Sonderdruck aus:

Schriftenreihe des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität Potsdam

Band 10

Kommunalstrukturen in den Neuen Bundesländern nach 10 Jahren Deutscher Einheit

Herausgegeben von

Michael Nierhaus

Duncker & Humblot · Berlin 2002

Gebietsreform in den alten Ländern – Erfahrungen für die neuen Länder?

Von *Bernhard Stüer,* Münster / Osnabrück

Teilnehmer des sogenannten „Zehnerclubs", der in Nordrhein-Westfalen die Gebietsreform vorbereitete, wissen Erstaunliches zu berichten. Da soll in trauter Runde in einem Düsseldorfer Kaminzimmer eine Landkarte aufgehängt und bei einigen Flaschen guten Rotweins das Schicksal der nordrhein-westfälischen Gemeinden besiegelt worden sein. Denn noch ehe die Neujahrsglocken zu Beginn des Jahres 1975 die mehr als 2.300 Kommunen zu 396 Städten und Gemeinden zusammenschrumpfen ließen und die früheren 57 Landkreise zu 31 neuen Großkreisen zusammenführte, hatten sich die Mitglieder des „Zehnerklubs" in geheimer Mission und im Dampf dicker Zigarren des damaligen nordrhein-westfälischen Innenministers auf ein Konzept geeinigt, das bei den Gewinnern der Reform auf viele 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. Ihm folgte der Vertreter der CDU-Fraktion, der sich mit dem Filzstift – seiner Heimat verpflichtet – an die Neuabgrenzung von Köln als der größten Stadt im Lande heranmachte. Er grenzte natürlich die neue Millionenstadt so ab, daß die kleine Heimatgemeinde des Landtagsabgeordneten in unmittelbarer Nachbarschaft selbständig 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 Monopoli 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 Kamingespräche 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 barsch zur Antwort. Gefangene wurden da eben nicht gemacht.[1]

1. Effektivität oder Integration?

Die kommunale Gebietsreform der 70er Jahre in den alten Bundesländern war vor allem an Effektivitätsgesichtspunkten ausgerichtet. Einwohnerrichtgrößen, Flächenwerte und Zentralitäten bestimmten die Argumentation der Neugliederungsbefürworter. Integrationswerte, die auf die Stärkung der örtlichen Verbundenheit und die Mitwirkungsbereitschaft der Bürger in einem noch überschaubaren Gemeinwesen setzten, hatten da kaum eine Chance.

Die kommunale Gebietsreform vor allem im einwohnerstärksten Bundesland Nordrhein-Westfalen führte durch diese Ausrichtung an großen Zahlen zu einwohner- und flächengroßen Kommunen, für die nicht nur der Zusammenschluß von Gladbeck, Bottrop und Kirchhellen zur Kunststadt Glabottki oder die Eingemeindung ehemals selbständiger Städte wie Hohenlimburg, Kettwig und Wattenscheid nach Hagen, Essen und Bochum Beispiel geben. Gelegentlich wurden kurz zuvor neu gegründete Städte wie Sennestadt oder Wulfen wieder eingemeindet oder wie Meerbusch gleich in drei Teile zertrennt und Düsseldorf, Krefeld und Neuss zugeordnet.

Begründet wurde diese Gebietsreform zumeist mit abstrakten Zahlen und einem sogenannten systemanalytischen Bewertungsverfahren, das die erforderlichen Mindestgrößen für eine effektive Verwaltung in den Vordergrund der Bewertung stellte. Integrationswerte, die aus dem Demokratieprinzip abgeleitet werden, kamen darin schon deshalb weniger vor, weil diese Maßstäbe im Gegensatz zur Effektivität nicht mit Zahlen meßbar und systemanalytisch umsetzbar sind. Wie soll schon der Verlust der Selbständigkeit einer Gemeinde und der Verlust von Ratsmandaten sowie das damit einhergehende geringere Engagement der Bürger in Zahlen gemessen und der ausgerechneten Effektivitätssteigerung gegenübergestellt werden? Effektivitätswerte und Integrationswerte erwiesen sich als inkommensurabel, als nicht auf einer Ebene liegende Größen – wie die rationalen Zahlen zu den durch Wurzelziehen entstehenden irrationalen Zahlen.

