

Kommunale Selbstverwaltung im Bundes- und Finanzstaat

Festschrift für Hans-Günter Henneke

zum 65. Geburtstag

Herausgegeben von
Martin Burgi
Christian Waldhoff

Carl Heymanns Verlag 2022

Verfassungsfragen der Gebietsreform

Staatsrechtlich begründete Äquivalenz von Effektivitäts- und Integrationswerten*

BERNHARD STÜER

Nicht erst seit dem Groß-Berlin-Gesetz und der kommunalen Neugliederung des Ruhrgebietes zu Beginn und zum Ende der zwanziger Jahre des vorigen Jahrhunderts hat sich das Thema der kommunalen Gebietsreform zu einem Dauerbrenner entwickelt. »Dire que nous v'la parisiens« (»Nun wären wir also Pariser«). Schon die Eingemeindung des Pariser Beckens im Jahre 1860 hatte bei den Bauern zu staunender Ungläubigkeit geführt, wie es der französische Karikaturist *Honoré Daumier* in einer Lithografie in der Zeitschrift »Le Charivari« ins Bild setzte. Mit dem Pantheon, das als Wahrzeichen von Paris am Horizont auftauchte, konnten sie nichts gemein haben, solange sich ihr realer Zustand nicht wirklich änderte. Etwa 100 Jahre später nahm auch in Deutschland nach Vorarbeiten von *Werner Weber* und *Frido Wagener*¹ die kommunale Gebietsreform wieder Fahrt auf. Den leidgeprüften Eingemeindungsgegnern erschien es allerdings fast so, als dass in dieser Runde Gefangene nicht gemacht werden würden.

Zwischen 1967 und 1978 verringerten die Länder der Bundesrepublik die Zahl ihrer Gemeinden allerdings erheblich. Dies wurde teils durch Vereinbarungen zwischen den Gemeinden auf freiwilliger Basis – die Gemeinden entschieden, in welcher Weise sie künftig zusammenarbeiten wollten – teils durch Hoheitsakte erreicht. Während in einigen Ländern Eingemeindungen und Gemeindezusammenschlüsse vorherrschten, wurden in Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein neue Gemeindezusammenschlüsse durch Samtgemeinden, Verbandsgemeinden und Ämter auf einer Zwischenstufe errichtet. Vor dieser Reform gab es in der Bundesrepublik etwa 24.000

* Der Beitrag greift ein gleichlautendes Thema auf, das der Verf. in DöV 1978, 78 behandelt hat. Zudem kann auf die hier zugleich ausgewerteten Beiträge von *Bernhard Stüer*, Sennestadt-Urteil – ein Kurswechsel? *KomPolBl* 1973, S. 1112; *Werner Hoppe/Bernhard Stüer*, Die kommunale Gebietsreform in den östlichen Bundesländern, *DVBl* 1992, S. 641; *Bernhard Stüer/Beate Landgraf*, Gebietsreform in den neuen Bundesländern – Bilanz und Ausblick, *LKV* 1998, S. 209; *Bernhard Stüer*, Gebietsreform in den neuen Bundesländern, in: *Ipsen/Stüer*, Öffentliche Verwaltung in Europa, 1998, S. 91, 117; *Bernhard Stüer*, Kommunale Selbstverwaltung durch bürgerschaftliche Mitwirkung und Aufwertung der Kreisebene gestärkt, in: *Nierhaus/Jann* (Hrsg.), Urteil des VerfGH Greifswald zur Kreisgebietsreform in MV, Potsdam 2007; *Bernhard Stüer*, Gebietsreform in NRW konnte so schön sein, *Der Landkreis* 2021, S. 253, verwiesen werden.

1 Grundlegend *Werner Weber*, Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung? Gutachten für den 45. Deutschen Juristentag, Bd. I Teil 5, 1964 und *Frido Wagener*, Neubau der Verwaltung, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 41, 1969.

Gemeinden, von denen 10.760 weniger als 500 Einwohner hatten, sowie 139 kreisfreie Städte und 425 (Land-)Kreise. Nach der Reform blieben 8.505 Gemeinden, 91 kreisfreie Städte und 237 (Land-)Kreise. Nach einer je nach Land unterschiedlichen Übergangsphase schlossen die Gesetzgeber bis zum Ende der 1970er-Jahre die Gemeindereform ab, indem sie durch Gesetz die Neugliederung der Gemeinden beschlossen. Diese Neuordnungen stießen bei den Bürgern nicht immer auf Gegenliebe; in einzelnen Fällen wurden sie durch Gerichte rückgängig gemacht.²

I. KOMMUNALE GEBIETSREFORM IN NRW

Die kommunale Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen zielte in die gleiche Richtung. Aus den mehr als 2.300 bestehenden Gemeinden wurden 393 Gemeinden gebildet und aus den früher 57 Kreisen entstanden 31. Zu Beginn des Jahres 1975 wurde die landesweite kommunale Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen beendet. Insgesamt 55 Neugliederungsgesetze haben in sieben Jahren die kommunale Landschaft in Nordrhein-Westfalen entscheidend verändert. Allerdings wurde von über 70 Gemeinden, Städten und Kreisen der Verfassungsgerichtshof NW Münster angerufen mit dem Ziel, die Neugliederungsentscheidungen des Landtags für verfassungswidrig-nichtig zu erklären. Fünf Verfassungsbeschwerden, die sieben Städte und Gemeinden betrafen, waren erfolgreich.³ Die übrigen Beschwerden wurden nach § 20 VerfGHG NRW als unzulässig⁴ oder offensichtlich unbegründet⁵

2 Wikipedia: Gebietsreform.

3 VerfGH, Urt. v. 13.9.1975 – VerfGH 43/74 – OVGE 30, S. 306 = DVBl 1976, S. 391 – Meerbusch, mit Besprechung *Bernhard Stüer*, DVBl 1977, S. 1 = NJW 1976, S. 231 = Städte- und Gemeinderat (StuGR) 1975, S. 367 mit Besprechung *Werner Hoppe/Bernhard Stüer*, StuGR 1975, S. 371; Urt. v. 6.12.1975 – VerfGH 39/74 – NJW 1976, S. 1198 – Monheim, mit Bespr. *Werner Hoppe/Bernhard Stüer*, StuGR 1976, S. 38; *Adalbert Leidinger*, Der Landkreis 1976, S. 260; Urt. v. 6.12.1975 – VerfGH 13/74 – Der Städtetag 1976, S. 32, 408 – Gladbeck/Kirchhellen; Urt. v. 6.12.1975 – VerfGH 62/74 – DVBl 1976, S. 393 – Wesseling; Urt. v. 8.5.1976 – VerfGH 65/74 – DVBl 1977, S. 46 = NJW 1976, S. 2209 – Buir/Blatzheim/Manheim, mit Besprechung *Werner Hoppe/Bernhard Stüer*, StuGR 1976, S. 183.

4 VerfGH NW, Beschl. v. 5.12.1975 – VerfGH 65/74 – Amt Buir; Beschl. v. 9.4.1976 – VerfGH 49/75 – DVBl 1977, S. 45 = NJW 1976, S. 2211 – Solingen; Beschl. v. 9.4.1976 – VerfGH 51/75 – Remscheid; Beschl. v. 9.4.1976 – VerfGH 58/75 – DVBl 1977, S. 45 = NJW 1976, S. 1931 – Kreis Lüdinghausen, mit Besprechung *Bernhard Stüer*, NJW 1976, S. 1925; Beschl. v. 9.12.1976 – VerfGH 34/76 – Wattenscheid; Beschl. v. 9.12.1976 – VerfGH. 37/76 – Porz; Beschl. v. 9.12.1976 – VerfGH 31/76 – Wanne-Eickel; Beschl. v. 25.2.1977 – VerfGH 33/76 – Kettwig.

5 VerfGH NW Beschl. v. 14. 8. 1975 – VerfGH 76/74 – Hilden; Beschl. v. 12.2.1976 – VerfGH 14/75 – Witten; Beschl. v. 6.5.1976 – VerfGH 46/75 – Rodenkirchen; Beschl. v. 6.5.1976 – VerfGH 52/75 – Lövenich; Beschl. v. 6.5.1976 – VerfGH 53/75 – Bocholt; Beschl. v. 23.9.1976 – VerfGH 54/75 – Dingden; Beschl. v. 10.12.1976 – VerfGH 78/74 – Riesenbeck; Beschl. v. 28.1.1977 – VerfGH 75/74 – Epe. Die Verfassungsbeschwerde Klüppelberg ist nach Verzicht auf mündliche Verhandlung durch Beschl. v. 24.6.1976 – VerfGH 1/75 – als

durch einstimmigen Beschluss verworfen oder nach mündlicher Verhandlung durch Urteil⁶ zurückgewiesen.

