidinger*, Eildienst LKT NW, 1975, S. 66 (69); *Leiers*, Verfassungs- und Aufgabenstruktur, 1967, S. 136 m. w. Nachw.; *Lerche*, DOV 1969, S. 46; *Mattenklodt*, KPBl. 1969, S. 10; *Pagenkopf*, Kommunalrecht, Bd. 1, 1975, S. 54; *Partsch*, Der Städtetag 1959, S. 149; *Pappermann*, DOV 1975, S. 181 (184); *Püttner*, Der Landkreis 1976, S. 281 (282 m. w. Nachw. in Fnte. 14); *Ronellenfitsch*, DOV 1972, S. 191 (192); *Roters*, Art. 28 GG, S. 173 (187); *Salzwedel*, DOV 1969, S. 810 (812); *Schnur*, DOV 1965, S. 114 (115, 117); *ders.*, Regionalkreise?, 1971, S. 10 m. w. Nachw. in Fnte. 21; *Seele*, Der Landkreis 1974, S. 227; *ders.*, Der Landkreis 1974, S. 238; *ders.*, FS Werner Weber, 1974, S. 873 (876 m. w. Nachw. in Fnte. 7); *Siedentopf*, Der Landkreis 1974, S. 352 (353); *ders.*, DVBl. 1975, S. 13 (17); *Thieme*, AfK Jg 2 (1963), S. 185 (189); *von Unruh*, Der Kreis, 1964, S. 216; *Weber*, Staats- und Selbstverwaltung, 1967, S. 42; *ders.*, FS Victor Wnrm, S. 23 (25); *Wiese*, Gemeindeverbandsebene, 1972, S. 73.

¹⁵⁶) *Berkenhoff*, Kommunalverfassungsrecht, 1965, S. 27; *Evers*, DVBl. 1969, S. 765 (768); *Geiger*, Gurachten, 1978; *Giese*, Art. 28 GG Anm. 5; *Goldmann*, StuGB 1979, S. 146 ff.; *Leiers*, Verfassungs- und Aufgabenstruktur, 1967, S. 136; *Lerche*, DOV 1969, S. 46; *Pappermann*, DOV 1975, S. 181 (185).

¹⁵⁷) So *Lerche*, DOV 1969, S. 46.

¹⁵⁸) So *Schnur*, DOV 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 würde¹⁵⁹⁾“. Auch wird vielfach auf die besondere Integrationskraft der Kreise hingewiesen, die zur Stabilisierung des territorialen Organisationsgefüges und der Lebensumwelt des Bürgers überhaupt beigetragen habe¹⁶⁰⁾. 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 würden¹⁶¹⁾.

Gelegentlich wird die institutionelle Garantie der Kreise auch aus den Landesverfassungen abgeleitet¹⁶²⁾.

3.5 Institutionelle Garantie irgendeines Gemeindeverbandes

Die Kritiker dieser Ansicht¹⁶³⁾ gehen überwiegend davon aus, daß nur irgendein Gemeindeverband oberhalb der gemeindlichen Ebene garantiert sei, wobei dessen Ausgestaltung nach Struktur und Kompetenzen dem Gesetzgeber überlassen bleibe¹⁶⁴⁾. Aus Art. 28 Abs. 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 müsse¹⁶⁵⁾.

¹⁵⁹⁾ *Schnur*, Regionalkreise?, 1971, S. 10 m. w. Nachw. in Fntr. 21; *Wagener*, Gemeindeverbandsrecht, Anm. 5 zu § 1 LKrO.

¹⁶⁰⁾ So *Schnur*, Regionalkreise?, 1971, S. 18.

¹⁶¹⁾ Vgl. *Seele*, Der Landkreis 1974, S. 227.

¹⁶²⁾ Vgl. Art. 44 Abs. 1 Vorl. Verf. Nds.; Art. 78 Verf. NW sowie dazu *Leiers*, Verfassungs- und Aufgabenstruktur, 1967, S. 138; vgl. auch *Wiese*, Gemeindeverbandsebene, 1972, S. 54.

¹⁶³⁾ *Grüter*, KPBl. 1969, S. 232; *Leibholz*, DVBl. 1973, S. 715 (717); *Leibholz/Lincke*, Regionalstadt, 1974, S. 28.

¹⁶⁴⁾ Vgl. neben den in Fntr. 163 gegebenen Nachweisen von *Mangoldt/Klein*, Bd. 1, Art. 28 GG Anm. IV 2 a (S. 271); Gutachten NW (C), 1968, S. 78; *Salzwedel*, DOV 1969, S. 810, der davon ausgeht, daß Art. 28 Abs. 2 GG „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; *Stern*, Art. 28 GG Rdn. 78 u. 166.

¹⁶⁵⁾ Vgl. zu dieser Ansicht *Wiese*, 1972, S. 20 m. w. Nachw.

3.6 Gemeindeverband mit quasi Kreisfunktionen garantiert

In neueren Stellungnahmen hat *Stern*¹⁶⁶⁾ die vorstehend dargestellte, auch von ihm früher vertretene Ansicht¹⁶⁷⁾ 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 verletzt¹⁶⁸⁾.

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 verfassungsmäßig 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

¹⁶⁶⁾ *Regionalkreis*, 1971, S. 15; *ders.*, *Der Kreis*, Bd. 1, 1972, S. 172.

¹⁶⁷⁾ Vgl. *Stern*, Art. 28 Rdn. 166.

¹⁶⁸⁾ So *Stern*, *Regionalkreis*, 1971, S. 16; vgl. auch *Stern/Püttner*, Neugliederung, 1969, S. 15; diese Ansicht wird geteilt von *Schnur*, *Regionalkreise*, 1971, S. 11; *Weber*, *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* (Ämter) und *Landkreisen* die Basis des Verwaltungssystems der ganzen Bundesrepublik sei. „Ohne zwingenden Grund sollte man dieses System der kommunalen Gebietskörperschaften nicht antasten.“ *Ders.*, *Gegenwartsprobleme*, 1961, S. 8, 13, 15, 27.

sind die übrigen Gemeindeverbände, wie etwa die Ämter oder Verbandsgemeinden¹⁶⁹⁾, die Landschaftsverbände¹⁷⁰⁾ und der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk¹⁷¹⁾ 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.

¹⁶⁹⁾ Vgl. dazu OVG Lüneburg, Urt. v. 20. 10. 1970 — V A 74/69 — DVBl. 1970, S. 801; *Becker*, Selbstverwaltung, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 113 (144); *Göb*, Verfassungsrecht, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 377; *Spörlein*, Samtgemeinde, 1965, S. 1; *Wiese*, Gemeindeverbandsebene, 1972, S. 72 m. d. Hinweis darauf, daß die Rechtseinrichtung Amt nicht zum Kernbereich der institutionellen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 78 Verf. NW gehört.

¹⁷⁰⁾ Vgl. dazu neben den Nachw. in Fnte. 140 (S. 93) auch *Conrady*, Provinzialverbände, 1975, S. 1 ff.; *Wiese*, Gemeindeverbandsebene, 1972, S. 71, 84 mit dem Hinweis darauf, daß die Landschaftsverbände in NW auch nach Art. 78 Verf. NW institutionell nicht geschützt sind; w. Nachw. bei *Stüer*, Verfassungsrechtliche Maßstäbe, 1978, S. 132 (Fnte. 338).

¹⁷¹⁾ 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. Ann. *Hoppe*, S. 110, sowie die weiteren Nachweise in Fnte. 144 (S. 95).

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-Bereich¹⁾ wirksam werden. Einerseits ist hier eine Neuordnung der kommunalen Gliederung vielfach besonders dringlich²⁾. Andererseits werden gerade für diesen Bereich völlig neuartige kommunalverfassungsrechtliche Organisations-

¹⁾ Vgl. dazu *Baldauf*, Gebietsreform 1971; *Bischoff*, Der Landkreis 1969, S. 13; *Boustedt*, Stadt, 1953, S. 142; *ders.*, Verhältnis, 1963, S. 707; *Frank*, Umlandkreis, 1971; *Gillessen*, Der Landkreis 1975, S. 117; *Kämmerer*, StUGB 1976, S. 345; *Knemeyer*, BayBgm. 1973, S. 406; Kommission für Fragen der kommunalen Verwaltungsreform Ba.-Wü., Teilgutachten B, 1970; *Lange*, Organisation der Region, 1968; *Laux*, Der Gemeinderat 1970, S. 64; *Mädig*, AfK Jg. 8 (1969), S. 1; *Mattenklodt*, KPBl. 1969, S. 10, 233; *Meyer-Schwickerath*, DVBl. 1969, S. 779; *Neuffer*, Die demokratische Gemeinde 1972, S. 539 u. 675; *Püttner*, Der Gemeinderat 1969, S. 92; *Rinck*, DVBl. 1969, S. 784; *Schnur*, Regionalkreise?, 1971, S. 1; *Schnur/Siedentopf*, Neugliederung, 1971, S. 1; *Stern/Püttner*, Grundfragen, 1969, S. 1; *Wagener*, FS Werner Weber, 1974, S. 957.

²⁾ Vgl. dazu insbesondere *Stadt-Umland-Gutachten Bayern*, 1974, S. 19; vgl. auch *Seele*, Materialien, Der Landkreis 1972, S. 80, 122, 163 u. 189.

modelle 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 ist³⁾.

1. Die Ursachen der Stadt-Umland-Problematik

Seit der industriellen Revolution im vorigen Jahrhundert ist ein zunehmender Verstädterungsprozeß⁴⁾ festzustellen, der sich sowohl in einer überproportionalen Zunahme der Bevölkerung in Ballungsräumen als auch in der geänderten Erwerbsstruktur⁵⁾ 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 zu⁶⁾.

³⁾ Vgl. neben den Nachweisen in Fn. 1 (S. 101) *Isbary*, Regionale Probleme der Raumordnung, 1963, S. 1; *Lücke*, KPBl. 1965, S. 582; *Scheuener*, Stellung und Aufgaben, 1967, S. 11; *Tiggemann*, Kommunale Neugliederung in NW, 1977, S. 41.

⁴⁾ Vgl. dazu und zum folgenden *Stadt-Umland-Gutachten Bayern*, 1974,

⁵⁾ Vgl. dazu *Storbeck*, Theorie, 1975, S. 19.

⁶⁾ Vgl. zum Begriff des Stadt-Umland-Verhältnisses *Boustedt*, Stadt, 1953, S. 142; Abgrenzungskriterien für das Stadt-Umland-Verhältnis sind aufgestellt in der Entscheidung VerfGH Rh.-Pf., Ur. v. 17. 4. 1969 — VGH 2/69 — AS 11, S. 73 (98); vgl. dazu auch *Tschira*, 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 Infrastruktur⁷⁾ sind einige der Ursachen für eine ständige Verdichtung der Stadt-Umland-Bereiche und die Bildung von Stadtregionen⁸⁾, die durch besonders intensive multifunktionale Verflechtungen⁹⁾ gekennzeichnet sind¹⁰⁾¹¹⁾). Nachbarschaftsprobleme¹²⁾ wachsen in die regionale Ebene und machen eine übergreifende Koordination erforderlich, die über die Landesgrenzen hinausgehen kann¹³⁾.

⁷⁾ Neuffer, Die demokratische Gemeinde 1972, S. 539.

⁸⁾ Vgl. zu Begriff und Aufgabe der Stadtregion in der empirischen Forschung Bousiedt, Stadtregion, 1953, S. 13; ders., DÖV 1963, S. 797; ders., Stadtregion, 1964, S. 34; Hillebrecht, Stadtregion, 1962, S. 29; Isbary, Grundfragen, 1968, S. 19 m. w. Nachw. in Fnte. 19 u. 20; Krebsbach, Planungsregion, 1967, S. 76; Ulrich Scheuner, Stellung und Aufgaben, 1967, S. 11 (12 m. w. Nachw. in Fnte. 4); Schnur/Siedentopf, Neugliederung, 1971, S. 20 m. Hinw. auf Isbary, Entwicklung, 1967, S. 252; Tiggemann, Stadtregion, 1972; Weber, Gutachten 45. DJT, 1964, S. 34 m. w. Nachw.

⁹⁾ Vgl. dazu Buchholz, Funktionale Verflechtung, 1973, S. 123.

¹⁰⁾ Vgl. zum Begriff der Region aus empirischer und verwaltungswissenschaftlicher Sicht Isbary, Grundfragen, 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; Lange, Organisation, 1968; Steinberg, Region, 1973, S. 12; Stern, Regionalkreis, 1971, S. 6; Wagener, DÖV 1976, S. 253 (263), der verschiedene Unterformen des Regionsbegriffes anführt: Planungsregionen, Computerregionen, Gebietseinheiten des Bundesraumordnungsprogramms, Verkehrsregionen, Arbeitsmarktregionen, Wirtschaftsregionen m. w. Nachw. in Fnte. 44—46.

¹¹⁾ Es werden monozentrische und polyzentrische Stadtregionen unterschieden, vgl. Schnur/Siedentopf, Neugliederung, 1971, S. 9 m. w. Nachw. in Fnte. 4 u. 5. Zur räumlichen Abgrenzung von Stadtregionen vgl. bes. auch Isbary, Zentrale Orte, 1965; Pernice, AfK Jg. 11 (1972), S. 330 (332); w. Nachw. bei Stüer, Verfassungsrechtliche Maßstäbe, 1978, S. 136 (Fnte. 350).

¹²⁾ Vgl. dazu Abrens, Verwaltungsregion, 1967, S. 123.

¹³⁾ Heuer/Knopf, 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 beschränkten¹⁴⁾ Erscheinungsformen eines zunehmenden Verstärkerprozesses¹⁵⁾ haben durch eine wachsende Konzentration zu einer Änderung des Zentrengefüges¹⁶⁾ geführt und dem Umland sogar den vielfach unberechtigten Vorwurf eines „Kostgängers der Kernstadt“ eingetragen¹⁷⁾.

Bei diesem Befund kommt den Begriffen „Raumordnung¹⁸⁾“ und „städtische Entwicklungsplanung¹⁹⁾“ 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-Randbereichen geführt hat²⁰⁾, die Notwendigkeit regionaler Abstimmung sogar noch vergrößert²¹⁾.

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

¹⁴⁾ *Honnacker*, FS Günther Küchenhoff, 1972, S. 501 (508) mit Hinweis auf Groß-London; *Weyl*, *StuGR* 1973, S. 272.

¹⁵⁾ Vgl. etwa die Beispiele bei *Klotz*, *DÖV* 1967, S. 184 (185); vgl. auch *Schäfers*, *StuGR* 1973, S. 192.

¹⁶⁾ Vgl. dazu insbesondere *Isbary*, *Zentrale Orte*, 1965; *Kluczka*, *Nordrhein-Westfalen*, 1970; vgl. bereits *Christaller*, *Zentrale Orte*, 1933;

¹⁷⁾ *Gillessen*, *Der Landkreis* 1974, S. 284.

¹⁸⁾ Vgl. dazu etwa *Halstenberg*, *Raumordnungsrecht*, 1970, Sp. 2510; *Müller*, *Raumplanung* 1970, Sp. 2542.

¹⁹⁾ Vgl. *Raumplanung — Entwicklungsplanung*, 1972 mit Beiträgen von *Niemeier*, S. 1; *Wagener*, S. 23; *Bielenberg*, S. 55; *Laux*, S. 83; *Schmidt-Aßmann*, S. 110; *Brenken*, S. 155.

²⁰⁾ Vgl. zu dieser Tendenzwende im Stadt-Umland-Verhältnis *Wagener*, *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, dem Trend von Bevölkerung und Arbeitsplätzen zum Rand des Umlandes sowie auf Faktoren, die eine Vermehrung des Verkehrs herbeiführen und eine Konzentration der Funktionsbereiche und damit ihre räumliche Trennung bewirken.

²¹⁾ *Wagener*, *Stadtverband Saarbrücken*, 1977, S. 14 (19).

eines regionalen Verkehrsnetzes²²⁾, Energieversorgung, Wasserwirtschaft, Beseitigung des Zivilisationsabfalls, Ausweisung und Gestaltung großräumiger Naturparke²³⁾.

Die *Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung* hat bereits im Jahre 1963 folgenden, auch heute noch im wesentlichen gültigen Katalog regionaler Aufgaben erarbeitet²⁴⁾:

Aufgaben aus dem *kommunalen Bereich*: Regionale Bodenvorratswirtschaft, Schulstrukturplanung, Krankenhausstrukturplanung, Entwicklung eines regionalen Raumordnungsplanes, Generalverkehrsplanung, Sicherung von Wassergewinnungsgebieten, 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, Verkehrswege und Forstwesen²⁵⁾.

Einen besonderen Schwerpunkt bildet die Regionalplanung²⁶⁾, die eine gebündelte Leitentscheidung für die Gesamtentwicklung der Region enthält.

²²⁾ Vgl. dazu den Nachw. bei *Stüer*, Verfassungsrechtliche Maßstäbe, 1978, S. 139 (Fn. 361).

²³⁾ Vgl. zu diesen regionalen Aufgaben *Afheld*, *StuGR* 1975, S. 205; vgl. ferner *Bischoff*, *DVBl.* 1968, S. 369 (372); *Götz*, *FS Werner Weber*, 1974, S. 979 (999); *Halstenberg*, *Verwaltungsregion*, 1967, S. 35 (36 f.); *ders.*, *Verwaltungsregion*, 1967, S. 125; *Honnacker*, *FS Günther Küchenhoff*, Bd. 2, 1972, S. 501; *Isbary*, *Grundfragen*, 1968, S. 14 u. 15; *Mädling*, *Verwaltungsregion*, 1967, S. 80; *Müller*, *Kommunale Neuordnung*, 1968, S. 23; *Neuffer*, *Verwaltungsregion* 1967, S. 95 (97); *ders.*, *Die demokratische Gemeinde* 1972, S. 675; *Scheuner*, *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.

²⁴⁾ *Zwischengemeindliche Zusammenarbeit*, Teil I, 1963, S. 105 (Auszug der besonders wichtigen regionalen Aufgaben).

²⁵⁾ Vgl. auch *Halstenberg*, *Die Verwaltungsregion*, 1967, S. 35 (36).

²⁶⁾ Vgl. dazu *Baldauf*, *Kommunale Gebietsreform*, 1971, S. 26; *Ernst*, *Aufgaben und Möglichkeiten*, 1971, S. 53; *ders.*, in: *Ernst/Hoppe*, *OffBauBoR*, Rdn. 70, 97, 81, 99; *Schnur/Siedentopf*, *Neugliederung*, 1971, S. 19 mit Hinweis auf *Albers*, *Regionalplanung*, 1966, S. 32; *Weber*, *Gutachten* 45. DJT, 1964, S. 27 m. w. Nachw. in *Fn. 21*; *Weyl*, *StuGR* 1963, S. 272; *Wortmann*, *Aufgaben*, 1964, S. 23.

