

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 308

**Kommunale Selbstverwaltungsgarantie
und gemeindliche Gebietsgestaltung**

Von

Wolfgang Loschelder



Duncker & Humblot · Berlin

WOLFGANG LOSCHELDER

**Kommunale Selbstverwaltungsgarantie
und gemeindliche Gebietsgestaltung**

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 308

Kommunale Selbstverwaltungsgarantie und gemeindliche Gebietsgestaltung

Von

Dr. Wolfgang Loschelder



D U N C K E R & H U M B L O T / B E R L I N

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Loschelder, Wolfgang

Kommunale Selbstverwaltungsgarantie und gemeindliche Gebietsgestaltung. — 1. Aufl. — Berlin:

Duncker und Humblot, 1976.

(Schriften zum Öffentlichen Recht; Bd. 308)

ISBN 3-428-03723-5

Alle Rechte vorbehalten

© 1976 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1976 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65

Printed in Germany

ISBN 3 428 03723 5

Vorwort

Die kommunale Selbstverwaltung ist ein tragendes Element des deutschen Gemeinwesens. Der Reformdruck der Gegenwart stellt sie, wie andere gewachsene Institutionen auch, in die Ambivalenz von Fortentwicklung und Entleerung. Vor allem die territoriale Neuordnung greift tief in ihre überkommene Gestalt ein. Ob sich dabei Förderung oder Abbau vollzieht, ist umstritten. Das liegt nicht zuletzt an der Formulierung des Art. 28 GG, der die geschützte Einrichtung lokaler Eigenverwaltung zwar benennt, Inhalt und Grenzen aber nicht abschließend bezeichnet. Daher hat sich die vorliegende Arbeit das Ziel gesetzt, die kommunale Selbstverwaltungsgarantie auf ihre Aussagekraft für den gemeindlichen Gebietszuschnitt zu untersuchen.

Meinem verehrten Lehrer, Herrn Prof. Dr. Jürgen Salzwedel, danke ich für die vielfältige Anregung und Förderung, die er mir von meinen Studienjahren an hat zuteil werden lassen. Mein Dank gilt ferner Herrn Prof. Dr. Josef Isensee für seine tatkräftige Anteilnahme. Herrn Prof. Dr. Walter Leisner bin ich für eine Fülle von Hinweisen tief verpflichtet. Besonders verbunden fühle ich mich meinem Onkel und väterlichen Freund, Staatssekretär a. D. Prof. Dr. Wilhelm Loschelder, dessen erfahrenen Ratschlags und wohlwollender Kritik ich stets gewiß sein durfte. Herrn Ministerialrat a. D. Prof. Dr. Johannes Broermann danke ich für die ehrenvolle Aufnahme der Arbeit in die „Schriften zum Öffentlichen Recht“.

Ich widme diese Untersuchung meiner Vaterstadt Neuss am Rhein. Ihr kräftiges kommunales Leben, ihre traditionsreiche, bürgernahe Selbstverwaltung haben mir die unmittelbare Anschauung des Gegenstandes und den persönlichen Bezug zu ihm vermittelt.

Bonn, den 10. Juli 1976

Wolfgang Loschelder

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	23
<i>Erster Teil</i>	
Der Ausdeutungsrahmen der Verfassungsregelung	29
1. Kapitel	
Der begriffliche Gehalt des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG	29
A. Der Begriff „Gemeinde“	29
I. Der grundgesetzliche Sprachgebrauch	29
II. Die Sprachgeschichte	31
III. Der gemeinderechtliche Sprachgebrauch	31
IV. Das gewachsene rechtsbegriffliche Instrumentarium	32
1. Kontinuität der Einrichtung und Kontinuität der Begriffe	32
2. Überkommener Elementarinhalt	33
V. Die Aussagekraft des Begriffs und ihre Grenzen	37
B. Die Wendung „örtliche Gemeinschaft“	38
I. Der Begriff „Gemeinschaft“	40
1. Wortbedeutung	40
2. Anhaltspunkte für den Inhalt der Gemeinschaftsbildung	40
3. Grenzen des Aussagegehalts	45
II. Der Begriff „örtlich“	45
1. Wortbedeutung	46
2. Rückschlüsse aus Art. 28 Abs. 1 Satz 2 und 3 GG	47
3. Grundgesetzlicher Sprachgebrauch	47
4. Mehrdeutigkeit des Begriffs „örtlich“	48
III. Die sprachliche Verknüpfung von „örtlich“ und „Gemeinschaft“	48

