

Der verfassungsrechtliche Stellenwert der Stadt-Umland-Verbände*)

Von Rechtsanwalt Bernhard Stüer, Münster

Zur Lösung der regionalen Planungs- und Verwaltungsprobleme zwischen Stadt und Umland sind in den verschiedenen Flächenländern der Bundesrepublik Deutschland unterschiedliche Modelle von Stadt-Umland-Verbänden verwirklicht worden. Die anfängliche Begeisterung für derartige Lösungen wird allerdings nicht mehr von allen vorbehaltlos geteilt. Gelegentlich wird der Stadt-Umland-Verband bereits als zusätzliche Verwaltungsebene empfunden, die – wie die Kritiker meinen – nicht nur in Konkurrenz zu den „etablierten“ Trägern der kommunalen Selbstverwaltung – den Gemeinden und Kreisen – tritt, sondern auch der staatlichen Mittelinstanz Sorgen bereitet, weil sie an der Bündelung kommunaler Selbstverwaltung zu „regionalen Dachorganisationen“ naturgemäß weniger Gefallen finden kann. So nimmt es nicht Wunder, daß die Stadt-Umland-Verbände bereits auf den Prüfstand der Verwaltungsreformer gehoben worden sind mit dem Ziel, diese regionale Verwaltungsebene ganz aufzulösen oder doch zumindest ihre Aufgabenwahrnehmung erheblich zu reduzieren. Neben politischen Rücksichtnahmen auf gewachsene kommunale Strukturen erhalten bei diesen Reformüberlegungen verfassungsrechtliche Vorgaben, Maßstäbe und Grundsätze Gewicht, die im folgenden unter der Fragestellung erörtert werden sollen, welchen Stellenwert das Grundgesetz den Stadt-Umland-Verbänden im kommunalen Organisationsgefüge zuweist.

Die Palette der Stadt-Umland-Modelle bietet ein farbenprächtiges Bild, wobei sich Formen interkommunaler Zusammenarbeit (Verbandsmodelle) und gebietskörperschaftliche Lösungen gegenüberstehen. Zu dem Modell der interkommunalen Zusammenarbeit zählen etwa die kommunalen Arbeitsgemein-

schaften, öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, Verwaltungsgemeinschaften, Gemeindeverwaltungsverbände, kommunale Zweckverbände, Planungsverbände nach § 4 BBauG sowie privatrechtliche Zusammenschlüsse und Zusammenarbeiten. Auch Verbandsgemeinden, singuläre Zweckverbände und Mehrzweckverbände sowie andere Formen interkommunaler Zusammenarbeit gehören dazu. Dagegen werden die Modelle Regionalstadt, Regionalkreis, Zwei-Stufen-Stadtmodell, Bezirksverwaltungsmodell, Ortschaftsratsmodell und andere Eingemeindungsmodelle zu den gebietskörperschaftlichen Lösungen gerechnet.

1. Der Stadt-Umland-Verband als Gemeindeverband nach Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG

Die Beantwortung der Frage, ob diese reichhaltige Fauna regionaler Stadt-Umland-Verbände verfassungsrechtlich gesichert sind, muß von der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie in Art. 28 Abs. 2 GG ihren Ausgangspunkt nehmen. Danach muß „den Gemeinden das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung“. Stadt-Umland-Verbände nehmen an der so umschriebenen Selbstverwaltungsgarantie teil, wenn sie „Gemeindeverbände“ i. S. von Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG sind.

Eine Klärung dieses Begriffes ist allerdings deshalb schwierig, weil sich durch die enge Bedeutungsverflechtung etwa von „Gemeindeverband“, „Gebietskörperschaft“, „Bundkörperschaft“, „Kommunalverband“, „Regionalverband“ und „Zweckverband“ eine bemerkenswerte Begriffsvielfalt eingestellt hat, die wegen der oft unterschiedlichen Definition nicht selten zu Mißverständnissen Anlaß gibt. Unter „Gemeindeverband“ nach Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG dürften alle Körperschaften kommunaler Art verstanden werden, die gebietlich über der Ortsgemeinde stehen und deren Wirkungskreis nicht durch Zwecksetzung ad hoc begrenzt ist. Hierzu gehören in allen Ländern außer den Stadtstaaten Berlin und Hamburg die Landkreise sowie in den Ländern Rheinland-Pfalz und Saarland zwischen den Ortsgemeinden und den Landkreisen stehende Ämter und die Samtgemeinden in Niedersachsen. „Gemeindeverbände“ sind weiter die höheren Gemeindeverbände, die Bezirke, Bezirksverbände oder Landschaftsverbände in Bayern,

*) Anmerkung der Schriftleitung: Der Beitrag beruht auf einem Vortrag, den der Verfasser auf Einladung der Friedrich-Naumann-Stiftung beim Kommunalwissenschaftlichen Hearing „Der Stadt-Umland-Verband – Eine notwendige Alternative im Kommunalsystem?“ am 25. September 1979 in Hannover gehalten hat. Umfangreiche Literaturhinweise zu diesem Thema gibt das Buch des Verfassers „Funktionalreform und kommunale Selbstverwaltung“, das in der Schriftenreihe des Deutschen Städte- und Gemeindebundes (Schwartz & Co-Verlag, Göttingen) soeben erschienen ist.

Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz sowie der Umlandverband Frankfurt, der Stadtverband Saarbrücken und der Großraum Hannover. „Gemeindeverbände“ müssen nicht notwendigerweise „Gebietskörperschaften“ sein, deren Mitglieder sich nach Sitz bzw. Wohnsitz im Gebiet der Körperschaft richtet und die mit Gebietshoheit (allfassender Zuständigkeit) ausgestattet sind. „Gemeindeverbände“ sind ferner von „Zweckverbänden“ abzugrenzen, die neben den Gemeinden und Gemeindeverbänden als zusätzliche Rechtsformen bestehen, auf singuläre, besondere Verwaltungszwecke ausgerichtet sind sowie zur Bewältigung von zeitlichen und/oder vornehmlich räumlich begrenzten besonderen Bedürfnissen gebildet werden. „Gemeindeverbände“ und „Zweckverbände“ schließen sich gegenseitig aus.

Stadt-Umland-Verbände sind damit durch die Selbstverwaltungsgarantie verfassungsrechtlich privilegiert, wenn sie – über eine singuläre Zwecksetzung hinaus – ein Bündel verschiedener kommunaler Aufgaben wahrnehmen. Die auf eine eindimensionale Zwecksetzung begrenzten Stadt-Umland-Verbände sitzen nicht am Sonntagstisch der kommunalen Familie und scheiden daher aus dem Kreis der selbstverwaltungsbehafteten Gemeindeverbände aus. Der verfassungsrechtliche Stellenwert der Stadt-Umland-Verbände kann deshalb nur für jene hinsichtlich ihrer Aufgabenwahrnehmung „kommunalen Multis“ thematisiert werden, die als Gemeindeverbände im Lichte der Selbstverwaltungsgarantie stehen.

II. Keine institutionelle Garantie der Stadt-Umland-Verbände als Ebene im Staatsaufbau

Der Lichtschein der Verfassung ist für die Stadt-Umland-(Gemeinde-)Verbände allerdings schwächer als für die Gemeinden. Während die Gemeindeebene institutionell garantiert ist, die Gemeinden also nicht insgesamt abgeschafft werden dürfen, sind die Stadt-Umland-Verbände von verfassungswegen als Ebene im Staatsaufbau nicht garantiert. Der Gesetzgeber ist daher (bundes-)verfassungsrechtlich nicht verpflichtet, einmal geschaffene Stadt-Umland-Verbände als Institution zu erhalten – schon deshalb nicht, weil diese spezifisch regionalen Gemeindeverbände nicht in allen Bundesländern vorhanden sind.

Aus der besonderen Erwähnung der Gemeindeverbände in Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG und der Kreise in Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG folgt allerdings, daß verfassungsrechtlich eine Gemeindeverbandsebene institutionell garantiert ist, die als eine die Ortsebene ergänzende Organisationseinheit den typischen Kern gemeindeverbandlicher Funktionen erfüllt. Zwar ist der Gesetzgeber verfassungsrechtlich nicht verpflichtet, die herkömmliche Struktur und Gestalt des Kreises in ihren Einzelheiten unabänderlich beizubehalten, er hat jedoch eine Gemeindeverbandsebene mit „quasi Kreisfunktionen“ zu erhalten. Diese Aussage ist für die Frage wichtig, welche verfassungsrechtlichen Organisationsprinzipien für Stadt-Umland-Verbände der Selbstverwaltungsgarantie in Art. 28 Abs. 2 GG entnommen werden können.

III. Verfassungsrechtliche Organisationsprinzipien für Stadt-Umland-Verbände

Soweit der Gesetzgeber sich darauf beschränkt, unter Beibehaltung der Gemeinden und Kreise in den Stadt-Umland-Verbänden zusätzliche Verwaltungsorganisationen mit begrenzten Kompetenzen zu schaffen, die den herkömmlichen Trägern kommunaler Selbstverwaltung einen ausreichenden Wirkungskreis belassen, bestehen aus der Sicht des Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG keine verfassungsrechtlichen Bedenken. So gesehen ist der Gesetzgeber nicht generell gehindert, unter Beibehaltung

der herkömmlichen Kommunalstruktur Formen interkommunaler Zusammenarbeit etwa durch Planungsverbände, Verbandsgemeinden, Verwaltungsgemeinschaften, Mehrzweckverbände oder andere Verbandslösungen zu verwirklichen. Derartige Modelle sind verfassungsrechtlich erst bedenklich, wenn sie dazu führen, daß den Gemeinden und Kreisen ein eigenverantwortlicher Entscheidungsraum zur kraftvollen Betätigung der gemeindlichen Selbstverwaltung nicht mehr verbleibt.

Ansatzpunkte zur Kritik bieten hier die Modelle „Regionalstadt“ und „Regionalkreis“ sowie das in Nordrhein-Westfalen für die Ruhrgebietsneugliederung s. Z. erörterte „Städteverbandsmodell“. Bei allen Unterschiedlichkeiten im einzelnen haben das Regionalstadtmodell und das Regionalkreismodell die Gemeinsamkeit, daß die überkommene, in Gemeinden und Kreise gegliederte kommunale Struktur durch Verwaltungseinheiten ersetzt wird, die auf regionaler Ebene als Gebietskörperschaften verfaßt sind. Der wesentliche Unterschied zwischen beiden Lösungen besteht darin, daß der Regionalkreis aus Gebietskörperschaften in zwei Ebenen besteht (regionalkreisangehörige Städte und Gemeinden sowie der Regionalkreis selbst), während beim Regionalstadtmodell für den Gesamtbereich nur eine Gebietskörperschaft regionalen Ausmaßes gebildet wird, in der sämtliche Städte, Gemeinden und Landkreise aufgehen und die nur unselbständige Bezirke mit Teilkompetenzen hat.

