

tragen werden. Anders als Gemeinden sind die Kreise keine originären Selbstverwaltungsträger, sondern solche derivativer Art; ihre Selbstverwaltungskompetenzen sind gesetzlich abhängig.

4. In den dergestalt zugewiesenen Bestand an Selbstverwaltungsangelegenheiten der Kreise greift die geplante Gebietsreform weder rechtlich noch faktisch ein; Letzteres ist schon deshalb ausgeschlossen, weil der Delegation von zusätzlichen staatlichen Aufgaben auf die Kreise das Personal folgt.

5. Als grenzziehende Maßgaben für die Bestimmung der Kreisgebiete können der Verfassung lediglich eine (gebietliche) Obergrenze und eine Untergrenze entnommen werden.

6. Die Obergrenze wird durch die Rechtsnatur der Kreise als (auch) Selbstverwaltungskörperschaften und die hiermit einhergehende Notwendigkeit gezogen, die Verbundenheit mit den Einwohnern und den kreisangehörigen Gemeinden zu wahren.

7. Die Untergrenze leitet sich aus der Leistungsfähigkeit ab.

8. Besagte Verbundenheit (Obergrenze) ist als rechtlicher Maßstab kaum operationalisierbar. Akzeptiert man die Sichtweise, eine Vergrößerung der Kreise laufe dem Anliegen der Bürgernähe tendenziell zuwider, so gilt es in die dann erforderlich werdende Einzelfallprüfung neben der infrastrukturellen Ausstattung und der Häufigkeit einer Inanspruchnahme der Kreisverwaltung durch die Einwohner kommunikative Erleichterungen im Gefolge der weiteren Elemente des (Verwaltungs-)Reformvorhabens einzubeziehen; das gilt für die Einführung resp. Erweiterung des eGovernment, für beabsichtigte Deregulierungen und für die Öffnung von Gemeinde- und Amtsverwaltungen als Anlaufstellen für Kreis(verwaltungs)angelegenheiten. Im Übrigen kann gerade die Zunahme bzw. Aufwertung von Kreisaufgaben im Gefolge der Funktionalreform die Verbundenheit der Einwohner mit den dann gestärkten, eben potenteren Kreisen begründen oder verbessern.

9. An der – gesteigerten – Leistungsfähigkeit (als Untergrenze) gebietlich vergrößerter Kreise kann dem Grundsatz nach kein Zweifel bestehen. Wo dies beispielsweise hinsichtlich der Entscheidungsfähigkeit, Wirtschaftlichkeit und (v. a.) mit Blick auf die (zu bewältigende) Aufsichtsspanne anders gesehen wird, vermögen jedenfalls die übrigen Inhalte der Verwaltungsreform, und zwar die geplante effizientere Verwaltungsorganisation, die Vergrößerung von Ämtern und Gemeinden, die Einführung des eGovernments und die verfolgte Deregulierung kompensatorisch zu wirken. Von besonderer, zusätzlicher Bedeutung erscheint überdies, dass bei Verwirklichung des so genannten Vier-Kreise-Modells der regionalplanerische und der kreisliche Gebietszuschnitt (weitestgehend) identisch ist; damit können im Interesse einer effektiven Regional-/Kreisentwicklung (Gesamt-)Planungs- und Vollzugskompetenzen zusammengeführt werden.

10. Die Entscheidung über eine Kreisgebietsreform ist eine solche der Abwägung. Damit ergeben sich deren rechtliche Anforderungen aus der allgemein anerkannten Abwägungs(fehler)lehre. Abwägungsdirektiven bilden hierbei die angesprochenen Gemeinwohlgründe (Ober-/Untergrenze). Im Konfliktfall können einzelne Belange, etwa Elemente der Bürgernähe, zu Gunsten anderer Belange, z. B. Anforderungen der Leistungsfähigkeit, ohne Rechtsverstoß zurückgestellt werden, wenn Letzteren belegbar ein höheres Gewicht beizumessen ist. Insgesamt ist dabei der gerichtliche Kontrollmaßstab angesichts der verfassungsrechtlich schwächeren Selbstverwaltungsposition der Kreise (noch) weiter zurückgenommen als in Fällen kommunaler Neugliederung.

Rechtsanwalt und Notar Professor Dr. Bernhard Stüer,
Münster/Osnabrück

Region und Regionalisierung

Verwaltungsorganisatorische Konzeption – verfassungsrechtliche Grenzen*

Die Region gewinnt als Planungs- und Verwaltungsraum an Bedeutung. Regionalkreise könnten die Aufgaben der traditionellen Landkreise und der Regionalen Planungsverbände übernehmen. Der Beitrag gibt einen Überblick über die bisher entwickelten Modelle und zeigt verfassungsrechtliche Grenzen auf.

I. Konzepte

Nach einer ersten Runde der Gebietsreform steht nunmehr in den neuen Ländern eine weitere Verwaltungsreform an¹. Dabei rückt auch die Abgrenzung der Landkreise in den Blickpunkt des Reforminteresses.