2. Kapitel

Die geschichtliche Dimension der Formulierung des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG	50
A. Die Entstehung des Verfassungswortlauts	50
I. Der Entwurf des Verfassungskonvents	50
II. Die Erarbeitung im Parlamentarischen Rat	50
1. Rückschlüsse aus der Nichterwähnung des gebietlichen Aspekts	51
2. Rückschlüsse aus den erörterten Fragen	52
B. Das vorgrundgesetzliche Bild der Gemeinde	54
I. Die vorgrundgesetzlichen Umschreibungen gemeindlicher Eigenart	55
1. Umschreibungen im überkommenen Gemeinderecht	55
2. Umschreibungen im älteren Schrifttum	56
II. Die Hervorhebung örtlicher Verbundenheit	57
1. Bestimmung des Stellenwerts örtlicher Verbundenheit aus dem zeitbedingten Verständnis	58
2. Diskussionsstand um Art. 127 WRV	63
3. Diskussionsstand um die Neugliederungen der zwanziger Jahre	64
C. Die Aufschlüsse aus dem geschichtlichen Hintergrund und die offene Frage nach dem normativen Gehalt des Gemeindebildes	68

3. Kapitel

Die gemeindliche Gebietsgestaltung und die Stellung des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG in der grundgesetzlichen Regelung des staatlichen Gefüges	70
A. Die Integration als Richtwert für die Gebietsgestaltung der Länder ..	70
I. Die Verbindlichkeit der Richtbegriffe des Art. 29 Abs. 1 GG	71
II. Die integrationsbezogenen Richtbegriffe in Art. 29 Abs. 1 GG	71
B. Die Zulässigkeit von Rückschlüssen aus Art. 29 Abs. 1 GG auf die Gestaltung der gemeindlichen Ebene	73

Inhaltsverzeichnis	9
I. Die grundsätzliche Zuordnung der Gemeinden zu den Ländern	73
II. Die Grenzen der Mediatisierung der Gemeinden	75
1. Einwirkungsbefugnisse des Bundes auf die Gemeinden	75
2. Stellung der Gemeinden in der grundgesetzlichen Finanzverfassung	76
3. Einbettung des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG in die organisationsrechtliche Grundordnung der Bundesverfassung	76
C. Die verfassungsrechtlichen Konsequenzen für die gemeindliche Gebietsgestaltung	78
I. Das Gebot der Erhaltung effektiver Gewährleistungsträger	78
II. Das Gebot der Mindesthomogenität	79
III. Das Gebot der Wahrung des Integrationsbestandes	80
1. Geschichtliche Substanz der Länder und gemeindliche Grundlage	81
2. „Örtliche Gemeinschaft“ der Gemeinden und Integration der Länder	82

Zweiter Teil

**Die Gewährleistungssubstanz
der Verfassungsgarantie** 85

1. Kapitel

**Die möglichen Gewährleistungszwecke
und ihre Zuordnung** 86

A. Das staatliche Interesse	87
I. Die doppelte Begrifflichkeit	87
II. Das staatliche Interesse im engeren Sinn	89
III. Das staatliche Interesse im umfassenden Sinn	91
B. Das Individualinteresse	92
I. Der Schwerpunkt der Gewährleistung: das Gruppeninteresse	92
II. Das Individualinteresse im einzelnen	93
1. Staatsbezogenes Individualinteresse	93
2. Gemeindebezogenes Individualinteresse	95

C. Das „gemeindliche“ Interesse	97
I. Die Unschärfen bei der Bestimmung des Zuordnungssubjekts	97
1. Gemeinde und „örtliche Gemeinschaft“	97
2. Reichweite der Verfassungsgewährleistung und vorhandener Gemeindebestand	98
II. Der Ausgangspunkt für die weitere Konkretisierung des Zuordnungssubjekts	99

2. Kapitel

Der organisatorische Gehalt gemeindlicher Selbstverwaltung	101
A. Die Ausgliederung des örtlichen Bereichs	101
B. Das Organisationsprinzip der Dezentralisation	102
C. Die Verselbständigung des lokalen Gruppeninteresses	103
I. Die genossenschaftliche Deutung und ihre Grenzen	103
II. Die Nutzbarmachung genossenschaftlicher Elemente für die gegenwärtige Gemeinde	105
1. Überindividueller Zusammenschluß	106
2. Verbundenheit in gemeinsamer Sache	106
a) Gemeindegebiet, örtliche Gemeinschaft und gemeinsame Angelegenheiten	106
b) Kreis der gemeindlichen Wahrnehmungsgegenstände	107
3. Selbstverantwortliche Gestaltung	109
a) Aussagewert der ausdrücklichen Verbürgung	109
b) Organisatorischer Gehalt lokaler Eigenverantwortung	110
aa) Ortsnähe der Aufgabenwahrnehmung	110
bb) Einsatz der eigenen Sachkunde der Betroffenen	111
cc) Überantwortung zur eigenen Entscheidung an die Betroffenen	111
D. Die Begrenztheit der Schlußfolgerungen aus der organisatorischen Grundentscheidung der Verfassungsgarantie	113
I. Die Entscheidung für die Priorität der örtlichen Daten	113
II. Die Offenheit der zugrundeliegenden Wertungen	114

