

Zur Kreisfreiheit der Stadt Hanau
- Eine verfassungsrechtliche Bewertung unter dem Blick-
winkel der Garantie gemeindlicher Selbstverwaltung im
Verhältnis zu den Kreisen -

Kurzgutachten

im Auftrag
des
Magistrats der Stadt Hanau

vorgelegt
von

Prof. Dr. jur. Georg Hermes

unter Mitarbeit von:

Wiss. Mitarb. Ruşen Çıkar (Ref. jur.),
Wiss. Mitarb. Jennifer Kring, (Ass. jur.)

Institut für Öffentliches Recht
Fachbereich Rechtswissenschaft
Goethe-Universität Frankfurt am Main

Oktober 2018

Inhalt

A. Gutachtenauftrag.....	3
B. Die Stadt Hanau – Aspekte der Entwicklung und des Status quo	4
I. Entwicklung bis zur Gebietsreform	4
II. Inhalt und Bedeutung der Gebietsreform 1974	6
III. Entwicklung seit der Gebietsreform	11
IV. Vergleich zu anderen Städten in Hessen	13
C. Rechtliche Würdigung	15
I. Die verfassungsrechtliche Gewährleistung gemeindlicher Selbstverwaltung.....	15
1. Art. 28 Abs. 2 GG	15
2. Art. 137 Hessische Verfassung	16
3. Verfassungsrechtliche Determinanten der Kreisfreiheit.....	16
II. Das Aufgabenverteilungsprinzip und seine Bedeutung für das Verhältnis zwischen kreisangehörigen Gemeinden und Landkreisen	17
1. Das Aufgabenverteilungsprinzip im Verhältnis der Gemeinde zum Kreis	17
2. Insbesondere: Vorrang kommunaler Zusammenarbeit vor der Hochzonung von Aufgaben und prozedurale Garantien	19
3. Insbesondere: Rückführung einzelner Aufgaben vom Kreis auf die Gemeinde	20
III. Die Bedeutung der Selbstverwaltungsgarantie für kommunale Neugliederungen	21
1. Grundsätzlicher Organisationsfreiraum des Gesetzgebers.....	21
2. Systemkonsistenz	23
3. Verbesserungs- und Kontinuitätsgebot.....	23
IV. Folgerungen für die Kreisfreiheit der Stadt Hanau	25
1. Gebietsreform 1974 ohne Kontinuitätswirkung	26
2. Aufgabenverteilungsprinzip und Kreisfreiheit	26
3. Voraussetzungen der Kreisfreiheit der Stadt Hanau.....	28
D. Ergebnisse	30

A. Gutachtauftrag

Die Stadt Hanau strebt zum 1.4.2021 die Kreisfreiheit an. Aus verfassungsrechtlicher Perspektive wirft dies die Frage auf, ob die Stadt Hanau dieses Begehren auf die landes- und bundesverfassungsrechtliche Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung stützen kann. Dabei stellt sich insbesondere die Frage nach dem Verhältnis der Gewährleistung der gemeindlichen Selbstverwaltung zu dem Selbstverwaltungsrecht der Gemeindeverbände (Kreise).

Vor diesem Hintergrund hat der Magistrat der Stadt Hanau uns gebeten, ein im Schwerpunkt verfassungsrechtliches Kurzgutachten zu den verfassungsrechtlichen Grundlagen des Status von Gemeinden im Verhältnis zu den Kreisen zu erstatten, welches auf dieser Grundlage das Bestreben der Stadt Hanau nach Kreisfreiheit bewertet.

B. Die Stadt Hanau – Aspekte der Entwicklung und des Status quo

Mit ihrer Initiative, zum 01.04.2021 die Kreisfreiheit anzustreben, knüpft die Stadt Hanau an einen historisch fundierten Status an, den sie seit 1886 innehatte.

I. Entwicklung bis zur Gebietsreform

Einen ersten Bedeutungszuwachs erlangte die Residenzstadt Hanau wirtschaftlich durch den Aufschwung zur Schmuckmetropole und durch die Zunft der Tuchmacher¹, als Erholungsort durch die Badeanlagen und die Fasanerie von Wilhelmsbad im 18. Jahrhundert².