1. Eckpunkte einer Kreisreform in Mecklenburg-Vorpommern

Beispielhaft hierfür sind die Überlegungen zur Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern. Nach den Eckpunkten zur Reform der öffentlichen Verwaltung² will die Landesregierung die zwölf Landkreise und sechs kreisfreien Städte um die Zentren Rostock, Schwerin, Neubrandenburg und Stralsund/Greifswald mit ihren 971 Gemeinden und 117 Ämtern zu vier Regionalkreisen zusammenführen. Die vier Regionalkreise mit derzeit jeweils etwa 400 000 bis 500 000 Euro bilden durch ihre Größe eine geeignete Basis für eine zweckmäßige Spezialisierung der Kommunalverwaltung, erklärt die Landesregierung³. Die Vorschläge, die noch der Konkretisierung bedürfen, stehen auf dem kommunalpolitischen aber auch verfassungsrechtlichen Prüfstand.

2. Begriff der Region

Die Bündelung regionaler Interessen hat Konjunktur. Die europäischen Regionen gewinnen an Bedeutung. Sie sollen zwischen Brüssel, den Mitgliedstaaten und dem Unionsbürger vermitteln und hier eine wichtige Brückenfunktion übernehmen. In Deutschland wetteifern vor allem die Bundesländer, regionale Verbände, Bezirksregierungen, Landschaftsverbände (in Nordrhein-Westfalen) und auch die Landkreise um diese Aufgabe.

* Der Beitrag beruht auf einem Vortrag, den der Verf. auf Einladung von Prof. Dr. Maximilian Wallerath (Greifswald) und Dr. Hubert Meyer (Geschäftsführer des Landkristages Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin) am 5. 3. 2003 an der Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald auf den 6. Greifswalder Verwaltungsfachtagen „Gemeinden und Kreise in der Region“ gehalten hat, www.stueer.de, vgl. H. Meyer, DVBl 2003, 783. Stüer ist Richter am Anwaltsgerichtshof NW und lehrt an den Universitäten Münster und Osnabrück das Öffentliche Bau- und Fachplanungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht, das Recht der Raumordnung und Landesplanung, das Umweltrecht und das Kommunalrecht.

1) Greiving/Turowski, LKV 2002, 548; Kühne, LKV 2002, 545; H. Meyer, LKV 2003, 11; zur „ersten Runde“ der Gebietsreform; Stüer/Landgraf, LKV 1998, 209.

2) Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern, Eckpunkte zur Reform der öffentlichen Verwaltung, Dokumentation zum Beschluss der Landesregierung v. 21. 1. 2003, Schwerin 2003.

3) Es sollen folgende Regionalkreise gebildet werden: Westmecklenburg (mit Schwerin/Wismar, 6997 qkm, 506 963 E), Mittleres Mecklenburg (mit Rostock, 3601 qkm, 428 888 E), Mecklenburgische Seenplatte (mit Neubrandenburg, 5809 qkm, 321 317 E), Vorpommern (mit Stralsund/Greifswald, 6766 qkm, 502 709 E).

Der Begriff der Region wird nicht einheitlich verwendet, sondern hat je nach Sichtweise eine sehr unterschiedliche Bedeutung. Er nimmt zumeist von einem zwischen den traditionellen Kreisen und dem Land angesiedelten Planungsraum seinen Ausgangspunkt, bezieht sich aber auch auf die regionale Erledigung von Fachaufgaben oder entsprechende Wirtschafts- und Integrationsräume, in denen sich die Bevölkerung als regionale Einheit versteht. Auch das Stadt-Umland größerer Ballungszentren⁴ wird vielfach als Region verstanden. Eine einwohner- oder flächenmäßig exakte Abgrenzung lässt sich nicht treffen.

3. Kooperation der Kommunen

So schillernd der Begriff der Regionen auch ist, eines ist ebenfalls klar: Die Kommunen rücken stärker zusammen, ja sie müssen auch wohl stärker zusammenrücken. Neben der örtlichen Verbundenheit in der einzelnen Gemeinde und im Amt, in der kreisfreien Stadt und im Landkreis geraten regionale Abstimmungserfordernisse stärker als bisher in das Blickfeld. Planungsaufgaben bei Infrastrukturmaßnahmen, der öffentliche Personennahverkehr, die regionale Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung oder die Krankenhausplanung sind nur einige Stichworte, die das Begreifen für regionale Zusammenhänge wecken. Die angespannte Lage kommunaler Haushalte verstärkt diesen Prozess.

4. Regionale Aufgaben im Stadt-Umland

Das Bewusstsein für regionale Aufgaben ist zunächst vor allem im Stadt-Umland aufgetreten. Denn innerhalb einer derartigen Region mit ihrer differenzierten Funktionsgliederung und -verteilung gibt es zumeist eine große Palette von Aufgaben, die nicht isoliert geplant, entschieden, durchgeführt und kontrolliert werden können.

5. Modelle ergänzender regionaler Verwaltungsstrukturen

Modelle für regionale Verwaltungsstrukturen sind nicht neu. Der im Jahr 1920 gegründete Ruhrsiedlungsverband⁵, der Großraumverband Hannover⁶, der Verband Region Stuttgart⁷, der Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main⁸, der Stadtverband Saarbrücken⁹ und die Landschaftsverbände in Nordrhein-Westfalen¹⁰ aber auch der Großraumverband Rijnmond Rotterdam in den Niederlanden sind nicht die einzigen Beispiele für die verwaltungsorganisatorisch unterschiedlich verfasste Bündelung regionaler Aufgaben. Die Modelle sind vor allem für Planungs- und Abstimmungsprozesse im Stadt-Umland entwickelt worden. Sie sind auch aus der Forderung der Kernstädte nach weiteren Eingemeindungen entstanden, die durch die Modelle regionaler Organisationseinheiten aufgefangen werden sollten.