2. Verfassungsrechtliche Vorgaben

Die verfassungsrechtlichen Maßstäbe der kommunalen Gebietsreform sind vor allem von der Gemeinwohlbindung bestimmt. Kommunale Neugliederungsmaßnahmen müssen dem öffentlichen Wohl dienen und sie müssen dem Staat und seinen Gliederungen im Ganzen mehr nützen als schaden (sogenannte Schaden-Nutzen-Bilanz). Daneben treten das Willkürverbot sowie der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Aus diesen Grundmaßstäben haben BVerfG und die Staats- und Gerichtshöfe der Länder eine Reihe von weiteren Maßstäben abgeleitet, die vor allem

---

[1] Zu den verfassungsrechtlichen Entscheidungen des VerfGH Münster *Stüer,* DöV 1978, 78; zu den Entscheidungen der Staats- und Verfassungsgerichte betreffend die Gebietsreform in den neuen Ländern *Stüer/Landgraf,* LKV 1998, 209.

eine große Parallele zum Abwägungsgebot bei der Planungsentscheidung aufweisen.[2]

Nach einer umfangreichen Rechtsprechung, an der sich neben dem *BVerfG*[3] auch die Staats- und Verfassungsgerichtshöfe der Länder beteiligt haben,[4] unterliegen Maßnahmen des Gesetzgebers zur kommunalen Gebietsreform folgenden verfassungsrechtlichen Kontrollmaßstäben.[5]

Gemeinwohlvorbehalt: Der Gesetzgeber ist bei seinen Neugliederungsmaßnahmen auf das Gemeinwohlprinzip verpflichtet. Seine Entscheidungen müssen durch Gründe des öffentlichen Wohls gerechtfertigt sein.

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.

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

---

[2] B. v. 12. 5. 1992 – 2 BvR 470, 650 und 707/90 – BVerfGE 86, 90 = DVBl. 1992, 960.

[3] *BVerfG*, Urt. v. 22. 6. 1976 – 2 BvH 1/74 – BVerfGE 42, 345 = DÖV 1977, 60 (Staatsvertrag Waldeck-Pyrmont); B. v. 27. 11. 1978 – 2 BvR 165/75 – BVerfGE 50, 50 = NJW 1979, 413 = BayVBl. 1979, 145 (Laatzen Hannover-Messe); B. v. 17. 1. 1979 – 2 BvL 6/76 – BVerfGE 50, 195; (Rheda-Wiedenbrück); B. v. 15. 1. 1980 – 2 BvR 1/79 – BVerfGE 53, 100 = NJW 1980, 1618 (Gerichtsbezirke); B. v. 12. 9. 1981 – 2 BvR 337/81 – (unveröffentlicht) (Wendeburg Didderse); B. v. 3. 11. 1981 – 2 BvR 827/80 – DVBl. 1982, 904 = NJW 1982, 95 (Gießen); B. v. 12. 1. 1982 – 2 BvR 113/81 – BVerfGE 59, 216 = DVBl. 1982, 534 = NVwZ 1982, 367 (Namensgebung); B. v. 10. 7. 1990 – 2 BvR 470/90 – BVerfGE 82, 310 = DVBl. 1990, 930 (Papenburg); B. v. 12. 5. 1992 – 2 BvR 470, 650 und 707/90 – BVerfGE 86, 90 = DVBl. 1992, 960 (Papenburg); vgl. zu nicht veröffentlichten Entscheidungen des BVerfG *Granderath*, DÖV 1972, 332; vgl. zur Wehrfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltung auch B. v. 7. 10. 1980 – 1 BvR 584/76 – BVerfGE 56, 298 = DVBl. 1981, 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, 111 (Verlagerung der Kommunalaufsicht); *BVerfG*, Urt. v. 23. 11. 1988 – 2 BvR 1916/83 – BVerfGE 79, 127 (Rastede).

[4] Vgl. dazu *Hoppe/Rengeling*, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, 1973, S. 70 ff.; *Hoppe/Stüer*, DVBl. 1992, 641; *Stüer*, Funktionalreform und kommunale Selbstverwaltung, S. 138 ff.; *ders.*, DÖV 1978, 78; *ders.*, Kommunalrecht NW, 1997, 166.

[5] *Stüer*, Kommunalrecht in NW, 1997, 36. Zur Rechtsprechung in den neuen Ländern *Stüer/Landgraf*, LKV 1998, 209.

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 Verfassungs 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"[6].

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, so weit er für die Entscheidung wesentlich ist, der uneingeschränkten 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 zu Grunde 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 Gleichbehand-

---

[6] *VerfGH Münster,* Urt. v. 2. 11. 1973 – VerfGH 17/72 – OVGE 28, 307 (Sennestadt); *Hoppe,* DVBl. 1971, 473; *Stüer,* Kommunalpolitische Blätter 1973, 1112.

lungsgrundsatzes und 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[7].

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.