Die allgemeinen Neugliederungsziele waren nach den Feststellungen des VerfGH Münster verfassungsgemäß: Um eine möglichst umfassende und in allen Landesteilen gleichmäßige Daseinsvorsorge unter möglichst geringer Belastung der Bürger zu gewähren, soll der Raum nach dem zentralörtlichen Prinzip gegliedert und durch den Einsatz staatlicher Mittel nach dem Prinzip festgelegter Achsen und Schwerpunkte entwickelt werden. Selbständige Mittelzentren sollen in der Nachbarschaft der Oberzentren nur bestehen bleiben, wenn sie außerhalb des engeren großstädtischen Verflechtungsbereichs, d. h. eines Raumes, der durch intensive Funktionalbeziehungen innerlich fest miteinander verknüpft ist, genügend weit entfernt liegen und bereits ausgeprägte und tragfähige Siedlungsschwerpunkte aufweisen. Bei der Abgrenzung der Großstädte des Ballungskerns standen Gesichtspunkte der gesamt-räumlichen Entwicklungsplanung im Vordergrund. Neben der Gebietsreform in Verdichtungsräumen hatte sich der VerfGH Münster mit der Abgrenzung von Gemeinden des Typs A (Grundzentren) oder B (Mittelzentren) in ländlichen Zonen sowie mit der Neuordnung in städtischen Verflechtungsgebieten zu beschäftigen. In mehreren

unbegründet zurückgewiesen worden. Folgende Verfassungsbeschwerden sind zurückgenommen worden: VerfGH 54/74 – (Brünen); VerfGH 55/75 – Ennepetal; VerfGH 56/75 – Neviges; VerfGH 57/75 – Wulfen. Diese Verfahren sind durch Beschluss eingestellt worden.

- 6 VerfGH, Urt. v. 15.3.1975 – VerfGH 11/74 – OVGE 30, S. 285 – Walsum; Urt. v. 15.3.1975 – VerfGH 26/74 – S. OVGE 30, 287 – Herbede; Urt. v. 12.7.1975 – VerfGH 21/74 – OVGE 30, S. 299 = Der Städtetag 1976, 42 – Neubeckum; Urt. v. 12.7.1975 – VerfGH 22/74 – Freckenhorst; Urt. v. 10.10.1975 – VerfGH 49/74 – Erkrath-Unterbach; Urt. v. 7.11.1975 – VerfGH 64/74 – OVGE 30, S. 312 = NJW 1976, S. 1197 – Neuss, mit Besprechung *Frido Wagener*, AfK 1976, S. 26, *Franz-Ludwig Knemeyer*, AfK 1976, S. 85; Urt. v. 6.12.1975 – VerfGH 15/74 – Gahlen; Urt. v. 6.12.1975 – VerfGH 45/74 – DVBI 1976, S. 395 = NJW 1976, S. 1195 Kempen/Kreis Viersen; Urt. v. 6.12.1975 – VerfGH 51/74 – Kreis Moers/Homberg/Rheinhausen/Rumeln-Kaldenhausen/Rheinkamp; Urt. v. 6.12.1975 – VerfGH 59/74 – Porz; Urt. v. 8.1.1976 – VerfGH 20/74 – Elten; Urt. v. 13.2.1976 – VerfGH 37/74 – Wattenscheid; Urt. v. 9.4.1976 – VerfGH 14/74 – Kettwig/Kreis Mettmann; Urt. v. 9.4.1976 – VerfGH 24/74 – DVBI 1977, S. 46 = NJW 1976, S. 2211 – Gescher/Kreis Coesfeld; Urt. v. 9.4.1976 – VerfGH 72/74 – Bensberg; Urt. v. 7.5.1976 – VerfGH 3/75 – Scherfede; Urt. v. 7.5.1976 – VerfGH 70/74 – Borghorst; Urt. v. 30.6.1976 – VerfGH 29/76 – Der Städtetag 1976, S. 507 – Düsseldorf; Urt. v. 12.8.1976 – VerfGH 9/75 – Hohlkeppel; Urt. v. 24.9.1976 – VerfGH 42/75 – Schloß Neuhaus/Sande; Urt. v. 11.11.1976 – VerfGH 12/74 – Kreis Tecklenburg; Urt. v. 11.11.1976 – VerfGH 67/74 – Hohenlimburg; 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; Urt. v. 25.2.1977 – VerfGH 301/74 – Holzen/Lichtendorf; Urt. v. 25.2.1977 – VerfGH 2/76 – Langenberg; Urt. v. 25.3.1977 – VerfGH 74/74 – Eiserfeld; *Klaus Stern/Herbert Bethge*, Anatomie eines Neugliederungsverfahrens, dargestellt an der Einkreisung der Stadt Neuss, 1977; zur kommunalen Gebietsreform sowie das grundlegende Werk von *Klaus Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band 1: Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung, 1, 12: Die kommunale Selbstverwaltung.

Entscheidungen (Borghorst, Epe, Freckenhorst und Neubeckum) befasste sich der Gerichtshof mit dem sog. »Münsterland-Modell«, das auch zweipolige Gemeinden gegen ihren ausdrücklich erklärten Willen zu Mittelzentren zusammenschloss. Das ist bei der Bevölkerung nach weit mehr als 40 Jahren auch heute nicht gut angekommen. Die auf dem Reißbrett und dem Blatt Papier zusammengeschlossenen Bürger sehen sich vielfach auch heute noch nicht als neue Einheit, sondern werden weiterhin geprägt von Unterschieden auf ihren jeweiligen lokalen Ebenen. Selbst in Karnevalszeiten kommt ein gemeinsames »Helau« nicht über ihre Lippen. Auch sind viele Autofahrer stolz darauf, wenn sie zu den KFZ-Kennzeichen ihrer Altkreise zurückkehren können und nicht in neuen Großkreisen ihre Identität verlieren und sozusagen untergehen.

II. BEGLEITERSCHEINUNGEN IN MÜNSTER

Seit der Sitz des im Jahre 1952 gegründeten VerfGH Münster ist, hat der Aegidii-kirchplatz 5 in der ehemaligen Provinzialhauptstadt in den vergangenen Jahrzehnten schon viel erlebt. Seine Präsidenten *Paulus van Husen*, *Wilhelm Pötter*, *Diether Bischoff*,⁷ *Max Dietlein*,⁸ *Michael Bertrams*⁹ und *Ricarda Brandts*¹⁰ haben ihm jeweils ein eigenständiges Gepräge gegeben. Bereits bevor die ersten Verfassungsbeschwerden zur kommunalen Gebietsreform der Jahre 1972 und 1975 beim VerfGH eingingen, hatte der damalige Präsident des OLG Hamm und damit geborenes Mitglied des VerfGH im damaligen schwarz-weiß-Regionalfernsehn verkündet, dass die Bestimmung des Gemeinwohls zuvörderst Aufgabe des Gesetzgebers sei und die Verfassungsgerichte die vom Gesetzgeber ausgedachten Neugliederungsentscheidungen in aller Regel akzeptieren müssten. Das stärkte bei den enttäuschten Neugliederungsgegnern nicht gerade den Mut, sich auf den Weg nach Münster zu begeben.

Gleichwohl trafen die Entscheidungen des VerfGH NW, der sich durch den politischen Gestaltungsraum des Gesetzgebers weitgehend gebunden sah, auf den oft weit gespannten Erwartungshorizont der beschwerdeführenden Gemeinden und Kreise, die auf zusprechende Urteile hofften. Bei der Verkündung abweisender Urteile kam es nicht selten zu emotionsträchtigen Entladungen und tumultartigen Szenen im Gerichtssaal, die im Verfahren Wattenscheid das Stadium völliger Fassungslosigkeit der anwesenden Zuhörer erreichten und dazu führten, dass der Gerichtspräsident die Verkündung der Urteilsgründe abbrechen musste. Die auf allen Seiten mit Engagement geführte verfassungsrechtliche Auseinandersetzung hat den »Neubau der

7 *Stüer*, NWVBl. 1987, S. 1.

8 *Stüer*, NWVBl. 1994, S. 451.

9 »Ruhestand ist, wenn man sich auf den Rücksitz seines Wagens setzt und niemand fährt los«.

10 *Stüer*, NWVBl. 2013, S. 269.

Verwaltung« zwar nicht zum Einsturz gebracht, allerdings an einigen Stellen Korrekturen der neuen Verwaltungs-Landkarte erreicht.