Die Lösungen gliedern sich dabei in gebietskörperschaftliche Modelle und Verbandsmodelle¹¹. Zu den gebietskörperschaftlichen Modellen gehört der Stadt-Landkreis, der erweiterte Stadtkreis, der Industriekreis, die Stadtunion, sowie die Regionalstadt, der Regionalkreis und die Verwaltungsregion. Der Gemeindegewirtschaftsverband, der kommunale Nachbarschaftsverband und der Regionalverband rechnen zu den Verbandsmodellen.

Die bisherigen Modelle sahen zumeist neben den Gemeinden und Kreisen eine zusätzliche Verwaltungseinheit vor, die einzelne regionale Aufgaben vor allem im Planungs-, Verkehrs-, Wirtschafts- und sozialen Bereich übernahm und die Aufgabenwahrnehmung der Kommunen ergänzte. Die Regionalverbände verfügten zumeist über eine indirekt gewählte Vertretung und einen enumerativ begrenzten Aufgabenkreis. Die verfassungsrechtliche Stellung dieser Verbände war entsprechend schwach. Vor allem waren sie wegen der nur indirekten Wahl und eines enumerativen Aufgaben-

bestandes verfassungsrechtlich kaum gegen ihre Auflösung oder eine Änderung ihres Aufgabenbestandes geschützt.

6. Regionalstädte und Regionalkreise

Bereits Ende der 60er Jahre stellte die Verwaltungswissenschaft allerdings mit den Modellen von Regionalstädten und Regionalkreisen auch eine gebietskörperschaftlich verfasste kommunale Organisationseinheit vor, die in der Region zugleich auch einen Teil der Stellung der kreisfreien Städte und Landkreise übernehmen oder diese sogar ganz ersetzen sollte. Damit trat auch die verfassungsrechtliche Frage auf den Plan, ob derartige neue kommunale Organisationseinheiten noch Gemeinden und Kreise i.S. von Art. 28 I 2, 28 II GG sind und diese gegebenenfalls sogar ersetzen dürfen.

a) *Regionalstadt*. Das besonders für die Verdichtungsräume Hannover¹², Frankfurt, Saarbrücken¹³ und Stuttgart¹⁴ 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 unselbstständige Bezirke aufgeteilt, die zwar keine Gebietskörperschaften sind, jedoch gewählte Bezirksvertretungen haben.

b) *Regionalkreis*. Während das Regionalstadtmodell aus einer kreisfreien Gebietskörperschaft und unselbstständigen Bezirken besteht, geht der Vorschlag eines Regionalkreises von einer auch kommunalverfassungsrechtlich bestehenden Zweistufigkeit aus. Die Städte und Gemeinden werden als allerdings kommunalverfassungsrechtlich selbstständige „Bezirk“ nach Art eines Landkreises zum Regionalkreis zusammengeschlossen, für den die Kreisordnung anzuwenden ist. 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 wird – mit gewissen Sonderstellungen – in den Regionalkreis einbezogen und verliert ihre bisherige Kreisfreiheit. Besondere Aufgabe des Regionalkreises ist es, durch einheitliche Planung, gezielte Entwicklungsmaßnahmen und Abstimmung aller Interessen sein Gebiet nach im Gesamttraum abgestimmten Grundvorstellungen sinnvoll zu gestalten.

4) Einen Überblick über verschiedene Stadt-Umland-Regelungen in den Bundesländern geben bereits *Pagenkopf*, KommunalR I, 1975, S. 144, 205, 258, 315; *Schleberger/Fuhrmann/Wiese*, Die Stadt und ihr Umland, 1975, S. 103; *Schröder*, Die Verwaltung 12 (1979), 1; *Wagener*, in: *Festschr. f. Weber*, 1974, S. 957.

5) *Balldauf*, StUGR 1973, 354; *Neufang*, DÖV 1963, 812; *Schröder*, Die Verwaltung 12 (1979), 1.

6) Die Region Hannover umfasst ein Gebiet von 2290 qkm mit 1,1 Mio. Einwohnern. Sie verfügt über 21 regionsangehörige Mitglieder.

7) Die durch Gesetz vom 7. 2. 1994 gegründete Region Stuttgart umfasst 2,58 Mio. Menschen. Zu ihr gehören der Stadtkreis Stuttgart, fünf Landkreise und 179 Gemeinden.

8) Zum Planungsverband Ballungsraum Frankfurt Rhein, der zum 1. 4. 2001 die Nachfolge des Umlandverbandes Frankfurt angetreten hat, gehören 75 Gemeinden, jedoch keine Landkreise.

9) Der Stadtverband Saarbrücken fasst 360 000 E auf einer Fläche von 411 qkm zusammen. Zu ihm gehört auch die eingekreiste Landeshauptstadt Saarbrücken, *Jütte*, DÖV 1978, 350.