Abwägungsfehler: Aus der Qualität der Neugliederungsgesetze als Planungsgesetze folgt zugleich, daß der Gesetzgeber auf das Abwägungsgebot und die sich daraus ergebenden verfassungsrechtlichen Maßstäbe[8] verpflichtet ist.[9]

Der Gesetzgeber ist danach zu einer sachgerechten Abwägung verpflichtet, weil die kommunale Gebietsreform eine Planungsentscheidung für die Zukunft darstellt, die einerseits einen autonomen Gestaltungsraum beinhaltet, andererseits aber auch eine Rückbindung durch das Abwägungsgebot verlangt. Dies fordert vom Gesetzgeber eine ordnungsgemäße Sachverhaltsermittlung, eine Anhörung der betroffenen Gemeinden, gemeinwohlbezogene Neugliederungsziele, die Geeignetheit der Maßnahme im Sinne einer Zielerfüllung, eine nachvollziehbare Bewertung auch von Alternativlösungen (Erforderlichkeit) und die Verhältnismäßigkeit der Neugliederungsentscheidung – eben ein Überwiegen der Vorteile gegenüber den Nachteilen.

3. Integrationswerte dürfen nicht auf der Strecke bleiben

Es liegt auf der Hand, daß es vor allem bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung auf die jeweilige Gewichtung der Effektivitäts- und Integrationsgesichtspunkte an-

---

[7] Vgl. *BVerfG,* B. v. 27. 11. 1978 – 2 BvR 165/75 – BVerfGE 50, 50 (Laatzen Hannover-Messe); B. v. 12. 9. 1981 – 2 BvR 337/81 – (Wendeburg Didderse); vgl. auch *StGH Bückeburg,* Urt. v. 23. 1. 1974 – StGH 2/72 – OVGE 29, 504 (510); Urt. v. 5. 4. 1974 – StGH 1/73 – DVBl. 1974, 520 (Soltau-Fallingbostel); Urt. v. 14. 2. 1979 – StGH 2/77 – DVBl. 1979, 504 = DÖV 1979, 406 (Kreisreform); *Stüer,* Kommunalrecht in NW, 1997, 36.

[8] Vgl. dazu grundlegend *BVerwG,* Urt. v. 12. 12. 1969 – 4 C 105.66 – BVerwGE 34, 301 = DVBl. 1970, 414 (Abwägung Selbstverwaltung); *Hoppe,* DVBl. 1971, 473; *ders.,* Planung und Pläne in der verfassungsgerichtlichen Kontrolle, in: FS *Menger,* 1985, S. 747 ff.; *Stüer,* DVBl. 1977, 1.

[9] Zur Geltung des Abwägungsgebotes bei Maßnahmen der kommunalen Gebietsreform *BVerfG,* B. v. 17. 1. 1979 – 2 BvL 6/76 – BVerfGE 50, 195 (Rheda-Wiedenbrück): „Eine dem öffentlichen Wohl entsprechende Entscheidung des Gesetzgebers über die kommunale Neugliederung eines Gebietes setzt im übrigen auch regelmäßig eine Abwägung der verschiedenen, oft gegenläufigen Interessen voraus"; B. v. 12. 9. 1981 – 2 BvR 337/81 – (Wendenburg / Didderse); *Stüer,* Kommunalrecht in NW, 1997, 166.

kommt. Sind die Maßstäbe überwiegend an Effektivitätsgesichtspunkten ausgerichtet und spielen Gesichtspunkte etwa der bürgerschaftlichen Beteiligung eine geringere Rolle, führt dies zumeist zu größeren Einheiten, die dann auch für verhältnismäßig angesehen werden.

Diese überwiegende Ausrichtung an Effektivitätsgesichtspunkten hat aber in den alten Ländern teilweise zu sehr einwohnergroßen Einheiten und zur Beseitigung von vielen traditionsreichen Kommunen und damit tendenziell zu einer Schwächung der bürgerschaftlichen Mitwirkung geführt. Vor allem in zweipoligen Gemeinden aber auch in früher selbständigen Ruhrgebietsstädten ebenso wie in mehreren Außenbezirken von Großstädten hat dies zu Verwerfungen geführt, die bis heute andauern.

Aus der kommunalen Gebietsreform in den alten Ländern sollte daher vor allem auch die Erfahrung eingebracht werden, daß die Neugliederungsmaßnahmen nicht nur an strikten Zahlen und Effektivitätsmaßstäben ausgerichtet werden können. Daneben müssen auch Gesichtspunkte der Wahrung der örtlichen Verbundenheit und vor allem einzelfallangepaßte Lösungen treten.