Der entscheidende Aufstieg Hanaus begann nach Ende des Deutschen Krieges von 1866, in dessen Folge Kurhessen³ mit Hanau Provinz des Königreichs Preußen wurde. In den folgenden Jahren erlangte Hanau wirtschaftliche und politische Größe⁴. Diese Entwicklung belegen auch die Einwohnerzahlen. Um 1850 hatte Hanau kaum 15.000 Einwohner. Erst die Entwicklung Hanaus zur Industriestadt in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts führte zu einem konstanten Bevölkerungswachstum⁵. 1886 wurde Hanau zur kreisfreien Stadt erhoben⁶. Der Aufschwung wurde durch viele Faktoren begünstigt. Hanau war ein wichtiger Eisenbahnknotenpunkt. Zahlreiche Firmen, u. a. Heraeus und DUNLOP – auch heute noch bestehende Firmen – ließen sich in der Stadt Hanau nieder⁷, die zeitgleich zu einer bedeutenden Garnisonsstadt wurde⁸. Bereits 1866 wurde der Zeichenakademie Hanaus der Rang einer Königlichen-Preußischen Akademie zugestanden. Im Jahr 1908 erhielt Hanau den Rang eines Preußischen Landgerichts. Obwohl sich auch Fulda beworben hatte, wurde aufgrund seiner wirtschaftlichen Bedeutung zugunsten Hanaus entschieden⁹.

¹ Landesamt für Denkmalpflege Hessen (Hrsg.), Kulturdenkmäler in Hessen, Stadt Hanau, 2009, S. 21, 33.

² Landesamt für Denkmalpflege Hessen (Hrsg.), Kulturdenkmäler in Hessen, Stadt Hanau, 2009, S. 34 f.

³ In dieser Zeit war Hanau eher eine wirtschaftlich und politisch vernachlässigte Randprovinz; dazu Meise, Hanau - Die Stadt in Mittelalter und Neuzeit, in: Wolfram/Schmitt (Hrsg.), Hanau und der Main-Kinzig-Kreis, 1994, S. 161.

⁴ Landesamt für Denkmalpflege Hessen (Hrsg.), Kulturdenkmäler in Hessen, Stadt Hanau, 2009, S. 23 f.

⁵ Ruth, Die Finanzwirtschaft der Stadt Hanau von 1936 bis 1954, Hanauer Geschichtsblätter – Band 35, 1997, S. 14; Die Bevölkerungszunahme der Stadt Hanau bis 1940 wurde von der Landesregierung im Rahmen der Verwaltungsreform als „auffallend langsam“ bezeichnet, Gesetzentwurf der Hessischen Landesregierung, Drucksache 7/3837, B. 3.1, S. 10.

⁶ In Preußen wurden Städte schlicht ausgekreist, wenn die Richteinwohnerzahl erreicht wurde. Nur gelegentlich sollte eine zu starke hegemoniale Stellung einer Stadt im Kreis verhindert werden, Seele, Die neuen Kreise im Organisationsgefüge der Kreisstufen, in: Der Kreis: Ein Handbuch, Bd. 3, 1985, S. 256.

⁷ Häfner, Jede Stadt brauch ein Gesicht, Der Wiederaufbau der Stadt Hanau nach 1945 – Zwei Dekaden zwischen Zerstörung und Urbanität, 2015, S. 294 f. Tabelle 22; Landesamt für Denkmalpflege Hessen (Hrsg.), Kulturdenkmäler in Hessen, Stadt Hanau, 2009, S. 35 ff.

⁸ Meise, Hanau Die Stadt in Mittelalter und Neuzeit, in: Wolfram/Schmitt (Hrsg.), Hanau und der Main-Kinzig-Kreis, 1994, S. 161.

⁹ Landesamt für Denkmalpflege Hessen (Hrsg.), Kulturdenkmäler in Hessen, Stadt Hanau, 2009, S. 24.

Diese Entwicklung endete abrupt mit dem Bombenangriff am 19.3.1945, bei dem die Hanauer Innenstadt über neunzig Prozent ihrer gesamten Bausubstanz verlor¹⁰ und die Zahl der Einwohner weit unter 10.000 Personen sank. Zwar wurden 1949 wieder knapp über 20.000 Einwohner gezählt, es dauerte aber noch bis 1954, bis Hanau wieder eine Größe von über 40.000 Einwohnern erreichte¹¹. 1944 wurde die preußische Provinz Kurhessen mit Hanau Teil des Staates „Groß-Hessen“, aus dem 1946 das heutige Land Hessen hervorging¹². Der Landkreis Hanau (bestehend seit 1821) bestand bis zur Gebietsreform 1974 fort¹³.