3. Kapitel

**Die Motivationsgrundlagen der verfassungs-
rechtlichen Organisationsentscheidung** 115

- A. Die gewaltenteilende Funktion gemeindlicher Selbstverwaltung 115
 - I. Die Unterscheidung von tragender Motivation und erwünschter Nebenwirkung 115
 - II. Die Aussagelosigkeit der gewaltenteilenden Motivation für die Wahl der konkreten Organisationsform 116
- B. Die gemeindliche Selbstverwaltung als Form gegliederter Demokratie 117
 - I. Die Spannungslage zwischen Demokratie und Selbstverwaltung .. 118
 - II. Die Aussagelosigkeit der demokratischen Motivation für die Wahl der konkreten Organisationsform 120
- C. Die Bewahrung der örtlichen Eigenart 121
 - I. Der Wert örtlicher Eigenart als mögliches Entscheidungsmotiv 121
 - II. Die Aussagelosigkeit örtlicher Individualitätswahrung für die Reichweite der Verfassungsgewährleistung 122
- D. Der Schutz der geschichtlich bewährten Einrichtung 123
 - I. Die geschichtliche Substanz der Gemeindeebene als mögliches Entscheidungsmotiv 124
 - II. Die Aussagelosigkeit der Wahrung lokaler Geschichtlichkeit für die Reichweite der Verfassungsgewährleistung 125

4. Kapitel

**Das empirische Erscheinungsbild der Gemeinde
und seine typologische Entfaltung** 128

- A. Die Gemeinde als kleinste räumliche Einheit 129
- B. Die Gemeinde als räumliche Verdichtung sozialer Verflechtung 130
 - I. Die Verflechtungsintensität im Raum als Element gemeindlichen Daseins 131
 - II. Die Unschärfe des Verflechtungskriteriums 133

III. Die Notwendigkeit der Konkretisierung des Verflechtungskriteriums	136
C. Die Gemeinde als Raum verdichteter Verflechtung in der unmittelbaren Daseinssphäre	137
I. Die Unsicherheit bei der Bestimmung des gegenwärtigen Gemeindebildes	137
1. Zweifel am Fortbestand der gemeindlichen Lebensform	137
2. Wandlungen der gemeindlichen Lebensform	138
a) Grundzüge des überkommenen Gemeindebildes	139
b) Auflösungstendenzen des überkommenen Gemeindebildes ..	139
aa) Veränderungen der Siedlungsstruktur	140
bb) Fluktuation des personellen Substrats	140
cc) Verlust der funktionalen Geschlossenheit	140
dd) Einbuße an Eigenständigkeit	141
3. Möglichkeit eines kontinuierlichen Grundsachverhalts	142
II. Das Merkmal der unmittelbaren Daseinssphäre	143
1. Unmittelbarkeit der gemeindlichen Daseinsweise in der Umschreibung Stahls	143
2. Unmittelbarkeit und „Überschaubarkeit“	144
a) Spannung zwischen der gemeindlichen Entwicklung und dem Leitbild der „Überschaubarkeit“	144
b) Verengung des Unmittelbarkeits-Kriteriums durch „Überschaubarkeit“	145
c) Abgrenzungsvermögen des Kriteriums des unmittelbaren Daseins	147
III. Die empirische Bewährung des Merkmals der unmittelbaren Daseinssphäre	147
1. Ausweitung und Differenzierung der gemeindlichen Lebensform	148
2. Bildung „örtlicher Gemeinschaft“ über die Gemeindegrenzen hinweg	150
3. Problemfälle für die Einordnung	151
a) Hochdimensionierte gemeindliche Einheiten	151
aa) Relativität der Bemessung des Raumes körperlicher Beherrschbarkeit	152
bb) Individueller Lebenskreis und örtliche Raugemeinschaft	153
α) Fragwürdigkeit einer nur räumlichen Verknüpfung von individuellem Lebenskreis und örtlicher Gemeinschaft	154
β) Örtliche Gemeinschaft als Verflechtung der täglichen Daseinssphären auf räumlicher Grundlage	155