10) Sie sind für die beiden Teilräume Westfalen-Lippe und Rheinland Gemeindeverbände, so OVG Münster, DVBl 1959, 109; *Hoppe*, Gemeindeverband, 1958; *Naumin*, Institutionelle Garantie der Landschaftsverbände, 1968, 79.

11) Zum Folgenden *Stüer*, Funktionalreform und kommunale Selbstverwaltung, 1980, S. 119.

12) Landeshauptstadt Hannover, Regionalstadt Hannover, 1968; *Leibholz/Linke*, Die Regionalstadt, Schriftenreihe des Deutschen Instituts für Urbanistik, 1974; *Weber*, Rechtsgutachten Großraum Hannover, 1973.

13) Vgl. dazu auch *SaarlVerfGH*, Urt. v. 18. 12. 1974 – Lv 7174; *Wagener*, Stadtverband Saarbrücken, 1977, S. 16.

14) *Weyl*, DÖV 1977, 628.

Zu seinen Entwicklungsaufgaben gehören Wirtschaft- und Wohnungsbauförderung, Verkehrswesen, Bildungswesen, Bodenvorratswirtschaft, Energie- und Wasserversorgung, Kreislauf- und Abfallwirtschaft sowie die Abwasserbeseitigung. Gelegentlich soll der Regionalkreis auch für die Flächennutzungsplanung verantwortlich sein¹⁵. Dieses schon vor mehr als 30 Jahren in Westdeutschland erörterte Modell eines Regionalkreises soll durch die Beibehaltung selbstständiger Städte und Gemeinden im Vergleich zum Regionalstadtmodell zu einer größeren Selbstständigkeit kommunaler Einheiten beitragen und damit verfassungsrechtlichen Bedenken, die gegen das Regionalstadtmodell vorgetragen worden sind, entgegenwirken¹⁶.

c) *Städteverbandsmodell*. Der Vorschlag des Innenministers zur Neugliederung des Ruhrgebietes aus dem Jahre 1972 sah neben dem traditionellen „Städte-Kreis-Modell“ auch ein allerdings später nicht realisiertes „Städteverbandsmodell“ vor¹⁷. Im Ruhrgebiet sollten danach vier Städteverbände gebildet werden, in deren Kern die Städte Duisburg, Essen, Bochum und Dortmund lagen und die zugleich größere Teile der angrenzenden Kreisgebiete umfassen sollte¹⁸. Das Modell beruhte auf einer Kombination von Gebietsreform und Funktionalreform und sollte vor allem die gemeindliche Planungs- und Siedlungspolitik verbessern, Prioritäten setzen, das Siedlungsgeschehen auch in zeitlicher Hinsicht steuern, schädliche Konkurrenzentwicklungen abbauen, die Randzonen stärker mit den Kernen verbinden und das Handeln der Städte und Gemeinden insgesamt besser aufeinander abstimmen. Die Städteverbände sollten die bisher kreisfreien Städte und den kreisangehörigen Raum gleichermaßen umfassen und die Abstimmungsprozesse im Stadt-Umland im kommunalen Raum zum Ausgleich bringen.

Mit einem solchen Städteverbandsmodell wurden jedoch vor allem in der Aufgabenabgrenzung zwischen kreisfreien Städten, Gemeinden und Landkreisen verfassungsrechtliche Fragestellungen aufgeworfen¹⁹, die gemeinsam mit einer mangelnden politischen Akzeptanz eines solchen Modells am Ende dafür den Ausschlag gaben, dass die Neugliederung des Ruhrgebietes am „bewährten“ Städte-Kreis-Modell ausgerichtet wurde.

d) *Regionalkreis Hannover als Nachfolger des traditionellen Landkreises und Großraumverbandes*. Durch Gesetz über die Region Hannover vom 5. 6. 2001²⁰ ist aus der Landeshauptstadt Hannover, dem Landkreis Hannover und dem Großraum Hannover eine Region Hannover gebildet worden, die zugleich Aufgaben des bisherigen Landkreises Hannover und des Zweckverbandes Großraum Hannover übernommen hat²¹. Das Gebiet besteht aus den zu ihr gehörigen Gemeinden (§ 1 Region Hannover-G). Die Landeshauptstadt Hannover hat zwar die Stellung einer kreisfreien Stadt, gibt aber in bestimmten Bereichen Kreisaufgaben an die Region ab. Hierzu zählen vor allem der öffentliche Personennahverkehr, die Regionalplanung, die Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung, Aufgaben im Krankenhaus-, Sozialhilfe- und Jugendhilfebereich, als Träger berufsbildender Schulen und Sonderschulen, im Bereich des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts und weitere Aufgaben im eigenen Wirkungskreis (§ 8 Region Hannover-G).

Die Region Hannover ist zugleich zuständig für die Aufgaben der unteren Landesplanungsbehörde, der höheren Verwaltungsbehörde bei der Genehmigung von Bauleitplänen, der unteren Naturschutzbehörde, der unteren Deichbehörde und unteren Wasserbehörde und für weitere Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises (§ 9 Region Hannover-G). Die Regionsversammlung und der Regionspräsident werden unmittelbar von der Bevölkerung gewählt (§§ 34, 68 Region Hannover-G). Hierdurch soll die Legitimation der verantwortlichen Organe gestärkt und die bürgerschaftliche Mitwirkung auch im Sinne einer Integration gefestigt werden. Die Region Hannover tritt damit einerseits an die verwaltungs- und verfassungsrechtliche Stelle

des Landkreises und nimmt andererseits für ihren Bereich zugleich in der Rechtsnachfolge des Großraumverbandes Hannover auch im Verhältnis zur Landeshauptstadt regionale Aufgaben wahr.