Hanau blieb auch in Hessen kreisfrei. § 2 der ersten Kreisordnung Hessens vom 24. 1. 1946¹⁴ knüpfte für die Antragstellung auf Kreisfreiheit an die Einwohnerzahl (über 30.000) an, forderte aber zudem, dass die Stadt imstande ist, allein die Aufgabe eines Kreises zu erfüllen. Die Landkreisordnung von 1952 sprach die Auskreisungsfrage nicht mehr an¹⁵.

Das heutige Stadtbild entspricht den architektonischen Vorstellungen der Zeit des Wiederaufbaus (bzw. Neubaus). Die historischen Bauten wurden nur teilweise oder vereinfacht wieder aufgebaut¹⁶. Prägend für das besondere Bild der Stadt der 70er und 80er Jahre war der hohe Anteil an Ausländern. Dazu zählen insbesondere die amerikanischen Militärangehörigen und Gefolge sowie zahlreiche Gastarbeiter¹⁷.

Im Jahr 1965 schlossen sich die Städte Frankfurt am Main, Hanau und Offenbach sowie der Landkreis Hanau und weitere zur „Regionalen Planungsgemeinschaft Untermain“ auf freiwilliger Grundlage zusammen, um die künftige Siedlungsentwicklung im Rhein-Main-Gebiet zu steuern¹⁸.

¹⁰ Landesamt für Denkmalpflege Hessen (Hrsg.), Kulturdenkmäler in Hessen, Stadt Hanau, 2009, S. 25.

¹¹ Ruth, Die Finanzwirtschaft der Stadt Hanau von 1936 bis 1954, Hanauer Geschichtsblätter – Band 35, 1997, S. 14 f., vor 1945 hatte Hanau bereits zwischen 38.000 und 40.000 Einwohner.

¹² Staatsanzeiger für das Land Hessen 1947 Nr. 2, S. 9, Punkt 11 (PDF online unter: <http://starweb.hessen.de/cache/STANZ/1947/00002.pdf#page=1>, Abgerufen: 14.9.2018).

¹³ 1947 hatte er ca. 76.000 Einwohner und eine Fläche von ca. 280 qkm, Kabinettskommission zur Vorbereitung der Verwaltungsreform (Hrsg.), Die Verwaltungsreform in Hessen, I. Band, 1947, S. 17.

¹⁴ GVBl. I, S. 101.

¹⁵ Euler, in: PdK Hessen B-2, August 2017, HKO, § 14 Erl. 1.3.

¹⁶ Häfner, Jede Stadt braucht ein Gesicht, Der Wiederaufbau der Stadt Hanau nach 1945 – Zwei Dekaden zwischen Zerstörung und Urbanität, 2015, S. 323, 486 ff.

¹⁷ Dehler, Städtische Bevölkerungsentwicklung, Stadtentwicklungsplan Hanau, 1978; erst ab den 1950er Jahren kam die Wirtschaft Hanaus nach der verheerenden Zerstörung wieder in Schwung, sehr detailliert beschrieben bei Häfner, Jede Stadt braucht ein Gesicht, Der Wiederaufbau der Stadt Hanau nach 1945 – Zwei Dekaden zwischen Zerstörung und Urbanität, 2015, S. 293 ff, 324 ff.

¹⁸ Regionale Planungsgemeinschaft Untermain: 1965–1970, 1970, S. 3.

II. Inhalt und Bedeutung der Gebietsreform 1974

Seit der Entstehung des Bundeslandes Hessen stand eine Verwaltungsreform auf dem politischen Programm¹⁹. 1947 beschäftigte sich eine von der Landesregierung eingesetzte Kabinettskommission mit der Vorbereitung der Verwaltungsreform („Brill-Kommission“)²⁰. Im Rahmen der Überlegungen zur Territorialreform wurde erörtert, ob nicht die einwohnerschwachen Stadtkreise (kreisfreie Städte) Gießen, Fulda, Marburg und Hanau in die Landkreise eingegliedert werden sollten. Die Kommission kam aber zu dem Ergebnis, dies nicht zu empfehlen, weil die niedrige Einwohnerzahl vor allem auf die Zerstörung durch den Luftkrieg zurückzuführen war und deshalb als nur vorübergehend eingeschätzt wurde. Zudem besäßen die Städte zum Teil „eine so alte selbständige Rechtsstellung, daß sie eine besondere gesellschaftliche und verwaltungsmäßige Einheit innerhalb der sie umgebenden Landkreise darstellen“ würden²¹. Diese Überlegungen werden durch die oben beschriebene Einwohnerentwicklung nach Kriegsende bestätigt.