Neben der strukturellen regionalen Entwicklungsplanung sollen auch Durchführungsaufgaben auf die regionale Ebene verlagert werden²⁷⁾, um Planung, Finanzierung, Realisierung und Kontrolle in einer Hand zusammenzufassen. Die „Planungsregion²⁸⁾“ wird damit zur „Verwaltungsregion²⁹⁾“, für die folgende Aufgaben in Betracht kommen³⁰⁾:

- 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 Gesamttraum einheitlich wahrgenommen werden. Anderenfalls bestehe die Gefahr, daß der Staat diese Sachbereiche an sich ziehe³¹⁾.

²⁷⁾ So *Halstenberg*, Der Landkreis 1963, S. 173; vgl. ferner *dens.*, Verwaltungsregion, 1967, S. 35 (38); *Neuffer*, Die demokratische Gemeinde 1972, S. 657 (676); *Scheuner*, Verwaltungsregion, 1967, S. 11 (16); *Wagener*, Der Landkreis 1977, S. 13 (19); *Weber*, Der Gemeinderat 1965, S. 242 (248); *dens.*, Probleme, 1969, S. 20; *Wagener*, Die Verwaltung Bd. 9 (1976), S. 39 (46).

²⁸⁾ Vgl. dazu die Literaturzusammenstellung von *Gröttrup*, Verwaltungsregion, S. 135; *Wagener*, Der Landkreis 1977, S. 13 (20).

²⁹⁾ Vgl. dazu die Beiträge in: Die Verwaltungsregion. Aufgaben und Verfassung einer neuen Verwaltungseinheit, 1967, S. 1 ff.

³⁰⁾ *Halstenberg*, Verwaltungsregion, 1967, S. 35 (40); vgl. auch *Wagener*, ebenda, S. 73.

³¹⁾ So etwa *Halstenberg*, Verwaltungsregion, 1967, S. 126; vgl. auch *Mayer*, 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 nannte³²⁾ und damit dem Prinzip der Deckungsgleichheit von Planungs- und Verwaltungsraum³³⁾ 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 worden³⁴⁾³⁵⁾.

1. Grundmodelle der Stadt-Umland-Verwaltung

Mit *Frido Wagener*³⁶⁾ könnte zwei extreme Formen der Stadt-Umland-Verwaltung unterschieden werden:

³²⁾ DOV 1963, S. 785 (787); *ders.*, Gutachten 45. DJT, 1964, S. 52, 54; *ders.*, Der Gemeinderat 1965, S. 242; w. Nachw. bei *Stüer*, Verfassungsrechtliche Maßstäbe, 1978, S. 142 (Fn. 371).

³³⁾ *Wagener*, FS Werner Weber, 1974, S. 957; *Schulz-Gadow*, Elemente, 1975, S. 122.

³⁴⁾ Vgl. dazu neben den Nachw. in Fn. 1 (S. 101); *Blümel*, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171 (181 m. w. Nachw. in Fn. 42 f.); *Borchmann/Vesper*, Reformprobleme, 1976, S. 129, 155, 175; *Evers*, DVBl. 1969, S. 765 (766); *Galette*, AfK Jg. 8 (1969), S. 327; *Gehring*, NSDStT 1975, S. 49 (54, 57, 66); *Pappermann*, JuS 1973, S. 689 (692); *ders.*, Die demokratische Gemeinde 1974, S. 27 (28); *Rothe*, DVBl. 1975, S. 529; *Schimanke*, AfK Jg. 16 (1977), S. 211; *Schröder*, Verwaltungsrundschau 1977, S. 294; *Seele*, Der Landkreis 1976, S. 369 (375); *Stern/Püttner*, Grundfragen, 1969, S. 13; *Wagener*, FS Werner Weber, 1974, S. 957 (960); *ders.*, Stadtverband Saarbrücken, 1977, S. 14. Zu den rechtlichen Voraussetzungen und Schranken eines Zwangszusammenschlusses von Gemeinden und Kreisen zu höherstufigen Kommunalverbänden vgl. *Schröder*, Die Verwaltung Bd. 12 (1979), S. 1 (19).

³⁵⁾ Einen Überblick über die verschiedenen Stadt-Umland-Regelungen in den Bundesländern geben *Pagenkopf*, Kommunalrecht Bd. 1, 1975, S. 144, 205, 258, 315; *Schleberger/Wiese*, Gemeindeverfassungen, 1975, S. V u. XVI, 54, 298, 355, 375, 529 m. w. Nachw.; *Schleberger/Fuhrmann/Wiese*, Die Stadt und ihr Umland, 1975, S. 103; *Schröder*, Die Verwaltung Bd. 12 (1979), S. 1 ff.; *von Unruh*, Gemeinderecht, 1976, S. 82 (137); *Wagener*, FS Werner Weber, 1974, S. 957; *Bachof*, Verwaltungsrecht II, 1976, § 75 I g 3, § 85 III b 2, § 86 I a 3, § 89 XII (S. 70, 192, 196, 268).

- 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,
- Ortschaftsrattyp³⁷⁾.

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 BBauC sowie privatrechtliche Zusammenschlüsse und Zusammenarbeiten³⁸⁾.

Auch Verbandsgemeinden³⁹⁾, Verwaltungsgemeinschaften⁴⁰⁾, Gemeinde-

³⁶⁾ FS Werner Weber, 1974, S. 957 (960); *ders.*, Stadtverband Saarbrücken, 1977, S. 16 (22); ihm folgend *Pappermann*, JuS 1973, S. 689 (692); *ders.*, Die demokratische Gemeinde 1974, S. 27 (28).

³⁷⁾ Vgl. zu den Einzelheiten *Wagner*, FS Werner Weber, 1974, S. 957 (961); vgl. auch *Schröder*, Die Verwaltung Bd. 12 (1979), S. 1 (4 ff.).

³⁸⁾ Vgl. zu diesen Rechtsformen interkommunaler Aufgabenerfüllung von *Mutius*, JuS 1978, S. 28 m. w. Nachw.

³⁹⁾ Vgl. dazu etwa *Klüber*, Regionalstadt, 1969, S. 203; *Koch*, Großgemeinde, S. 1; *Salzmann*, Verbandsgemeindeordnung, 1969; *Schimanke*, Anm. zu StGH Ba.-Wü., DOV 1976, S. 603, der auf die Möglichkeiten der Konfliktverarbeitung durch Verwaltungsverbandslösungen hinweist; vgl. zu weiteren Vorteilen der Verbandslösung *Baldauf*, Kommunale Gebietsreform, 1971, S. 47, 92.

⁴⁰⁾ *Broering*, Verwaltungsgemeinschaft, 1973; *Gallwas*, BayVBl. 1973, S. 393; Entschließung des Arbeitskreises 2 des Bayerischen Gemeindetags,

verbände⁴¹⁾, singuläre Zweckverbände und Mehrzweckverbände⁴²⁾, Planungsgemeinschaften⁴³⁾ sowie andere Formen interkommunaler Zusammenarbeit⁴⁴⁾ 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)⁴⁵⁾ 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)⁴⁶⁾, das Gesetz zum Abschluß der Neuordnung der Gemeinden (Besonderes Gemeindereform-Gesetz)⁴⁷⁾ und das Vierte

Bayerischer Gemeindetag 1975, S. 97; *Knemeyer*, BayBgm. 1975, S. 37 (38); *Süß*, Verwaltungsgemeinschaft, 1979, S. 39.

⁴¹⁾ *Lücke*, KPBl. 1965, S. 582; *Naunin*, Verfassungsrecht, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 470.

⁴²⁾ Vgl. dazu *Hoppe*, Gebietskörperschaft, 1958, S. 34; *Meyer-Schwickerath*, DVBl. 1969, S. 779 (781, 782); *Seele*, 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.

⁴³⁾ Vgl. die Übersichten über die bestehenden Planungsgemeinschaften bei *Halstenberg*, Der Städtetag 1960, S. 625; *Müller-Ibold*, Der Städtetag 1966, S. 13; *Scheuner*, Verwaltungsregion, 1967, S. 11 (17 m. w. Nachw.).

⁴⁴⁾ Vgl. dazu etwa *Seele*, Der Landkreis 1976, S. 369 (376); *Stadt-Umland-Gutachten Bayern*, 1974, S. 39; *Stern/Püttner*, Grundfragen, 1969, S. 13; *Weber*, Gutachten 45. DJT, 1964, S. 16: „Sie ist dort gegeben, wo sich Gemeinden (Samtgemeinden) und Landkreise (nur selten auch Kommunalverbände höherer Ordnung) mit ihressgleichen zu einer gemeinsamen Aufgabenerfüllung verbinden, ohne daß sich dabei ihr kommunalkörperschaftlicher Status verändert“; *ders.*, Probleme, 1969, S. 14.

⁴⁵⁾ Erstes Gesetz zur Verwaltungsreform (Kreisreformgesetz) v. 26. 7. 1971 (GesBl. S. 314); Zweites Gesetz zur Verwaltungsreform (Regionalverbandsgesetz) v. 26. 7. 1971 (GesBl. S. 336).

⁴⁶⁾ Vom 9. 7. 1974 (GesBl. S. 237).

⁴⁷⁾ Vom 9. 7. 1974 (GesBl. S. 248).

Gesetz zur Verwaltungsreform (Nachbarschaftsverbands-Gesetz)⁴⁸⁾ 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-Kompetenz⁴⁹⁾. Für die Regionalplanung sind in Badeu-Württemberg auch weiter die zwölf Regionalverbände⁵⁰⁾ zuständig, so daß — insbesondere im Raum Stuttgart — zwei Planungsverbände — Nachbarschaftsverband und Regionalverband — nebeneinander bestehen.

Städte mit mehr als 100 000 Einwohnern haben die Möglichkeit, ihr Stadtgebiet in Bezirke mit Bezirksverwaltungen und Bezirksbeiräten zu untergliedern. Von dieser Möglichkeit hat man aber nur sehr zurückhaltend Gebrauch gemacht. Im Grunde haben nur drei Städte in größerem Umfang Erfahrungen: Stuttgart, Mannheim und Karlsruhe⁵¹⁾.

Für den eng verflochtenen *Raum Stuttgart* hat eine Gutachter-Kommission inzwischen in einem Arbeitsbericht Vorschläge zur Verbesserung der Stadt-Umland-Situation erarbeitet⁵²⁾, die sich u. a. auf eine gemeinsame Flächennutzungsplanung für den gesamten Stadt-Umland-

⁴⁸⁾ Vom 9. 7. 1974 (GesBl. S. 261).

⁴⁹⁾ Vgl. zu den Nachbarschaftsverbänden *Gehring*, NSDStT H. 31, 1975, S. 49 (63); *Schröder*, Verwaltungsrundschau 1977, S. 294 (297); *Seele*, Der Landkreis 1976, S. 369 (375); vgl. besonders auch das *Stadt-Umland-Gutachten Bayern*, 1974, S. 39; *Wagener*, Stadtverband Saarbrücken, 1977, S. 16 (21); vgl. ferner *Schleberger/Fuhrmann/Wiese*, Die Stadt und ihr Umland, 1975, S. 103.

⁵⁰⁾ Vgl. zu den Regionalverbänden und deren Aufgaben *Bulling*, DÖV 1975, S. 329 (336); *Hahn/Brandel*, AfK Jg. 13 (1974), S. 1 (14); *Küstering*, Die demokratische Gemeinde 1971, S. 101 (104).

⁵¹⁾ *Brandel*, DÖV 1979, S. 437.

⁵²⁾ *Stadt-Umland-Kommission Stuttgart*, Bericht zur Stadt-Umland-Frage im Raum Stuttgart, 1977; vgl. zu den Einzelheiten *Weyl*, DÖV 1977, S. 628.

Bereich sowie auf Alternativ-Vorschläge zur Neuordnung des kommunalen Personennahverkehr beziehen⁵³).

3. Bayern

Nach den Vorstellungen der Sachverständigen-Kommission für Bayern 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 Verbandsvorsitzende⁵⁴).

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 Neugliederungsgesetz wurde die *Gemeinde- und Kreisreform* weitgehend abgeschlossen⁵⁵), wobei die Bildung der „Kunststadt“ Lahn

⁵³) 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. Diese Alternativen werden jedoch verworfen, vgl. *Weyl*, *DOV* 1977, S. 628 (630).

⁵⁴) Vgl. dazu insgesamt *Stadt-Umland-Gutachten Bayern*, 1974. Weitere Einzelheiten ergeben sich aus dem Entwurf eines Stadt-Umland-Verbandsgesetzes, das als Anlage 1 dem *Stadt-Umland-Gutachten Bayern* beigelegt ist, S. 239. Zu einer kritischen Bewertung der Lösungsvorschläge des Stadt-Umland-Gutachtens vgl. *Schröder*, *Die Verwaltung* Bd. 12 (1979), S. 1 (9). Vgl. ferner zu regionalen Lösungen in Bayern *Gehring*, *NSDStT* H. 31, 1975, S. 49 (64); *Knemeyer*, *Stadt-Umlandplanung*, 1975, S. 1 ff.; *von Koch*, *Der Landkreis* 1972, S. 75 (79); *Seele*, *Der Landkreis* 1976, S. 369 (375); *Wagener*, *Stadtverband Saarbrücken*, S. 16 (21); vgl. zu weiteren Modellen *Honnacker*, *FS Günther Küchenhoff*, 1972, S. 501. Die bisher in Bayern durchgeführten Gebietsreformen im Stadt-Umland-Bereich haben die Billigung der Gerichte gefunden, vgl. etwa den Regensburg-Beschluß *BayVGH*, B. v. 5. 7. 1977 — 28 V 76 — *BayVBl.* 1978, S. 271 ff.; dazu *Erlenkämper*, *Der Städte-tag* 1978, S. 341 (343); *Schröder*, *Die Verwaltung* Bd. 12 (1979), S. 1 (2).

⁵⁵) 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 Gelnhausen, Hanau und Schlüchtern und

besonders heftig diskutiert wurde⁵⁶⁾, was schließlich zu ihrer Wiederauflösung führte.

Zur Lösung des Stadt-Umland-Problems im Verdichtungsraum Rhein-Main wurde mit Wirkung vom 1. Januar 1975 durch Gesetz⁵⁷⁾ ein „Umlandverband Frankfurt“⁵⁸⁾ 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 strukturier-

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). Zu Aufgaben und Finanzausstattung des Oberzentrums Kassel und seines Umlandes vgl. *Eichel/Hasenritter*, Der Städtetag 1979, S. 335, s. dort auch zum Zweckverband Raum Kassel.

⁵⁶⁾ Vgl. Gesetz zur Neugliederung des Dillkreises, 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 *Wagner*, Der Landkreis 1977, S. 434 (436); vgl. ferner *Blümel*, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171 (179 m. w. Nachw. in Fnte. 36).

⁵⁷⁾ Vgl. Gesetz über den Umlandverband vom 11. 9. 1974 (GVBl. I S. 427).

⁵⁸⁾ Vgl. dazu *Bordmann*, AfK Bd. 17 (1977), S. 23 (24, 29, 31, 36); *Fromm*, DVBl. 1977, S. 271; *Gehring*, NSDStT, H. 31, 1975 S. 49 (61); *Hinkel*, DVBl. 1974, S. 496 (500, 501 m. w. Nachw. in Fnte. 42); *Möller*, Der Städtetag 1971, S. 317 (318); *Muntzke/Foerstemann*, Umlandverband Frankfurt, 1974; *Rothe*, DVBl. 1975, S. 529 (532 m. w. Nachw.); *Schröder*, Verwaltungsrundschau 1977, S. 294 (297); *Seele*, Der Landkreis 1976, S. 369 (375); *Stadt-Umland-Gutachten Bayern*, 1974, S. 41; *Schäfer*, Umlandverband, 1979, S. 1 ff.; *Wagner*, FS Werner Weber 1974, S. 957 (959); *ders.*, Stadtverband Saarbrücken, S. 16 (20). Zu einem Vergleich zwischen dem Umlandverband Frankfurt, dem Großraum Hannover und dem Stadtverband Saarbrücken vgl. *Schröder*, Die Verwaltung Bd. 12 (1979), S. 1 (12 ff.).

ten Verdichtungsgebietes Rhein-Main. Der Verband soll die geordnete Entwicklung des Verbandsgebietes koordinieren und fördern. Ihm ist die volle Kompetenz für die Flächennutzungsplanung⁵⁹⁾, 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 gewählte⁶⁰⁾ Verbandstag, der Verbandsausschuß und die Gemeindegemeinschaft⁶¹⁾.

5. Niedersachsen

Durch das *Göttingen-Gesetz*⁶²⁾ 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 erhalten⁶³⁾.

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 errichtet⁶⁴⁾.

⁵⁹⁾ Vgl. dazu insbesondere *Fromm*, DVBl. 1977, S. 271 (275); *Hinkel*, DVBl. 1974, S. 496 (501); *Unger*, Möglichkeiten und Erfahrungen, 1977, S. 32 (36).

⁶⁰⁾ Vgl. dazu *Deutscher Städtetag*, Der Städtetag 1974, S. 666; *Schäfer*, Umlandverband, 1979, S. 69 ff. *Wagener*, Stadtverband Saarbrücken, S. 16 (20).

⁶¹⁾ Vgl. zu Struktur und Aufgaben des Umlandverbandes Frankfurt das *Stadt-Umland-Gutachten Bayern*, 1974, S. 41 sowie *Schäfer*, Umlandverband, 1979.

⁶²⁾ Vgl. Gesetz über die Neugliederung des Landkreises und der Stadt Göttingen (*Göttingen-Gesetz*) v. 1. 7. 1964 (GVBl. S. 134).

⁶³⁾ 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.

⁶⁴⁾ 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 Bau- und Bauaustauschgelände zu sichern. Organe waren die Verbandsversammlung, der Verbandsvorstand und der 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, he-schränkte sich die Zahl der von ihr zu entsendenden Mitglieder auf 40 % der Gesamtzahl der Mitglieder der Verbandsversammlung⁶⁵).