- cc) Örtliche Gemeinschaft und großstädtische Lebensform 159
 - α) Individueller Lebenskreis und großstädtische Gebietsgröße 160
 - β) Örtliche Gemeinschaft und großstädtische Gebietsgröße 160
- b) Differenzierung der gemeindlichen Strukturen 165
 - aa) Ausweitung des individuellen Lebensraumes 165
 - bb) Wohnsitz als fortdauerndes Lebenszentrum 167
 - cc) Gemeinsamkeit der Lebensbedingungen und gemeindliche Arbeitsteilung 171
- c) Invarianz des empirischen Kriteriums 172

5. Kapitel

**Der empirische Typus der Gemeinde
und sein normativer Gehalt**

- A. Die Eignung des empirischen Kriteriums als Grundlage der Verfassungsentscheidung des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG 173
 - I. Das Argument der Allgemeingültigkeit des empirischen Kriteriums 173
 - II. Die Einfügung des empirischen Kriteriums in den Ausdeutungsrahmen der Verfassungsregelung 173
 - 1. Empirisches Kriterium und begrifflicher Gehalt des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG 173
 - 2. Empirisches Kriterium und geschichtlicher Hintergrund des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG 174
 - 3. Empirisches Kriterium und systematischer Stellenwert des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG 174
- B. Der Ansatz für die verfassungsrechtliche Einordnung des empirischen Befundes 174
 - I. Die Vorgegebenheit des realen Befundes 175
 - II. Die zeitliche und sachliche Invarianz des realen Befundes 175
 - III. Der kategoriale Charakter des realen Befundes 176
 - 1. Sachlich umfassender Charakter der gemeindlichen Gliederung 176
 - 2. Personell umfassender Charakter der gemeindlichen Gliederung 177
 - 3. Kombination von sachlicher und personeller Universalität 180
 - a) Soziologische und politische Grundkategorie 180
 - b) Komplementärkategorie zur staatlichen Daseinsweise 180

c) Abgrenzungsvermögen der kategorialen Kennzeichnung gemeindlicher Lebensform	181
aa) Gemeindliche und staatliche Angelegenheiten	182
bb) Gemeindliche Gemeinschaft und sonstige partikulare Gruppierungen	184
IV. Die Grundaussagen aus dem realen Befund	187
C. Der Gewährleistungsgehalt des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG und das empirische Kriterium	187
I. Der Gewährleistungsgehalt des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG	188
1. Rechtssubjektsgarantie	188
2. Einrichtungsgarantie	189
a) Ausgliederung aus der Staatsverwaltung	189
b) Eigenverantwortlichkeit und Universalität des Wirkungskreises	189
c) Subjektive Rechte	190
d) Einbettung in das Gesamtgemeinwesen	190
3. Organisatorische Grundentscheidung	191
II. Die Einordnung des empirischen Befundes in die Verfassungsgewährleistung	192
1. Rechtssubjektivität, Organisationsentscheidung und Raumkörperschaft der unmittelbaren Daseinssphäre	192
2. Gemeindliche Selbstverwaltung und örtliche Kategorie	194
a) Aufgabenzuweisung und Eigenverantwortung	195
b) Verfassungsrechtliche Einzelausgestaltung und realer Befund	196
aa) Aufgabenzuweisung durch Generalklausel	196
bb) Gesetzliche Majorisierung der örtlichen Daten und ihre Grenzen	196
cc) Einräumung von Gestaltungsfreiheit an die Gemeinde ..	200
III. Die Korrespondenz des verfassungsrechtlichen Gewährleistungsgehalts mit dem empirischen Befund	201
D. Die Überprüfung des Ergebnisses am Maßstab der verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen	201
I. Das Rechtsstaatsprinzip	202
1. Effizienz und Eingliederungsfähigkeit der Gemeinde im Rahmen vertikaler Gewaltenteilung	202
2. Formierende und freiheitssichernde Fähigkeit der Gemeinde ..	203
II. Das Demokratieprinzip	204

1. Harmonisierung von örtlicher und staatlicher Demokratie in der Gemeinde	204
2. Gemeinde als Realisierungsort der Konkordanz von Rechtsstaat und Demokratie	205
III. Das Sozialstaatsprinzip	206
1. Sozialstaatliche Effektivität der Gemeinde	206
2. Gemeinde als Realisationsort der Konkordanz von Rechtsstaat, Demokratie und Sozialstaat	208
IV. Die Gemeinde als Ort der Realisierung und Vervielfältigung staatlicher Einheit	209

Dritter Teil

Die Aussagefähigkeit der Verfassungsgarantie für den gemeindlichen Gebietszuschnitt	213
--	-----