Abgesehen von verwaltungsmäßigen Schwierigkeiten, die vornehmlich

- in einer zu großen Schwankungsbreite der regionsangehörigen Städte und Gemeinden (Bezirke) nach Fläche und Einwohnerzahl,
- in einer ungewöhnlichen Ausweitung eines zentralen Verwaltungsapparates,
- in einer zu starken Hegemonie der Kernstadt und
- in dem regionalen Zuschnitt, der für einen Kreis zu groß und für einen Regierungsbezirk zu klein ist,

gesehen werden, sind gegen das Regionalkreis- und das Regionalstadtmodell gewichtige verfassungsrechtliche Bedenken vorzutragen: Der Haupteinwand besteht darin, daß durch diese regionalen Lösungen eine die Ortsebene ergänzende Verwaltungseinheit aufgegeben wird. Vielfach ist gefragt worden, ob der Regionalkreis, der sowohl die Landkreise als auch die kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden in sich aufnimmt und möglicherweise auch die staatliche Mittelinstanz ersetzt, noch eine Selbstverwaltung in überschaubaren Räumen zuläßt und eine Integration der Bürger möglich ist. Auch entsteht die Gefahr, daß die Ausgleichsfunktion des Regionalkreises oder der Regionalstadt aufgrund ihrer erheblichen flächenmäßigen Ausdehnung leidet und weitgehend vom Übergewicht der einzugliedernden großen Städte absorbiert wird. Deshalb erscheint fraglich, ob diese Modelle noch als Gemeindeverband mit den wesentlichen Kreisfunktionen und als eine die Ortsebene ergänzende Verwaltungseinheit bezeichnet werden können, in der ein örtlicher Bezug bei der Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben noch vorhanden ist.

Die Ersetzung des bisherigen kommunalen Gefüges durch eine Regionalstadt oder einen Regionalkreis wäre daher mit der in Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG enthaltenen institutionellen Rechtssubjektsgarantie der Gemeindeverbandsebene als einer die Ortsebene ergänzenden kommunalen Einheit nicht vereinbar und daher verfassungswidrig.

IV. Stadt-Umland-Verband und Verbandsglieder

Damit ist die Frage nach dem Verhältnis zwischen dem Stadt-Umland-Verband und den kommunalen Verbandsgliedern angesprochen. Nach dem Rastede-Urteil des OVG Lüneburg (v.

8. 3. 1979 — IX A 183/77 — StUGB 1979, S. 294) entfaltet die Selbstverwaltungsgarantie ihre Schutzfunktion nicht nur gegenüber staatlichen Eingriffen, sondern auch im „kommunalen Innenbereich“, insbesondere im Verhältnis zwischen den Gemeinden und Kreisen. Die Abwehrkraft kommunaler Selbstverwaltung dürfte auch gegenüber Stadt-Umland-Verbänden wirksam werden, die gemeindliche oder kreisliche Eigenständigkeits über Gebühr einschränken.

Ein Beispiel hierfür ist etwa die Übertragung der Flächennutzungsplanung auf den Stadtverband Saarbrücken, wie sie zum 1. 1. 1979 durch das Gesetz Nr. 1081 zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 12. 7. 1978 (AmtsBl. S. 690) erfolgt ist. Danach beschließt der Stadtverbandstag über die Aufstellung, Änderung und Aufhebung des Flächennutzungsplanes im Einvernehmen mit dem neugeschaffenen Planungsrat, dessen Mitglieder von den Verbandsgliedern entsendet werden und der eine Art „föderalistische“ Ergänzung zum direkt gewählten Stadtverbandstag ist.

Die verfassungsrechtlichen Bedenken gegen diese Regelung ergeben sich daraus, daß die Flächennutzungsplanung als substantielle Ausprägung der kommunalen Bauleitplanung zum typischen Bestand der gemeindlichen Planungshoheit gehört. Ein Entzug oder eine wesentliche Einschränkung der Bauleitplanung wäre ein Entzug der eigenverantwortlichen Selbstbestimmung über Struktur und Typus der örtlichen Gemeinschaft und damit in wesentlichen Teilen eine tatsächliche Aufhebung der gemeindlichen Planungshoheit.

Da die Flächennutzungsplanung wegen dieser für die Gemeinden geradezu existentiellen Bedeutung dem Kernbereich der gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie zumindest sehr nahe steht, ist der Entzug dieses wichtigen Bestandteils kommunaler Planung — wenn überhaupt — verfassungsrechtlich nur zulässig, wenn Gemeinwohlgründe von höchster Dignität, die gegenwärtig allerdings nur schwer erkennbar sind, den Eingriff zwingend erfordern. Diese hohe verfassungsrechtliche Barriere ergibt sich aus dem Grundsatz, daß die Gemeinwohlanforderungen steigen, je mehr sich der gesetzgeberische Eingriff auf den Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung zubewegt.