Im Rahmen der Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen wurde Anfang 1974 auch eine Neuregelung der Verwaltungs- und Gebietsstruktur der Region Hannover durchgeführt⁶⁶). Der Verbands-

⁶⁵) Vgl. *Stadt-Umland-Gutachten Bayern*, 1974, S. 42; vgl. zum VGH 1962 ferner *Abrens*, Kommunalwirtschaft 1966, S. 209; *ders.*, Die Verwaltungsregion, 1967, S. 41; *Baldauf*, Gebietsreform 1971, S. 92, 129; *Bischoff*, DVBl. 1968, S. 369 (372); *Evers*, Der Städtebund 1970, S. 230 (233); *Freundenberg*, Mittelbare und unmittelbare Wahl, 1970, S. 138; *Gehring*, NSDStT H. 31, 1975, S. 49 (58); *Hesse*, Verwaltungsregion, 1967, S. 91; *Isbary*, Grundfragen, 1968, S. 11, 16, 41, 52; *Klotz*, DÖV 1967, S. 184 (185 m. w. Nachw. in Fnte. 4 a); *Loschelder*, DÖV 1962, S. 531; *Neuffer*, DÖV 1963, S. 823; *ders.*, Die demokratische Gemeinde 1972, S. 675 (677); *Nowortne*, DÖV 1963, S. 819 (820); *Pernice*, AfK Jg. 11 (1972), S. 330 (335); *Scheunert*, Verwaltungsregion, 1967, S. 11 (24); *Stern*, Regionalkreis, 1971, S. 40; *Stern/Püttner*, Grundfragen, 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; *Weber*, Gutachten 45. DJT, 1964, S. 11 m. w. Nachw. in Fnte. 8; *Ziegler*, Neues Archiv für Niedersachsen, 1967, S. 292; *ders.*, Kommunalwirtschaft 1968, S. 203; *ders.*, Verband Großraum Hannover, 1970, Sp. 3528 m. w. Nachw. Zu einem Vergleich von Großraum Hannover, Umlandverband Frankfurt und Stadtverband Saarbrücken vgl. *Schröder*, Die Verwaltung Bd. 12 (1979), S. 1 (12 ff.).

⁶⁶) Gesetz über die kommunale Neugliederung im Raum Hannover v. 11. 2. 1974 (GVBl. S. 57).

bereich wurde erweitert, zu zwanzig Großgemeinden zusammengefaßt und die Stadt Hannover durch Eingemeindung 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 Abfallbeseitigung⁶⁷⁾ 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 gewählt⁶⁸⁾.

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 worden⁶⁹⁾. Der Verband wurde jedoch mit

⁶⁷⁾ Vgl. dazu insbesondere Götz, Rechtsgutachten Abfallbeseitigung, 1977.

⁶⁸⁾ Vgl. zu diesem zweiten Verbandsmodell Adrian, DÖV 1978, S. 245; Gehring, NSDStT H. 31, S. 49 (59); Poeschel, DÖV 1977, S. 231 (238, 240); Schröder, Verwaltungsrundschau 1977, S. 294 (297); ders., Die Verwaltung Bd. 12 (1979), S. 1 (14); Seele, Der Landkreis 1976, S. 369; Stadt-Umland-Gutachten Bayern, 1974, S. 43; Wagener, Stadtverband Saarbrücken, 1977, S. 16 (20); Weber, Rechtsgutachten GrRG-H, 1973, S. 8; Weyl, AfK Jg. 16 (1977), S. 178.

⁶⁹⁾ Gesetz über die Einrichtung eines Verbandes Großraum Braunschweig (GrRG-B) v. 16. 10. 1973 (GVBl. S. 363); vgl. zu Aufgaben und Struktur des Verbandes Großraum Braunschweig Poeschel, DÖV 1977, S. 231 m. w. Nachw. Zur Auflösung des Verbandes Großraum Braunschweig vgl. das Gesetz v. 26. 5. 1978 (GVBl. S. 420), die Gesetzesvorlage Nr. 3328 LT-Drucks. 8/3328 und die Beratungen in der 85. Plenarsitzung des LT Nds. v. 21. 2. 1978, 8. WP., 35. Tagungsabschnitt sowie in der

Wirkung vom 31. 12. 1978 wieder aufgelöst. Auch der Raum Hannover wird von der Landesregierung mit dem Ziel der Auflösung einer kommunalen Ebene überprüft. Ein Gesetzentwurf des Innenministers, den die Nds. Landesregierung gebilligt hat, liegt dazu bereits vor.

6. Nordrhein-Westfalen

Durch das *Erste Siegen-Gesetz*⁷⁰⁾ 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 vollzogen⁷¹⁾. Das Stadt-Umland-Problem

92. Plenarsitzung v. 10. 5. 1978, 8. WP., 37. Tagungsabschnitt. Die Befürworter der Auflösung des Verbandes sehen darin eine Vereinfachung der Verwaltungsaufgaben, eine Stärkung der kommunalpolitischen Verantwortung der Kreise und Gemeinden sowie eine „sympathische Trendwende“, der man unter dem Blickwinkel der kommunalen Selbstverwaltung zustimmen werde, so die Gesetzesvorlage (Begr. S. 7) und der damalige Innenminister *Groß* (F.D.P.) in der 85. Plenarsitzung des LT Nds. sowie *Schröder*, Die Verwaltung Bd. 12 (1979) S. 1 (23). Die Gegner der Auflösung beklagen mit Recht den Wegfall einer regionalen Selbstverwaltungsebene und sehen die optimale Erledigung der grenzübergreifenden regionalen Aufgaben im eng verflochtenen Stadt-Umland-Raum gefährdet. Auch könne der schnelle gesetzgeberische Sinneswandel, der in der Auflösung des erst vor wenigen Jahren nach dem Vorbild des Verbandes Großraum Hannover gegründeten Verbandes zum Ausdruck komme, dazu führen, daß das Vertrauen der Bürger und der betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften in die Kontinuität staatlicher Verantwortung leide.

⁷⁰⁾ Gesetz zur Neugliederung des Landkreises Siegen v. 26. 4. 1966 (GV S. 217).

⁷¹⁾ 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 Kreises des Neugliederungsraumes Mönchengladbach/Düsseldorf/Wuppertal v. 10. 9. 1974 (GV S. 890); Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliede-

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 vorschlug⁷²⁾.

Das Modell des Städteverbandes beruhte auf einer Kombination von Territorialreform und Funktionalreform⁷³⁾, 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) konzipiert⁷⁴⁾.

rungsraumes 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).

⁷²⁾ Vgl. Innenminister Nordrhein-Westfalen, Vorschlag Ruhrgebiet v. 25. 9. 1972, S. 295; Die Problematik der „Städteverbände“, Eildienst LKT NW 1971, S. 289; Entschließung des Deutschen Landkreistages, Der Landkreis 1974, S. 330; Schmidt-Aßmann, DOV 1973, S. 109 m. w. Nachw. in Fnte. 3; Wagener, FS Werner Weber, 1974, S. 957 (965 m. w. Nachw.).

⁷³⁾ So ausdrücklich der Vorschlag des Innenministers zur Neugliederung des Ruhrgebiets, S. 297.

⁷⁴⁾ Vgl. zu einer Bewertung dieses Modells Schmidt-Aßmann, DOV 1973, S. 109; zu weiteren Vorstellungen zur Regelung der Stadt-Umland-Bereiche in NW, insbesondere zu dem von der CDU-Landtagsfraktion vorgeschlagenen Bezirksverband, der die Aufgabe der Regierungspräsidien

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, hinzuwirken⁷⁵⁾.

8. Saarland

Zur Regelung des Stadt-Umland-Bereichs im Saarland ist der *Stadtverband Saarbrücken* gebildet worden, der — ursprünglich als Durchgangsstadium zu einer Regionalstadt-Lösung konzipiert — sowohl Elemente der Gebietsreform als auch der Funktionalreform enthält⁷⁶⁾.

9. Schleswig-Holstein

Für Hamburg und das schleswig-holsteinische Umland besteht seit 1955 der gemeinsame Planungsrat Hamburg/Schleswig-Holstein, dessen

ten, 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 sollten, 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.

⁷⁵⁾ 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 *Debe*, SKV 1972, S. 314; *Seele*, Der Landkreis 1976, S. 369 (375); *Stadt-Umland-Gutachten Bayern*, 1974, S. 46; vgl. zu den Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz *Unger*, Stadtverband Saarbrücken, 1977, S. 32 (36). In den Jahren 1976 und 1977 sind drei Nachbarschaftsbereiche gebildet worden, vgl. Verordnungen v. 11. 3. 1976 betr. Nachbarschaftsbereich Zweibrücken; v. 31. 7. 1976 betr. Nachbarschaftsbereich Mainz; v. 18. 2. 1977 betr. Nachbarschaftsbereich Neuenahr/Ahrweiler.

⁷⁶⁾ Das Modell des Stadtverbandes Saarbrücken wurde bereits oben (S. 26—28) dargestellt, w. Nachw. s. dort in Fntn. 84—87.

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 worden⁷⁷⁾.

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 Verbandsmodelle⁷⁸⁾.

Zu den *gebietskörperschaftlichen Modellen* gehört der Stadt-Landkreis⁷⁹⁾, der erweiterte Stadtkreis⁸⁰⁾, der Industriekreis⁸¹⁾, die Stadt-

⁷⁷⁾ Vgl. zu den Einzelheiten *Stadt-Umland-Gutachten Bayern*, 1974, S. 49 m. Hinw. 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. Seit 1974 bestehen in Schl.-H. Nachbarschaftsausschüsse (§§ 20 ff. des Gesetzes über die kommunale Zusammenarbeit), die im wesentlichen der rheinland-pfälzischen Lösung entsprechen, vgl. *Evers*, Regionalplanung, 1976, S. 80 ff.; *Schröder*, Die Verwaltung Bd. 12 (1979), S. 1 (7 f.).

⁷⁸⁾ Eine Übersicht der Lösungsmodelle für den Stadt-Umland-Bereich enthält das *Stadt-Umland-Gutachten Bayern* 1974, S. 50; vgl. ferner *Wagener*, FS Werner Weber 1974, S. 957 (962); vgl. auch VerfGH Rh.-Pf., Urt. v. 17. 4. 1969 — VGH 2/69 — AS 11, S. 73; *Lange*, Organisation der Region, 1968; *Neuffer*, Die demokratische Gemeinde 1972, S. 675 (676); *Rothe*, DVBl. 1969, S. 784 (786).

⁷⁹⁾ Entwickelt von *Strölin*, Raumprobleme im Bereich der Großstadt, zitiert nach *Weber*, Gutachten 45. DJT, 1964, S. 35 u. *Rothe*, 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 *Frank*, Umlandkreis, 1971; *Klüber*, Zweckverbände, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 541 (573); *Weyl*, DÖV 1977, S. 628.

⁸⁰⁾ Vgl. § 15 des Musterentwurfs einer Deutschen Gemeindeordnung v. 1947; das Modell ist von *Strölin* (Fn. 79) 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. *Klüber*, Zweckverbände, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 541 (573); *Püttner*, Der Gemeinderat 1969, S. 92, der auf verfassungsrechtliche Pro-

union⁸²⁾ sowie Regionalstadt, Regionalkreis und Verwaltungsregion⁸³⁾,

bleme hinweist; *Rothe*, DVBl. 1969, S. 784 (786); *Salzwedel*, Raum und Siedlung 1968, H. 3, S. 66; *Weber*, Gutachten 45. DJT, 1964, S. 35.

⁸¹⁾ *Klüber*, DÖV 1953, S. 117; *ders.*, 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 *Klüber*, Zweckverbände, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 541 (573); *Klüber*, Kommunalwirtschaft 1969, S. 203; *Püttner*, Der Gemeinderat 1969, S. 92; *Rothe*, DVBl. 1969, S. 784 (786).

⁸²⁾ *Krebsbach*, Kommunale Verfassung, 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 *Rothe* DVBl. 1969, S. 784 (786); *Wagener*, FS Werner Weber, 1974, S. 957 (962).

⁸³⁾ 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 *Debe*, 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; *Götz*, FS Werner Weber, 1974, S. 979 (997); *Gutknecht*, DÖV 1966, S. 172; *von der Heide*, DÖV 1966, S. 774 (775); *Honnacker*, FS Günther Küchenhoff, 1972, S. 501 (508); *Krebsbach*, Planungsregion, 1967, S. 76; *Rasch*, DVBl. 1968, S. 832; *Schröder*, Verwaltungsgrundschau 1977, S. 294 (295 m. w. Nachw. in Fnte. 23); *Stern*, DÖV 1968, S. 853 (858 m. w. Nachw. in Fnte. 65); *ders.*, Der Kreis, Bd. 1, 1972, S. 156 m. w. Nachw. in Fnte. 2; *Gröttrup*, Verwaltungsregion, 1967, S. 135; *Wagener*, Verwaltungsregion, 1967, S. 73; *ders.*, Der Landkreis 1977, S. 13 (20).

während der Gemeindegewirtschaftsverband⁸⁴⁾, der kommunale Nachbarschaftsverband⁸⁵⁾ und der Regionalverband⁸⁶⁾ 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:

⁸⁴⁾ *Hettlage*, „Stadt und Umland“, 1963, S. 122; vgl. auch *Weber*, Gutachten 45. DJT, 1964, S. 38. *Hettlage* denkt an einen Gemeindeverband als überörtlicher Träger landesplanerischer und wirtschaftlicher Aufgaben. Der Verband soll zwar nicht den allseitigen Wirkungsbereich 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.

⁸⁵⁾ *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 hinausgeht und „gebietsbezogen“ ist. Vgl. dazu ferner *Klüber*, Kommunalwirtschaft 1969, S. 203; *Möller*, Der Städtertag 1971, S. 317 (318); *Rothe*, DVBl. 1969, S. 784 (786); *Scheuner*, Verwaltungsregion, 1967, S. 11 (13 m. w. Nachw. in Fnten. 6—9); *Weber*, Gutachten 45. DJT, 1964, S. 39; vgl. zum stadtreionalen Nachbarschaftsverband mit ausführlicher Erläuterung *Weber*, Der Gemeinderat 1965, S. 242 (248), der unter dem stadtreionalen 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.

⁸⁶⁾ *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 *Baldauf*, Neugliederung, 1971, S. 108; *Frendenberg*, Mittelbare und unmittelbare Wahl, 1970, S. 200; *Frick*, Die Verwaltungspraxis 1970, S. 241 (245); *Götz*, FS Werner Weber, 1974, S. 979 (986 m. w. Nachw.); *Poeschel*, DÖV 1977, S. 231 (239), der sich kritisch mit der Position von Werner Weber auseinandersetzt; *Scheuner*, Verwaltungsregion, 1967, S. 11 (17), der den kommunalen Regionalverband als „multifunktionalen Mehrzweck-Gemeindeverband“ bezeichnet; *Wagner*, DÖV 1976, S. 253 (263), mit dem Vorschlag, in der Bezirksebene neben den Regierungsbezirken überall deckungsgleiche kommunale Regionalverbände (Landschaftsverbände) einzurichten.

1. Regionalstadt

Das besonders für die Verdichtungsräume Hannover⁸⁷⁾, Frankfurt⁸⁸⁾, Saarbrücken⁸⁹⁾ und Stuttgart⁹⁰⁾ 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 Gesamttraums 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 Zen-

⁸⁷⁾ *Landeshauptstadt Hannover, Regionalstadt Hannover, 1968; Arbeitskreis der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands aus dem Großraum Hannover, Die Region Hannover, 1971, S. 4; vgl. Leibholz/Lincke, Regionalstadt, 1974, S. 8; Stern/Püttner, Grundfragen, 1969, S. 28; Weber, Rechtsgutachten GrRG-H, 1973, S. 13.*

⁸⁸⁾ *Möller, 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.*

⁸⁹⁾ *VerfGH Saarl., Urt. v. 18. 12. 1974 — Lv 7/74 — (Stadtverband Saarbrücken), abgedruckt bei Knemeyer, AfK Jg. 15 (1976), S. 85 (102); Wagener, Stadtverband Saarbrücken, 1977, S. 16 (27 f.).*

⁹⁰⁾ *Weyl, DÖV 1977, S. 628.*

tralebene vorbereitet. Die Beschlußfassung über Bebauungspläne und Umlegungspläne wird jedoch auf die Bezirksvertretung delegiert⁹¹⁾.

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 verlieren⁹²⁾. Besondere Aufgabe des Regionalkreises ist es, „durch einheitliche Planung, gezielte Entwicklungsmaßnahmen und Abstimmung aller Interessen sein Gebiet sinnvoll zu gestalten“⁹³⁾.

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 gere-

⁹¹⁾ Vgl. zu weiteren Einzelheiten des Regionalstadtmodells neben den Nachweisen in Fnren. 87—90 (S. 122); *Deutscher Landkreistag*, Der Landkreis 1974, S. 330 (333); *Evers*, DVBl. 1969, S. 765; *Lange*, Der Städtetag 1972, S. 475; *Lerche*, DUV 1969, S. 46 (55); *Püttner*, 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.*, FS Lothar Voit, 1976, S. 115 (120); *ders.*, Der Landkreis 1976, S. 281 (283 m. w. Nachw. in Fnre. 22); *Rothe*, DVBl. 1969, S. 786 (786); *Seele*, Der Landkreis 1974, S. 238; *Wagner*, FS Werner Weber, 1974, S. 957 (973); *Weber*, Eildienst LKT NW 1968, S. 346 (347).

⁹²⁾ Vgl. *Landkreis Hannover*, Studie, 1968; *Bischoff*, Der Landkreis 1969, S. 13 f.

⁹³⁾ § 3 des Gesetzentwurfs für ein Gesetz über den Regionalkreis Hannover (Anlage 1 der Studie über eine Regionalstadt Hannover), 1968.

gelt werden. Der Regionalkreis soll ferner für die Flächennutzungsplanung im Gesamtbereich zuständig sein⁹⁴⁾. Dieses sowohl in Niedersachsen⁹⁵⁾ als auch in Nordrhein-Westfalen⁹⁶⁾ erörterte Konzept⁹⁷⁾ soll durch die Beibehaltung selbständiger Städte und Gemeinden auf Bezirksebene im Vergleich zum Regionalstadtmodell 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 Grundsatz folgen eine Reihe verfassungsrechtlicher Aussagen, die bereits eine Bewertung und verfassungsrechtliche Einordnung der geschilderten Stadt-Umland-Modelle gestatten.

⁹⁴⁾ Vgl. zu weiteren Einzelheiten *Stadt-Umland-Gutachten Bayern*, 1974, S. 53; *Stern*, Regionalkreis, 1971, S. 2.

⁹⁵⁾ Vgl. neben den Nachweisen in Fn. 92 (S. 123) *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; *Bischoff*, *Der Landkreis* 1969, S. 13; *Gaentzsch*, *Der Städtetag* 1969, S. 23; *Klüber*, *Kommunalwirtschaft* 1969, S. 203; *Meyer-Schwickerath*, *DVBl.* 1969, S. 779 (781).

⁹⁶⁾ *Innenminister Nordrhein-Westfalen*, Überlegungen zum Vorschlag, Regionalkreise einzuführen v. 8. 10. 1968 u. 23. 10. 1968; *Grüter*, *KPBl.* 1969, S. 232; *Köstering*, *Die demokratische Gemeinde* 1971, S. 101; *Mattenklodt*, *KPBl.* 1969, S. 10; *Rothe*, *Der Städtebund* 1969, S. 25; *Schnur*, *Regionalkreise?*, 1971, S. 1.