II. Verfassungsrechtliche Vorgaben

Die Gemeinden sind berechtigt und im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit verpflichtet, in ihrem Gebiet alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Die Kreise haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereichs nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. In den Gemeinden und Kreisen muss das Volk eine Vertretung haben (Art. 72 I, II 1 MVVerf.).

Die Landesverfassung garantiert danach eine kommunale Selbstverwaltung durch Gemeinden und Kreise in zwei Ebenen mit einer jeweils direkt gewählten Volksvertretung (Art. 28 I 2 GG). Die einzelnen Gemeinden und Landkreise können nach entsprechender Anhörung in ihrem individuellen Bestand aus Gründen des Gemeinwohls aufgelöst werden²². Die kommunale Selbstverwaltung umfasst daher eine institutionelle Garantie und eine (allerdings eingeschränkte) individuelle Bestandsgarantie hinsichtlich des Gebietsbestandes und der von der Selbstverwaltung wahrgenommenen Aufgaben.

1. Verfassungsrechtliche Maßstäbe

Auch eine Kombination von Gebiets- und Funktionalreform unterliegt dem Gemeinwohlvorbehalt. Die neuen kommunalen Strukturen müssen durch Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt sein. Daraus lassen sich vor allem das Willkürverbot, die Grundsätze der Eignung, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit sowie gegebenenfalls der Systemgerechtigkeit ableiten. Auch ist das Abwägungsgebot zu beachten²³.

Zudem ist der Gesetzgeber bei seinen Entscheidungen an die aus den Ebenen der Gemeinden und Kreise bestehende institutionelle Garantie der kommunalen Selbstverwaltung gebunden. Die gesetzgeberischen Reformmaßnahmen dürfen nicht zu einem Organisationsgefüge führen, das dem Bilde von Gemeinden und Gemeindeverbänden mit essenziellen Kreisfunktionen nicht mehr entspricht²⁴. Eine Verwaltungs-

15) Innenminister NW, Überlegungen zum Vorschlag, Regionalkreise einzuführen, v. 8. 10. 1968 und 23. 10. 1968; *Griiter*, Kommunalpolitische Blätter (KPBl) 1969, 232; *Köstering*, Die demokratische Gemeinde 1971, S. 101; *Mattenklodt*, KPBl 1969, 10; *Schnur*, Regionalkreise, 1971.

16) *Stüer*, Funktionalreform und kommunale Selbstverwaltung, 1980, S. 129.

17) Vorschlag des Innenministers des Landes NW zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Ruhrgebiet v. 25. 9. 1972 – II A 5 – 41.23, 1972.

18) Zum Städteverbandsmodell: Die Problematik der Städteverbände, Eildienst LKT NW 1971, 289; Deutscher Landkreistag, Der Landkreis 1974, 330; *Schmidt-Aßmann*, DÖV 1973, 109; *Siedentopf*, Ruhrgebiet 1972, 70; *Wagener*, Kreisneugliederung an der Rheinachse 1972, 249; *ders.*, in: Festschr. f. Werner Weber, 1974, S. 957.

19) Vor allem wurde auf gewichtige Einschränkungen der kommunalen Planungshoheit hingewiesen, so *Schmidt-Aßmann*, DÖV 1973, 109, der seine Verwunderung darüber zum Ausdruck brachte, „mit welcher Leichtigkeit hier kommunale (nicht Kreis- oder Regional-)Entwicklungsplanung auf einen unstreitig über den einzelnen Mitgliedsstädten stehenden Verband verlagert wird“.

20) Gesetz über die Region Hannover v. 5. 6. 2001 (NdsGVBl S. 348).

21) *Priebs*, DÖV 2002, 144.

22) Zu den verfassungsrechtlichen Maßstäben der Verwaltungsreform *Stüer*, Funktionalreform und kommunale Selbstverwaltung, 1980, S. 137; *ders.*, DÖV 1978, 78; *Stüer/Landgraf*, LKV 1998, 209.

23) Verwaltungsreformgesetze werden dabei als Planungsentscheidungen verstanden, die den für das Planungsrecht geltenden Normen unterliegen, vgl. *BVerfGE* 79, 127 = NVwZ 1989, 347 = NJW 1989, 1790 L – Rastede; *BVerfGE* 86, 90 = NVwZ 1993, 262 = NJW 1993, 1319 L = DVBl 1992, 1141 – Papenburg; *Stüer*, DVBl 1977, 1.

24) *Schnur*, Regionalkreise 1971, 11; *Stern*, Regionalkreise 1971, 15; *Weber*, Gutachten 45. DJT, 1964, S. 42.

reform stößt dann an verfassungsrechtliche Grenzen, wenn das neue Gebilde nicht mehr durch die kommunale Substanz, nämlich den typischen Kern von Funktionen und Organisation, sondern durch anders geartete, übergeordnete regionale und landesplanerische Gesichtspunkte gekennzeichnet ist – eine Grenze, bei der durch Überschreitung bestimmter Quantitäten ein Umschlag in eine andere Qualität erfolgen würde.