Bei großen *Jubelfeiern* wie etwa nach der gewonnenen Verfassungsbeschwerde der *Stadt Meerbusch*¹¹ wurde für alle aus dem Rheinland angereisten Teilnehmer auf dem Aegidiikirchplatz auch schon einmal Sekt serviert – dort, wo sonst nur die Maiandachten und im September die traditionsverpflichteten Lambertusspiele stattfanden (»o Bur, wat kost´ dien hei«). In der zum Jahresbeginn 1970 durch den Zusammenschluss von acht ehemals selbständigen Gemeinden entstandenen Städteneugründung am Rhein wurde sodann mit einem großen Festumzug in Meerbusch noch eine ganze Woche nachgefeiert. Immerhin hat auch das BVerfG später den wesentlichen Leitgedanken erhöhter Anforderungen bei Rückneugliederungen übernommen.¹² Aber auch eine getrübte Stimmung wie im Anschluss an die mündliche Verhandlung zu Sennestadt am 28.9.1973¹³ oder bittere Tränen wie bei Kettwig und Wattenscheid oder sogar Ohnmachtsanfälle, die bei der Verkündung des abweisenden Urteils zur Eingemeindung Hohenlimburgs nach Hagen einen Notfalleinsatz erforderlich machten. Überwältigt von der aus seiner Sicht krassen Fehlentscheidung hat sich auch schon einmal ein Stadtdirektor einer eingemeindeten Stadt erschossen. Gelegentlich mussten die Verfahrensbevollmächtigten auch mit nächtlichen Anrufen gegen 3:00 Uhr morgens rechnen, bei denen der Stadtdirektor zur Begründung seiner neuen Erkenntnisse aus der NJW oder DVBl zitierte. Ein anderes Stadtoberhaupt wollte nach der Verkündung der erfolgreichen Verfassungsbeschwerde partout nicht wieder ins Amt zurück. Er hatte sich inzwischen, nachdem er zunächst auf das Abstellgleis eines Schlachthofdirektors geschoben und anschließend in Pension geschickt worden war, auf das Züchten der Rose »Loki« spezialisiert und konnte erst durch eine von ihm inszenierte vernichtende Kommentierung des Spruchs aus Münster in der örtlichen Tageszeitung die Fortsetzung seines aus seiner Sicht wohlverdienten Ruhestandes erreichen. Zeichnete sich ein Erfolg der Verfassungsbeschwerde ab, wurde – wie etwa in Kirchhellen – auch schon einmal über Straßennamen der nach dem Nikolausurteil erfolgreichen Verfahrensbevollmächtigten gegen »Glabotki« spekuliert.¹⁴ Es war eine Zeit, in der die Eingemeindung von Meerbusch und Monheim nach Düsseldorf aus der Sicht der damaligen Landesregierung bereits dadurch scheinbar plausibel begründet werden konnte, dass man sich an den Fensterscheiben der Königsallee mit seiner Begleiterin – ohne einzukaufen – die Nasen platt drücken konnte, wie es der Wasserrechtler *Jürgen Salzwedel* in der mündlichen Verhandlung formulierte. Es war eine Ausnahme von dem Grundsatz, dass sonst alle Gespräche mit ihm im Wasserrecht endeten. Der VerfGH sah es allerdings im

11 Am 13.9.1975 – VerfGH 73/74 – OVGE MüLü 30, S. 306.

12 BVerfGE 82, S. 310 (Fn. 12) – Papenburg; B. v. 12.5.1992 – 2 BvR 470, 650 und 707/90 – BVerfGE 86, S. 90 = DVBl 1992, S. 960 – Papenburg Hauptverfahren.

13 VerfGH, Urt. v. 2.11.1973 – VerfGH 17/72 – DVBl 1974, 515; *Stüer*, KomPolBl 1973, 1112.

14 VerfGH, Urt. v. 6.12.1975 – VerfGH 13/73 – OVGE MüLü 31, S. 284.

Meerbusch-Urteil etwas anders und verhalf beiden Kommunen zu einer dauerhaften Selbständigkeit.¹⁵

Überhaupt konnte Gebietsreform in NW in den 70er Jahren so schön sein. Teilnehmer des sog. »Zehnerclubs«, der in Nordrhein-Westfalen die Gebietsreform vorbereitete, wissen Erstaunliches zu berichten. Da soll in trauter Runde in einem Düsseldorf Kaminzimmer eine Landkarte aufgehängt und bei einigen Flaschen guten Rotweins unter Leitung des damaligen Innenministers *Willi Weyer* das Schicksal der nordrhein-westfälischen Gemeinden besiegelt worden sein. Denn noch ehe die Neujahrglocken zu Beginn des Jahres 1975 die neue »kommunale Zeitrechnung« einleiteten, hatten sich die Mitglieder des »Zehnerclubs« in geheimer Mission und im Dampf dicker Zigarren des damaligen nordrhein-westfälischen Innenministers auf ein Konzept geeinigt, das bei den Gewinnern der Reform auf große Befürworter und Freunde stieß, aber von den Verlierern ebenso erbittert bekämpft wurde. Als Erster hatte von der Öffentlichkeit unbemerkt der Vertreter der SPD-Landtagsfraktion den großen Filzstift in die Hand genommen und die neue Landeshauptstadt Düsseldorf abgegrenzt. Er wurde erst sehr viel später Regierungspräsident von Köln. Ihm folgte der Vertreter der CDU-Fraktion, der sich mit dem Filzstift an die Neuabgrenzung von Köln als der größten Stadt im Lande heranmachte. Er grenzte natürlich die neue Millionenstadt so ab, dass die kleinere Heimatgemeinde des Landtagsabgeordneten selbstständig bleiben konnte. Als Nächster ergriff der Vertreter der FDP-Fraktion das etwas klobige Schreibgerät. Der Filzstift machte bei dem guten Tropfen noch mehrmals die Runde, bis das Land im Wesentlichen aufgeteilt worden war. Auch hochrangige Vertreter des Innenministeriums sollen sich – so wird berichtet – an dem kommunalen Monopoly beteiligt haben. So schön und beglückend kann Gebietsreform sein. Die zulageberechtigten Ministerialen waren wohl nicht ganz ohne Grund so fürstlich behandelt worden. Denn sie mussten sich anschließend jeweils die Begründung für die Kunstwerke der Düsseldorfer Kamingesprache ausdenken. Und das war nicht immer einfach. Wer die Gesetzesbegründungen zu sehr auf ihre Stimmigkeit überprüfte, stieß auf wenig Gegenliebe. »Mal ist der eine Gesichtspunkt maßgeblich, mal ist der andere Gesichtspunkt maßgeblich, mal ist es auch überhaupt keiner von ihnen«, erhielten Kritiker in den Gesetzesbegründungen zur Antwort. Das überzeugte.

Eingemeindungsgefährdete Städte unternahmen derweil auch schon mal einen kleinen Ausflug in die Umgebung, um Einwohner einzukaufen und sich so die Selbständigkeit zu erhalten. 1.000 DM sollen damals für eingemeindungsbereite Einwohner gezahlt worden sein. So wurde gelegentlich auch um Absprachen im Zusammenhang mit Eingemeindungen gestritten. Monheim wollte nach der erfolgreichen Verfassungsbeschwerde die für die Rheineinleitung Hitdorf vereinbarten 5 Millionen DM

15 VerfGH, OVG MülLü 30, 306 – (Fn. 3) – Meerbusch; zuvor – Beschl. v. 21.12.1974 – VerfGH 44/74, OVG MülLü 30, S. 276 – einstweilige Anordnung; *Stüer*, *StuGR* 1975, S. 109; *ders.*, *DVB* 1977, S. 1.

kassieren, mit der sie durch die »Abtretung« des Ortsteils Hitorf Leverkusen vor einer Eingemeindung in die Millionenstadt Köln gerettet hatte. Indes wollte sich in der Rheinischen Chemiemetropole nach der erfolgreichen Verfassungsbeschwerde von Monheim so richtig niemand mehr an das schriftlich Fixierte erinnern. Der Rechtsstreit landete am Ende beim 15. Senat des OVG Münster, wo er nach einer höchst kontroversen Zeugenvernehmung mit hälftiger Entschädigungssumme verglichen wurde. Prozessbeobachter vermuteten damals sogar, dass sich am Aegidiikirchplatz der traditionsreichen Domstadt eher selten die Balken des Gerichtssaals so deutlich gebogen haben.¹⁶

Im Münsterland versprachen Bürgermeister eingemeindungsgefährdeter Kommunen ihren Verfahrensbevollmächtigten, auch wenn es sich bei ihnen nicht immer um Armenanwälte (»advocati pauperum«) oder um »pro Deo«-Anwälte handelte, die in der Meinung ihres Schutzpatrons St. Ivo für Gotteslohn arbeiteten,¹⁷ vor allem auf dem Höhepunkt der Neugliederungswelle Mitte der 70er Jahre gelegentlich einen großen westfälischen luftgetrockneten Knochenschinken als Zusatzhonorar, wenn der Prozess um die kommunale Selbstständigkeit gewonnen würde. Andere hohe kommunale Würdenträger stellten auch in Aussicht, eine Straße nach den Verfahrensbevollmächtigten zu benennen. Das hatte damals allerdings als erfolgsgekrönter Siegerkranz (»Palmarium«) wohl eher einen Seltenheitswert, wenn es als unerwartetes Geschenk wie in römischer Kaiserzeit als zusätzliche Ehrensold (»Honorarium«) erfreut mit auf den Weg genommen werden konnte.