⁹⁷⁾ Vgl. zu Organisation und Aufgaben des Regionalkreises auch *Pittermann*, *Gemeindetag* 1974, S. 40 (41 f.); *Dahm*, *Der Gemeinderat* 1969, S. 62; *Deutscher Landkreistag*, *Der Landkreis* 1974, S. 330; *Leidinger*, *Der Landkreis* 1973, S. 126; *ders.*, *Eiläisens LKT NW* 1975, S. 66; *Püttner*, *Der Gemeinderat* 1969, S. 92; *Stadt-Umland-Gutachten Bayern*, 1974, S. 53.

Wenngleich die in Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG niedergelegte institutionelle Garantie der Gemeindeverbandsebene nicht zu einer Festschreibung der einmal vorhandenen Kommunalstrukturen führen darf⁹⁸⁾, 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 läßt⁹⁹⁾.

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 von Gemeinden und Gemeindeverbänden mit essentialen Kreisfunktionen wahrgenommenen kommunalen Selbstverwaltung nicht mehr entspricht¹⁰⁰⁾.

Eine Verwaltungsreform stößt dann an verfassungsrechtliche Grenzen, wenn das neue Gebilde nicht mehr durch die „kommunale Substanz“¹⁰¹⁾, nämlich den *typischen Kern von Funktionen 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 würde¹⁰²⁾.

Diese Schwelle wird dort überschritten, „wo der Kreis den Rahmen einer lebendig empfundenen gebietskörperschaftlichen Einheit sprengt und in eine technokratisch manipulierte Verwaltungsapparatur umschlagen würde“¹⁰³⁾. Die Bedeutung solcher Schwellenwerte ist u. a.

⁹⁸⁾ Auf diesen Gesichtspunkt weisen besonders *Leibholz/Lincke*, Regionalstadt, 1974, S. 9 hin; vgl. auch *Leibholz*, Gutachten, 1973; *ders.*, DVBl. 1973, S. 715; vgl. auch *Weber*, Rechtsgutachten GrRG-H, 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“.

⁹⁹⁾ Diese Ansicht wird vielfach *Leibholz/Lincke*, Regionalstadt, 1974, S. 9, zugeschrieben; vgl. *Poeschel*, DÖV 1977, S. 231. Ob dies zutrifft, mag auf sich beruhen. Jedenfalls stehen *Leibholz/Lincke* dieser Ansicht sehr nahe, wofür sie vielfach Kritik erfahren haben.

¹⁰⁰⁾ Vgl. dazu die Nachw. in Fnten. 166—169 (S. 99—100).

¹⁰¹⁾ *Lerche*, DÖV 1969, S. 46 (55).

¹⁰²⁾ *Stern*, Der Kreis, Bd. 1, 1972, S. 156 (172).

¹⁰³⁾ *Weber*, Eildienst LKT NW 1968, S. 346 = Neuordnung der Kreise, Bd. 11, 1969, S. 21; so auch *Stern*, Regionalkreis, 1971, S. 19.

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 würde¹⁰⁴). Entscheidend kommt es darauf an, ob das neue Gebilde in der Lage ist, seine örtliche Integrationsaufgabe zu erfüllen¹⁰⁵).

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 sind¹⁰⁶). Eine prinzipielle Ablösung der Kreisorganisation durch ganz anders geartete, nach anderen Maßstäben als einer materialen kommunalen Selbstverwaltung eingerichtete Verbandsgebilde würde eine Verfassungsänderung erfordern¹⁰⁷). 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 aufzuheben¹⁰⁸).

¹⁰⁴) So *Weber*, Die kreisangehörigen Städte, 1970, S. 22.

¹⁰⁵) *Evers*, DVBl. 1969, S. 765; *Köttgen*, Sicherung, 1960; *Schnur*, Regionalkreise, 1971, S. 15; *Siedentopf*, Die Verwaltung Bd. 4 (1971), S. 279 (282); *Stern*, Regionalkreis, 1971, S. 19.

¹⁰⁶) Vgl. auch *Schröder*, Die Verwaltung Bd. 12 (1979), S. 1 (19 ff.); *Wagner*, Der Landkreis 1966, S. 103 (113).

¹⁰⁷) So *Weber*, zitiert bei *Debe*, Der Landkreis 1967, S. 391; *Lerche*, DÖV 1969, S. 46 (55).

¹⁰⁸) *Püttner*, 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; *Stern/Püttner*, Grundfragen, 1969, S. 34 m. w. Nachw. in Fnte. 91. *Schröder*, Die Verwaltung Bd. 12 (1979), S. 1 (21), sieht die verfassungsrechtliche Grenze überschritten, wenn der Gesetzgeber einen Umland-Verband schaffen würde, der durch

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 stehen¹⁰⁹). 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 sind¹¹⁰).

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 Wirkungsbereich belassen, bestehen aus der Sicht des Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG keine verfassungsrechtlichen Bedenken¹¹¹).

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 Verände *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

eine umfassende Kompetenzausstattung die in Art. 23 Abs. 2 GG institutionell und kompetenziell geschützten Gemeinden und Kreise verdrängen würde.

¹⁰⁹) So insbesondere *Stern/Püttner*, Grundfragen, 1969, S. 28.

¹¹⁰) Vgl. *Stern*, Regionalkreis, 1971, S. 60.

¹¹¹) So *Evers*, DVBl. 1969, S. 765; *Stern/Püttner*, Grundfragen, 1969, S. 35.

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 Rechtsschutzgarantie*, 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 Wirkungskreis. 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 Gemeindevirtschaftsverbänden, kommunalen Nachbarschaftsverbänden oder Regionalverbänden wäre aus der Sicht der institutionellen Rechtssubjektsgarantie verfassungsrechtlich unbedenklich, wenn die überkommene Gemeinde- und Kreisstruktur erhalten bleibt, das Schwergewicht der kommunalen Verwaltungs-

tätigkeit 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 Gemeindeverbände 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 Regional-

stadtmodell zur Auflösung sämtlicher bestehender Gebietskörperschaften und Integration in eine neue regionale Gebietskörperschaft führt, ist mit seiner Verwirklichung ein stärkerer Eingriff in die institutionelle Rechtssubjektgarantie verbunden als dem das Regionalkreismodell, bei dem kommunalverfassungsrechtlich selbständige Gemeinden und Städte (Bezirke) erhalten bleiben. Würde sich somit bereits das Regionalkreismodell als verfassungswidrig und unvereinbar mit der institutionellen Rechtssubjektgarantie des Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG erweisen, so wäre 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 regionsangehörigen Städte und Gemeinden (Bezirke) nach Fläche und Einwohnerzahl¹¹²⁾,
- in einer ungewöhnlichen Ausweitung eines zentralen Verwaltungsapparates¹¹²⁾,
- in einer zu starken Hegemonie der Kernstadt¹¹³⁾ und
- in dem regionalen Zuschnitt, der für einen Kreis zu groß und für einen Regierungsbezirk zu klein sei¹¹⁴⁾,

¹¹²⁾ *Deutscher Landkreistag*, Stellungnahme zum Regionalkreismodell, Eildienst IKT NW 1971, S. 2.

¹¹³⁾ *Deutscher Landkreistag*, Der Landkreis 1974, S. 330 (333) mit dem Hinweis darauf, daß die Kernstadt ein „erdrückendes Übergewicht gegenüber den aus dem Landkreis herausgelösten Randgemeinden“ erhalte; *Leidinger*, Der Landkreis 1973, S. 126 (127); *Meyer-Schwickerath*, 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; *Püttner*, Der Gemeinderat 1969, S. 92.

¹¹⁴⁾ *Pittermann*, Gemeindetag 1974, S. 40 (41); vgl. auch *Innenminister NW*, Eildienst LKT NW 1971, S. 3.

gesehen werden¹¹⁵), 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 wird¹¹⁶).

Vielfach ist gefragt worden, ob der Regionalkreis, der sowohl die Landkreise als auch die kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden in sich aufnimmt und möglicherweise auch die Mittelinstanz ersetzt, 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 wird¹¹⁷).

Deshalb bestehen erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken, ob der Regionalkreis noch als Gemeindeverband mit den wesentlichen Kreisfunktionen und als eine die Ortsebene ergänzende Verwaltungseinheit bezeichnet werden kann, in der ein örtlicher Bezug bei der Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben noch vorhanden ist¹¹⁸).

¹¹⁵) 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; *Laux*, *Der Landkreis 1972*, S. 87 (90); *Seele*, *Der Landkreis 1974*, S. 238; *Weyer*, *StuGR 1972*, S. 301 (305).

¹¹⁶) *Baldauf*, *Gebietsreform*, 1971, S. 20 m. w. Nachw.; *Deutscher Landkreistag*, *Eildienst LKT NW 1971*, S. 2 (3); *Deutscher Landkreistag*, *Der Landkreis 1974*, S. 330; *Klüber*, *Kommunalwirtschaft 1969*, S. 203 (205); *Köstering*, *Die demokratische Gemeinde 1971*, S. 101 (103, 104); *Leidinger*, *Eildienst LKT NW 1975*, S. 66 (69); *Mattenklodt*, *KPBl. 1969*, S. 10; *ders.*, *KPBl. 1969*, S. 233 (234 m. w. Nachw.); *Meyer-Schwickerath*, *DVBl. 1969*, S. 779 (781); *Püttner*, *Verwaltungsregion*, 1967, S. 111; *Seele*, *Der Landkreis 1974*, S. 238; *Stern*, *Regionalkreis*, 1971, S. 35; *ders.*, *Der Kreis*, Bd. 1, 1972, S. 156 (172); *von Unruh*, *Der Kreis*, Bd. 1, 1972, S. 11 (43); *ders.*, *DVBl. 1973*, S. 1 (8); *Wagner*, *FS Werner Weber*, 1974, S. 957 (973); *Wiese*, *Gemeindeverbands-ebene*, 1972, S. 46; vgl. besonders auch *Schnur*, *Regionalkreis?*, 1971, S. 9, 11.

¹¹⁷) So *Deutscher Landkreistag*, *Der Landkreis 1974*, S. 330; vgl. auch *Köstering*, *Die demokratische Gemeinde 1971*, S. 101 (103 u. 104).

¹¹⁸) *Mattenklodt*, *KPBl. 1969*, S. 10, der die in NW s. Z. vorgeschlagenen zwölf Regionalkreise im Vergleich zu den herkömmlichen Landkreisen als ein „aliud“ bezeichnet; vgl. auch *Stern*, *Regionalkreis*, 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 sogar aufgegeben wird¹¹⁹⁾.

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 wird¹²⁰⁾. Mit Recht 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 darf¹²¹⁾. Auch besteht die Gefahr einer Überfrachtung mit staatlichen Auftragsangelegenheiten, denen die Regionalkreis- und Regionalstadtmodelle ausgesetzt sind¹²²⁾. Bei der Kommunalisierung einer Vielzahl von bisher staatlichen Aufgaben würde andererseits die für die Funktionsfähigkeit der Regierung erforderliche Befehlsgewalt auf eine von dieser nicht ausreichend kontrollierbare Verwaltungsorganisation verlagert¹²³⁾. Die Übertragung aller für den Gesamttraum wichtigen Aufgaben auf den Regionalkreis kann auch zu einer Aushöhlung der Kompetenzen der Mitgliedsgemeinden führen, da an die Stelle bisher selbständiger

¹¹⁹⁾ So von *Unruh*, *Der Kreis*, Bd. 1, 1972, S. 11 (43).

¹²⁰⁾ *Siedentopf*, *Der Landkreis* 1974, S. 352 (353); *Stern*, *Regionalkreis*, 1971, S. 19; *Schnur*, *Regionalkreise?*, 1971, S. 11 mit dem Hinweis darauf, daß der Kreis als Gegenstand der verfassungsgesetzlichen institutionellen Garantie kein „Erikett“ sei, das „nach Belieben verwendet werden“ dürfe.

¹²¹⁾ So zutreffend *Meyer-Schwickerath*, DVBl. 1969, S. 779 (780).

¹²²⁾ *Deutscher Landkreistag*, Eildienst LKT NW 1971, S. 3 (5); *ders.*, *Der Landkreis* 1974, S. 330; *Köstering*, *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; *Schnur*, *Regionalkreise?*, 1971, S. 23, für den durch die Überfrachtung der Regionalkreise mit staatlichen Auftragsangelegenheiten eine Gefährdung der sachgerechten Erledigung von eigenen Selbstverwaltungsaufgaben eintritt; *Stern/Püttner*, *Grundfragen*, 1969, S. 15.

¹²³⁾ So *Wiese*, *Gemeindeverbandsebene*, 1972, S. 46.

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 verfassungstechnisch geschützte Selbstverwaltung einer Gemeinde begriffsnotwendig eine Einheit ist und nicht zwischen zwei „Teilgemeinden“ aufgespalten werden kann¹²⁴). 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 vereinbar¹²⁵).

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 GG¹²⁶).

Regionalkreis- und Regionalstadtmodell sind daher nur vereinzelt auf Zustimmung¹²⁷), überwiegend jedoch auf Ablehnung gestoßen¹²⁸).

¹²⁴) Vgl. dazu *Klüber*, Kommunalwirtschaft 1969, S. 203 m. w. Nachw., der besonders die Aufteilung der Planungszuständigkeiten zwischen Regionalstadt und Bezirken als bedenklich bezeichnet.

¹²⁵) *Püttner*, 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.

¹²⁶) Vgl. *Stern/Püttner*, Grundfragen, 1969, S. 30 m. w. Nachw. in Fnrt. 77; vgl. zur Flächennutzungsplanung auf Regionalebene auch *Wagner*, Stadtverband Saarbrücken, 1977, S. 16 (26).

¹²⁷) Vgl. *Bischoff*, Der Landkreis 1969, S. 13, der sich für das Regionalkreis-konzept ausspricht; *Grüter*, KPBl. 1969, S. 232; *Klüber*, Kommunalwirtschaft 1969, S. 203, der sich gegen die Regionalkreislösung, jedoch für das Regionalstadtkonzept ausspricht (S. 205, 206); *Leibholz*, Gutachten, 1973; *ders.*, DVBl. 1973, S. 715; *Leibholz/Lincke*, Regionalstadt, 1974, S. 57; vgl. auch VerfGH Saarl., Urt. v. 18. 12. 1974 — Lv 7/74 — (Stadtverband Saarbrücken), abgedruckt bei *Knemeyer*, 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 verwirklicht, für mit der institutionellen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung vereinbar bezeichnet hat.

Dabei werden auch Gesichtspunkte der Landeseinheitlichkeit und Systemgerechtigkeit der kommunalen Verwaltungsstruktur in den verschiedenen Bundesländern¹²⁹⁾ sowie Gesichtspunkte der Bundestreue¹³⁰⁾ gegen beide Modelle vorgebracht und auf die nachteiligen Folgen einer mit den Modellen zumeist verbundenen zumindest unzumutbaren Auflösung der Regierungspräsidentenebene hingewiesen¹³¹⁾.

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.

¹²⁸⁾ Vgl. neben den Nachw. in Fnten. 116—127 (S. 131—134) 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“.

¹²⁹⁾ Vgl. zu diesem Gesichtspunkt *Pittermann*, Gemeindefesttag 1974, S. 40 (42); *Deutscher Landkreistag*, Eildienst LKT NW 1971, S. 3 (5); *Püttner*, Der Landkreis 1976, S. 281 (282); *Rothe*, Der Städtebund 1969, S. 25 (31).

¹³⁰⁾ *Püttner*, 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 *Stern*, Regionalkreis, 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 Städteverband 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“.

¹³¹⁾ Vgl. zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit und Zweckmäßigkeit der Auflösung des Regierungspräsidenten *Grüter*, KPBl. 1969, S. 232; *Kröger*, Mittelinstanz, NSDStT, 1975, S. 27; *Mayer*, FS Willi Geiger, 1974, S. 735; *Rothe*, Der Städtebund 1969, S. 25; *Schnur*, Regionalkreise?, 1971, S. 5, 47, der die Abschaffung der allgemeinen staatlichen Mittelinstanz zugunsten von Regionalkreisen zwar nicht für verfassungswidrig, jedoch für unzumutbar hält; Stellungnahme der Professoren, BaWüVBl. 1973, S. 72; *Wiese*, Gemeindeverbandsebene, 1972, S. 46; w. Nachw. bei *Blissenbach*, Literaturverzeichnis zur Verwaltungsreform, NSDStT H. 31, 1975, S. 179.

3. Städteverbandsmodell

Ähnlichen verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet auch das in Nordrhein-Westfalen für das Ruhrgebiet erörterte Städteverbandsmodell¹³²⁾. 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 übertragen werden sollen, führen zu einer gewichtigen *Einschränkung des Selbstverwaltungsrechts* der beteiligten Groß- und Mittelstädte. Dies gilt besonders für den gesamten Bereich der kommunalen Planung, der weitgehend von den Städteverbänden beeinflusst wird¹³³⁾.

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 absinken¹³⁴⁾. 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 erhalten sollte¹³⁵⁾.

¹³²⁾ Vgl. dazu Die Problematik der „Städteverbände“, Eildienst LKT NW 1971, S. 289 (290); *Deutscher Landkreistag*, Der Landkreis 1974, S. 330 (334); *Innenminister des Landes NW*, Ruhrgebietsvorschlag, 1972, S. 297 (301); *Schmidt-Aßmann*, DÖV 1973, S. 109 m. w. Nachw. in Fnct. 3; *Siedentopf*, Ruhrgebiet, 1972, S. 70; *Wagener*, Kreisneugliederung, 1972, S. 249, 312 (Verbands-Stadt-Modell); *ders.*, FS Werner Weber, 1974, S. 957 (965); *ders.*, Stadtverband Saarbrücken, 1977, S. 16 (21).

¹³³⁾ *Schmidt-Aßmann*, DÖV 1973, S. 109 (112), der seine Verwunderung darüber zum Ausdruck bringt, „mit welcher Leichtigkeit hier kommunale (nicht Kreis- oder Regional-)Entwicklungsplanung auf einen unstrittig über den einzelnen Mitgliedsstädten stehenden Verband verlagert wird“.

¹³⁴⁾ Die Problematik der „Städteverbände“, Eildienst LKT NW 1971, S. 289 (290).

¹³⁵⁾ Auf diesen Gesichtspunkt weist besonders *Schmidt-Aßmann*, 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 potenzierten Zweckverbandes. Als Mehrzweckverband mit indirekt gewählter Verbandsversammlung ist der Städteverband nur dann verfassungsmäßig, wenn der den Mitgliedsstädten verbleibende Aufgabenbestand denen kreisangehöriger Städte in etwa entspricht¹⁸⁶). 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 ist¹⁸⁷).

Auch der in Nordrhein-Westfalen für das Ruhrgebiet s. Z. 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.