Diese Schwelle wird dort überschritten, wo der Kreis den Rahmen einer lebendig empfundenen gebietskörperschaftlichen Einheit sprengt und in eine einseitig an Effektivitätsgesichtspunkten ausgerichtete Verwaltungsorganisation umschlagen würde. Die Bedeutung solcher Schwellenwerte ist u. a. darin zu sehen, dass das neue Gebilde noch in der Lage sein muss, seine (über-)örtlichen Ergänzungs-, Ausgleichs- und Integrationsaufgaben zu erfüllen. Eine leitbildgerechte Kreisreform erfordert deshalb, bei Überschreitung bestimmter Schwellenwerte zu prüfen, ob noch von einer kommunalen Körperschaft gesprochen werden kann, für die Bürgernähe und Ortsbezug kennzeichnend sind. Eine prinzipielle Ablösung der Kreisorganisation durch eine ganz anders geartete, nach anderen Maßstäben als einer materialen kommunalen Selbstverwaltung eingerichteten Verbandsbildung würde demgegenüber eine Verfassungsänderung erfordern. Die Institution des Kreises als eine die Ortsebene ergänzende integrationsfördernde Verwaltungseinheit setzt ein ausreichendes Maß von Verwaltungsaufgaben voraus, die eigenverantwortlich wahrgenommen werden können. Der Gemeindeverband mit essenziellen Kreisfunktionen darf nicht durch eine anders verfasste Organisationseinheit 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-, Ergänzungs- und Integrationsfunktionen sowie in anderen angestammten Funktionen auferlegen. Er ist jedoch gehindert, die herkömmliche Gemeindeverbandsebene mit essenziellen Kreisfunktionen zu Gunsten einer anders gearteten Verwaltungseinheit aufzuheben. Die Integrationsfähigkeit der Gemeindeverbandsebene setzt im Übrigen einen Ortsbezug voraus, der Schaden nehmen kann, wenn die Verwaltungseinheit eine Größenordnung erreicht, in der überschaubare kommunale Selbstverwaltung nicht mehr gelingen kann²⁵.

2. Zuschnitt und Aufgaben der Regionalkreise

Die Bildung von Regionalkreisen ist nach der Verfassung danach nicht generell ausgeschlossen. Regionalkreise sind dabei umso eher zulässig, je mehr die Einheiten an Fläche und Einwohnerzahl überschaubar bleiben und ihre integrativen Funktionen wahrnehmen können. Denn es muss neben der gemeindlichen Ebene vor allem für den ländlichen Raum eine Kreisebene geben, die für einen Kernbestand der traditionellen kreislichen Aufgaben zuständig ist und über eine aus einer direkten Wahl hervorgegangene Volksvertretung verfügt. Auch darf der Aufgabenbestand nicht zu „staatslastig“ in dem Sinne werden, dass die mit Weisungsrechten verbundene Wahrnehmung staatlicher Aufgaben die Oberhand gewinnt.

Der Zuschnitt der Regionalkreise muss zugleich auf Kreisebene ein Mindestmaß an örtlicher Verbundenheit wahren. Diese integrativen Elemente dürfen bei einer Verwaltungsreform nicht zu kurz kommen. Hieraus könnte sich ein Haupteinwand gegen die in Mecklenburg-Vorpommern geplanten Regionalkreise ergeben. Wenn von einem Ende des Landkreises bis zum anderen Ende fast 300 km zurückgelegt werden müssen, dann sind Grenzen erreicht, die auch verfassungsrechtlich bedenklich erscheinen. Damit steht der Regionalkreis in der Fläche gegenüber dem Regionalkreis im unmittelbaren Stadtumland etwa in einer Solitärstadtsituation vor erhöhten verfassungsrechtlichen Anforderungen.

Vielfach ist daher gefragt worden, ob der Regionalkreis, der sowohl die Landkreise als auch die Regionalen Planungsverbände in sich aufnimmt und dazu noch Aufgaben aus dem Bereich der Mittelinstanzen wahrnimmt, noch eine Selbstverwaltung in überschaubaren Räumen zulässt und eine Integration für den Bürger möglich ist. Auch könnte die Gefahr entstehen, dass die Ausgleichsfunktion der Regionalkreise auf Grund seiner erheblichen flächenmäßigen Ausdehnung leidet und weitgehend vom Übergewicht einzelner großer Städte absorbiert wird. Deshalb ist vor allem das Bedenken geltend gemacht worden, ob der Regionalkreis noch als Gemeindeverband mit den wesentlichen Kreisfunktionen und als eine die Ortsebene ergänzende kommunale Verwaltungseinheit bezeichnet werden kann, in der ein örtlicher Bezug bei der Wahrnehmung von Aufgaben noch vorhanden ist. Auch darf der Regionalkreis die herkömmlichen Funktionen eines Kreises nicht auf eine derart hohe regionale Stufe überführen, dass eine effiziente Erfüllung der die Gemeindeebene ergänzenden und ausgleichenden Aufgaben nicht mehr gewährleistet ist oder wegen der „Staatslastigkeit“ der Aufgabenerfüllung in den Hintergrund gerät.