4. Dreistufensystem

Die Rechtsprechung in den neuen Ländern gibt hierzu die Möglichkeit durch eine mehrstufige Prüfung: In seinen Entscheidungen zur Eingemeindung von Umlandgemeinden in die Kernstädte entwickelten der *VerfGH Weimar* und der *VerfGH Leipzig* neben dem verfahrensrechtlichen Gebot einer ausreichenden Anhörung ein Dreistufen-Modell[10]: Auf jeder dieser Stufen erfolgt eine Gemeinwohlkonkretisierung durch den Gesetzgeber, der jeweils eine adäquate verfassungsgerichtliche Überprüfung zuzuordnen ist. Die erste Stufe umfaßt den Entschluß, überhaupt eine grundlegende Umgestaltung der kommunalen Ebene vorzunehmen. Auf der zweiten Stufe geht es um die Leitbilder und Leitlinien der Neuordnung, welche die künftige Struktur der Selbstverwaltungskörperschaften festlegen und die Umgestaltung in jedem Einzelfall dirigieren sollen. Auf der dritten Stufe erfolgt die Umsetzung der allgemeinen Leitbilder und Leitlinien im konkreten einzelnen Neugliederungsfall. Zunächst stellt sich daher die Frage des Reformbedarfs überhaupt (Stufe 1). Sodann werden von dem Gesetzgeber gemeinwohlkonforme Leitbilder entwickelt (Stufe 2). Diese sollten bereits eine gewisse Flexibilität aufweisen. In einem weiteren Schritt werden die Leitbilder im Einzelfall umgesetzt (Stufe 3). Hier sind maßgeschneiderte Lösungen anzustreben.

Während der *VerfGH Weimar* und der *VerfGH Leipzig* dem Gesetzgeber bei der Gestaltung der ersten beiden Stufen einen größeren Freiraum zubilligen, erfolgt

---

10 *VerfGH Weimar,* Urt. v. 18. 12. 1996 – VerfGH 2/95 u. 6/95 – (Isserstedt, Jenapriesnitz, Krippendorf, Kunitz). Ein gleiches Stufenmodell legt auch der *VerfGH Leipzig* zugrunde, vgl. *Stüer/Landgraf,* LKV 1998, 209.

die Prüfung, ob die gesetzlichen Maßstäbe im Einzelfall richtig angewendet wurden, mit einer stärkeren Kontrollintensität. Hier hat der Gesetzgeber nach Auffassung des Verfassungsgerichte vom Ansatz her einen geringeren verfassungsrechtlichen Spielraum.[11]

Der Gesetzgeber sollte daher bereits auf der Stufe der Leitbilder ausreichende Spielräume für unterschiedliche Lösungen lassen, die den jeweiligen Einwohner- und Raumstrukturen gerecht werden. Vor allem gilt dies in dünn besiedelten Ländern, deren untere kommunale Ebene nicht die Größe dicht besiedelter Regionen erreichen kann. Hier könnte es sich empfehlen, auch weiterhin die in den neuen Ländern bereits mit einer gewissen Tradition ausgestatteten Ämter und Verbandsgemeindemodelle zu nutzen und fortzuentwickeln. Bietet der Gesetzgeber bereits auf der Stufe der Leitbilder eine Variation von Modellen an, kann auch auf der Ebene der konkreten Neugliederungsentscheidung sachgerechter verfahren werden. Örtliche Gesichtspunkte und die Wünsche der Mehrheit der Bevölkerung können so besser in die jeweiligen Kommunalstrukturen eingebracht werden.

5. Gebietsreform gegen den Bürger wird nicht gelingen

Die Erfahrungen mit Gebietsreformen in den alten Bundesländern haben gezeigt, daß eine allein an Effektivitätsgesichtspunkten ausgerichtete Neugliederung in kritischen Fällen scheitert. So haben sich etwa in Nordrhein-Westfalen Gemeinden, die gegen den massiven Widerstand der Bürger eingemeindet oder zusammengeschlossen worden sind, bis auf den heutigen Tag nicht zusammengefunden. Dies gilt etwa für zahlreiche Gemeinden aus dem Bereich des Ruhrgebietes, des Münsterlandes oder der Rheinschiene ebenso wie für Gemeinden im Umland der sogenannten Solitärstädte wie Münster, Hagen und Bielefeld. Ehemals selbständige Gemeinden wie Hohenlimburg (heute Hagen), Kettwig (heute Essen), Wattenscheid (heute Bochum), Kirchhellen (heute Bottrop) oder Sennestadt (heute Bielefeld) geben Zeugnis von dem auch nach fast dreißig Jahren ungebrochenen Widerstand, der auch heute in den Gemeinden noch allerorten spürbar ist. Auch die in die Mittelzentren eingemeindeten Städte Borghorst (heute Steinfurt), Neubeckum (heute Beckum) oder Freckenhorst (heute Warendorf) sind Beleg für die Erkenntnis, daß eine Neugliederung an dem Willen der Bevölkerung vorbei nicht gelingen kann.