¹⁸⁶) So *Schmidt-Aßmann*, DÖV 1973, S. 109 (114).

¹⁸⁷) Vgl. zum Zwei-Stufen-Gemeindemodell *Burmester*, Gestaltungsmöglichkeiten, 1969, S. 102; *Schmidt-Aßmann*, DÖV 1973, S. 109 (113).

Vierter Teil:

Aus der objektiven Rechtsinstitutionsgarantie abgeleitete verfassungsrechtliche Vorgaben für die kommunale Funktionalreform als Anknüpfungspunkt für die Entwicklung verfassungsrechtlicher Zielangaben, Einzelmaßstäbe und Kontrollgrundsätze für Aufgabenverteilung, Aufgabenentzug und Neuregelung der Eigenverantwortlichkeit 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 verfassungsrechtlichen Schranken daraus für die Verwirklichung von Stadt-Umland-Modellen regionalen Zuschnitts abzuleiten sind, soll nunmehr der zweite Garantiehinhalt des Art. 28 Abs. 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, schützt die objektive Rechtsinstitutionsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung einen Bereich *eigenverantwortlich wahrzunehmender Kompetenzen*, die den Gemeinden und Gemeindeverbänden nicht entzogen werden dürfen. Dieser Garantiehinhalt des Art. 28 Abs. 2 GG betrifft also verfassungsrechtliche Schranken für den Aufgabenentzug und überhaupt die Aufgabenverteilung unter den Trägern kommunaler Selbstverwaltung sowie die gesetzliche Neuregelung der kommunalen Eigenverantwortlichkeit und damit einen Themenkreis, dem sich die Funktionalreform neben der möglichen Bildung neuer kommunaler Organisationen im Schwerpunkt zuwendet.

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 Gebietsreform

In einer umfangreichen Rechtsprechung, an der sich neben dem BVerfG¹⁾ die Staats- und Verfassungsgerichtshöfe der Länder Baden-

¹⁾ 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; ein Bericht über die Rechtsprechung des BVerfG wird gegeben von *Grunderath*, DÖV 1972, S. 332; vgl. neuerdings auch BVerfG B. v. 27. 11. 1978 — 2 BvR 165/75 — (Stadt Laatzen im Neugliederungsraum Hannover), NJW 1979, S. 413 = Bay-VBl. 1979, S. 145: „Für eine Kontrolle von Neugliederungsgesetzen durch das BVerfG gelten die gleichen Grundsätze, wie sie von den

Württemberg²), Bayern³), Hessen⁴), Niedersachsen⁵), Nordrhein-West-

Landesverfassungsgerichten in ständiger Rechtsprechung entwickelt worden sind.“ B. v. 17. 1. 1979 — 2 BvL 6/76 — DÖV 1979, S. 405 (Namensgebung Rheda-Wiedenbrück).

²) 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. *Katz*; Urt. v. 14. 2. 1975 — GR 11/74 — (Neureut), DÖV 1975, S. 385 = NJW 1975, S. 1205 m. Anm. *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 zweier großer Kreisstädte); Urt. v. 1. 7. 1976 — GR 12/75 — (Laudringen) (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/kommunales 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), (Anhörungsfehler: 25 % Einwohner, 11 % Fläche).
Einen Überblick über die Rechtsprechung gibt von *Burski*, DÖV 1976, S. 29; *ders.*, DÖV 1976, S. 810; vgl. ferner zu einer Bewertung der Rechtsprechung des StGH Ba.-Wü. *Bachof*, FS Tübinger Juristenfakultät, 1977, S. 177; *Hoppe*, StuGR 1973, S. 14 (15); *ders.*, StuGB 1973, S. 115. Zur Vertretungsberechtigung für aufgelöste Gemeinden vgl. *Bosse*, DÖV 1976, S. 34.

³) Vgl. von den veröffentlichten Entscheidungen VerfGH Bay., Urt. v. 15. 2. 1974 — 9 — VII — 72 — (Ingolstadt), DVBl. 1975, S. 28 m. v. Nachw.; Urt. v. 23. 1. 1976 — Vf 15 — VII — 73 — (Amberg — Sulzbach), VerwRspr. Bd. 27 (1976), Nr. 146 (S. 641); Urt. v. 5. 7. 1977 — Vf 28 — V 76 — (Regensburg), BayVBl. 1978, S. 271 = NJW 1978, S. 773; E. v. 20. 12. 1978 — Vf 9 VII 76 — BayVBl. 1979, S. 143 (Zur Anfechtbarkeit von Akten der Gemeindegebietsreform durch Bürger einer aufgelösten Gemeinde); VGH Bay, B. v. 3. 3. 1977 — 65

falen⁶⁾, Rheinland-Pfalz⁷⁾, und des Saarlandes⁸⁾ beteiligt haben⁹⁾,

- V 76 — BayVbl. 1979, S. 146; B. v. 28. 3. 1977 — 94 V 76 — (Wahl der Organisationsform Verwaltungsgemeinschaft oder Einheitsgemeinde), BayVbl. 1975, S. 404. Vgl. zu den Entscheidungen auch *Erienkämper*, Der Städtetag 1978, S. 341 ff.; *Knemeyer*, DÖV 1972, S. 346; *ders.*, Staat und Kommunen, 1979, S. 169; *Schmidt*, BayVbl. 1979, S. 129; *Schröder*, Die Verwaltung Bd. 12 (1979), S. (2); *Werner*, BayVbl. 1976, S. 705.
- 4) 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); *Hinkel*, DVBl. 1974, S. 496 (498).
- 5) 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-Fallingb. ostel), OVGE 29, S. 504 = DVBl. 1974, S. 520 = Nds. MBl. 1974, S. 1200, wobei der StGH Nds. seine Übereinstimmung mit den Prüfungsgrundsätzen des VerfGH NW erklärt; Urt. v. 14. 2. 1979 — StGH 2/77 — (Kreisreform), Nds. MBl. 1979, S. 547 = DÖV 1979, S. 406 = DVBl. 1979, S. 507; vgl. auch *Nowortne*, DÖV 194, S. 518; *Thieme*, DÖV 1969, S. 231; *Weber*, Der Landkreis 1974, S. 80.
- 6) Vgl. von 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 *Hoppel/Rengeling*, Rechtsschutz, 1973, S. 32, 36, 69, 70, 81, 85, 105, 190; vgl. ferner *Ballke*, Verfassungsgerichtliche Überprüfung, 1975, S. 53; *Bischoff*, Kommunale Neugliederung, 1972; *Bocks*, Rechtsschutz, 1970; *Friesenbahn*, GS Max Imboden, 1972, S. 115; *Hoppe*, DVBl. 1971, S. 473; *ders.*, StuGR 1973, S. 228; *Köstering*, SKV 1974, S. 67 u. 99; *Leidinger*, Der Landkreis 1975, S. 467; *Rothe*, StuGB 1974, S. 4; *Schäfers*, Stellungnahme Sennestadt, 1973; *Stern/Bethge*, Anatomie eines Neugliederungsverfahrens, 1977; *Stern/Püttner*, Neugliederung, 1969; vgl. auch die in Fnten. 25 u. 27 (S. 7) gegebenen Nachw. Die Entwicklung der Rechtsprechung des VerfGH NW ist nachgezeichnet bei *Hoppe*, StuGR 1972, S. 257; *ders.*, FG Wolfgang Hefermehl, 1972, S. 91; *Stüer*, KPBl. 1973, S. 1112; *ders.*, StuGR 1974, S. 138; *ders.*, StuGR 1974, S. 278; *ders.*, StuGR 1975, S. 24; *Hoppe/Stüer*, StuGR 1975, S. 46; *Stüer*, StuGR 1975, S. 109; *ders.*, StuGR 1975, S. 261; *Hoppe/Stüer*, StuGR 1975, S. 371; *dies.*, StuGR 1976, S. 36; *dies.*, StuGR 1976, S. 183; *dies.*, StuGR 1976, S. 213; *Stüer*, StuGR 1976, S. 257; *ders.*, NJW 1976, S. 1925; *ders.*, DVBl. 1977, S. 1; *ders.*, DÖV 1978, S. 78 m. Nachw. der Entscheidungen des VerfGH NW 1975—1977; w. Nachw. bei *Stüer*, Verfassungsrechtliche Maßstäbe, 1978, S. 187 (Fnte. 482).

sowie in einer kaum noch übersichtbaren Literatur¹⁰⁾ sind die verfas-

- 7) 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 = DOV 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 *Debe*, Der Landkreis 1969, S. 10; *Friesenhahn*, GS Max Imboden, 1972, S. 115 (132); *Hofmann*, DVBl. 1969, S. 776 (777); *Salzwedel*, DOV 1969, S. 546; *Schäfer*, AfK Jg. 8 (1969), S. 249; *Seibert*, Selbstverwaltungsgarantie, 1971, S. 60.
- 8) 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 *Kne-meyer*, AfK Jg. 15 (1976), S. 85 = Eildienst LKT NW 1975, S. 42; vgl. auch *Krause*, 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.
- 9) 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. *Hoppel/Rengeling*, Rechtsschutz, 1973, S. 33; vgl. zur Rechtsprechung der Staats- und Verfassungsgerichtshöfe auch *Stern*, Verfassungsgerichtsbarkeit, 1978, S. 1 ff.
- 10) Vgl. dazu die Nachw. bei *Hoppel/Rengeling*, Rechtsschutz, 1973, S. 31 ff., 43 ff., 78 ff., 85 ff., 105 ff. sowie oben in Fnten. 25 u. 27 (S. 7); vgl. ferner *Hoppe*, Aktuelle Probleme, 1973, S. 123, der die Neugliederungsgesetze als Planungsgesetze, Modellgesetze, Reihengesetze, Integrations- und Ausgleichsgesetze kennzeichnet; *ders.*, StuGR 1973, S. 14; *ders.*, StuGR 1973, S. 288; *Rengeling*, Der Landkreis 1974, S. 52; *Scheuner*, AfK Jg. 12 (1973), S. 1 (16 m. w. Nachw. in Fnten. 40 u. 41); *Seibert*, Selbstverwaltungsgarantie, 1971, S. 9; *Stern*, Staatsrecht I, 1977, S. 293 (307 m. w. Nachw. in Fnte. 53); *Thieme*, DVBl. 1966, S. 325; *Ule*, FS Gebhard Müller, 1970, S. 529; w. Nachw. bei *Stüer*, Verfassungsrechtliche Maßstäbe, 1978, S. 188 (Fnte. 486).

sungsrechtlichen 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 genießt¹¹⁾.

Auch ist weitgehend unbestritten¹²⁾, daß der Gesetzgeber bei gemeindlichen Neugliederungsmaßnahmen gleichwohl verfassungsrechtlichen Bindungen unterliegt — Bindungen, die sich auf dem Gemeinwohlprinzip und dem Anhörungsgebot ergeben¹³⁾.

1.1 Gemeinwohlvorbehalt

Ausgangspunkt für die verfassungsgerichtliche Kontrolle ist das Gemeinwohlprinzip, dem jede staatliche Tätigkeit verpflichtet ist und aus dem sich für die gemeindliche Gebietsreform zahlreiche instrumentale, prozedurale und finale Maßstäbe¹⁴⁾ 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 Systemgerechtigkeit¹⁵⁾ — die Verwirklichung bestimmter Neugliederungsziele oder -prinzipien aufgegeben sei. Vielmehr ist es seine Aufgabe, innerhalb des von der Verfassung gesteckten weiten Rahmens selbst die Ziele der von ihm vor-

¹¹⁾ Vgl. dazu insgesamt *Hoppe/Rengeling*, Rechtsschutz, 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 *Seibert*, Gewährleistung, 1966, S. 1 ff.

¹²⁾ A. A. *Friesenbahn*, GS Max Imboden, 1972, S. 115; Ronellenfitsch, DÖV 1972, S. 191.

¹³⁾ Vgl. dazu *Hoppe/Rengeling*, Rechtsschutz, 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); *Bethge*, DÖV 1972, S. 155 (159 m. w. Nachw.); *Seibert*, Selbstverwaltungsgarantie, 1971, S. 58; *Stern/Püttner*, Grundfragen, 1969, S. 36.

¹⁴⁾ Vgl. dazu *Hoppe/Rengeling*, Rechtsschutz, 1973, S. 105; *Hoppe*, FG BVerfG, 1976, S. 663 (691); *Rengeling*, Der Landkreis 1974, S. 52.

¹⁵⁾ Ergänzung vom Verfasser, vgl. Fnten. 43—49 (S. 152—153).

zunehmenden 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 nutzen als schaden¹⁶⁾“.

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 geprüft¹⁷⁾.

1.2 Kontrolldichte

Das zentrale Problem bei der gerichtlichen Überprüfung 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 Gesetzgebers¹⁸⁾ geboten ist. Die

¹⁶⁾ 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 — DOV 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 — VerwRspr. 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 *Becker*, Öffentliche Interessen, 1968, S. 73; *Bückmann*, StuGR 1975, S. 50; *Görg*, DVBl. 1966, S. 329 (332); *Scholtissek*, DVBl. 1968, S. 825 (829); *Seewald*, Die Verwaltung Bd. 6 (1973), S. 389 (392); *Ule*, Allgemeines Wohl, 1968, S. 125.

¹⁷⁾ Vgl. dazu die Nachw. bei *Stüer*, DOV 1978, S. 78 (83).

¹⁸⁾ Vgl. dazu *Stüer*, DVBl. 1974, S. 314 m. w. Nachw. Vgl. zur verwaltungsgerichtlichen Überprüfung unbestimmter Rechtsbegriffe BVerwG,

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 ist¹⁹).

Auch ist der Stellenwert verwaltungswissenschaftlicher Überlegungen, auf denen die Gebietsreform in weiten Teilen beruht²⁰), für die verfas-

Urt. v. 17. 2. 1978 — 1 C 102/76 — (Kohlekraftwerke StEAG), BauR 1978, S. 201 = GewArch. 1978, S. 232 = DVBl. 1978, S. 591 m. Anm. *Breuer* = DÖV 1978, S. 559 m. Anm. *Vallendar* = JA 1978, S. 587 m. Anm. *Battis*.

¹⁹) 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 (243); vgl. ferner *Bachof*, FS Tübinger Juristenfakultät, 1977, S. 177; *Ballke*, Verfassungsgerichtliche Überprüfung, 1975, S. 211 u. 213; *Berkenhoff*, StuGR 1975, S. 351, der sich für eine stärkere Kontrolldichte der Rechtsprechung einsetzt: „Dem Rechtsstaat bekommt ja gelegentlich ein kräftiger Rechtspruch 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“; *Breuer*, Der Staat Bd. 16 (1977), S. 21 (22 m. w. Nachw. in Fnren. 7 u. 10); *Görg*, DVBl. 1969, S. 772; *Menger*, VerwArch. Bd. 50 (1959), S. 271 (285), der sich dagegen ausspricht, auf diesem Gebiet einen rechtsfreien, unkontrollierten Raum bestehen zu lassen; *Schmidt-Aßmann*, VVDStRL Bd. 34 (1976), S. 221 (252 m. w. Nachw. in Fnren. 107, 108 u. 109); *Schnapp*, Zuständigkeitsverteilung, 1973, S. 4 m. w. Nachw. in Fnren. 18; *Säcker*, BayVBl. 1979, S. 193 (194); *Stier*, KPBl. 1973, S. 1112.

²⁰) Vgl. dazu *Wagener*, Neubau der Verwaltung, 1969 mit Besprechung von *Püttner*, Die Verwaltung Bd. 4 (1971), S. 98; *ders.*, Gebiets- und Verwaltungsreform, 1973, S. 24. Zum Einfluß der Verwaltungsgeographie auf die Gebietsreform *Benzing/Gaentzsch/Mädling/Tesdorpf*, Verwaltungsgeographie, 1978, S. 1 ff., sowie *Knemeyer*, Buchbesprechung, BayVBl. 1979, S. 96; vgl. auch *Laux*, DÖV 1979, S. 124 mit dem Hinweis darauf, daß die angewandte Geographie als Verwaltungswissenschaft ein bedeutsamer interdisziplinärer Ansatz ist, um Raum und Verwaltung als Wirkungssystem zu erforschen, darzustellen und damit Grundlagen für Politik und raumwirksames Verwaltungshandeln zu schaffen. Zum

sungsgerichtliche Prüfung von Neugliederungsentscheidungen noch weitgehend ungeklärt. Die Versuche, das auf einer Operationalisierung²¹⁾ der Neugliederungsentscheidung beruhende systemanalytische Bewertungsverfahren auch im Blick auf die Früherkennung von Implementationsfehlern bei der Ein- und Durchführung von Organisationsänderungen für die verfassungsgerichtliche Beurteilung fruchtbar zu machen²²⁾, haben von den Gerichten bisher keine Anerkennung erfahren²³⁾.

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 bekanntgibt²⁴⁾.

Zusammenhang zwischen Verwaltungsreformen und Politischer Wissenschaft die Beiträge in: *Böhret* (Hrsg.), Verwaltungsreformen und Politische Wissenschaft, 1978.

²¹⁾ *Hoppe/Rengeling*, Rechtsschutz, 1973, S. 59; *Oberndorfer*, Die Verwaltung Bd. 5 (1972), S. 257; *Seewald*, Die Verwaltung Bd. 6 (1973), S. 389.

²²⁾ Vgl. etwa *Hoppe*, Gutachten Sennestadt, 1972, S. 1 ff.; *Wagener*, StUGR 1973, S. 237. Zu dem Erkennen und der Beseitigung von Implementationsfehlern vgl. *Koch*, Verwaltungsrundschau 1978, S. 345 ff. sowie *Koch/Neubauer*, VOP 1979, S. 82 m. w. Nachw. Vgl. zur verwaltungswissenschaftlichen Erfolgskontrolle (Evaluation) von Organisationsänderungen *Derlien*, Erfolgskontrolle 1976; *Eichhorn/Siedentopf*, Effizienzeffekte, 1976; *Schäfer*, Verbesserung der Gesetzgebung, 1978, S. 385 ff.; *Tiggemann*, Kommunale Neugliederung, 1977; *Wrage*, Erfolg der Territorialreform, 1975. Zur Durchführung komplexer Verwaltungsverfahren *Glienicke*, VOP 1979, S. 142 f.

²³⁾ 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. *Stüer*, KPBl. 1973, S. 1112 (1113 u. 1114).

²⁴⁾ StGH Ba.-Wü., Urt. v. 8. 9. 1972 — GR 6/71 — (Landkreis Nürtingen), DOV 1973, S. 163 (164); Urt. v. 14. 2. 1975 — GR 11/74 — (Neureut), NJW 1975, S. 1205 = DOV 1975, S. 385; Urt. v. 25. 4. 1975 — GR 6/74 — (Bäblingen und Sindelfingen), DOV 1975, S. 500;

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 berührt²⁵⁾.

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*²⁶⁾).