3. Sicht der kreisfreien Städte

Die bisher kreisfreien Städte sind gegen einen Entzug kreiskommunaler Aufgaben verfassungsrechtlich nicht vollständig geschützt. Der Aufgabenbestand bisher kreisfreier Städte darf aber ebenfalls nur aus Gründen des Gemeinwohls eingeschränkt werden und muss die institutionelle Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung als einer Erledigung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in Gemeindehand wahren. Das setzt einem Aufgabenzug aus der Sicht kreislicher Aufgabenwahrnehmung Grenzen. Gemeindliche Aufgaben müssen gemeindliche Aufgaben bleiben. Dabei ist die verfassungsrechtlich geschützte Selbstverwaltung einer Gemeinde begriffsnotwendig eine Einheit und kann nicht zwischen zwei Teilgemeinden aufgespalten werden. Der vollständige oder weitgehende Entzug typischer gemeindlicher Kompetenzen zu Gunsten einer regionalen Aufgabenwahrnehmung wäre mit der in Art. 28 II 1 GG gewährleisteten institutionellen Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung nicht vereinbar. Der Entzug der Kreisfreiheit einer Stadt bedarf zudem entsprechend gewichtiger Gemeinwohlgründe, die der Gesetzgeber darzulegen hat²⁶.

4. Integrationswerte dürfen nicht auf der Strecke bleiben

Aus der kommunalen Gebietsreform in den alten Ländern sollte vor allem auch die Erfahrung eingebracht werden, dass Verwaltungsreformen nicht nur sozusagen am Reißbrett und an strikten Zahlen sowie Effektivitätsmaßstäben ausgerichtet werden können. Daneben müssen auch Gesichtspunkte der Wahrung der örtlichen Verbundenheit im Sinne von Integrationswerten und vor allem einzelfallangepasste Lösungen treten. Sind die Maßstäbe überwiegend an Effektivitätsgesichtspunkten ausgerichtet und spielen Gesichtspunkte etwa der bürgerschaftlichen Beteiligung eine geringere Rolle, führt dies zumeist zu größeren Einheiten. Diese überwiegende Ausrichtung an Effektivitätsgesichtspunkten hat aber in den alten Ländern vor allem auf der Ebene der Städte und Gemeinden teilweise zu sehr einwohner- und flächengroßen Einheiten und zur Beseitigung von vielen traditionsreichen Kommunen und damit tendenziell zu einer Schwächung der bürgerschaftlichen Mitwirkung geführt. Auch die Kreisreform muss ein deutliches integratives Element beinhalten, wenn sie auf die erforderliche Akzeptanz der Bevölkerung stoßen will.

Um zu verhindern, dass sich der Bürgerwille in der Neugliederungsentscheidung nicht wieder findet, müssen die lediglich an Effektivitätsgesichtspunkten ausgerichteten Maßstäbe um weitere an der örtlichen Verbundenheit der Bevölkerung ausgerichtete Maßstäbe ergänzt werden – auch wenn

25) Stüer, Funktionalreform und kommunale Selbstverwaltung, 1980, S. 125.

26) Stüer, DÖV 1978, 78, m. w. Nachw. zur Einkreisung der ehemals kreisfreien Stadt Neuss in den Kreis Grevenbroich.

solche Integrationsmaßstäbe im Gegensatz zu Effektivitätsmaßstäben nicht in das Zahlenwerk eines systemanalytischen Bewertungsverfahrens²⁷ gekleidet werden können.

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 Verwaltungsreform nicht gerecht.

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 in Zahlenwerten auszudrücken. Das steht aber einer Berücksichtigung derartiger Werte bei der Gebietsreformentscheidung nicht entgegen. Auch nicht in Zahlen messbare Integrationsmaßstäbe müssen daher prinzipiell gegenüber Effektivitätsmaßstäben gleichwertig sein.

5. Regionalplanung ermöglicht eine Steuerung regionaler Planungsaufgaben

Die Modelle von landesweiten Regionalkreisen sind in Flächenstaaten bisher nicht verwirklicht worden. Der ursprünglich von der Verwaltungswissenschaft hervorgehobene Gesichtspunkt, die regionalen Planungsaufgaben in einer regional verfassten Körperschaft wahrnehmen zu lassen, hat gegenüber Vorstellungen in früheren Jahrzehnten allerdings dadurch an Bedeutung eingebüßt, dass heute mit der Regionalplanung landesplanerische Instrumente zur Verfügung stehen, die im Allgemeinen eine Bewältigung dieser planerischen Abstimmungserfordernisse gestatten. Die regionale Organisationsform wird sich daher allein mit dem Hinweis auf planerische Abstimmungserfordernisse heute kaum noch rechtfertigen lassen.

Auch andere regionale Abstimmungserfordernisse etwa in den Bereichen Verkehr, Wirtschaft, Natur- und Landschaftsschutz, Kreislaufwirtschaft oder der Hinweis auf eine enge kommunale Finanzdecke müssen sich darauf befragen lassen, ob sie den Eingriff in die vorhandenen Kommunalstrukturen rechtfertigen und damit vor allem der Gefahr unterliegen, dass die Integrationswerte auf der Strecke bleiben.