---

[11] Zur Rechtsprechung des VerfG Potsdam: Urt v. 30. 11. 1993 – VfGBbg. 3/93 EA - OLG-NL 1994, 74 (Guben / Eisenhüttenstatt / Spremberg – einstweiliger Rechtsschutz); Urt. v. 19. 5. 1994 – VFGBbg 9/93 – DVBl. 1994, 857 – DÖV 1994, 955 = LKV 1995, 40 = NJ 1995, 543 (Sparkasse); Urt. v. 14. 7. 1994 – VFGBbg 4/93 –; VerfG Potsdam, Urt. v. 15. 9. 1994 – VFGBbg 2/94 – LKV 1995, 221; Urt. v. 15. 9. 1994 – VfGBbg 3/93 – SächsVBl. 1995, 204 = NJ 1995, 54 (Guben / Eisenhüttenstadt); Urt. v. 14. 7. 1994 – VfGBbg 4/93; Urt. v. 20. 10. 1994 – VfGBbg 1/93 –; Urt. v. 1. 6. 1995 – VfGBbg 6/95 – LKV 1995, 365 (Horno); zur Flächennutzungsplanung Urt. v. 21. 3. 2002 – VfGBbg 19/01 – (Gemeindetsrukturgesetz).

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 zu Grunde 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.

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 mit einbeziehenden 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 zumeist nicht mit Zahlen zu quantifizieren. Die Bereitschaft der Bevölkerung zur Mitwirkung, der Grad, in dem sich die Bürger in ihrer Vertretung wieder finden 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.

6. Prinzip der Freiwilligkeit

Vor diesem Hintergrund hat das Prinzip der Freiwilligkeit einen wichtigen Stellenwert. Treffen die aus dem Leitbild ableitbaren Neugliederungsmaßnahmen auf die Zustimmung der Beteiligten, so ergeben sich keine Probleme. Werden die aus dem Leitbild abgeleiteten Lösungen vor Ort nicht akzeptiert, ergibt sich ein erhöhter Klärungs- und Rechtfertigungsbedarf. Sind etwa verschiedene Lösungen aus dem Leitbild ableitbar, so sollte der Gesetzgeber diejenige Lösung verwirklichen,

die vor Ort akzeptiert wird. Ist die vor Ort akzeptierte Lösung nicht leitbildkonform, so wird bei geringer Abweichung vom Leitbild die Berücksichtigung der örtlichen Vorstellungen nahe liegen, bei starker Abweichung vom Leitbild die Abweichung schwieriger. Der Gesetzgeber ist daher bei seinen Neugliederungsentscheidungen nicht an die Zustimmung der Beteiligten gebunden. Die Akzeptanz vor Ort gewinnt aber Bedeutung, wenn vor dem Hintergrund des Leitbildes mehrere Lösungen in Betracht kommen oder die Abweichung der vor Ort gewünschten Lösung nur mit einer vergleichsweise geringen Abweichung vom Leitbild verbunden ist. Der Grad der Abweichung vom Leitbild schränkt daher die Möglichkeit des Gesetzgebers, örtlichen Vorstellungen zu entsprechen, ein.

Die Gebietsreform ist zwar vom Ansatz her zumeist unumstritten und stößt, wenn sie behutsam erfolgt, weitgehend auf die Akzeptanz der Beteiligten. Zugleich zeigen aber die Erfahrungen in den alten Ländern, daß die Gebietsreform in problematischen Fällen auch nach Jahren nicht in der Bevölkerung akzeptiert wird und daher in diesen kritischen Fällen wegen der mit ihr bewirkten Integrationsverluste endgültig zum Scheitern verurteilt ist.[12]

„Prüfet alles und behaltet das Beste". Dieser Wahlspruch in der Eingangshalle einer nordrhein-westfälischen Ruhrgebietsstadt sollte nicht das alleinige Motto der kommunalen Gebietsreform sein. Bei allem Bemühen um eine effektive Aufgabenwahrnehmung darf der Bürger nicht vergessen werden.

[12] An diesen Maßstäben sollte auch der Entwurf der Landesregierung zur Gemindestrukturreform im Land Brandenburg gemessen werden.