1. Kapitel

Das gebietsrelevante Element der verfassungsgewährleisteten gemeindlichen Daseinsweise	214
A. Die aussageunfähigen Elemente	214
B. Der Grundtatbestand gemeindlicher Integration	215
I. Der räumliche Zusammenhang der individuellen Daseinssphären ..	215
II. Die Verflechtung der individuellen Daseinssphären	217
1. Objektive Durchdringung der individuellen Daseinssphären ..	217
2. Subjektive Durchdringung der individuellen Daseinssphären ..	218
III. Die gemeindliche Einheitsbildung auf der Grundlage der Durchdringung der individuellen Daseinssphären	219
C. Die gemeindliche Integration in der lokalen Wirklichkeit	222
I. Die Äußerungsweise gemeindlicher Integration	223
1. Darstellung gemeindlicher Einheit im vorpolitischen Bereich ..	223
2. Darstellung gemeindlicher Einheit im politischen Bereich	225

3. Darstellung gemeindlicher Einheit im Bereich der organschaftlichen Willensbildung	226
II. Die gemeindliche Integration als Voraussetzung lokaler Selbstverwaltung	227
1. Rekrutierung der gemeindlichen Mandatsträger	227
2. Auswahl der gemeindlichen Mandatsträger	228
3. Lokale Politik auf dem Fundament örtlicher Einheitsbildung ..	228
III. Die gemeindliche Integration als Wesenselement des grundgesetzlichen Gemeindebildes	231
D. Die Integrationsfaktoren und Integrationsweisen	232
I. Die Anknüpfungspunkte gemeindlicher Integration	232
1. Vielfalt, Bedeutung, Mindeststandard	233
2. Objektive Anknüpfungspunkte	234
3. Elemente der Dauer	237
4. Bedeutung der politischen Einheit „Gemeinde“	238
5. Effektivität örtlicher Verwaltung	239
6. Individualität der Gemeinde und Einbettung in die überörtliche kommunale Struktur	241
II. Die Beeinflußbarkeit gemeindlicher Integration durch staatliche Eingriffe	246
1. Passive Integration als invariante Vorgegebenheit	246
2. Steigerungsfähige Integrationselemente	247
3. Integration als konkreter spontaner Prozeß und die Grenzen staatlicher Disposition	247

2. Kapitel

Die gemeindliche Integration als Maßstab für die Gebietsgestaltung	250
A. Die Integrationsrelevanz gemeindlicher Gebietsänderungen	250
I. Die Auswirkungen von Gebietsänderungen auf die Integrationslage	250
1. Umgestaltung der politischen Gliederung als Bezugspunkt lokaler Integration	250
2. Veränderung der Integrationslage im übrigen	252

II. Die Grenze der Vorausberechenbarkeit der Auswirkungen	255
1. Die Beurteilungsmöglichkeiten vorhandener und künftiger Integration	256
2. Einsetzbare Faktoren in die Prognose der künftigen Entwicklung	256
B. Die gemeindliche Integration als verfassungsrechtliches Kriterium für Eingriffe in die Gebietsstruktur	257
I. Der Verfassungswert gemeindlicher Integration als zwingendes Abwägungselement im staatlichen Entscheidungsprozeß	257
1. Gebot der nachvollziehbaren Abwägung	259
2. Gebot der konkreten Prüfung und Bewertung	263
3. Gebot der Entscheidung nach Geeignetheit, Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit	264
4. Gebot der Neuschaffung integrationsfähiger Einheiten	266
a) Verfassungsgewährleistung der Einrichtung und Schutz der einzelnen Gemeinde	267
b) Subjektives Recht der Gemeinde auf Fortexistenz und seine Grenzen	269
II. Die unmittelbare Aussagekraft des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG für die gemeindliche Gebietsgestaltung	270
1. Recht der Gemeinde auf hinreichende Anhörung im Gebietsänderungsverfahren	270
a) Meinungsstand	271
b) Schlußfolgerungen aus der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie	272
aa) Verfassungsrechtliches Anhörungsgebot	272
bb) Gemeinderechtliche Anhörungsgebote	273
cc) Folgen nicht hinreichender Anhörung	273
2. Gemeinwohldienlichkeit der Gebietsänderung	274
a) Meinungsstand	274
b) Aussagewert der Gemeinwohlklausel	275
3. Konzeptionsgerechtigkeit der Gebietsänderung	276
a) Meinungsstand	277
b) Schlußfolgerungen aus der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie	278
aa) Rechtfertigende Wirkung von Konzepten	278
bb) Verpflichtende Wirkung von Konzepten	279
α) Bindung durch faktischen Vollzug	279
β) Bindung durch Erhöhung der Argumentationsschwelle	280
γ) Mehrfachneugliederungen	281