III. GEBIETSREFORM IN DEN ÖSTLICHEN BUNDESLÄNDERN

Die kommunale Gebietsreform in den nach der Deutschen Einheit neuen Ländern sollte aus den Erfahrungen in den alten Ländern lernen. Vor allem in kritischen Fällen sollten neben Effektivitätsmaßstäben auch Integrationsmaßstäbe berücksichtigt werden. Denn eine Gebietsreform wird nur gelingen, wenn sie in der Bevölkerung akzeptiert wird. Die Ergebnisse der Kreisgebietsreform sind in der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung der neuen Länder weitgehend abgesegnet worden. Zur Klärung haben die Verfassungsgerichte die bereits bekannten Kontrollmaßstäbe weiter verfeinert und ein Stufensystem für die Prüfung entwickelt. Vor allem im Stadt-Umland-Bereich sollte eine Gebietsreform behutsam vorgehen, um die Akzeptanz der Bürger zu gewinnen.¹⁸

So oder so stand nach der deutschen Einheit auch in den fünf neuen Bundesländern eine Gebietsreform an. Wie schwer diese Prozesse sind und mit welcher Anteilnahme die Entscheidungen des Gesetzgebers in der Bevölkerung nicht selten begleitet

16 Der Landkreis 2021, 2053.

17 *Stüer*, AnwBl. 2007, S. 431.

18 *Stüer/Landgraf*, LKV 1998, S. 209.

werden, zeigt etwa das Scheitern der »Zwangsehe von Berlin und Brandenburg«, der in der Bevölkerung eine klare Absage erteilt wurde. Die kommunale und regionale Zuordnung der Bürger hat in ihrem Verständnis doch wohl eine größere Bedeutung, als es auf den ersten Blick erscheinen will. Ein erklärtes Anliegen der Reformen in den neuen Bundesländern war es, das zentralistische Verwaltungssystem durch neue Formen und Strukturen in der Verwaltung von Gemeinden und Landkreisen entsprechend den Vorbildern in den alten Bundesländern zu ersetzen. Dadurch sollte eine effiziente öffentliche Verwaltung geschaffen werden, um den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Aufbau schneller vorantreiben zu können.

1. Unterschiede zum alten Bundesgebiet

Die Ausgangsbedingungen zwischen den alten und neuen Bundesländern waren allerdings nicht vergleichbar. Der Gebietszuschnitt der Gemeinden der neuen Bundesländer entsprach in etwa dem, der in den alten Ländern bis 1970 anzutreffen war. Allerdings waren die Gemeinden an Einwohnern und Fläche in den neuen Ländern teilweise sogar noch erheblich kleiner. Eine andere Situation ergab sich bei den Landkreisen. Die DDR hatte im Jahre 1952 die Anzahl der Landkreise verdoppelt. Damit wurden Räume verengt und politisch sowie planwirtschaftlich nach dem Muster des demokratischen Zentralismus ausgerichtet.

2. Kreisgebietsreform in den östlichen Bundesländern

Die Kreisgebietsreform der damals neuen Länder führte in einer ersten Runde im Ergebnis dazu, dass aus den 189 bisherigen Kreisen 87 neue Kreise gebildet wurden. Die Einwohnerzahl der neu entstandenen Kreise in den neuen Bundesländern wurde von 56.000 auf 122.000 mehr als verdoppelt. Allerdings erreichten nur zwei Kreise mehr als 200.000 Einwohner. Im Vergleich dazu haben in den alten Bundesländern 30 % aller Kreise mehr als 200.000 Einwohner. Auch hatten knapp 30 % der Kreise in den neuen Ländern weniger als 100.000 Einwohner und nur ein Viertel mehr als 150.000 Einwohner. Dies ist vor allem auf die vielfach dünne Besiedlung der neuen Bundesländer zurückzuführen. Auf die erste Welle der Gebietsreformen folgte in östlichen Bundesländern weitere Neugliederungswellen.¹⁹ Gelegentlich kam es aber auch hier zu eher skurrilen Szenen. Als der Bürgermeister von Vieselbach von der aufnehmenden Stadt Erfurt zur Schlüsselübergabe bestellt wurde, empfing ihn der Abgesandte der Landeshauptstadt mit einer Parabel: Schinderhannes, der im Kerker saß - so eröffnete jener die Erzählung, wurde von seinem Scharfrichter eröffnet, dass heute sein letztes Stündlein geschlagen hatte. Schinderhannes erkundigte sich: »Was haben wir denn heute eigentlich für einen Wochentag?« Und als der Henker entgegnete: »Heute ist Montag«,

¹⁹ Stüer in: Ipsen/Stüer, Öffentliche Verwaltung in Europa, 1998, 91; Stüer/Landgraf, LKV 1998, S. 209.

murmelte Schinderhannes vor sich hin: »Ach - dann fängt die Woche ja nicht besonders gut an.« Soweit der Bericht des Erfurter Abgesandten. Und irgendwie über seine Worte doch etwas ins Grübeln geraten, fügte er hinzu: »Das war wohl keine gute Geschichte. Denn wir haben ja auch heute Montag«. Der sprachlose Bürgermeister, der zunächst um Fassung rang, nahm es schlussendlich dann noch einigermaßen gelassen hin.

IV. VERFASSUNGSRECHTLICHE MASSSTÄBE

Nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 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 Aufgabenbereichs nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG). In den Ländern, Kreisen und Gemeinden muss das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist (Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG). Gemeinden und Kreise haben wegen der unmittelbaren demokratischen Wahl ihrer Vertretungskörperschaften einen gegenüber den (sonstigen) Gemeindeverbänden herausgehobenen Status. Gemeinden und Kreise sind institutionell gegen eine Beseitigung der Selbstverwaltung als kraftvolle kommunale Organisationsform geschützt. Sie haben aber auch individuell Abwehrrechte, die der Gesetzgeber zu beachten hat. Kommunale Selbstverwaltung entfaltet sich zwar sowohl für die Gemeinden als auch die Kreise im Rahmen der Gesetze. Der Gesetzgeber ist aber nicht frei in seinen Entscheidungen, sondern durch die Verfassung in dem Sinne rückgebunden, dass er die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung bei seinen Entscheidungen zu beachten hat.

1. Die Garantiestufen der kommunalen Selbstverwaltung

Die Selbstverwaltung besteht aus unterschiedlichen Garantiestufen, die sich nach dem Bilde konzentrischer Kreise darstellen: Im Innern der kommunalen Selbstverwaltung liegt ein unantastbarer Kern, der für den Gesetzgeber unantastbar ist. Im Randbereich der kommunalen Selbstverwaltung besteht ein relativer Schutz, der sich aus den verfassungsrechtlichen Grundmaßstäben der Gemeinwohlbindung, des Willkürverbots und Abwägungserfordernissen zusammensetzt.²⁰

20 VerfG, Urt. v. 22.6.1976 – 2 BvH 1/74 – BVerfGE 42, S. 345 = DÖV 1977, S. 60 – Staatsvertrag Waldeck-Pyrmont; B. v. 27.11.1978 – 2 BvR 165/75 – BVerfGE 50, S. 50 = NJW 1979, S. 413 – Laatzen Hannover-Messe; B. v. 17.1.1979 – 2 BvL 6/76 – BVerfGE 50, S. 195 – Rheda-Wiedenbrück; B. v. 15.1.1980 – 2 BvR 1/79 – BVerfGE 53, S. 100 = NJW 1980, 1618 – Gerichtsbezirke; B. v. 12.9.1981 – 2 BvR 337/81 – Wendeburg/Didderse; B. v. 3.11.1981 – 2 BvR 827/80 – DVBl 1982, S. 904 = NJW 1982, S. 95 (Gießen); B. v. 12.1.1982 – 2 BvR 113/81 – BVerfGE 59, S. 216 = DVBl 1982, S. 534 = NVwZ 1982, S. 367 – Namensgebung; BVerfGE 82, S. 310 (Fn. 12) – Papenburg; BVerfGE 86,

Das öffentliche Wohl (Gemeinwohl, öffentliches Interesse) ist – so etwa der VerFGH Münster – ein »wertbezogener ausfüllungsbedürftiger Rechtsbegriff, der eine Vielzahl von Zielen, Zwecken und Sachverhalten deckt. Die Bindung des Gesetzgebers an das öffentliche Wohl bedeutet daher nicht, dass ihm – abgesehen von Willkürverbot und Systemgerechtigkeit 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 vorzunehmenden kommunalen Neuordnung zu bestimmen und die von ihm zur Verwirklichung dieser Ziele für erforderlich gehaltenen Einzelregelungen zu treffen. Das öffentliche Wohl ist gewahrt, solange Ziele angestrebt und Regelungen getroffen werden, die dem Staat und seinen Gebietskörperschaften im Ganzen mehr nutzen als schaden (positive Schaden-Nutzen-Bilanz).²¹

Aus den verfassungsrechtlichen Grundmaßstäben können verschiedene Einzelmaßstäbe abgeleitet werden.²² Im staatlichen Bereich ohne kommunalen Bezug ist der Gesetzgeber demgegenüber nicht an Vorgaben der kommunalen Selbstverwaltung gebunden.