Urt. 5. 6. 1975 — GR 26/74 — DÖV 1975, S. 532 (keine Bürgeranhörung zum Gemeindenamen); Urt. v. 6. 2. 1976 — GR 66/74 — (Ebringen), 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/Fallingbostel), 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 *Hoppel/Rengeling*, Rechtsschutz, 1973, S. 147 m. w. Nachw.; *Ossenbübl*, DÖV 1969, S. 548 (549), der die Anhörungspflicht als korrespondierendes Merkmal zur gesetzgeberischen Gebietsverfügungshoheit erklärt; *Seibert*, Selbstverwaltungsgarantie, 1971, S. 41; *Ule/Laubinger*, DVBl. 1970, S. 760.

²⁵⁾ VerfGH NW, Urt. v. 9. 4. 1976 — VerfGH 24/74 — (Gescher/Kreis Coesfeld), DVBl. 1977, S. 46 = NJW 1976, S. 2211; VGH Bay, B. v. 3. 3. 1977 — 65 V 76 — BayVBl. 1979, S. 146; StGH Nds. Urt. v. 14. 2. 1979 — StH 2/77 — (Kreisreform), Nds. MBl. v. 2. 5. 1979 (Nr. 19), S. 547 = DÖV 1979, S. 406 = DVBl. 1979, S. 507.

²⁶⁾ So VerfGH NW, Urt. v. 8. 5. 1976 — VerfGH 65/74 — (Buir/Blatzheim/Mannheim), DVBl. 1977, S. 46 = NJW 1976, S. 2209 = StuGR 1976, S. 179 m. Bespr. *Hoppel/Stüer*, StuGR 1976, S. 183; vgl. ferner

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 werden²⁶⁾.

3. Motivkontrolle

Einer uneingeschränkten verfassungsgerichtlichen Kontrolle auf ihre Gemeinwohlkonformität unterliegen die Motive des Gesetzgebers, der seine Zielvorstellungen und Beweggründe am öffentlichen Wohl auszurichten hat²⁷⁾.

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, Stimmabgabempfehlungen und Fraktionsabstimmungen seien zulässige Verfahren im Rahmen parlamentarischer Willensbildung. Sie seien als solche nicht geeignet, eine sachwidrige Zwecksetzung des Gesetzgebers zu beweisen²⁸⁾.

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 geprüft²⁹⁾.

Stern, Der Kreis, Bd. 1, 1972, S. 156 (173); *Stern/Püttner*, Grundfragen, 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.

²⁷⁾ VerfGH Ba.-Wü., Urt. v. 8. 9. 1972 — GR 6/71 — DÖV 1973, S. 163; VerfGH Bay., Urt. v. 5. 7. 1977 — Vf. 28 — V — 76 — NJW 1978, S. 773; VerfGH NW, Urt. v. 24. 4. 1970 — VGH 13/69 — DVBl. 1970, S. 794 (796).

²⁸⁾ 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 *Stüer*, DÖV 1978, S. 78 (85 m. w. Nachw. in Fnten. 109—113) sowie *Thranhardt*, Politikinhalt, 1978, S. XV (XXIII).

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 nutzen“ (*Schaden-Nutzen-Bilanz*)³⁰⁾ — eine Beurteilung, die bei den oft unterschiedlichen Reformkonzepten zur kommunalen Neugliederung³¹⁾ auch nach einer Gerichtsentscheidung vielfach umstritten bleibt³²⁾.

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 sind³³⁾.

³⁰⁾ Vgl. etwa StGH Ba.-Wü., Urt. v. 8. 9. 1972 — GR 6/71 — (Landkreis Nürtingen), DOV 1973, S. 163 (164); Urt. v. 14. 2. 1975 — GR 11/74 — (Neureut), DOV 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/Fallingb.-b.-stetel), OVG 29, S. 504 = DVBl. 1974, S. 520 (521); VerfGH NW, Urt. v. 2. 11. 1973 — VerfGH 17/72 — (Sennestadt), OVG 28, S. 307 = DVBl. 1974, S. 515; Urt. v. 7. 12. 1973 — VerfGH 11/72 — (Levern), DVBl. 1975, S. 518 (519); vgl. auch *Soell*, BayVBl. 1977, S. 1; *Stüer*, DVBl. 1978, S. 78 (85) m. w. Nachw.

³¹⁾ VerfGH NW, Urt. v. 2. 11. 1973 — VerfGH 17/72 — (Sennestadt), DVBl. 1975, S. 515.

³²⁾ Vgl. neben den Nachw. in Fnte. 25 (S. 7) *Berkenhoff*, Der Städtebund 1970, S. 256; *Bormann*, Sozialstaatspostulat, 1973; *Grafe*, StuGR 1973, S. 187; Grundfragen der Gebiets- und Verwaltungsreform, 1973 mit den dort enthaltenen Beiträgen; *Hartmann*, Gesetzgeber und Verwaltungsreformen, 1973; *Jahn*, Der Landkreis 1969, S. 351; *Leidinger*, Der Landkreis 1974, S. 392; *Loschelder*, Kommunale Selbstverwaltungsgarantie, 1976; *Rengeling*, DVBl. 1976, S. 352; *Schmude*, StuGB 1976, S. 238; *Schmur*, Strategie und Taktik, 1966; ders., Zeit für Reform, 1967.

³³⁾ Vgl. die Nachw. in Fnte. 27 (S. 7).

³⁴⁾ 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),

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 Vorbewertung durch Ministerien und Landesregierung 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 wird³⁴⁾.

Bei der Anwendung dieser Grundsätze zeigen sich auch hier in den Entscheidungen z. T. erhebliche *Kursausschläge*. Während sich einige Ur-

Mitt. NW StUGB 1/1976; Urt. v. 6. 12. 1975 — VerFGH 62/74 — (Wesseling), DVBl. 1976, S. 393 = Mitt. NW StUGB 1/1976 andererseits; *Stüer*, KPBl. 1973, S. 1112 (1113).

³⁴⁾ 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/Fallingbostal), 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), OVG 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 *Stüer*, DÖV 1978, S. 78.

teile für eine sehr sorgfältige Sachverhaltsermittlung aussprechen, genügt in anderen Entscheidungen ein in den wesentlichen Punkten zutreffendes Gesamtbild³⁵⁾.

6. Prognosekontrolle

Gerade bei gesetzgeberischen Maßnahmen der Verwaltungsreform spielt 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 beschäftigt³⁶⁾. Die Gerichte haben sich für eine Gleichstellung der Prognosen mit den gesetzgeberischen Wertungen und Erwägungen ausgesprochen und die Verfassungswidrigkeit einer Neugliederungsmaßnahme nur dann festgestellt, wenn die Prognose auf unzutreffende Tatsachenannahmen gegründet war, in der Methodenanwendung Fehler aufwies oder sonst eindeutig fehlerhaft oder offensichtlich falsch war.

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 erweisen³⁷⁾. Auch bei dieser Prüfung werden die gesetzgeberischen Wer-

³⁵⁾ Vgl. zu der sog. „Gesamtbild-Theorie“ des VerfGH NW *Stüer*, KPBl. 1973, S. 1112; *ders.*, StuGR 1974, S. 138.

³⁶⁾ Vgl. etwa StGH Ba.-Wü., Urt. v. 8. 9. 1972 — GR 6/71 — DOV 1973, S. 163 (164); Urt. v. 14. 2. 1975 — GR 11/74 — DOV 1975, S. 385 (389); VerfGH Bay., Urt. v. 5. 7. 1977 — Vf. 28 — V 76 — NJW 1978, S. 773; VerfGH NW, Urt. v. 12. 1973 — VerfGH 11/72 — (Levern), DVBl. 1974, S. 518 (519); vgl. auch *Breuer*, Der Staat Bd. 16 (1977), S. 21; *Hoppe/Rengeling*, Rechtsschutz, 1973, S. 85; *Ossenbühl*, FG BVerfG, Bd. 1, 1976, S. 458 m. umfangr. Nachw.; vgl. auch *Philippi*, Tatsachenfeststellungen, 1971, S. 124.

³⁷⁾ Vgl. zu dieser Eignungsprüfung *Hoppe/Rengeling*, Rechtsschutz, 1973, S. 124; vgl. auch StGH Ba.-Wü., Urt. v. 14. 2. 1975 — GR 11/74 — DOV 1975, S. 385 (389).

tungen, 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 Verhältnismäßigkeitsprüfung³⁸⁾.

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 einzubringen³⁹⁾. Auch andere, den Erfolg der Gebietsreform begünstigende oder beeinträchtigende Faktoren können vom Gericht in diesem Zusammenhang berücksichtigt werden.

³⁸⁾ 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 *Bischoff*, Kommunale Neugliederung, 1971; *Blümel*, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171 (219); *Görg*, DVBl. 1966, S. 329; *Hoppe/Rengeling*, Rechtsschutz, 1973, S. 127; *Lerche*, Übermaß und Verfassungsrecht, 1961, S. 19; *Scheel*, StuGB 1975, S. 169; *Seibert*, Selbstverwaltungsgarantie, 1971, S. 68, 76; *Soell*, BayVBl. 1977, S. 1 (3).

³⁹⁾ So insbesondere der VerfGH NW in ständiger Rechtsprechung, vgl. die Nachw. bei *Stüer*, DÖV 1978, S. 78 (88).

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 Verwirklichung der gesetzlichen Ziele geeignet ist und weniger als die gesetzliche Maßnahme in das Selbstverwaltungsrecht des Beschwerdeführers eingreift⁴⁰). Für die Erforderlichkeit einer Neugliederungsmaßnahme kommt es dagegen nicht darauf an, daß sie zur Abwehr von Schäden geboten oder notwendig ist⁴¹).

Die Alternativenüberprüfung erstreckt sich nicht nur auf die beschwerdeführenden Gemeinden, sondern kann auch Nachbargemeinden, 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 Regelung⁴²).

10. Systemgerechtigkeit

Die Staats- und Verfassungsgerichtshöfe der Länder Baden-Württemberg⁴³), Bayern⁴⁴), Niedersachsen⁴⁵), Rheinland-Pfalz⁴⁶) und des Saar-

⁴⁰) 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; *Ule*, VerwArch. Bd. 60 (1969), S. 101 (119).

⁴¹) 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), ÖVGE 30, S. 299 (305) mit Hinweis auf Urt. v. 24. 4. 1970 — VGH 14/69 — (Beul), ÖVGE 26, S. 286 (294); vgl. auch *Stüer*, DÖV 1978, S. 78 (87 m. w. Nachw. in Fnnte. 152).

⁴²) VerfGH NW, Urt. v. 11. 11. 1976 — VerfGH 12/74 — (Kreis Tecklenburg), A. U., S. 21; w. Nachw. bei *Stüer*, DÖV 1978, S. 78 (88 in Fnnte. 155).

⁴³) 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 (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).

landes⁴⁷⁾ prüfen die gesetzliche Neugliederungsmaßnahme ferner auf ihre Modell- und Systemgerechtigkeit⁴⁸⁾⁴⁹⁾.

Abgeleitet wird diese Selbstbindung aus dem Prinzip der Rechtssicherheit, dem Vertrauensschutz, dem Gebot von Treu und Glauben, dem Verbot des *venire contra factum proprium* sowie der Pflicht zu konsequentem und folgerichtigem Verhalten, wie es sich als Ausfluß des Rechtsstaatsprinzips charakterisieren läßt⁵⁰⁾.

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 sach-

⁴⁴⁾ 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.

⁴⁵⁾ StGH Nds., Urt. v. 23. 1. 1974 — StGH 2/72 — OVGE 29, S. 504 (510); Urt. v. 5. 4. 1974 — StGH 1/73 — OVGE 29, S. 504 = DVBl. 1974, S. 520; Urt. v. 14. 2. 1979 — StGH 2/77 — (Kreisreform), Nds. MBl. 1979, S. 547 = DÖV 1979, S. 406 = DVBl. 1979, S. 507.

⁴⁶⁾ 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), Nr. 93 (S. 392).

⁴⁷⁾ VerfGH Saarl., Urt. v. 18. 12. 1974 — Lv 7/74 — (Stadtverband Saarbrücken), abgedruckt bei *Knemeyer*, AfK Jg. 15 (1976), S. 85 (100 m. w. Nachw.).

⁴⁸⁾ Vgl. dazu *Hoppe*, DVBl. 1971, S. 473; vgl. ferner *Battis*, FS Hans Peter Ipsen, 1977, S. 11; *Evers*, Der Städtebund 1970, S. 230 (231); *Friesenbahn*, GS Max Imboden, 1972, S. 115; *Lange*, Die Verwaltung Bd. 4 (1971), S. 259. Zur Systemgerechtigkeit bei landesplanerischen Aussagen vgl. *Götz/Meins*, BayBgm. 1979, H. 6, S. 11 ff.

⁴⁹⁾ Eine Prüfung auf 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.

⁵⁰⁾ *Hoppel Rengeling*, Rechtsschutz, 1973, S. 117.

lichen Erwägungen darf der Gesetzgeber deshalb Lösungen wählen, die den Rahmen der leitenden Gesichtspunkte verlassen⁵¹⁾.

Dabei kann der Gesetzgeber nach Ansicht des StGH Niedersachsen⁵²⁾ 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 dar⁵³⁾.

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 entbehrt⁵⁴⁾. Das aus dem Gleichheitssatz abzuleitende Willkürverbot steht mit dem Gebot der Systemgerechtigkeit in engem Zusammenhang.

⁵¹⁾ Vgl. *Stern/Püttner*, Grundfragen, 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).

⁵²⁾ Urt. v. 23. 1. 1974 — StGH 2/72 — (Wolfsburg), OVG 29, S. 504 = Nds. MBl. 1974, S. 361.

⁵³⁾ 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), VerwRspr. 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).

⁵⁴⁾ Vgl. *Bieler*, DÖV 1976, S. 37; *Görg*, DVBl. 1966, S. 329; *ders.*, DVBl. 1969, S. 772; *Hoppe*, DVBl. 1971, S. 473 (479); *Menger*, VerwArch. Bd. 50 (1959), S. 171 (282); *Ossenbühl*, DÖV 1969, S. 548; *Salzwedel*,

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 sowie von Einzelabwägungen und Gesamtabwägung und von einer nicht besonders intensiven Abwägung die Rede⁵⁵). Damit knüpfen die Gerichtshöfe an eine Rechtsprechung des BVerwG zur Frage der Plankontrolle an, das im Anschluß an *Werner Hoppe*⁵⁶) das Abwägungsgebot für die gerichtliche Kontrolle planerischer Entscheidungen fruchtbar gemacht hat⁵⁷).

Eine gesetzgeberische Neugliederungsmaßnahme ist daher auf folgende Abwägungsfehler zu prüfen:

- Es ist zu prüfen, ob überhaupt eine Abwägung stattgefunden hat (*Abwägungsausfall, Abwägungsdefizit*).
- Ferner wird geprüft, 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 Alternativen gegenüber der gesetzlichen Lösung abzuwägen (*Alternativenabwägung*).

DÖV 1969, S. 548; *ders.*, DÖV 1969, S. 810 (816); *Scholtissek*, DVBl. 1968, S. 825 (830); *Ule*, VerwArch. Bd. 60 (1969), S. 101 (124); *ders.*, FS Gebhard Müller, 1970, S. 529 (544).

⁵⁵) VerfGH NW, Urt. v. 13. 9. 1975 — VerfGH 34/74 — (Meerbusch), OVG 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 *Hoppe/Stüer*, StuGR 1975, S. 371; *Stüer*, DÖV 1978, S. 78 (84).

⁵⁶) DVBl. 1964, S. 165.

⁵⁷) 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.

- 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 votgenommen 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*⁵⁸⁾.

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 Entscheidung⁵⁹⁾.

Diese Differenzierung nach Abwägungsvorgang und Abwägungsergebnis kann auf die verfassungsgerichtliche Kontrolle von Neugliederungsentscheidungen übertragen werden. Sie führt zu einer *uneingeschränkten*

⁵⁸⁾ Vgl. zu diesen Maßstäben *Hoppe*, BauR 1970, S. 15; *ders.*, Rechtsschutz, 1970, Rdn. 173; *ders.*, FS Hans Ulrich Scupin, 1973, S. 121; *ders.*, FS Hans Julius Wolff, 1973, S. 307; *ders.*, DVBl. 1974, S. 641; *ders.*, FG BVerfG, 1976, S. 663; *ders.*, DVBl. 1977, S. 136; *ders.*, in Ernst/Hoppe, Off BauBoR, 1978, Rdn. 283; vgl. auch *Stüker*, DVBl. 1977, S. 1 (3) m. w. Nach.; vgl. auch BVerwG, B. v. 8. 5. 1972 — VII B 134/71 — DOV 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.“ Zum Abwägungsgebot in der Bauleitplanung vgl. *Wegener*, BlGBW 1979, S. 105.

⁵⁹⁾ Vgl. w. Nachw. bei *Hoppe*, DVBl. 1977, S. 136 in Fnrt. 5. Zu dem Zusammenhang zwischen Abwägungsvorgang und Abwägungsergebnis vgl. *Schmalz*, JA 1978, S. 29; vgl. dazu auch § 155 b Abs. 2 S. 2 BBauG (BGBl. I S. 949): „Mängel im Abwägungsvorgang sind nur erheblich, wenn sie offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluß gewesen sind.“ Vgl. dazu *Gelzer*, Bauplanungsrecht, 1979, Rdn. 448 a ff. (S. 172 ff.).

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 stehen⁶⁰). 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“ bezeichnet⁶¹), 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 bekannt gemacht 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*)⁶²).

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 Neuord-

⁶⁰) 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; *Bischoff*, Kommunale Neugliederung, 1972, S. 12; *Nierhaus*, DVBl. 1977, S. 19; *Seetzen*, NJW 1975, S. 429.

⁶¹) *Schneider*, FS Gebhard Müller, 1970, S. 421; *Stern/Bethge*, Anatomie eines Neugliederungsverfahrens, 1977, S. 30 m. w. Nachw.

⁶²) Auf diesen Gesichtspunkt weist das Meerbusch-Urteil mehrfach hin, StuGR 1975, S. 370; vgl. auch *Luhmann*, Legitimation durch Verfahren, 1969, S. 69.

nung 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 im Bereich der Gemeindeverbände 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 Baden-Württemberg

Besonders in den Urteilen ESVGH 18, S. 1⁶³⁾ und ESVGH 23, S. 1⁶⁴⁾ hat der StGH Baden-Württemberg hervorgehoben, daß die Kreise hinsichtlich der anzuwendenden verfassungsrechtlichen 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 Verfassung Baden-Württemberg 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 Baden-Württemberg die Kreisreform, mit der die Auflösung des antragstellenden Krei-

⁶³⁾ Vgl. StGH Ba.-Wü., Ur. v. 6. 5. 1967 — GR 1/66 — ESVGH 18, S. 1.