Mit Recht hat der Deutsche Städte- und Gemeindebund in einer Stellungnahme vom 1. 7. 1978 auf folgende verfassungsrechtliche Bedenken dieser Regelung hingewiesen. Die am 1. 1. 1977 in Kraft getretene Novelle zum Bundesbaugesetz hat dem Flächennutzungsplan eindeutig die Qualität des zentralen örtlichen städtebaulichen Lenkungsinstrumentes gegeben. Der Flächennutzungsplan — und nicht erst der Bebauungsplan — lenkt bereits die örtliche städtebauliche Entwicklung, deren Ziele im Flächennutzungsplan festgelegt werden. Er ist auch der Rahmen, in den sich die Bebauungspläne einzuordnen haben. Der Flächennutzungsplan stellt damit das eigentliche Betätigungsfeld der örtlichen Planungshoheit in räumlicher, zeitlicher und finanzieller Hinsicht dar. Er enthält stärker als bisher entwicklungsplanerische Elemente und nicht mehr bloße flächenmäßige Nutzungsausweisungen, wie sich insbesondere aus den Vorschriften der §§ 1 Abs. 1, 3 und 5; 2 Abs. 1 und 5; 2 a; 5 Abs. 1 und 3 BBauG ergibt. Der Bebauungsplan stellt demgegenüber — vom Gesichtspunkt der gemeindlichen Planungshoheit her gesehen — nur eine relativ unselbständige Umsetzung der Zielsetzungen und Aussagen des Flächennutzungsplanes dar.

Die Ermächtigung zur Hochzonung der Flächennutzungsplanung auf Nichtgemeinden — wie den Stadtverband Saarbrücken — kann auch nicht aus § 4 Abs. 8 oder § 147 Abs. 2 BBauG hergeleitet werden, da der Stadtverband Saarbrücken weder Verbandsgemeinde noch Verwaltungsgemeinschaft oder ein

vergleichbarer gesetzlicher Zusammenschluß von Gemeinden ist, dem nach Landesrecht örtliche Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinden obliegen. Aus verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Gründen sind auch Bestrebungen in der 7. Wahlperiode des Deutschen Bundestages, die Hochzonung der Flächennutzungsplanung auf regionale Stadt-Umland-Verbände in § 4 Abs. 8 BBauG durch Hinzufügung weiterer bundesrechtlicher Vorschriften zu verankern, eindeutig gescheitert.

Die erhebliche Einbuße an gemeindlicher Selbstverwaltungssubstanz kann auch durch die Einräumung von gemeindlichen Mitwirkungsrechten im neugeschaffenen Planungsrat des Stadtverbandes Saarbrücken kaum ausgeglichen werden, da die von den einzelnen Verbandsgliedern entsandten Mitglieder durch die jeweiligen Mehrheitsentscheidungen des Planungsrates überstimmt werden können. Die als Kompensation verfassungsrechtlich gebotene direkte Einflußnahme der Verbandsglieder auf die Flächennutzungsplanung erscheint daher kaum gewahrt. Es bleibt abzuwarten, ob die in Saarbrücken getroffene Regelung den Verbandsangehörigen Gemeinden ausreichende Mitwirkungsmöglichkeiten eröffnet und so ihren verfassungsrechtlich verbürgten Selbstverwaltungsfreiraum hinreichend respektiert.

Der Gesetzgeber hat — wie das Beispiel der gemeindlichen Flächennutzungsplanung zeigt — bei der Gründung und Ausrüstung von Stadt-Umland-Verbänden nicht nur auf die kommunalen Selbstverwaltungsrechte der Verbandsglieder Rücksicht zu nehmen. Er hat ihnen auch in einem förmlichen Beteiligungsverfahren Gelegenheit zur Anhörung einzuräumen, wenn er Veränderungen in der Ebene der Stadt-Umland-Verbände beabsichtigt, die zu einer direkten Beeinträchtigung der kommunalen Selbstverwaltungsrechte der Verbandsglieder führen oder in ihren Auswirkungen nach Umfang und Gewicht derartigen unmittelbaren Beeinträchtigungen gleichzustellen sind. Aus der Sicht der Verbandsglieder kann dazu etwa die Verminderung kommunaler Einwirkungsmöglichkeiten auf wichtige regionalbedeutsame Entscheidungen zählen, die durch die Auflösung eines Stadt-Umland-Verbandes und den Wegfall einer direkt gewählten Verbandsversammlung bewirkt wird.

V. Die Stadt-Umland-Verbände in der Gebietsreform

Von Maßnahmen der Verwaltungsreform können die Stadt-Umland-Verbände in verschiedener Weise betroffen werden. Die *Gebietsreform* kann den Gebietsstand der Stadt-Umland-Verbände verändern oder ihre Auflösung bewirken. Bei der *Funktionalreform* steht eine Neuverteilung der Aufgaben oder eine Änderung kommunaler Eigenverantwortlichkeiten im Vordergrund. Die verfassungsrechtlichen Vorgaben, denen diese Verwaltungsreformmaßnahmen im Stadt-Umland-Bereich unterliegen, können im Anschluß an jene Maßstäbe entwickelt werden, die das Grundgesetz für die gemeindliche Gebiets- und Funktionalreform hergibt.