Der innere Kernbereich der Selbstverwaltung, der nach dem theoretischen Modell einem absoluten Schutz unterliegt, ist allerdings in der Praxis nur schwer von dem Randbereich der kommunalen Selbstverwaltung abgrenzbar.²³ Diese Abgrenzungsschwierigkeiten werden durch ein verfassungsrechtliches Modell aufgefangen, das nicht streng zwischen Kern und Randbereich der kommunalen Selbstverwaltung unterscheidet, sondern beide Bereiche verfassungsrechtlichen Anforderungen unterwirft, die sich vor allem aus dem Abwägungsgebot und den daraus entwickelten Abwägungsregelungen ergeben. Dabei gewinnt auch der Geeignetheits-, Erforderlichkeits- und Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Bedeutung: Je mehr der Gesetzgeber sich auf den Kern der Selbstverwaltung zu bewegt, umso gewichtiger müssen die Rechtfertigungsgründe sein. Je geringer die Auswirkungen auf die kommunale Selbstverwaltung sind, umso geringer sind auch die Anforderungen, die der Gesetzgeber zur Rechtfertigung seiner Maßnahmen anführen muss.

S. 90 (Fn. 12) – Papenburg; zu nicht veröffentlichten Entscheidungen des BVerfG *Granderath*, DÖV 1972, S. 332; zur Wehrfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltung auch B. v. 7.10.1980 – 1 BvR 584/76 – BVerfGE 56, S. 298 = DVBl 1981, S. 535 – Memmingen; B. v. 23.6.1987 – 2 BvR 826/83 – BRS 47 (1987), Nr. 21 (S. 65) – Raumordnungsprogramm; B. v. 21.6.1988 – 2 BvR 602/83 u. 974/83 – BayVBl. 1989, S. 111 – Verlagerung der Kommunalaufsicht; BVerfG, Urt. v. 23.11.1988 – 2 BvR 1916/83 – BVerfGE 79, S. 127 – Rastede.

21 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 C. 14 (24); VerFGH NW in ständiger Rechtsprechung, vgl. bereits Urt. v. 7.7.1956 – VGH 5/55 – OVG 11, S. 149 (151).

22 *Werner Hoppe/Hans-Werner Rengeling*, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, 1973, S. 64; *Stüer*, Funktionalreform und kommunale Selbstverwaltung, 1980, S. 294; *ders.*, Kommunalrecht in NW, 1997, S. 36; *ders.*, in: FS für Hans-Werner Rengeling, 1999, S. 91; *Stüer/Landgraf*, LKV 1998, S. 209; StGH Bückeberg, Urt. v. 4.2.1979 – StGH 2/77 – NdsStGHE 2, S. 1; VerFGH Weimar, Urt. v. 18.12.1996 – VerFGH 2/95 – LVfGE 5, S. 391 = NVwZ-RR 1997, S. 639; VerFGH Koblenz, Urt. v. 17.4.1969 – VGH 2/69 – DÖV 1969, S. 560.

23 BVerfGE 79, S. 127 (Fn. 20) – Rastede.

2. Kontrollmaßstäbe

Nach einer umfangreichen Rechtsprechung, an der sich neben dem BVerfG²⁴ auch die Staats- und Verfassungsgerichtshöfe der Länder²⁵ beteiligt haben, unterliegen Maßnahmen des Gesetzgebers zur kommunalen Gebietsreform folgenden verfassungsrechtlichen Kontrollmaßstäben:

- *Gemeinwohlvorbehalt*: Der Gesetzgeber ist bei seinen Neugliederungsmaßnahmen auf das Gemeinwohlprinzip verpflichtet. Seine Entscheidungen müssen durch Gründe des öffentlichen Wohls gerechtfertigt sein.
- *Anhörungsgebot mit Begründungspflicht*: Die sorgfältige Abwägung aller für und gegen eine Neugliederungsmaßnahme sprechenden Gesichtspunkte und das Gebot einer umfassenden Sachverhaltsermittlung ist nur auf der Grundlage einer Anhörung möglich, die den wesentlichen Inhalt des beabsichtigten Neugliederungsvorhabens mit allen wesentlichen Gründen für die in ihm enthaltenen Einzelmaßnahmen den betroffenen Gebietskörperschaften bekannt gibt und innerhalb einer angemessenen Frist eine Stellungnahme ermöglicht.
- *Motivkontrolle*: Der uneingeschränkten verfassungsgerichtlichen Kontrolle auf ihre Gemeinwohlkonformität unterliegen die Motive des Gesetzgebers, der seine Zielvorstellungen und Beweggründe am öffentlichen Wohl auszurichten hat. Diese erforderliche Orientierung am Gemeinwohl setzt auch der Zulässigkeit von Koalitionsabsprachen Grenzen.
- *Zielkontrolle mit Verbesserungsgebot*: Dem Gesetzgeber ist zwar von Verfassungen wegen kein bestimmtes Gliederungsprinzip aufgegeben. Jede Gebietsreform hat jedoch zu einer Verbesserung der kommunalen Strukturen beizutragen. Verfassungswidrig ist es, »Ziele zu verwirklichen oder Sachverhalte herbeizuführen, die dem Staat und seinen Gebietskörperschaften im ganzen mehr schaden als nutzen«.
- *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 unterliegt der Sachverhalt, soweit er für die Entscheidung wesentlich ist, der uneingeschränkten

24 BVerfGE 42, 345 – Staatsvertrag Waldeck-Pyrmont; BVerfGE 50, S. 50 = NJW 1979, S. 413 – Laatzen Hannover-Messe; BVerfGE 50, S. 195 (Fn. 20) Rheda-Wiedenbrück; BVerfGE 53, S. 100 = NJW 1980, S. 1618 – Gerichtsbezirke; Beschl. v. 12. 9. 1981 – 2 BvR 337/81 – Wendeburg/Didderse; NJW 1982, S. 95 = DVBl 1982, S. 904 – Gießen; BVerfGE 59, S. 216 = NVwZ 1982, 367 = DVBl 1982, 534 – Namensgebung; BVerfGE 82, S. 310 (Fn. 12) – Papenburg; BVerfGE 86, S. 90 (Fn. 12) – Papenburg; vgl. zu nicht veröffentlichten Entscheidungen des BVerfG Granderath, DÖV 1972, S. 332; zur Wehrfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltung auch BVerfGE 56, S. 298 = NJW 1981, S. 1659 = DVBl 1981, S. 535 – Memmingen; BVerfG, NVwZ 1988, S. 47 – Raumordnungsprogramm; BVerfGE 78, S. 331 = NJW 1989, S. 25 = NVwZ 1989, S. 45 – Verlagerung der Kommunalaufsicht; BVerfGE 79, S. 127 (Fn. 20) – Rastede.

25 *Hoppe/Rengeling*, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, 1973 (Fn. 22); *Hoppe/Stüer*, DVBl 1991, S. 641; *Stüer*, DÖV 1978, S. 78.

verfassungsgerichtlichen Kontrolle. Wegen der Vorbewertung durch die Verfasser des Gesetzentwurfs, durch Landesregierung und Ministerialverwaltung und der dadurch gegebenen Beschränkung des Entscheidungsraums des Gesetzgebers muss die Informationsbasis des Gesetzgebers in allen wesentlichen Fragen möglichst breit gehalten werden.