III. Die gemeindliche Integration und die kommunale Gebietsreform . .	285
1. Überbetonung des Versorgungsgesichtspunkts	285
2. Verfassungsgebotener Stellenwert des Integrationsgesichts- punkts in der Gebietsreform	288

Literaturverzeichnis	293
-----------------------------	------------

Sachregister	312
---------------------	------------

Abkürzungsverzeichnis

Abt.	= Abteilung
a. E.	= am Ende
AfK	= Archiv für Komunalwissenschaften
AöR	= Archiv des öffentlichen Rechts
ARSP	= Das Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie
AS	= Amtliche Sammlung
AU	= Amtlicher Umdruck
Bay	= Bayern
BayVBl.	= Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerfGHE	= Sammlung von Entscheidungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs mit Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs
Bd.	= Band
begr.	= begründet
BVerfG	= Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	= Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	= Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	= Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
B-W	= Baden-Württemberg
DGO	= Deutsche Gemeindeordnung
dies.	= dieselbe(n)
Diss.	= Dissertation
DJT	= Deutscher Juristentag
DÖV	= Die öffentliche Verwaltung
Drucks.	= Drucksache
DVBl.	= Deutsches Verwaltungsblatt
DVO	= Durchführungsverordnung
Erl.	= Erläuterung
GBl.	= Gesetzblatt
Gemeinde	= Die Gemeinde, Zeitschrift für gemeindliche Selbstverwaltung
Gemeinde Schl-H	= Die Gemeinde, Zeitschrift für die Schleswig-Holsteinsche Selbstverwaltung
Gemeindetag	= Der Gemeindetag, Zeitschrift für die gemeindliche Selbstverwaltung
GG	= Grundgesetz
GO	= Gemeindeverordnung
GR	= Die Grundrechte
GS	= Gesetzessammlung
GVBl.	= Gesetz- und Verordnungsblatt

GVRG	= Gesetz zur Vorbereitung der kommunalen Gebiets- und Verwaltungsreform im Saarland
HDSrR	= Handbuch des Deutschen Staatsrechts
He	= Hessen
HKWP	= Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis
h.Rspr.	= herrschende Rechtsprechung
HWBKW	= Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften
i. e. S.	= im engeren Sinne
insbes.	= insbesondere
i. V. m.	= in Verbindung mit
Jh.	= Jahrhundert
JöR	= Jahrbuch des öffentlichen Rechts
JuS	= Juristische Schulung
JZ	= Juristenzeitung
KO	= Kreisordnung
Kommunalwirtschaft	= Zeitschrift für Kommunalwirtschaft
KWahlG	= Kommunalwahlgesetz
Landkreis	= Der Landkreis, Zeitschrift für kommunale Selbstverwaltung
LKO	= Landkreisordnung
LS	= Leitsatz
LT-Drucks.	= Landtags-Drucksache
LVerf.	= Landesverfassung
MdI	= Minister(ium) des Innern
MinBl.	= Ministerialblatt
m. w. N.	= mit weiteren Nachweisen
Nds	= Niedersachsen
N. F.	= Neue Folge
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift
N. N.	= nomen nescio
NW	= Nordrhein-Westfalen
Oldenb.	= Oldenburg
OVGE	= Entscheidungen des OVG Münster
PrGemVerfG	= Preußisches Gemeindeverfassungsgesetz
PrGS	= Gesetzessammlung für die Kgl. Preußischen Staaten
ProVGE	= Entscheidungen des Preußischen Oberverwaltungsgerichts
PrStädtetag	= Preußischer Städtetag
PrVBl.	= Preußisches Verwaltungsblatt
RdErl.d.MindI	= Runderlaß des Ministers des Innern
Rdn.	= Randnummer
RGBl.	= Reichsgesetzblatt
RGZ	= Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
Rh-Pf	= Rheinland-Pfalz
RMBliV	= Ministerialblatt des Reichs- und Preußischen Ministeriums des Innern
ROG	= Raumordnungsgesetz

r. Sp.	= rechte Spalte
Rspr.	= Rechtsprechung
RuPrVBl.	= Reichsverwaltungsblatt und Preußisches Verwaltungsblatt
Sa	= Saarland
sc.	= scilicet
Schl-H	= Schleswig-Holstein
Städtebund	= Der Städtebund
Städte- und Gemeinderat	= Der Gemeinderat, Zeitschrift für die kommunale Selbstverwaltung in NW (ab 1971: Städte- und Gemeinderat)
Städtetag	= Der Städtetag, Zeitschrift für Praxis und Wissenschaft der kommunalen Verwaltung sowie ihrer wirtschaftlichen Einrichtungen und Betriebe
StGH	= Staatsgerichtshof
st. Rspr.	= ständige Rechtsprechung
Tz.	= Textziffer
VerfGH	= Verfassungsgerichtshof
Verwaltung	= Die Verwaltung, Zeitschrift für Verwaltungswissenschaft
VerwArch	= Verwaltungsarchiv
VGH	= Verfassungsgerichtshof
VGH	= Verwaltungsgerichtshof
VVdStRL	= Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer
WRV	= Verfassung des Deutschen Reichs (Weimarer Reichsverfassung)
ZAkDR	= Zeitschrift der Akademie für Deutsches Recht
ZBR	= Zeitschrift für Beamtenrecht
ZSelbstV	= Zeitschrift für Selbstverwaltung