1. Verfassungsrechtliche Maßstäbe für die Gebietsreform der Gemeinden

In der Rechtsprechung der Staats- und Verfassungsgerichte der Länder haben sich für die Gebietsreform in der Gemeindeebene folgende Prüfungskriterien herausgebildet: Die kommunale Neugliederung steht unter Gemeinwohlvorbehalt und unterliegt einem Begründungs-, Anhörungs- und Abwägungsgebot. Wertungen, Erwägungen und Prognosen des Gesetzgebers sind vom Gerichtshof nur eingeschränkt daraufhin zu überprüfen, ob sie eindeutig widerlegbar oder fehlsam sind. Für die Gebietsreform gelten im übrigen folgende verfassungsrechtliche Prüfungsmaßstäbe:

— Anhörungsgebot mit Begründungspflicht,

- Begründungsgebot des Landtags bei von den Gesetzgebungsvorlagen abweichenden Entscheidungen,
- Verbesserungsgebot mit Schaden-Nutzen-Bilanz,
- Motivkontrolle,
- Kontrolle der Sachverhaltsermittlungen,
- Eignungsprüfung,
- Verhältnismäßigkeitsprüfung,
- Erforderlichkeitsprüfung,
- Kontrolle auf Systemgerechtigkeit und
- Einhaltung der Abwägungsgrundsätze.

2. Verfassungsrechtliche Maßstäbe für die Gebietsreform der Gemeindeverbände

Der Bestand an Gerichtsentscheidungen ist für die Gebietsreform der Gemeindeverbände deutlich geringer. Die Staats- und Verfassungsgerichtshöfe haben sich allerdings mehrfach mit Verfassungsbeschwerden von Kreisen beschäftigt und dabei für die Prüfung der Kreisreform dieselben verfassungsrechtlichen Grundsätze wie für die Kontrolle der gemeindlichen Gebietsreform angewandt.

Fragt man nach den Gründen für die Gleichstellung der Gemeinden und Gemeindeverbände (Kreise) in der Rechtsprechung, so zeigt sich, daß die direkte Wahl der Vertretungskörperschaften einiger Gemeindeverbände und die dadurch gegebene unmittelbare demokratische Legitimation dafür eine entscheidende Bedeutung hat. Vielfach wird darauf hingewiesen, daß die kommunale Selbstverwaltung in besonderer Weise zur vertikalen Gewaltenteilung und damit zu einer gegliederten und vervielfältigten Demokratie beitrage.

Der *unmittelbaren demokratischen Legitimation* der Gemeinden und einiger Gemeindeverbände kommt dabei eine besondere Funktion zu. Die direkte Wahl erhöht die Einflußmöglichkeiten und damit die Mitwirkungsbereitschaft des Bürgers, der seinen politischen Willen in der Zusammensetzung der Vertretungskörperschaften unmittelbar verwirklicht sieht. Andererseits geraten die kommunalen Mandatsträger durch die sich regelmäßig wiederholenden Wahlen und Abstimmungen in einen größeren Verantwortungs-, Begründungs- und Rechtfertigungszwang, wodurch zugleich die Legitimation der kommunalen Selbstverwaltung verbreitert und qualifiziert wird. Deshalb bilden die kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften mit direkt gewählter Vertretung in erster Linie das Fundament des demokratischen Staatsaufbaus und sind Träger der Masse aller kommunalen Aufgaben, die ihnen zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung verbleiben müssen. Wegen dieser Zusammenhänge verstärkt die direkte Wahl der Vertretungskörperschaften das Gewicht der Selbstverwaltung und erhöht die Gemeinwohlsschwelle, die der Gesetzgeber überwinden muß, wenn er in den Bestand dieser Selbstverwaltungskörperschaften eingreifen will. Diese Überlegungen führen zu einer Einteilung in zwei Gruppen von Selbstverwaltungskörperschaften:

- Die Selbstverwaltungskörperschaften mit direkt gewählter Vertretung können sich auf einen uneingeschränkten Gemeinwohlvorbehalt gegenüber gesetzgeberischen Eingriffen in ihren Gebietsbestand berufen.
- Bei Eingriffen in den Gebietsbestand der Gemeindeverbände ohne direkt gewählte Vertretung unterliegt der Gesetzgeber demgegenüber nur einem eingeschränkten Gemeinwohlvorbehalt. Diese Gemeindeverbände, deren demokratische Legitimation nicht die Qualität der mit direkter Wahl ausgestatteten Gemeindeverbände erreicht, haben nur einen reduzierten Bestandsschutz.

Für die gerichtliche Kontrolle bei Gebietsreformen von Stadt-Umland-Verbänden ist jedoch zu beachten, daß deren in die Prüfung einzubringende Belange ein geringeres Gewicht haben

können als die Interessen der Gemeinden auf Fortbestand ihrer Existenz. Besonders deutlich wird dies bei dem verfassungsrechtlichen Maßstab der Verhältnismäßigkeit. Während die örtliche Verbundenheit der Gemeindeeinwohner in der Regel einen hohen verfassungsrechtlichen Rang hat, dem gewichtige Gründe des öffentlichen Wohls gegenüberstehen müssen, um einen Eingriff in den gemeindlichen Gebietsbestand rechtfertigen zu können, ist die örtliche Verbundenheit bei Gemeindeverbänden in dem Maße weniger gewichtig, wie die Beziehungen der Einwohner zu ihrem Gemeindeverband abnehmen und dessen Integrationskraft gegenüber dem Gesichtspunkt der effektiven Leistungserbringung in bestimmten administrativ-technischen Bereichen zurücktritt.