- *Prognosekontrolle*: Die gesetzgeberischen Prognosen werden daraufhin überprüft, ob ihnen eine zutreffende, durch entsprechende Tatsachenfeststellungen erhärtete Prognosebasis zugrunde liegt und der Prognoseschluss methodisch einwandfrei ist. Im Übrigen werden Wertungen und Erwägungen des Gesetzgebers auf eindeutige Widerlegbarkeit und offensichtliche Fehlsamkeit überprüft.
- *Eignungsprüfung*: Eine Neugliederungsmaßnahme ist nur gemeinwohlkonform, wenn sie geeignet ist, den am Gemeinwohl orientierten Zwecken des Gesetzes zu dienen. Die Gebietsreform wird also auf ihre Zweckgeeignetheit überprüft.
- *Erforderlichkeitsprüfung*: Eine gesetzgeberische Maßnahme hat ferner dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Erforderlichkeit Rechnung zu tragen und ist verfassungswidrig, wenn eine zumindest gleich gut geeignete und weniger als die gesetzliche Maßnahme in das Selbstverwaltungsrecht der Beschwerdeführerin eingreifende Alternative verwirklicht werden kann.
- *Verhältnismäßigkeitsprüfung*: Die vom Gesetzgeber erstrebten Vorteile dürfen nicht eindeutig außer Verhältnis stehen zu den Nachteilen, die sich aus den gesetzgeberischen Maßnahmen ergeben. Wird die Gebietsreform mit einer Verbesserung der Leistungsfähigkeit begründet, so muss gefragt werden, ob die dadurch etwa in Kauf zu nehmenden Integrationsdefizite hingenommen werden können.
- *Systemgerechtigkeit*: Hat der Gesetzgeber die Gebietsreform nach einem bestimmten System durchgeführt, so ist er aus dem Gesichtspunkt des Gleichbehandlungsgrundsatzes der Selbstbindung dem Prinzip der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes sowie dem Gebot des konsequenten und folgerichtigen Verhaltens auf die Einhaltung des selbst gegebenen Systems verpflichtet. Konzeptionsabweichungen bedürfen der besonderen Rechtfertigung.
- *Willkürverbot*: Daneben steht das allgemeine Willkürverbot als weiterer finaler Prüfungsmaßstab. Es besagt, dass der Gesetzgeber bei legislativen Organisationsakten wesentlich Gleiches nicht willkürlich ungleich und wesentlich Ungleiches nicht gleich behandeln darf. Davon ist auszugehen, wenn sachlich einleuchtende Gründe für eine Neugliederungsmaßnahme nicht erkennbar sind oder die gewählte Lösung eindeutig der inneren Rechtfertigung entbehrt.
- *Abwägungsgebot*: Der Gesetzgeber ist zu einer umfassenden Abwägung verpflichtet. Alle entscheidungsrelevanten Gesichtspunkte sind in die Überlegungen einzustellen, zu gewichten, zu bewerten und zu einer ausgewogenen Gesamtentscheidung zu verarbeiten.²⁶

26 Zur Geltung des Abwägungsgebotes bei Maßnahmen der kommunalen Gebietsreform BVerfGE 50, S. 195 (Fn. 20) – Rheda-Wiedenbrück: »Eine dem öffentlichen Wohl

- *Abwägungsfehler*: Aus der Qualität der Neugliederungsgesetze als Planungsgesetze folgt zugleich, dass der Gesetzgeber auf das Abwägungsgebot und die sich daraus ergebenden verfassungsrechtlichen Maßstäbe verpflichtet ist.

Während die kommunalen Verfassungsbeschwerden beim BVerfG Anfang der siebziger Jahre allerdings durchweg nicht zur Entscheidung angenommen wurden, hat sich nun doch ein gewisser Sinneswandel vollzogen. Als ein durch viele Rechtsgutachten und Prozessvertretungen bekannter Hochschullehrer im Jahre 1972 eine Verfassungsbeschwerde für die niedersächsische Gemeinde Fallersleben gegen die Gebietsreform beim BVerfG ausbrachte, da wurde ihm wenige Tage nach Einreichen der Beschwerdebegründung vom Geschäftsstellenleiter des Bundesverfassungsgerichts auf Anfrage telefonisch bedeutet, dass die Sache vom hohen Gericht wohl nicht zur Entscheidung angenommen werde. Der Planungs- und Umweltrechtler ließ sich natürlich nicht entmutigen und brachte – begleitet von seinem Assistenten – noch einen großen Wäschekorb weiterer Unterlagen nach Karlsruhe. Einige Zeit später kam dann in der Tat ein Beschluss, wie ihn der kluge Gerichtsdiener bereits zuvor angekündigt hatte: »Das Verfahren wird nicht zur Entscheidung angenommen.«

Gegenüber solchen anekdotischen Begebenheiten hat sich die verfassungsgerichtliche Szene heute vielleicht doch ein wenig verändert. Inzwischen sieht das BVerfG eine Parallele zwischen Gebietsreformgesetzen und Planungsentscheidungen, wie sie uns aus der Bau- und Fachplanung vertraut sind.²⁷ Rechtsstaatliche Anforderungen an die Anhörung, Begründung und Abwägung gehen damit einher.

3. Mehrfachneugliederung

Wird eine neu gebildete kommunale Einheit innerhalb weniger Jahre zurückgebildet, so unterliegt diese Rückneugliederung erhöhten verfassungsrechtlichen Anforderungen.²⁸ Das Verbesserungsgebot ist spezifisch ausgeprägt und gesteigert, die Anhörung muss besonderen Qualitätsansprüchen genügen, der Gesetzgeber ist zu einer erweiterten und qualifizierten Begründung verpflichtet, eine erneute Gebietsreform setzt wesentlich geänderte Sachverhalte, den Nichteintritt der grundlegenden gesetzgeberischen Prognosen

entsprechende Entscheidung des Gesetzgebers über die kommunale Neugliederung eines Gebietes setzt im Übrigen auch regelmäßig eine Abwägung der verschiedenen, oft gegenläufigen Interessen voraus«; *Beschl. v. 12. 9. 1981 – 2 BvR 337/81 – Wendeburg/Didderse; Stüer, DöV 1978, S. 78.*

27 BVerfGE 82, S. 310 (Fn. 12) – Papenburg EA; BVerfGE 86, S. 90 – Papenburg HS.

28 BVerfGE 82, S. 310 (Fn. 12) – Papenburg = DVBl 1990, S. 930 – Rückneugliederung Papenburg – EA; B. v. 12.5.1992 – 2 BvR 470, 650 und 707/90 – BVerfGE 86, S. 90 – DVBl 1992, S. 960 – Rückneugliederung Papenburg; VerfGH NW, OVG 30, S. 306 (Fn. 3) – Meerbusch; *Hoppe/Rengeling*, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, 1973, S. 134; *Stüer*, *StuGR* 1975, S. 109; *ders.*, DVBl 1977, S. 1; *ders.*, *Funktionalreform und kommunale Selbstverwaltung*, 1980, S. 381.

oder einen Vorbehalt im ersten Neugliederungsgesetz voraus. Die Änderung der einmal gewählten Zielkonzeption steht vor erhöhten Barrieren, einmal getroffene Wertungen, Erwägungen und Prognosen sind bei der erneuten Bewertung der Belange zu berücksichtigen, sämtliche bestandsschutzfordernden Belange sind in die Abwägung einzustellen, der Vertrauensschutz bei allen Prüfstadien der Eignung, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit ist zu berücksichtigen.²⁹

Allerdings hat das VerfG Greifswald die Voraussetzungen für eine Mehrfachneugliederung im Hinblick auf die in den 90er Jahren durchgeführte Gebietsreform nicht angenommen.³⁰ Vielmehr habe diese Reform (noch) keinen erhöhten Vertrauensschutz auf einen Fortbestand der Reformergebnisse erzeugt. Das kann man allerdings auch anders sehen. Immerhin haben die Gesetzgeber die Kommunen in den neuen Bundesländern durch die zumeist in der ersten Hälfte der 90er Jahre durchgeführte Neugliederung der Gemeinden und Kreise auf eine Reise geschickt, auf deren Fortsetzung die Beteiligten sich zumindest in einem gewissen Umfang verlassen haben. »Das wäre so, als wenn man seiner Frau unter Verweis auf die erworbenen Eintrittskarten ankündigt, abends in ein Rockkonzert zu gehen und sie sich auch kleidungsmäßig entsprechend vorbereitet, um kurz vor Beginn der Vorstellung die Losung auszugeben, man habe die Karten umgetauscht und gehe nun doch in eine Wagner-Oper«, wurde dazu in der mündlichen Verhandlung in Greifswald vor schmunzelndem Publikum plastisch erläutert.