6. Aufgabe des Gesetzgebers

Verfassung, Gerichtsbarkeit und Rechtswissenschaft stellen Maßstäbe bereit, die vom Gesetzgeber auf der Grundlage einer ausreichenden Datenbasis auszufüllen und anzuwenden sind. Zugleich hat der Gesetzgeber die institutionelle Garantie der Gemeinden und Kreise zu wahren, muss also auf der Ebene der Kreise gewährleisten, dass die typischen Kreisaufgaben von einer Einheit der kommunalen Selbstverwaltung wahrgenommen werden können und auch die Integrationserfordernisse beachtet sind. Entstehenden Defiziten ist gegebenenfalls durch gesetzgeberische Gegensteuerung entgegenzuwirken. Der Hinweis auf die modernen Möglichkeiten einer Internetkommunikation der Bürger wird dazu allerdings nicht genügen. Denn eines ist klar: Kommunale Selbstverwaltung ist nicht lediglich eine Mediengesellschaft, die sich nur am heimischen PC in der Wohnstube abspielt. Es kann auch nicht lediglich darum gehen, abstrakt ermittelte regionale Planungsräume organisationsrechtlich einfach stumpf in Regionalkreise umzusetzen.

7. Regionale Planungsräume oder bürgerschaftliche Integrationsräume?

„Prüfet alles und behaltet das Beste“. Dieser Wahlspruch in der Eingangshalle einer nordrhein-westfälischen Ruhrgebietsstadt sollte nicht das alleinige Motto der Verwaltungs-

reform sein. Bei allem Bemühen um eine effektive Aufgabewahrnehmung darf der Bürger nicht vergessen werden. Das setzt auch den Modellen einer Regionalkreisbildung verfassungsrechtliche Grenzen – gilt aber übrigens auch für die Forderung von Kernstädten nach weiteren Eingemeindungen im Stadtumland, wenn sich das Regionalkreismodell aus verfassungsrechtlichen Gründen oder aber wegen mangelnder politischer Akzeptanz nicht umsetzen lässt.

27) Stüer, KPBl 1973, 1112.

Dr. Marcus Schladebach, LL. M., Berlin

Der Vertrag über den Beitritt zur EU*

Mit der Erweiterung nach Mittel- und Osteuropa wird die Europäische Union europäischer. Die Ergebnisse der mehrjährigen Verhandlungen mit den zehn Beitrittsstaaten sind in dem Vertrag über den Beitritt zur EU niedergelegt worden, der am 16. 4. 2003 in Athen unterzeichnet wurde und am 1. 5. 2004 in Kraft treten soll. Der folgende Beitrag stellt die Struktur dieses umfangreichen Vertragswerks vor, geht auf besonders umstrittene Einzelfragen ein und thematisiert die Ratifizierung dieses völkerrechtlichen Vertrags.

I. Unterzeichnung

Der Prozess der Erweiterung der Europäischen Union um zehn neue Mitgliedstaaten ist in seine Schlussphase getreten: Bei dem Europäischen Rat in Athen am 16. 4. 2003 ist der Vertrag über den Beitritt Tschechiens, Estlands, Zyperns, Lettlands, Litauens, Ungarns, Maltas, Polens, Sloweniens und der Slowakei zur EU von den Staats- und Regierungschefs sowie den Außenministern der 15 Mitgliedstaaten und der zehn Beitrittsstaaten feierlich unterzeichnet worden. Der Umstand, dass im ersten Halbjahr 2003 die europäische Ratspräsidentschaft in den Händen Griechenlands lag, bot die historisch einmalige Gelegenheit, das Vertragswerk an dem Ort zu unterzeichnen, der als Ursprung Europas gilt¹: Am Fuße der Akropolis wurde die größte Erweiterung in der Geschichte der EU besiegelt.

Der Weg nach Athen war nicht leicht. Bis zuletzt wurde kontrovers über die künftige Haushalts- sowie die Agrarpolitik debattiert. Nachdem auf dem Europäischen Rat in Kopenhagen am 13. 12. 2002 die mehrjährigen Beitrittsverhandlungen sodann abgeschlossen werden konnten², waren nach Art. 49 I 2 EU die Kommission und das Europäische Parlament zur Beteiligung aufgerufen. Die Kommission gab am 19. 2. 2003 eine befürwortende Stellungnahme³, das Europäische Parlament am 9. 4. 2003 eine zustimmende Entscheidung ab⁴. Somit war für den Europäischen Rat der Weg frei für die Unterzeichnung in Athen.

Der Beitrittsvertrag ist besonders für die neuen deutschen Bundesländer von Bedeutung. Mit Polen und Tschechien⁵ gehören künftig Staaten zur EU, die unmittelbar an Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen angrenzen.

* Der Autor ist Referent für Europarecht und EU-Erweiterung im Ministerium der Justiz und für Europaangelegenheiten des Landes Brandenburg in Potsdam. Der Beitrag stellt seine persönliche Ansicht dar.

1) Meier, in: Experiment Europa, SPIEGEL-special 1/2002, S. 12 ff.; Weidenfeld, in: ders. (Hrsg.), Europa-Hdb., 1999, S. 19 (22).

2) Europäischer Rat von Kopenhagen, SN 400/02, Nr. 4.

3) KOM (2003) 79 endg.

4) BR-Dr 280/03.

5) Zur Beitrittsvorbereitung in Polen und Tschechien ausf. Niedobitek, DÖV 2003, 67 ff.