V. Die Stadt-Umland-Verbände in der Funktionalreform

Greift der Gesetzgeber in den *Aufgabenbestand* oder die *Eigenverantwortlichkeit* der gemeindeverbandlich verfaßten Stadt-Umland-Verbände durch Maßnahmen der kommunalen *Funktionalreform* ein, so sind auch hier jene verfassungsrechtlichen Grenzen zu beachten, die von der Selbstverwaltungsgarantie für derartige Verwaltungsreformen aufgezeigt werden.

Rechtsprechung und Literatur haben aus Art. 28 Abs. 2 GG unterschiedliche Garantiestufen abgeleitet, die zu einem abgestuften verfassungsrechtlichen Schutz führen:

- Im Innern der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie liegt ein unantastbarer Kernbereich, den der Gesetzgeber bei seinen Reformmaßnahmen in jedem Fall zu respektieren hat (*absoluter Schutz im Kernbereich*).
- Dieser Kern wird von einem äußeren Bereich der kommunalen Selbstverwaltung umschlossen, in den der Gesetzgeber zwar eingreifen darf, aber nur unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsprinzips, des Gemeinwohlvorbehaltes und des Abwägungsgebotes (*relativer Schutz im Randbereich*).
- Außerhalb der eigentlichen Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung liegt ein staatlicher Bereich, in den der Gesetzgeber weitgehend nach Belieben eingreifen darf (*weitgehend freie Disposition* des Gesetzgebers im staatlichen Bereich).

Grafisch stellt sich die kommunale Selbstverwaltungsgarantie hinsichtlich ihrer gesetzlichen Disponibilität damit als das Bild von *konzentrischen Kreisen* dar, deren innerer Kern unantastbar ist, deren mittlerer Bereich unter bestimmten Voraussetzungen zur gesetzgeberischen Disposition steht, während der äußere (staatliche) Bereich weitgehend schrankenlos der gesetzgeberischen Regelungsmacht offensteht.

Wesentliche, unter Berücksichtigung der historischen Entwicklung prägende Elemente der kommunalen Selbstverwaltung (*essentialia*) sind dem Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung verhaftet, während die nicht prägenden, nicht wesentlichen Merkmale der kommunalen Selbstverwaltung (*akzidentia*) zum äußeren Bereich gehören.

Die zum *staatlichen Bereich* zählenden Aufgaben, zu denen die Auftragsangelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises und die im Wege der Organleihe wahrgenommenen Angelegenheiten gehören, stehen grundsätzlich zur freien gesetzgeberischen Disposition.

Da der Wesensgehalt der kommunalen Selbstverwaltung für den einfachen Gesetzgeber unantastbar ist, dürfen gesetzgeberische Reformen, die sich einer Neuverteilung der kommunalen Aufgaben oder einer Neuregelung der kommunalen Eigenverantwortlichkeit zuwenden, in den Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung auch bei wichtigen Gemeinwohlgründen nicht eingreifen.

Die Selbstverwaltungsangelegenheiten, die von der Kernbereichsgarantie nicht erfaßt werden und damit in den Randbereich der kommunalen Selbstverwaltung fallen, genießen einen eingeschränkten (relativen) verfassungsrechtlichen Schutz, der sich aus den Grundmaßstäben

- Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.
- Gemeinwohlvorbehalt
- und Abwägungsgebot

ergibt. Wegen der Übertragbarkeit der verfassungsrechtlichen Prinzipien, Maßstäbe und Grundsätze der kommunalen Gebietsreform auf Maßnahme der kommunalen Funktionalreform sind gesetzgeberische Regelungen im Randbereich der kommunalen Selbstverwaltung, die in den Aufgabenbereich oder die Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden und Gemeindeverbände eingreifen, mit jenen – bereits dargestellten – verfassungsrechtlichen Maßstäben zu überprüfen, die zum gesicherten Bestand der Rechtsprechung zur Gebietsreform gehören.

Die erwähnten verfassungsrechtlichen Maßstäbe gelten uneingeschränkt für Eingriffe des Gesetzgebers in die *gemeindliche Selbstverwaltung* nach Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG. Für Regelungen im Bereich der Selbstverwaltungsgarantie der Gemeindeverbände (Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG) – und damit auch der *Stadt-Umland-Verbände* – ergeben sich Abweichungen, die in dem geringeren verfassungsrechtlichen Schutz der Gemeindeverbände begründet sind.

Während den Gemeinden nach Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG das Recht gewährleistet ist, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln, haben die Gemeindeverbände nach Art. 28 Abs. 2 GG das Recht der Selbstverwaltung (lediglich) im Rahmen ihres gesetzlich zugewiesenen Aufgabenbereichs nach Maßgabe der Gesetze. Den Gemeinden ist damit eine Allzuständigkeit für alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft verbürgt, während der Aufgabenbereich der Gemeindeverbände durch gesetzliche Regelungen bestimmt wird. Die verfassungsrechtliche *Funktionsgarantie der Stadt-Umland-Verbände* ist daher *schwächer* und der Gesetzgeber ist bei der Aufgabenzuweisung an sie freier als bei Aufgabenverteilungen im Wirkungskreis der Gemeinden, deren Allzuständigkeitsgarantie er zu beachten hat.