V. EFFEKTIVITÄT UND INTEGRATION

Die aus der Verfassung abgeleiteten Zielvorgaben lassen sich zu zwei Hauptmaßstäben zusammenfassen, von denen der eine auf Orts-, Bürger- und Objektnähe (Integration) und der andere auf möglichst effiziente Leistungserbringung (Effektivität) gerichtet ist. Zwischen diesen beiden Zielsetzungen treten vielfach Kollisionen auf, die der Gesetzgeber nicht etwa – wozu er vielfach neigen könnte – generell zugunsten der technischen Maßstäbe der Leistungssteigerung und zu Lasten der Integrationswerte lösen darf. Er hat vielmehr beide Zielvorgaben zu berücksichtigen und durch Abwägung im Einzelfall weit möglichst zum Ausgleich zu bringen. Die bisherigen Verwaltungsreformen sind an Effektivitätsmaßstäben ausgerichtet worden. Ihnen treten Integrationsmaßstäbe gegenüber, die auf eine bürgerschaftliche Mitwirkung in überschaubaren Räumen abzielen.

²⁹ Hoppe/Rengeling 1973, S. 134; Stüer, DVBl 1977, S. 1.

³⁰ VerfG Greifswald, Urt. v. 26.7.2007 – 9/06, 10/06, 11/06, 12/06, 13/06, 14/06, 15/06, 16/06, 17/06 – DVBl 2007, S. 1102.

1. Effektivitätsmaßstäbe

Die Maßstäbe einer effektiven Verwaltung sind darauf gerichtet,

- eine möglichst kostengünstige, sparsame, an der Leistungsfähigkeit der Verwaltungskraft orientierte Aufgabenwahrnehmung zu erzielen,
- eine an den Kriterien der Personalauslastung, Vermeidung von Doppelarbeit, Auslastung des technischen Verwaltungsapparats, Informationsvollständigkeit, Informationsgenauigkeit, Objektivität und Kontrollierbarkeit des Entscheidungsprozesses ausgerichtete Aufgabenzuordnung zu erreichen und
- eine rationelle sowie an weiteren technischen Maßstäben orientierte Aufgabenverteilung zu bewirken, um die Verwaltungseffizienz zu erhöhen.

2. Integrationsmaßstäbe

Aus den Integrationserfordernissen können die Gebote abgeleitet werden:

- eine möglichst kostengünstige, sparsame, an der Leistungsfähigkeit der Verwaltungskraft orientierte Aufgabenwahrnehmung zu erzielen,
- eine möglichst orts-, bürger- und objekt-nahen Aufgabenwahrnehmung mit guter Behördenreichbarkeit in den Bereichen Daseinsvorsorge, kulturelle und soziale Betreuung, publikumsintensive Aufgaben, regional begrenzte Förderungs- und Lenkungsverwaltung,
- eine möglichst dezentralen Aufgabenwahrnehmung als Mittel der Konfliktverarbeitung, der stärkeren Anbindung zentrifugaler Kräfte und zur Vermeidung einer funktionalen Überlastung,
- eine Verlagerung aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft auf die Gemeinden und eine Zuordnung der überörtlichen (übergemeindlichen ergänzenden und ausgleichenden) Aufgaben auf die Kreise, wobei zur Abgrenzung die Kriterien Subsidiarität, Priorität, Regionalprinzip, Ausgleichsfunktion der Kreise sowie verwaltungswissenschaftliche Funktionsgrößen und Zentralitätsstufen herangezogen werden können,
- eine Stärkung der kommunalen Ebene als aktive Initiativ- und Entscheidungszentren mit freiheitssichernder Funktion durch Zuordnung gewichtiger integrationsfördernder Aufgaben und
- eine Stärkung der kommunalen Eigenverantwortlichkeit unter Beachtung der durch die Gebietsreform gesteigerten Leistungsfähigkeit der kommunalen Ebene.³¹

Die unterschiedlichen Zielvorgaben sind vom Gesetzgeber bei Verwaltungsreformen im kommunalen Bereich unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen

31 Stüer, Funktionalreform und kommunale Selbstverwaltung, 1980, S. 311.

Wertentscheidungen zu einem geschlossenen, ausgewogenen Zielsystem zu verbinden.

3. *Vielfach wurde den Effektivitätsmaßstäben ein Vorrang eingeräumt*

Der Neubau der Verwaltung³² nahm jedoch in den vergangenen Jahrzehnten einen anderen Verlauf. Es galt, – unterstützt durch ein systemanalytisches Bewertungsverfahren –³³ die Effektivität der Aufgabenerledigung zu steigern. Je größer desto besser, schien vielfach die Maxime der Verwaltungsreformer zu sein. Auch die These einer Einheit von Planungs- und Verwaltungsraum führte zu immer größeren Gebiets-einheiten – auf der Ebene von Städten und Gemeinden zu großräumigen Einheiten der »örtlichen Gemeinschaft« ebenso wie auf der Ebene der Kreise die regionalen Planungsräume Maßstäbe für die Reformen setzten. Die Integrationswerte, die auf eine angemessene Mitwirkung der Bürger ausgerichtet sind, blieben mit wachsender Größe der Kommunen auf der Strecke. Denn bürgerschaftliche Mitwirkung auf der Ortsebene und der diese ergänzenden Kreisebene setzt überschaubare Einheiten voraus, in denen örtliche Verbundenheit gelebt und das Gemeinwesen auf Ortsebene mitgestaltet werden kann. Mit zunehmender Distanz von Mandatsträgern und repräsentierten Bürgern fehlt aber die notwendige Bodenhaftung der politischen Entscheidungsträger mit der in Gefahr stehenden Folge, dass die Bürger sich durch ihre Kreistags-, Stadtrats- und Gemeinderatsmitglieder nicht mehr repräsentiert sehen.

Im Gegensatz zu den Effektivitätsmaßstäben lassen sich Integrationswerte allerdings nicht in gleicher Weise in Zahlen ausdrücken. Die Maßstäbe liegen vielmehr auf verschiedenen Ebenen. Das darf allerdings nicht dazu führen, solche Integrationsmaßstäbe geringer zu bewerten oder sie wegen einer alles überragenden Forderung nach einer effektiven Verwaltung ganz über Bord zu werfen. Es ist ein besonderes Verdienst des VerfG Greifswald, das im Reformzeifer verloren gegangene Gleichgewicht zwischen diesen beiden Maßstabsbündeln wieder hergestellt zu haben. Ohne bürgerschaftliche Mitwirkung in überschaubaren Räumen wird auch eine effektive kommunale Verwaltung nicht gelingen. Sie wird zur Staatsverwaltung, die sich nicht mehr als unmittelbar bürgerschaftlich getragen bezeichnen kann. Diese Erkenntnis haben die Greifswalder Richter nicht nur ausgesprochen, sondern auch mit Leben erfüllt. Effektive Verwaltung ist nicht alles. Sie muss auf einer örtlichen Gemeinschaft und den sie repräsentierenden Mandatsträgern und damit auf Integrationswerten beruhen.

32 *Frido Wagener*, Neubau der Verwaltung (Fn. 1).

33 VerfGH NW OVG 28, S. 307 (Fn. 13); *Hoppe*, DVBl 1971, S. 473; *Stüer*, Kommunalpolitische Blätter 1973, S. 1112.

4. Bürgerwille als wichtiger Teil des Reformkonzepts

Gerade in kritischen Fällen, in denen der Bürgerwille sich in der Neugliederungsentscheidung nicht wiederfindet, müssen die lediglich an Effektivitätsgesichtspunkten ausgerichteten Maßstäbe um weitere am Bürgerwillen ausgerichtete Maßstäbe ergänzt werden. Die den Gebietsreformmaßnahmen zugrunde gelegten Maßstäbe scheinen vorwiegend an Effektivitätsgesichtspunkten orientiert zu sein. Darin darf sich die kommunale Gebietsreform jedoch nicht erschöpfen. Die Grundsätze und Leitsätze, nach denen sich die Gebietsreform vollzieht, sind vielmehr neben Effektivitätsgesichtspunkten um Integrationswerte zu ergänzen, oder es ist auf der Ebene der Anwendung der Leitsätze dafür Sorge zu tragen, dass neben den Effektivitätsgesichtspunkten auch Integrationsmaßstäbe etwa der örtlichen Verbundenheit oder der Akzeptanz der Neugliederungsentscheidung treten. Werden derartige Maßstäbe ausgeblendet und die Neugliederung lediglich an Effektivitätsgesichtspunkten orientiert, wird die Gebietsreform in kritischen Fällen scheitern, wofür zahlreiche Eingemeindungen oder Neugliederungszusammenschlüsse in den alten Ländern Beispiel geben.