Einleitung

Die Befugnis des Staates, durch gesetzlichen oder exekutiven Hoheitsakt über Existenz und Gebietszuschnitt der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften zu verfügen, gehört zum gewachsenen Bestand des deutschen Gemeinderechts¹ und ist landesrechtlich ausdrücklich geregelt². Auch eine starke zahlenmäßige Massierung umfänglicher Neugliederungen ist in der deutschen Staats- und Kommunalpraxis kein einmaliger Vorgang³. Das einschneidend neue Element in der kommunalen Gebietsreform der westdeutschen Flächenstaaten⁴ liegt vielmehr

¹ Vgl. etwa § 2 Städteordnung für die östlichen Provinzen v. 30. 5. 1853 (PrGS S. 261); §§ 53 ff. PrGemVerfG v. 15. 12. 1933 (PrGS S. 427); §§ 13 ff. DGO v. 30. 1. 1935 (RGBl. I S. 49).

² Vgl. insbes. §§ 8 f. GO B-W, Art. 11 ff. GO Bay; §§ 16 ff. GO He; 17 GO Nds; 14 ff. GO NW; 10 ff. GO Rh-Pf; 14 f. GO Sa; 14 f. GO Schl-H; entsprechende Regelungen bestehen für die Gemeindeverbände, vgl. z. B. §§ 12 ff. KreisO NW. Vgl. auch Art. 74 LVerf B-W.

³ Vgl. den historischen Überblick bei *Scheuner*, Verwaltungsreform, AfK 1969, 209, 218 ff., insbesondere zum Gesetz über Groß-Berlin v. 27. 4. 1920 (PrGS S. 123), zur Neugliederung des rheinisch-westfälischen Industriegebiets durch die Gesetze v. 26. 2. 1926 (PrGS S. 53), v. 22. 3. 1928 (PrGS S. 17) und v. 29. 7. 1929 (PrGS S. 91) und zur oldenburgischen Gemeindereform durch Gesetz v. 27. 4. 1933 (Oldenb. GBl. S. 171) S. 232; zur Verwaltungsreform in Oldenburg vgl. im übrigen: *Morgen*, Großgemeinde, insbes. ebenda *Scherbening*, Rechtsgrundlagen, S. 30 ff.

⁴ Zur Entwicklung in den einzelnen Bundesländern vgl. *Mattenklodt*, Gebiets- und Verwaltungsreform; ferner *Hoppe/Rengeling*, Rechtsschutz, S. 12 ff.; *Laux*, Gebietsreform, AfK 1973, 232 f. Vgl. auch die einzelnen Beiträge in AfK 1969/II, S. 205 passim.

Die Grundlage der Neugliederung in den Bundesländern bilden i. d. R. Denkschriften, die von Sachverständigenkommissionen aus Praxis und Wissenschaft im Auftrag der Landesregierungen erarbeitet wurden. Vgl. zur gemeindlichen Ebene insbes. für B-W: Teilgutachten A der Kommission für Fragen der kommunalen Verwaltungsreform: Stärkung der Verwaltungskraft kleinerer Gemeinden, Okt. 1969, abgedruckt in: Dokumentation B-W I, S. 532 ff.; Teilgutachten B der Kommission für Fragen der kommunalen Verwaltungsreform: Die kommunale Neuordnung im Stadt-Umland, Januar 1970, abgedruckt in: Dokumentation B-W I, S. 555 ff.; Teilgutachten C der Kommission für Fragen der kommunalen Verwaltungsreform: Funktionalreform Landratsamt-Gemeinde, Sept. 1970, abgedruckt in: Dokumentation B-W I, S. 588 ff. *Bay*: Gutachten der Sachverständigenkommission zur Untersuchung des Stadt-Umland-Problems in Bayern v. 16. 12. 1974. *He*: Plan für die Reform der hessischen Verwaltung, insbes. I 1 A (Kommunale Grundlage der Verwaltung, Territorialreform), in: Die Verwaltungsreform in Hessen, hrsg. v. d. Kabinettskommission zur Vorbereitung der Verwaltungsreform, 1947, Bd. I, S. 11 ff.; Veröffentlichung 2 der Sachverständigenkommission für Verwaltungsreform und Verwaltungsvereinfachung in Hessen: Zur Stärkung der Verwaltungs-