⁶⁴⁾ Vgl. StGH Ba.-Wü., Ur. v. 8. 9. 1972 — GR 6/71 — (Landkreis Nürtingen), ESVGH 23, S. 1 = DVV 1973, S. 163.

ses 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 verfeinert⁶⁵).

1.2 VerfGH Bayern

Auch der VerfGH Bayern hat auf die Verfassungsbeschwerde eines Kreises die Kreisreform mit den gleichen verfassungsrechtlichen Maßstäben wie die gemeindliche Neugliederung gemessen⁶⁶).

Gemeindereform und Kreisreform werden als Bestandteil einer gebietlichen Neuorganisation im kommunalen Bereich verstanden, für die einheitliche verfassungsgerichtliche Prüfungsgrundsätze entwickelt werden. So wendet der VerfGH Bayern den Gemeinwohlvorbehalt, das Rechtsstaatsprinzip, das Gebot der Verhältnismäßigkeit sowie den Grundsatz der institutionell gewährleisteten Selbstverwaltung als verfassungsrechtliche 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 nehmen⁶⁷).

1.3 StGH Niedersachsen

Auch der StGH Niedersachsen hat die Gleichstellung von Gemeinden und Gemeindeverbänden hinsichtlich der anzuwendenden verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstäbe vollzogen. Das Wolfsburg-Urteil⁶⁸) enthält dazu folgende Feststellung:

„Art. 44 Verf. Niedersachsen bestimmt den Inhalt der Selbstverwaltungsgarantie nicht näher. Der Inhalt ist daher abzuleiten aus der

⁶⁵) StGH Ba.-Wü., Urt. v. 8. 9. 1972 — GR 6/71 — (Landkreis Nürtingen), DOV 1973, S. 163.

⁶⁶) VerfGH Bay., B. v. 15. 2. 1974 — Vf. 9 — VII — 72 — (Ingolstadt), DVBl. 1975, S. 28.

⁶⁷) VerfGH Bay., B. v. 15. 2. 1974 — Vf. 9 — VII — 72 — (Ingolstadt), DVBl. 1975, S. 28 (29 LS 7).

⁶⁸) StGH Nds., Urt. v. 23. 1. 1974 — StGH 2/72 — A. U., S. 21; vgl. auch Urt. v. 14. 2. 1979 — StGH 2/77 — (Kreisreform), Nds. MBl. v. 2. 5. 1979 (Nr. 19), S. 547 = DOV 1979, S. 406 = DVBl. 1979, S. 507.

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)⁶⁹⁾ 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 Lüneburg⁷⁰⁾ gekommen.

1.4 VerfGH Nordrhein-Westfalen

In mehreren Urteilen hat auch der VerfGH Nordrhein-Westfalen die verfassungsrechtlichen Maßstäbe für die gemeindliche Gebietsreform bei Verfassungsbeschwerden von Kreisen angewandt⁷¹⁾.

Der VerfGH hat besonders im Bonn-Urteil⁷²⁾ ausgeführt, daß die den Ländern auferlegte Verpflichtungen 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

⁶⁹⁾ Erg. v. Verf.

⁷⁰⁾ 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 Gemeindeverbänden zu.“

⁷¹⁾ VerfGH NW, Urt. v. 24. 4. 1970 — VGH 13/69 — (Bonn), DVBl. 1970, S. 794; Urt. v. 13. 9. 1975 — VerfGH 43/74 — (Meerbusch), OVG 30, S. 306 = DVBl. 1976, S. 391 m. Bespr. *Hoppel/Stüer*, StuGR 1975, S. 371 u. *Stüer*, 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/Hornberg/Rheinhausen/Rumeln-Kaldenhausen/Rheinkamp); B. v. 9. 4. 1976 — VerfGH 58/74 — (Kreis Lüdinghausen), DVBl. 1977, S. 45 = NJW 1976, S. 1931 m. Bespr. *Stüer*, 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).

⁷²⁾ VerfGH NW, Urt. v. 24. 4. 1970 — VGH 13/69 — DVBl. 1970, S. 794.

nicht zugesagt. Im Blick auf die kommunale Gebietsreform sei jedoch ein sachlicher Unterschied hinsichtlich der anzuwendenden verfassungsrechtlichen 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 Staatsverband⁷³⁾.“

1.5 VerfGH Rheinland-Pfalz

In mehreren Urteilen hat auch der VerfGH Rheinland-Pfalz eine Gleichstellung der Gemeindeverbände (Kreise) mit den Gemeinden vollzogen⁷⁴⁾.

Nach seiner Ansicht zählt zum Inhalt des Art. 28 Abs. 2 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 durch-

⁷³⁾ VerfGH NW, Urt. v. 24. 4. 1970 — VGH 13/69 — DVBl. 1970, S. 794; vgl. auch *Stüer*, DOV 1978, S. 78 (81).

⁷⁴⁾ 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 = DOV 1970, S. 198; Urt. v. 5. 5. 1969 — VGH 3/69 — AS 11, S. 201 = DVBl. 1970, S. 779.

geführt worden ist. Die verfassungsimmanente Bindung an das Gemeinwohl wirke sich auch auf die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeindeverbände aus und forme sie in ihrem Wesensgehalt mit⁷⁶⁾.

2. Die Bedeutung der unmittelbaren demokratischen Legitimation für die verfassungsrechtlichen 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 Rechtsprechung⁷⁶⁾ und Literatur⁷⁷⁾ wird vielfach darauf hingewiesen, daß die kommunale Selbstverwaltung in besonderer Weise zur vertikalen Gewaltenteilung und damit zu einer gegliederten und vervielfältigten Demokratie beiträgt. Der unmittelbaren demokratischen Legitimation der Gemeinden und einiger Gemeindeverbände kommt dabei eine besondere Funktion zu⁷⁸⁾.

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

⁷⁶⁾ Vgl. dazu besonders VerfGH Rh.-Pf., Urt. v. 5. 5. 1969 — VGH 29/69 — DOV 1970, S. 198 sowie Urt. v. 5. 5. 1969 — VGII 3/69 — DVBl. 1970, S. 779 mit Hinweis auf die Geltung auch des Anhörungsgebots bei Eingriffen in die kommunale Gebietsstruktur von Gemeindeverbänden.

⁷⁷⁾ 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.-Würt., Urt. v. 14. 2. 1975 — GR 11/74 — (Neureut), DOV 1975, S. 385 (387).

⁷⁷⁾ Vgl. dazu die Nachw. in Fnten. 42—53 (S. 69—73).

⁷⁸⁾ Vgl. zur demokratischen Legitimation und ihrer Bedeutung für die kommunale Selbstverwaltung neben den Nachw. in Fnte. 86 (S. 81); *Ahrens*, Verwaltungsregion, 1967, S. 123; *Bertram*, Verwaltungsregion, 1967, S. 115; *Haus*, Verwaltungsregion, 1967, S. 105; *Hesse*, Verwaltungsregion, 1967, S. 91 (93); *Püttner*, Verwaltungsregion, 1967, S. 111; *von Unruh*, DOV 1977, S. 467 (469); *Wagener*, Städte im Landkreis, 1955, S. 263, der auf die Vorteile der direkten Wahl der Kreisvertreter hinweist; *Weber*, Staats- und Selbstverwaltung, 1967, S. 39.

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 müssen. Wegen dieser Zusammenhänge verstärkt die direkte Wahl der Vertretungskörperschaften das Gewicht der Selbstverwaltung und erhöht die Gemeinwohlsschwelle, die der Gesetzgeber überwinden muß, wenn er in den Bestand dieser Selbstverwaltungskörperschaften eingreifen will. Diese Überlegungen führen zu einer Einteilung in zwei Gruppen von Selbstverwaltungskörperschaften:

- Die Selbstverwaltungskörperschaften mit direkt gewählter Vertretung (etwa Gemeinden und Kreise) (*unmittelbare Selbstverwaltungskörperschaften*) können sich auf einen uneingeschränkten Gemeinwohlsvorbehalt gegenüber gesetzgeberischen Eingriffen in ihren Gebietsbestand berufen. Es gelten die verfassungsrechtlichen Grundsätze für die Kontrolle der gemeindlichen Gebietsreform.
- Bei Eingriff in den Gebietsbestand der Gemeindeverbände ohne direkt gewählte Vertretung (etwa Landschaftsverbände) (*mittelbare Selbstverwaltungskörperschaften*) unterliegt der Gesetzgeber demgegenüber nur einem eingeschränkten Gemeinwohlsvorbehalt. 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.

Die verfassungsrechtliche Gleichbehandlung aller unmittelbaren Selbstverwaltungskörperschaften bezieht sich allerdings nur auf das anzuwendende verfassungsrechtliche Maßstabssystem. Das Gewicht, das dem Bestand der jeweiligen Selbstverwaltungskörperschaft im Rahmen der einzelnen Prüfungsmaßstäbe zukommt, kann dabei durchaus unterschiedlich sein.

Dies wird besonders bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung deutlich: Während die Gemeindeebene einen wichtigen Integrationsfaktor für die bürgerschaftliche Mitwirkung darstellt und der Bestand einer einzelnen geschichtlich gewachsenen Gemeinde deshalb von hohem Wert für die örtliche Verbundenheit der Einwohner sein kann, spielen derartige Belange bei regionalen Selbstverwaltungskörperschaften wegen

der vielfach geringeren Integrationskraft dieser Ebene eine weniger wichtige Rolle. Dafür können aber andere Gesichtspunkte, etwa der einer effektiven regionalen Aufgabenerledigung, in den Vordergrund treten und an die Gemeinwohlgründe, die eine Auflösung rechtfertigen, erhöhte Anforderungen stellen.

§ 5

Die Aufgabenform 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 Rechtssubjektsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung, sie sind jedoch geeignet, die objektive Rechtsinstitutionsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung zu verletzen, die eine eigenverantwortliche Erledigung eines bestimmten kommunalen Aufgabenbereichs gewährleistet⁷⁹⁾.

Dieser Garantieinhalt soll daher näher untersucht werden. Sodann ist zu fragen, in welcher Weise die Aufgabenreform in diesen Garantiebereich eingreift.

⁷⁹⁾ Vgl. zu der in Art. 28 Abs. 2 GG enthaltenen Dreifachgarantie die Nachw. in Fnte. 31 (S. 65).

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 zweierlei⁸⁰⁾: Eine Garantie des Aufgabenbereichs (*Aufgaben- oder Funktionsgarantie*⁸¹⁾ und eine Garantie der eigenverantwortlichen Führung der Geschäfte innerhalb dieses Aufgabenbereichs (*Garantie der Eigenverantwortlichkeit*)⁸²⁾.

Die Gewährleistung des *Aufgabenbereichs* ist unterschiedlich für Gemeinden und Gemeindeverbände⁸³⁾. 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 Weise⁸⁴⁾ gibt, ist die Garantie der eigenverantwortlichen

⁸⁰⁾ 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.

⁸¹⁾ Vgl. *Stern/Püttner*, Grundfragen, 1969, S. 22; *Ullrich*, Die niedersächsische Gemeinde 1976, S. 170; *Weber*, Staats- und Selbstverwaltung, 1967, S. 47.

⁸²⁾ Vgl. dazu neben den Nachw. in Fnte. 80 (S. 165) *Brückner*, Organisationsgewalt, 1974, S. 130; *Gönnenwein*, Gemeinderecht, 1963, S. 50; *Köttgen*, Gemeinde, 1957, S. 48; *Korte*, AfK Jg. 9 (1970), S. 3 (53); *Lerche*, Verfassungsfragen, 1963, S. 99; *Schmidt-Jortzig*, Kreisumlagesätze, 1977, S. 31; *Stern*, Art. 28 Rdn. 94 (S. 40).

⁸³⁾ 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); *Leibholz/Rinck*, Art. 28 GG Rdn. 14 (S. 587); *Lerche*, DÖV 1969, S. 46; *Püttner*, FS Lothar Voir, 1976, S. 115 (124); *Stern/Püttner*, Grundfragen, 1969, S. 23; *Siedentopf*, StUGB 1977, S. 161; *Ullrich*, Die niedersächsische Gemeinde 1976, S. 170.

⁸⁴⁾ 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.

Führung der Geschäfte innerhalb eines Aufgabenbereichs. 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“⁸⁵). Über die als Selbstverwaltungsaufgaben deklarierten Angelegenheiten sollen die Selbstverwaltungsträger in eigener Zuständigkeit aufgrund selbständiger Willensbildung durch ihre verfassungsmäßigen Organe entscheiden⁸⁶), wobei *Eigenverantwortlichkeit* nicht völlige Freiheit, sondern Rechtsgebundenheit und in diesem Rahmen Verantwortlichkeit gegenüber der staatlichen Aufsichtsbehörde bedeutet⁸⁷). Herkömmlich wird die *Eigenverantwortlichkeit* in ein Bündel von *Hoheitsrechten* aufgefächert⁸⁸):

— *Die Personalhoheit*⁸⁹).

1 (2); *Gönnenwein*, Gemeinderecht, 1963, S. 381; *Hamann/Lenz*, Art. 28 GG Anm. 9 (S. 405); *Korte*, AfK Jg. 9 (1970), S. 3 (53); *Leibholz/Rinck*, Art. 28 GG Anm. 13 (S. 587); *von Mangoldt/Klein*, Art. 28 GG Anm. IV 2 d (S. 712); *Stern*, Art. 28 GG Rdn. 94, 172.

⁸⁵) *Becker*, Grundrechte IV/2, 1962, S. 673 (718); vgl. zum Begriff der Eigenverantwortlichkeit ferner *Leibholz/Rinck*, Art. 28 GG Anm. 13 — 17 (S. 587—590); *Maunz/Dürig/Herzog/Scholz*, 1973, Art. 28 GG Anm. 44 (S. 21 f.); „So wird Selbstverwaltung vielfach als diejenige Tätigkeit aufgefaßt, die der eigenverantwortlichen Erfüllung solcher Aufgaben dient, die in der selbständigen, d. h. weisungsfreien Anwendung und Durchführung von Normen oder in der Anstrengung von Zielen in eigenem von Normen nicht gebundenen Bereich durch eigene, vom Staat unabhängige Organe besteht.“ *Pagenkopf*, Kommunalrecht, Bd. 1, 1975, S. 39; *Roters*, Art. 28 GG Rdn. 47 (S. 197); *Ryffel*, Eigenverantwortlichkeit, 1965, S. 456; *Schmidt-Aßmann*, VVDStRL Bd. 34 (1976), S. 221 (227 m. w. Nachw.); *Schmidt-Jortzig*, Kreisumlagesätze, 1977, S. 31; *Stern*, Art. 28 GG Rdn. 84 (S. 40).

⁸⁶) *Pagenkopf*, Kommunalrecht, Bd. 1, 1975, S. 46; *Roters*, Art. 28 Rdn. 47 (S. 197).

⁸⁷) *Maunz/Dürig/Herzog/Scholz*, 1973, Art. 28 GG Rdn. 67 (S. 28).

⁸⁸) Eine Übersicht über die verschiedenen Hoheitsrechte der kommunalen Selbstverwaltung geben *Grawert*, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 277; *Roters*, Art. 28 GG Rdn. 47 (S. 197); *Schmidt-Bleibtreu/Klein*, Art. 28 GG Rdn. 10 (S. 392); *Stern*, Art. 28 GG Rdn. 96 (S. 41); *ders.*, Staatsrecht I, 1977, S. 293 (310); *Stern/Burmeister*, Planungsgebot, 1975, S. 28.

⁸⁹) *Brückner*, Organisationsgewalt, 1974, S. 174; *Gönnenwein*, Gemeinderecht, 1963, S. 122; *Görg*, Kommunales Dienstrecht, HBKWP Bd. 2, 1957, S. 44; *Gröttrup*, AfK Jg. 8 (1969), S. 354; *Ipsen*, DÖV 1955, S. 225 m. w. Nachw. in Fnre. 2; *Köttgen*, Wesen und Rechtsform, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 185 (209); *Leibholz/Rinck*, Art. 28 GG Rdn. 14 (S. 567); *Pagenkopf*, Kommunalrecht, Bd. 1, 1975, S. 71; *Roters*, Art. 28 GG Rdn.

Sie umfaßt neben der Dienstherrnfähigkeit⁹⁰⁾ vornehmlich die Befugnis, das Personal, insbesondere die Gemeindebeamten auszuwählen, anzustellen, zu befördern und zu entlassen⁹¹⁾.

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 ist⁹²⁾.

— *Die Finanzhoheit*⁹³⁾.

47 (S. 198); *Schmidt-Aßmann*, StUGB 1976, S. 341; *ders.*, FS Carl Hermann Ule, 1977, S. 461 (462); *ders.*, FS Hans Peter Ipsen, 1977, S. 331; *Seele*, Exekutivbefugnisse, 1974, S. 239; *Siedentopf*, Der Kreis, Bd. 2, 1976, S. 69 (74); *Stern*, Art. 28 GG Rdn. 97 (S. 41); *Stern/Burmeister*, Planungsgebot, 1975, S. 28; *Ule*, Grundrechte IV/2, 1962, S. 537 (549); *von Unruh*, Gemeinderecht, 1976, S. 82 (108); *Wagener*, Tagungsbericht DIFU 1977, S. 29 (40); *Weber*, FG BVerfG, Bd. 2, 1976, S. 335 mit einer Zusammenstellung der Rechtsprechung des BVerfG; *Wolff/Bachof*, Verwaltungsrecht II, 1976, § 86 VII b 2 (S. 205).

⁹⁰⁾ OVG Lüneburg, Urt. v. 20. 10. 1970 — V A 74/69 — DVBl. 1970, S. 801 (805); *Brückner*, Organisationsgewalt, 1974, S. 177.

⁹¹⁾ 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 — DOV 1975, S. 58 (61); w. Nachw. bei *Schmidt-Aßmann*, FS Carl Hermann Ule, 1977, S. 461 (462). Auch die in den Gemeindeordnungen der Länder vielfach vorgesehene Möglichkeit, den Hauptgemeindebeamten abzuwählen, gehört zur gemeindlichen Personalhoheit. Die Abwahlmöglichkeiten verstoßen weder gegen Art. 33 Abs. 5 GG noch gegen das Beamtenrechtsrahmengesetz, so BVerwG, Urt. v. 14. 7. 1978 — 7 C 45/46 — NJW 1978, S. 2313 (L) = MDR 1979, S. 168 = JuS 1979, S. 297; vgl. auch § 49 Abs. 4 GO NW.

⁹²⁾ *Ipsen*, DOV 1955, S. 225 (228); *Brückner*, Organisationsgewalt, 1974, S. 174.