Bei der *Aufgabenerstausstattung*, die mit der Einrichtung des Gemeindeverbandes erfolgt, hat der Gesetzgeber (lediglich) dafür Sorge zu tragen, daß eine kraftvolle Betätigung der kommunalen Selbstverwaltung ermöglicht wird. Daraus ergibt sich eine Mindest- oder Effektivgarantie:

- Der Gesetzgeber darf die Gemeindeverbände nicht aufgabenlos stellen.
- Er hat den Gemeindeverbänden einen dem Herkommen entsprechenden angemessenen Wirkungskreis zu übertragen.
- Die Aufgabenzuweisung muß eine sinnvolle, effiziente Selbstverwaltung zulassen.

Im übrigen ist der Gesetzgeber bei der erstmaligen Einrichtung von Gemeindeverbänden in der Aufgabenzuweisung frei.

Aufgabenverteilungen, durch die bestehende Gemeindeverbände in ihrem Wirkungskreis berührt werden, unterliegen demgegenüber höheren verfassungsrechtlichen Anforderungen. Soweit den Gemeindeverbänden gesetzlich zugewiesene Aufgaben wieder entzogen werden sollen, haben sie nicht nur den zuvor beschriebenen Schutz einer Mindest- oder Effektivgarantie. Auch außerhalb dieses engen Kreises verfassungskräftig absolut verbürgter Aufgaben gewährt die Selbstverwaltungsgarantie für den Aufgabenbestand der Gemeindeverbände

Sicherungen, die sich an dem Bilde der konzentrischen Kreise mit Kernbereich und Randzone der kommunalen Selbstverwaltung orientieren.

Während sich die Kernbereichsbestimmung bei der gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie an dem typischen Erscheinungsbild der gemeindlichen Allzuständigkeit für alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft ausrichten kann, ist der Wesenskern der gemeindeverbandlichen Selbstverwaltung durch eine *funktionsorientierte Betrachtung* zu ermitteln, bei der die prägenden Merkmale der jeweiligen gemeindeverbandlichen Aufgabenwahrnehmung ausschlaggebend sind. Gemeindeverbandlich verfaßte regionale Stadt-Umland-Verbände genießen daher hinsichtlich der von ihnen wahrgenommenen typischen regionalen Aufgaben einen absoluten verfassungsrechtlichen Schutz.

Außerhalb dieses Kernbereichs gemeindeverbandlicher Aufgaben besteht für die Aufgaben der Stadt-Umland-Verbände ein relativer Schutz, der durch die dargestellten verfassungsrechtlichen Hauptmaßstäbe Verhältnismäßigkeitsprinzip, Gemeinwohlvorbehalt und Abwägungsgebot sowie die daraus ableitbaren verfassungsrechtlichen Einzelmaßstäbe bestimmt wird.

Soweit daher eine gesetzliche Kompetenzzuweisung erfolgt ist, steht das Recht der Selbstverwaltung der gemeindeverbandlich organisierten Stadt-Umland-Verbände dem der Gemeinden nicht prinzipiell nach. Allerdings können sich auch hier bei Anwendung der verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstäbe erhebliche Gewichtsverschiebungen ergeben, die mit der Bedeutung der gemeindlichen Aufgabenwahrnehmung einerseits bzw. der gemeindeverbandlichen Tätigkeit andererseits zusammenhängen, wie bereits das Beispiel der unterschiedlichen Integrationskraft von Gemeinden und Stadt-Umland-Verbänden gezeigt hat.

Auch hier kommt einer direkt gewählten, unmittelbar demokratisch legitimierten Vertretung eine die Schutzintensität der Stadt-Umland-Verbände verstärkende Wirkung zu. Die direkte Wahl der Vertretungskörperschaft durch die Bevölkerung verstärkt die demokratische Funktion der kommunalen Selbstverwaltung und unterstreicht den staatspolitischen Stellenwert auch im Blick auf die Aufgabenwahrnehmung, die dem so verfaßten Gemeindeverband als Element der gegliederten und vervielfältigten Demokratie zukommt. Wie die Erfüllung wichtiger kommunaler Kompetenzen eine direkte Legitimation der Vertretungskörperschaft voraussetzt, so verstärkt die unmittelbare demokratische Wahl von kommunalen Organen deren Kompetenzbereich. Dies gilt sowohl intern für die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen den verschiedenen Organen einer kommunalen Selbstverwaltung als auch extern im Blick auf den Kompetenzumfang, der diesen Selbstverwaltungskörperschaften zur eigenverantwortlichen Entscheidung zu übertragen ist. Die durch unmittelbare Wahlen gegebene Verbreiterung der Legitimationsbasis

- erweitert die verfassungsrechtlich absolut gesicherte Aufgabensubstanz im Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung,
- verstärkt die Aufgabensubstanz auch im Randbereich der kommunalen Selbstverwaltung,
- erhöht die Gemeinwahlschwelle bei gesetzgeberischen Eingriffen in Aufgabenbestand und Eigenverantwortlichkeit,
- ist als Belang bei allen verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstäben der Verhältnismäßigkeit, der Gemeinwohlorientierung, des Abwägungsgebotes und den daraus abzuleitenden verfassungsrechtlichen Einzelmaßstäben zu berücksichtigen und
- verstärkt die kommunale Eigenverantwortlichkeit.