So ist zum einen unübersehbar, daß bei den vielfältigen Erwägungen, die im Zuge der Vorbereitung und Durchführung der Neugliederung über die künftigen Formen kommunaler Verwaltung angestellt worden sind⁹, auch die Stimmen an Gewicht gewonnen haben, die die bisherige Gestaltung rundweg und von Grund auf für überholt erklären und durch Neues ersetzen wollen¹⁰. Insoweit stellt sich die Lage nicht anders dar, als sie sich in der Reformdiskussion um die zweite gewachsene, zentrale Einrichtung grundgesetzlicher Staatlichkeit entwickelt hat, das ebenfalls verfassungsgewährleistete Berufsbeamtentum¹¹. Wenn aber auch die „Krise der kommunalen Selbstverwaltung“ kein neues Thema ist, sondern bereits am Ende der zwanziger und zu Beginn der dreißiger Jahre erhebliche Resonanz gefunden hat¹², so fordert doch die heutige Situation eine kritische Bestandsaufnahme gegenüber derartigen Thesen aus mehreren Gründen. Gerade weil die örtliche Verwaltung und ihre Form seit langem nicht unangefochten sind, muß im Verfassungsstaat dem Umstand besondere Rechnung getragen werden, daß Art. 23 Abs. 2 GG ihr Eigenständigkeit in präziserer und eindringlicherer Weise garantiert als etwa die Weimarer Reichsverfassung¹³. Es kann daher nicht ausreichen, die tradierten Vorstellungen und Wertungen als überlebt darzustellen. Es bedürfte darüber hinaus zumindest der Auseinandersetzung mit den Konsequenzen, die sich aus einem solchen Urteil angesichts der unveränderten Fortgeltung der Verfassungsgewährleistung ergeben¹⁴. Auch müßte angemessen in Rechnung gestellt werden, in wel-

⁹ Vgl. insbes. den Überblick bei *Laux*, Gebietsreform, AfK 1973, 231 ff.; ferner umfassend *Mattenklodt*, Gebiets- und Verwaltungsreform.

¹⁰ So etwa *Bahrdt*, Die Gemeinde in der Industriegesellschaft, insbes. S. 37 f., 40 f.; vgl. auch *von der Heide*, Hat die kommunale Selbstverwaltung eine Zukunft?, DÖV 1968, 408, insbes. 409 f.; *Schumann*, Geht das Zeitalter der kommunalen Selbstverwaltung zu Ende?, Kommunalwirtschaft 1970, 196 ff.; *Thieme*, Bund, Länder und Gemeinden AfK 1963, 185, 191 und passim.

¹¹ Deutlich ablesbar ist die Spannweite zwischen Reform und Totalrevision etwa in dem Bericht der Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, 1973, Rdn. 181 ff., 879 ff., insbes. 882 ff. („Gesetz-Modell“ der Kommissionsmehrheit), 914 ff. („Gesetz-/Tarif-Modell“ der Minderheit). Vgl. dazu *Leisner*, Reform der Mitte. Der Beamte zwischen Staatsdiener und Staatsarbeiter, ZBR 1973, 97 ff.; grundlegend *ders.*, Grundlagen des Berufsbeamtentums; vgl. auch *Wolfgang Loschelder*, Dienstrechtsreform auf dem Wege zur Realisierung?, ZBR 1973, 189 ff.

¹² Vgl. insbes. *Köttgen*, Die Krise der kommunalen Selbstverwaltung, 1931; *Forsthoff*, Die Krise der Gemeindeverwaltung, 1932.

¹³ Zum Verhältnis dieser beiden Verfassungsgewährleistungen vgl. vor allem *Seibert*, Gewährleistung, insbes. S. 179 ff.; vgl. auch *Werner Weber*, Verfassungsgarantie, S. 36 ff.

¹⁴ Vgl. insoweit etwa *Wolff*, Verwaltungsrecht II, der zwar einerseits die Frage aufwirft, ob bei völlig defizitärer Leistungskraft überhaupt noch von „Gemeinden“ im Sinne der Verfassung gesprochen werden könne (§ 86 VII 1, S. 192), der aber andererseits klar herausstellt, daß die von ihm für angemessen gehaltene Regelung — uneingeschränktes Recht der Selbstverwaltung nur für die kreisfreien Städte und Landkreise — nicht die des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG ist (§ 89 I a, S. 241).