5. Systemanalytisches Bewertungsverfahren als Türöffner?

Vielleicht könnte das aus dem Bereich der verwaltungswissenschaftlichen Entscheidungshilfsmittel stammende systemanalytische Bewertungsverfahren, das in das Sennestadt-Verfahren von *Werner Hoppe*³⁴ eingebracht worden ist, für eine verfassungsrechtliche Argumentation fruchtbar gemacht werden. Auf diese Methode hatte bereits *Frido Wagener*³⁵ in einem Gutachten für die Stadt Bielefeld zurückgegriffen. Die Entscheidungsstrukturen werden anhand einzelner Kriterien und Maßstäbe dokumentiert, denen für die unterschiedlichen Lösungen jeweils Punkte zugeordnet werden. So können auch komplexe Entscheidungsvorgänge transparent und nachvollziehbar gestaltet werden.

6. Integrationswerte dürfen nicht auf der Strecke bleiben

Zugleich gilt: Kommunale Selbstverwaltung ist mehr als effektive Aufgabenerledigung in Verwaltungseinheiten, die auf dem Reißbrett entstanden sind. Kommunale Selbstverwaltung ist gelebte Demokratie, die in überschaubaren Räumen bürger-schaftliche Mitwirkung ermöglicht. Dem muss die Verwaltungsorganisation durch

34 *Werner Hoppe*, Gutachten zum Zusammenschluss der Städte Bielefeld und Sennestadt durch das Bielefeld-Gesetz, Münster 1972 (maschinenschriftlich), dokumentiert bei Bernhard Stürer, KPBl 1973, 1112.

35 *Frido Wagener*, Stellungnahme der Stadt Bielefeld in der Verfassungsbeschwerde Sennestadt v. 30.4.1973 (maschinenschriftlich).

kommunale Einheiten in überschaubaren Größen Rechnung tragen. Auf diesen einfachen Nenner lässt sich das Urteil des VerfG Greifswald³⁶ zur Kreisgebietsreform zusammenfassen.³⁷ Und die Folgen dieser Erkenntnisse sind durchaus weitreichend und gehen über das Land Mecklenburg-Vorpommern weit hinaus. Wurde die kommunale Selbstverwaltung im Verständnis der Reformer bisher fast ausschließlich an der Effektivität der Verwaltung ausgerichtet, so ist in dem Greifswalder Urteil klar gestellt worden, dass auch die Integrationswerte der kommunalen Selbstverwaltung nicht auf der Strecke bleiben dürfen. Erstmals hat ein Gericht in Deutschland Einzelbeispiele für die Integrationsdefizite benannt und eine verfassungsrechtliche Grenze aufgezeigt, die mit dem Verweis auf eine Steigerung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung nicht mehr überwunden werden kann. Und auch mit einer weiteren Fehleinschätzung hat das Gericht aufgeräumt: Kommunale Selbstverwaltung wird nach der Verfassung in zwei kommunalen Ebenen gewährleistet, die prinzipiell gleichberechtigt sind: Neben die Gemeinden als Träger der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft treten die Kreise, die je nach Ausgestaltung des Landesrechts ihre ergänzenden und ausgleichenden Aufgaben zu erfüllen haben.

Die auf eine bürgerschaftliche Mitwirkung gerichteten Integrationsmaßstäbe müssen ihren schon lange verdienten verfassungsrechtlichen Platz erhalten und eine gegenüber den Effektivitätsmaßstäben gleichberechtigte Rolle einnehmen. Das war nach den Erfahrungen mit den Neugliederungsmaßnahmen der vergangenen Jahrzehnte durchaus nicht selbstverständlich. Und auch die Kreise haben in der kommunalen Familie einen neben den Gemeinden vom verfassungsrechtlichen Ansatz her gleichberechtigten Platz erhalten und können sich hinsichtlich der rechtlichen Anforderungen an die Neuordnung ihres Gebiets- und Aufgabenbestandes über eine verdiente Aufwertung freuen.³⁸ Jenseits eines »funktionalen Selbstverwaltungsverständnisses«, das auf das Postulat eines Verwaltungsverbundes zwischen Gemeinden und Kreisen hinauslief und auf eine Verwischung von Aufgaben in der kommunalen Familie angelegt war, ermöglicht das Urteil auch eine klare Abgrenzung kommunaler Verantwortlichkeiten im kreisangehörigen Raum.

Das VerfG Greifswald hat daher für die Verwaltungsreform Maßstäbe gesetzt, die auch von den anderen Bundesländern bei künftigen Reformen zu beachten sind. Denn bei zwar unterschiedlichen Horizonten landesverfassungsrechtlicher Ausgestaltung leben alle unter den in etwa gleichen verfassungsrechtlichen Sonnenstrahlen

36 VerfG Greifswald, Urt. v. 26.7.2007 – 9/06, 10/06, 11/06, 12/06, 13/06, 14/06, 15/06, 16/06, 17/06 – DVBl 2007, S. 1102.

37 Stüer, DVBl 2007, S. 1267.

38 Ein wesentlicher Schwerpunkt dieser Theorie besteht darin, die Aufgabenreform innerhalb des kommunalen Bereichs in das Belieben des Gesetzgebers zu stellen und die Gemeinden und Gemeindeverbände bei derartigen Reformen im »kommunalen Innenbereich« verfassungsrechtlich schutzlos zu stellen, vgl. Nachw. bei Stüer, Funktionalreform und kommunale Selbstverwaltung, 1980, S. 174; Willi Blümel, VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171 (244 m. w. Nachw. in Fn. 368). Diese Theorie ist wohl schon seit der Rastede-Entscheidung des BVerfG ohne verfassungsrechtliche Substanz, BVerfGE 79, S. 127 (Fn. 20) – Rastede.

der kommunalen Selbstverwaltung, wie sie sich aus Art. 28 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 Satz 1 und 2 GG ergeben. Vorstellungen einer Verwaltungsreform, die zu immer größeren Einheiten führt, werden es in Zukunft schwerer haben. Sie stoßen an verfassungsrechtliche Grenzen, die der Gesetzgeber auch über die Abwägung kaum noch überwinden kann. Aber auch die Städte und Gemeinden gehen aus dem Urteil von Greifswald gestärkt hervor. Sie können sich gegenüber künftigen Eingriffen des Gesetzgebers wohl überzeugender als bisher darauf berufen, dass Verwaltungsreformen nicht nur an Effektivitätsgesichtspunkten ausgerichtet werden dürfen. Das könnte auch die von einer Eingemeindung betroffenen Gemeinden im Umland großer Städte mit neuer Lebenskraft erfüllen.

7. Verfassungsrechtliche Erfordernisse

Die vorgenannten Ergänzungsnotwendigkeiten um Integrationsmaßstäbe sind nicht nur verfassungspolitisch sinnvoll, sondern auch verfassungsrechtlich geboten. Denn eine Neugliederungsentscheidung, die sich ausschließlich an Effektivitätsgesichtspunkten orientiert, wird einer auch die Wünsche der Bürger miteinbeziehenden kommunalen Gebietsreform nicht gerecht. Der Gesetzgeber steht dabei vor der Wahl, ob er die allgemeinen Neugliederungsleitsätze um entsprechende Integrationswerte ergänzt oder zumindest bei der jeweiligen Einzelprüfung Maßstäbe der örtlichen Verbundenheit und des Willens der Bevölkerung mit einbezieht. Ohne eine Ergänzung der Leitsätze um Integrationsmaßstäbe oder zumindest eine Berücksichtigung derartiger Werte bei der konkreten Einzelfallprüfung wird eine kommunale Neugliederung in kritischen Fällen nicht gelingen.

Im Gegensatz zu den Effektivitätsmaßstäben sind Integrationsmaßstäbe allerdings zumeist nicht mit Zahlen zu quantifizieren. Die Bereitschaft der Bevölkerung zur Mitwirkung, der Grad, in dem sich die Bürger in ihrer Vertretung wiederfinden oder die Verluste, die durch eine Verringerung der Mandatsträger eintreten, sind nicht mit Zahlenwerten zu messen. Das steht aber einer Berücksichtigung derartiger Werte bei der Gebietsreformentscheidung nicht entgegen. Auch nicht messbare Integrationsmaßstäbe müssen daher prinzipiell gegenüber Effektivitätsmaßstäben gleichwertig sein.

»Prüfet alles und behaltet das Beste«. Dieser auf den etwas abgewandelten Ratsspruch von Apostel Paulus an die Thessalonicher (1 Thess. 5.21) abgeleitete Wahlspruch in der Eingangshalle des Rathauses einer großen Ruhrgebietsstadt sollte durch den Wunsch ergänzt werden, dass dabei die Interessen der Bürger vor allem auch in den Umlandgemeinden nicht zu kurz kommen dürfen. Denn eine Neugliederung an den Interessen der Bürger vorbei wird auch in Zukunft nicht gelingen.