VI. Die Stadt-Umland-Verbände in der wiederholten Verwaltungsreform

Werden Stadt-Umland-Verbände in kürzeren zeitlichen Abständen mehrfach in Verwaltungsreformen einbezogen, so ergeben sich erhöhte qualifizierte verfassungsrechtliche Barrieren, die der Gesetzgeber zu beachten hat. Dabei kann an die verfassungsrechtlichen Maßstäbe und Grundsätze angeknüpft werden, die bei einer wiederholten Gebietsreform zu beachten sind. Aus dem Gebot der Systemgerechtigkeit, dem Prinzip der Selbstbindung des Gesetzgebers, dem Vertrauensschutzgebot sowie unter Berücksichtigung der Grundsätze zur Plangewährleistung, zur echten und unechten Rückwirkung und zum Widerruf von Verwaltungsakten sind für die erneute kommunale Gebietsreform zahlreiche verfassungsrechtliche Maßstäbe und Prinzipien entwickelt worden, die eine qualifizierte Gemeinwohlprüfung beinhalten und sich stichwortartig wie folgt zusammenfassen lassen:

- Soll eine kommunale Selbstverwaltungskörperschaft innerhalb weniger Jahre erneut in die Verwaltungsreform einbezogen werden, so hat der Gesetzgeber den damals zugrunde gelegten Sachverhalt sowie die damals angestellten Wertungen, Erwägungen und Prognosen und die vom Gesetz ausgegangenen Wirkungen zu berücksichtigen (*Pflicht zur Berücksichtigung der Erstentscheidung und der davon ausgegangenen Wirkungen*).
- Die erneute Maßnahme unterliegt einer erweiterten Begründungspflicht und die Begründung einer besonderen Qualifizierung (*Pflicht zur erweiterten und qualifizierten Begründung*).
- Eine erst kürzlich getroffene, gesetzgeberische Entscheidung darf nur korrigiert werden, wenn die bisherige Verwaltungsstruktur im Lichte neuerer Erfahrungen, Erkenntnisse oder Zielsetzungen deutlich weniger gut ist als die neuerdings angestrebte Lösung (*gesteigertes Verbesserungsgebot*).
- Der Gesetzgeber ist nur berechtigt, seine Zielvorstellungen zu ändern und andere Prioritäten zu setzen, wenn ihm eine Veränderung der tatsächlichen Gegebenheiten und Entwicklungen oder zusätzlich gewonnene landesplanerische Erkenntnisse dies unbedingt nötig erscheinen lassen (*Barrierere für die Änderung der Zielkonzeption*).

Eine erneute Verwaltungsreform ist zulässig bei

- Änderung des wesentlichen Sachverhaltes

- Nichteintritt der grundlegenden gesetzgeberischen Prognosen
- Vorbehalt der späteren Änderung im ersten Verwaltungsreformgesetz.
- Sämtliche bestandsschutzfordernde Belange sind in die Abwägung einzustellen (*Gebot der Einstellung sämtlicher bestandsschutzfordernden Belange in die Abwägung*).
- In den Prüfstadien der Eignung, Verhältnismäßigkeit und Erforderlichkeit hat der Gesetzgeber – und ihn kontrollierend das Gericht – das Gebot des Vertrauensschutzes als Belang in der Abwägung zu berücksichtigen (*Pflicht zur durchgängigen Berücksichtigung des Vertrauensschutzgebotes bei allen Prüfstadien der Eignung, Verhältnismäßigkeit und Erforderlichkeit*).

Dabei ist der Gesetzgeber im Rahmen einer erneuten Verwaltungsreform um so enger an die durchgeführten Maßnahmen gebunden, je mehr er in durch die Erstentscheidung entstandene Vertrauenstatbestände und Rechtspositionen eingreift. Er ist um so freier, je weniger die erneute Gebiets- oder Funktionalreform durch die Ergebnisse der früher getroffenen gesetzgeberischen Entscheidungen im einzelnen vorbestimmt ist.

Verwaltungsreformen sollten so angelegt sein, daß sie nicht nach kurzem bereits überholt sind, sondern für einen längeren Zeitraum Bestand haben, um so das Vertrauen der Bürger in die Verantwortungskontinuität der Verwaltung zu stärken. Deshalb ist auch bei gesetzgeberischen Reformüberlegungen, die sich auf die Ebene der Stadt-Umland-Verbände beziehen, ein ständiges Experimentieren zu vermeiden und auf Kontinuität, Systemgerechtigkeit und Einpassung in den Gesamtrahmen der Verwaltungsreform Bedacht zu nehmen.

Auch heute dürften noch die Grundsätze gelten, die bereits bei den Reformmaßnahmen des Freiherrn vom Stein aufgestellt wurden, wonach „eine so schnelle Abweichung von Grundsätzen, die man eben erst als die besten promulgiert habe, namentlich auch auf das Vertrauen nachteilig wirken müsse, dessen Erhaltung doch für die Einführung der noch bevorstehenden Reformen von hohem Wert sei“. Auch für die Stadt-Umland-Verbände dürfte gelten, daß man das Gegenwärtige aus dem Vergangenen entwickeln muß, um ihm einen festen Platz in der Zukunft zu sichern.