⁹³⁾ Vgl. n. d. Nachw. in Fn. 40 (S. 12) StGH Ba.-Wü., Urt. v. 15. 6. 1974 — GR 1/74 — DOV 1975, S. 58 (61); Urt. v. 14. 2. 1975 — GR 11/74 — DOV 1975, S. 385 (391); VerFGH Bay., B. v. 3. 6. 1959 — Vf. 1, 24 — VII 52 — DOV 1959, S. 701; Entwicklung der Aufgaben und Aufgaben von Bund, Ländern und Gemeinden, 1971; *Gellen*, Zweckzuwei-

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 unabänderlich⁹⁴⁾.

— *Die Planungshoheit*⁹⁵⁾.

sungen und kommunale Selbstverwaltung, 1971; *Grawert*, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 277 (281 m. w. Nachw. in Fnte. 12); *Leibholz/Rinck*, Art. 28 GG Rdn. 15 (S. 588); *Lemke*, Der Landkreis 1975, S. 114 (116); *von Mutius*, JuS 1977, S. 592 (594 m. w. Nachw. in Fnte. 18); *Roters*, Art. 28 GG Rdn. 47 (S. 198); *Scheuner*, AfK Jg. 12 (1973), S. 1 (26 m. w. Nachw. in Fnten. 69–73); *Schmidt-Jortzig*, Kreisumlagesätze, 1977, S. 31 m. umfangr. w. Nachw. in Fnte. 65; *Scholz*, DÖV 1976, S. 441 (444); *ders.*, Regionale Energieversorgung, S. 37 m. w. Nachw.; *Stern*, Art. 28 GG Rdn. 29 (S. 42); *ders.*, Staatsrecht I, 1977, S. 293 (315 m. w. Nachw. in Fnte. 105 u. 109); *Stern/Burmeister*, Planungsgebot, 1975, S. 28 m. w. Nachw. in Fnte. 94; *von Unruh*, Gemeinderecht, 1976, S. 82 (140 m. w. Nachw. in Fnten. 179 u. 180); *Weber*, Staats- und Selbstverwaltung, 1967, S. 38 m. w. Nachw. in Fnte. 13; *Zuborn/Hoppe*, Gemeinde-Verfassung, 1962, S. 57.

⁹⁴⁾ 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 Steuererhebungsmöglichkeit belassen wird oder daß die Merkmale, nach denen Zuweisungen gewährt werden, unverändert bleiben; vgl. zur Garantie ausreichender Selbstverwaltungsfinanzen vor allem auch *Schmidt-Jortzig*, Kreisumlagesätze, 1977, S. 31 m. w. Nachw. in Fnte. 65.

⁹⁵⁾ 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 *Knemeyer*, AfK Jg. 16 (1976), S. 85

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 entwickeln⁹⁶⁾.

— *Die Organisationshoheit*⁹⁷⁾.

Sie umfaßt die Befugnis zu eigener Organschaftsbildung (Selbstorganisation), welche die Fähigkeit eigener Willensbildung zum eigenverantwortlichen Handeln in sich schließt⁹⁸⁾. Dazu gehört die Wahl der kommunalen Vertretung, der Verwaltungsspitze und der anderen Organe durch die Gemeinden und Gemeindeverbände selbst⁹⁹⁾. Neben

(Übertragung der Flächennutzungsplanung auf den Stadtverband Saarbrücken); *Badura* FS Werner Weber, 1974, S. 911; *Breuer*, Hoheitliche raumgestaltende Planung, 1968, S. 196; *Gönnenwein*, Gemeinderecht, 1963, S. 49; *Hoppe*, DVBl. 1964, S. 165; *ders.*, in: Ernst/Hoppe, Öff-BauBoR, 1978, Rdn. 174 (S. 76); *Motyl*, Gemeinden, 1973, S. 23, 73; *Pfaff*, VerwArch. 1979, S. 1 ff., vgl. dort auch zu restriktiven Tendenzen der Rechtsprechung; *Rothe*, FS Werner Weber, 1974, S. 893 (900); *Schmidt-Aßmann*, Grundfragen des Städtebaurechts, 1972, S. 160; *ders.*, DÖV 1973, S. 109 (111); *Stern*, Staatsrecht I, 1977, S. 293 (310 m. w. Nachw.); *Stern/Burmeister*, Planungsgebot, 1975, S. 28 mit umfangr. Nachw. in Fnte. 98.

⁹⁶⁾ BVerwG, Urt. v. 12. 12. 1969 — IV C 105/66 — BVerwGE 34, S. 301; *Stern/Burmeister*, Planungsgebot, 1975, S. 29 m. w. Nachw. in Fnte. 99. Auch die Kompetenz, Flächennutzungspläne aufzustellen, wird grundsätzlich von der gemeindlichen Planungshoheit umfaßt, vgl. VerFGH Saarl., Urt. v. 11. 10. 1974 — I.v 7/74 — A S 14, S. 145 ff.; dazu *Schröder*, Die Verwaltung Bd. 12 (1979), S. 1 (13).

⁹⁷⁾ 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; *Brückner*, Organisationsgewalt, 1974, S. 129 m. w. Nachw. in Fnte. 1; *Henrichs*, DVBl. 1954, S. 729 (Bestellung von Gemeinderäten im Wege der Staatsaufsicht unzulässig); *Püttner*, DÖV 1977, S. 472 (475); *Roters*, Art. 28 GG Rdn. 47 (S. 197); *Schmidt-Aßmann*, FS Hans Peter Ipsen, 1977, S. 331; *Schmidt-Jortzig*, Gutachten VB Rastede, 1975, S. 23; *Stern*, Art. 28 GG Rdn. 102 (S. 43); *ders.*, Der Kreis, Bd. 1, 1972, S. 156 (163); *Stern/Burmeister*, Planungsgebot, 1975, S. 28 m. w. Nachw.

⁹⁸⁾ *Stern*, Der Kreis, Bd. 1, 1972, S. 156 (163).

⁹⁹⁾ 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

dieser Organhoheit im engeren Sinne gehört dazu auch ein Eigenorganisationsrecht der Träger kommunaler Selbstverwaltung, das einen organisatorischen Gestaltungsspielraum für Aufbau und Struktur der Verwaltung umfaßt¹⁰⁰). Eine durchgängige Fremdorganisation (Staatskommissar) in den Gemeinden und Gemeindeverbänden würde eine Verletzung der Organisationshoheit und damit eine Verletzung der institutionellen Rechtssubjektsgarantie darstellen¹⁰¹).

— *Die Steuerhoheit*¹⁰²).

Sie beinhaltet das Recht zur Erhebung kommunaler Steuern.

— *Die Rechtsetzungshoheit*¹⁰³).

der kommunalen Eigenorganschaftsbildung fällt; VerFGH Rh.-Pf. Urr. 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.

¹⁰⁰) Vgl. *Brückner*, Organisationsgewalt, 1974, S. 156, wobei auch die Grenzen dieses Eigenorganisationsrechts dargestellt werden; *Püttner*, DVV 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 *Schmidt-Forzig*, Gutachten 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“.

¹⁰¹) BVerfG, Urt. v. 23. 1. 1957 — 2 BvF 3/56 — BVerfGE 6, S. 104 (177); *Stern*, Der Kreis, Bd. 1, 1972, S. 156 (163).

¹⁰²) Vgl. *Pagenkopf*, Kommunalrecht, Bd. 1, 1975, S. 84; *Stern*, Staatsrecht I, 1977, S. 293 (311), der die Steuerhoheit als ein „nudum ius“ bezeichnet. Zur Frage, ob durch Kommunalabgaben Folgekosten des Wohnungsbaus ausgeglichen werden können, vgl. *Friauf*, DVBl. 1978, S. 517 ff.

¹⁰³) Die Rechtsetzungshoheit wird auch als kommunale Autonomie bezeichnet, vgl. *Becker*, Selbstverwaltung, HBKWP, Bd. 1, 1956, S. 113 (150); *ders.*, Grundrechte IV/2, 1962, S. 673 (723) (Garantie des kommunalen Satzungsrechts); *Stern*, Art. 28 GG Rdn. 105; *ders.*, Staatsrecht I, 1977, S. 293 (311 m. w. Nachw. in Fn. 80); zum Rechtsschutz gegen Gemeinderatsbeschlüsse, die nicht in der für die Bekanntmachung von Satzungen vorgesehenen verbindlichen Form veröffentlicht worden sind, BayVerfGH, E. v. 4. 4. 1979 — Vf. 29 — VII — 78 — BayVBl. 1979, S. 368 (Passionsspiele Oberammergau). Ist eine gemeindliche Satzung aufgehoben, so besteht für einen Normenkontrollantrag nach § 47 VwGO, mit dem die Nichtigkeit der Satzung festgestellt werden soll,

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 richten¹⁰⁴). — Für die Gebietskörperschaften kommt die *Gebietshoheit* hinzu¹⁰⁵⁾¹⁰⁶).

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 Selbst-

grundsätzlich kein Rechtsschutzinteresse, so BVerwG, B. v. 14. 7. 1978 — 7 N 1/78 — NJW 1978, S. 2522 = JuS 1979, S. 220.

¹⁰⁴) Jakob, DÖV 1970, S. 666; Roters, Art. 28 GG Rdn. 47 (S. 199) m. w. Nachw.; vgl. auch Stern/Burmeister, Planungsgebot, 1975, S. 28 m. w. Nachw.; in Fnte. 96. Wegen der grundlegenden Verschiedenheit der Funktionen des Gemeinderates im Vergleich zu den vorwiegend gesetzgeberisch tätigen Repräsentativkörperschaften des Bundes (BT) und der Länder (LT) ist der Gemeinderat kein Parlament im Sinne des herkömmlichen Parlamentsverständnisses. Er ist aber „Volksvertretung“ i. S. des Art. 17 GG und damit die zur Entgegennahme von Petitionen auf Ortsebene zuständige Stelle, so OVG Münster, Urt. v. 25. 7. 1978 — XV A 1368/76 — DÖV 1979, S. 60 ff.; vgl. zum Petitionsrecht auf Gemeindeebene den sog. „Bürgerantrag“ in NW, der durch das am 2. 5. 1979 verabschiedete Zweite Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung, Kreisordnung und anderer kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften eingeführt worden ist. § 6 c Abs. 1 GO enthält dazu folgende Regelung: „Jeder hat das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Anregungen oder Beschwerden an den Rat zu wenden ... Zur Erledigung von Anregungen und Beschwerden kann der Rat einen Beschwerdeausschuß bilden ...“.

¹⁰⁵) Vgl. zu diesem Begriff vor allem Hoppe, Gebietskörperschaft, 1958, S. 27, der darunter eine allfassende 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 Körperschaft Tatbestandsmoment für konkrete Berechtigungen und (oder) Verpflichtungen ist. Vgl. ferner zur Gebietshoheit Becker, Selbstverwaltung, HBKWP Bd. 1, 1956, S. 113 (122 u. 124); Roters, Art. 28 GG Rdn. 47 (S. 197); Stern, BK, Art. 28 GG Rdn. 98 m. w. Nachw., der auf die Gesetzesgebundenheit und darauf hinweist, daß die Gebietskörperschaften kein Selbstauflösungsrecht haben.

verwaltung 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.

¹⁰⁰⁾ Zum Teil wird den Gemeinden auch eine Gerichtshoheit eingeräumt, die keinen Verstoß gegen Art. 92 u. 101 Abs. 1 S. 1 GG darstellt, vgl. *Stern*, 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.

Fünfter Teil:

Verfassungsrechtliche Zielangaben, Einzelmaßstäbe und Kontrollgrundsätze für Aufgabeneuverteilung und Aufgabenzug 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 stehe und die Gemeinden und Gemeindeverbände bei derartigen Reformen im „kommunalen Innenbereich“ verfassungsrechtlich ohne Schutz seien.

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 Selbstverwaltungsverständnisses¹⁾, die eine „statische“²⁾ durch eine „dynamische“³⁾, „offensive“⁴⁾, „flexible“⁵⁾ und damit moderne und fortschrittliche Konzeption ersetzen will und sich hierfür auf Rechtsprechung⁶⁾ und Literatur⁷⁾ beruft, basiert auf

¹⁾ Vgl. dazu neben den Nachw. in Fnte. 17 (S. 5) *Erbel*, Die Verwaltung Bd. 10 (1977), S. 126; *Frey*, Kommunale Selbstverwaltung, 1976, S. 20; *Wilhelm*, Der Landkreis 1974, S. 217; einen Überblick über die Konzeption des funktionalen Selbstverwaltungsverständnisses gibt *Blümel*, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171 (244 m. w. Nachw. in Fnte. 368); vgl. ferner Gemeinde Rastede, Verfassungsbeschwerde an das BVerfG, S. 3.

²⁾ Vgl. dazu *Badura*, FS Werner Weber, 1974, S. 911 (930); *Roters*, DVBl. 1976, S. 359.

³⁾ Vgl. *Ernst/Suderow*, Zulässigkeit raumordnerischer Festlegungen, 1976, S. 26; *Göb/Laux/Salzwedel/Breuer*, Kreisentwicklungsplanung, 1974, S. 52; *Pappermann*, JuS 1973, S. 689; *ders.*, DÖV 1973, S. 505 (508).

⁴⁾ *Roters*, DÖV 1978, S. 186.

⁵⁾ *Leibholz*, DVBl. 1973, S. 715 (718); *Pappermann*, DÖV 1975, S. 181 (187).

⁶⁾ BVerwG, Urt. v. 14. 2. 1969 — IV C 82/66 — DVBl. 1969, S. 362 = DÖV 1969, S. 428 = BayVBl. 1969, S. 244 = VerwRspr. 23 (1969), S. 605 = MDR 1969, S. 783 = JuS 1969, S. 435; 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. 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. 2. 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 *Badura*, FS VerfGH Bay., 1972, S. 157; *ders.*, FS Werner Weber, 1974, S. 911; *ders.*, BayVBl. 1976, S. 515; *Blümel*, DVBl. 1973, S. 436 (437); *ders.*, DVBl. 1975, S. 695; *ders.*, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171 (251 m. w. Nachw. in Fnte. 406); *Fingerhut*, Gemeindenachbarklage, 1976; *Hoppe*, DVBl. 1969, S. 246; *ders.*,

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“⁹⁾.

FS Hans Julius Wolff, 1973, S. 307; *Lau*, Rechtsschutz, 1977, S. 60; *Schmidt-Aßmann*, Grundfragen des Städtebaurechts, 1972, S. 133; *ders.*, Raumplanung, 1972, S. 101 (145); *ders.*, AöR Bd. 101 (1976), S. 520 (524).

- 7) So beziehen sich die Verfechter des „funktionalen Selbstverwaltungsverständnisses“ vielfach zu Unrecht — wie auch *Blümel*, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171 (251), zutreffend feststellt — u. a. auf *Breuer*, Hoheitliche raumgestaltende Planung, 1968, S. 181 f.; *Becker*, Grundrechte IV/2, 1962, S. 673 (716); *Schmidt-Aßmann*, Grundfragen des Städtebaurechts, 1972, S. 128 f.; *Scholtissek*, DVBl. 1968, S. 825 (828), so *Ernst/Suderow*, Zulässigkeit raumordnerischer Festlegungen, 1976, S. 26 in Fnte. 47; *Blümel*, DVBl. 1973, S. 436; *Grawert*, DVBl. 1971, S. 484; *Hulsienberg*, Verzahnung, 1964, S. 17; *Scheuner*, AfK Jg. 12 (1973), S. 1, so bei *Pappermann*, JuS 1973, S. 690 (691 in Fntcn. 14 u. 15); vgl. weitere Zitate bei *Borchmann/Vesper*, Reformprobleme, 1976, S. 170 (Fntcn. 46, 49 f.), S. 180 (Fnte. 106); *Roters*, Kommunale Mitwirkung, 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 *Blümel*, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171 (250).
- 8) So Entwicklung ländlicher Räume, 1974, S. 237; vgl. zum Leistungs- und Verwaltungsverbund im kreisangehörigen Raum *Busch*, KSDLKT Bd. 2, 1974, S. 26 (33); *Cantner*, Verfassungsrechtr., HBKWP Bd. 1, 1956, S. 409 (458); *Conrady*, Der Landkreis 1973, S. 76; *Deutscher Landkreistag*, Der Landkreis 1974, S. 330 (331); *Erbel*, Die Verwaltung Bd. 10 (1977), S. 126 (130); *Freudenberg*, Mittelbare und unmittelbare Wahl, 1970, S. 142; *Göb/Laux/Salzwedell/Breuer*, Kreisentwicklungsplanung, 1974, S. 28, 32; *von der Heide*, AfK Jg. 10 (1971), S. 257; *Köstering*, StuGR 1975, S. 357 (358); *Kreiszuständigkeitsbericht*, Eildienst LKT NW 1975, S. 79 (83); *Laux*, Der Landkreis 1972, S. 87; *ders.*, Der Kreis, Bd. 1, 1972, S. 93, 99, 126, 129, 134; *ders.*, Eildienst LKT NW 1975, S. 53; *Lerche*, DÖV 1969, S. 46 (52); *Pappermann*, Die demokratische Gemeinde 1973, S. 1307; *ders.*, Die demokratische Gemeinde 1974, S. 27; *ders.*, DÖV 1973, S. 505; *ders.*, JuS 1973, S. 689; *ders.*, VerwArch.

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 Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Er erfülle damit wesentliche übergemeindliche, ergänzende und ausgleichende Aufgaben sowie Service-Leistungen für die Gemeinden⁹⁾.

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

Bd. 65 (1974), S. 163 (172 m. w. Nachw. in Fnte. 41 u. 42); *ders.*, DÖV 1975, S. 181 (183, 186 m. w. Nachw. in Fnte. 77—80); *ders.*, DVBl. 1976, S. 766; *ders.*, Tagungsbericht DIfU 1977, S. 213 (216); *ders.*, Verwaltungsrundschau 1977, S. 319; *Pappermann/Roters/Vesper*, Funktionalreform 1976, S. 22 183; *Puls*, Garantie, 1973, S. 1 ff.; *Roters*, Kommunale Mitwirkung, 1975, S. 27, 44; *ders.*, Demokratische Gemeinde 1976, S. 286; *ders.*, SKV 1976, S. 226; *ders.*, Art. 28 GG Rdn. 50, 62; *ders.*, DVBl. 1977, S. 533; *ders.*, DÖV 1978, S. 186; *Schmidt-Aßmann*, DVBl. 1975, S. 4 (5); vgl. auch bei *Schmidt-Eichstaedt*, DÖV 1975, S. 552; *Seele*, Der Landkreis 1976, S. 369 (376); *von Unruh*, Der Landkreis 1976, S. 254 (258); vgl. zum Begriff des Verwaltungsverbundes *Wolff/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 Zustimmungsertordernisse 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 S. 5).

⁹⁾ *Deutscher Landkreistag*, Der Landkreis 1974, S. 330 (331); *Laux*, Der Landkreis 1972, S. 87 (89).