Nach der Landtagswahl im November 1970 nahm die Regierungskoalition aus SPD und FDP entsprechend der Koalitionsvereinbarung die kommunale Gebietsreform in Angriff²². In der allgemeinen Begründung der Vorlage betreffend den Entwurf für ein Gesetz zur Neugliederung der Landkreise Alsfeld und Lauterbach²³, die auch Grundlage und Bestandteil der nachfolgenden Neugliederungsgesetze wurde²⁴, heißt es: „Die Erarbeitung und die Durchführung einer umfassenden Verwaltungsreform ist eines der wesentlichen Ziele der Hessischen Landesregierung dieser Wahlperiode.“²⁵ Die überkommene Verwaltungsstruktur muss sich der „durch Industrie und Technik gewandelten Welt“ anpassen. Heute charakterisiert die „Daseinsvorsorge für den Bürger [...] im wesentlichen den Inhalt staatlicher Verwaltungstätigkeit und den Wandel vom Obrigkeitsstaat zum Leistungsstaat“. „Diese Änderung der Funktion des Staates im Verhältnis zur Gesellschaft hat sich auf die kommunale

¹⁹ V.a. weil Hessen noch nie in dieser organisatorischen Einheit bestanden hatte, Koenig, die Verwaltungsreform in Hessen (1945–1981): Ziele-Strategien-Akteure, 2006, S. 27, ausführlich auch zum polit. Ablauf der Verwaltungsreform.

²⁰ Siehe dazu: Kabinettskommission zur Vorbereitung der Verwaltungsreform (Hrsg.), Die Verwaltungsreform in Hessen, I. Band 1947, S. 1 ff., II. Band 1948, S. 5 ff; zugunsten seiner wirtschaftlichen Entwicklung strebte Hanau bereits damals die Eingliederung umliegender Gemeinden an, II. Band 1948, S. 148 f.

²¹ Kabinettskommission zur Vorbereitung der Verwaltungsreform (Hrsg.), Die Verwaltungsreform in Hessen, I. Band 1947, S. 22.

²² Voit, Die Kommunale Gebietsreform in Hessen, in: Stein (Hrsg.), 30 Jahre Hessische Verfassung 1946–1976, 1976, S. 367; zur chronologischen Vorbereitung siehe Vorlage der Hessischen Landesregierung vom 1.3.1972, Drucksache 7/1370, S. 9 f; in den 1970er Jahren wurden auch in BaWü, Bayern, Niedersachsen, NRW, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein Gebietsreformen durchgeführt, Vorlage der Hessischen Landesregierung vom 1.3.1972, Drucksache 7/1370, S. 8 f.

²³ Vorlage der Hessischen Landesregierung vom 1.3.1972, Drucksache 7/1370.

²⁴ Verweis z. B. in: Vorlage der Hessischen Landesregierung vom 30.3.1972, Drucksache 7/1499, A., S. 7 und Gesetzentwurf der Hessischen Landesregierung, Drucksache 7/3837, A. I./II., S. 6.

²⁵ Vorlage der Hessischen Landesregierung vom 1.3.1972, Drucksache 7/1370, S. 6.

Selbstverwaltung entsprechend ausgewirkt“²⁶. „Die kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften sind damit zu Garanten für die soziale, kulturelle und existenzielle Sicherung des einzelnen Bürgers, seiner Selbstverwirklichung in der örtlichen Gemeinschaft geworden. Sie müssen in ihrer inneren Organisation und ihrem gebietlichen Zuschnitt in die Lage versetzt werden, diesen Ansprüchen unserer Gesellschaft gerecht zu werden.“²⁷. Die Gebietsreform soll zugleich von einer umfassenden Funktionalreform begleitet und ergänzt werden. „Die Funktionalreform zielt darauf ab durch Verlagerung von Zuständigkeiten eine möglichst sachgerechte Aufgabenverteilung zu erreichen. Dabei soll die kommunale Selbstverwaltung gestärkt werden.“²⁸ „Je leistungsfähiger die neuen Verwaltungseinheiten sind, um so eher ist es möglich, ihnen mehr Aufgaben zu übertragen.“ Gemeinden sollten „in die Lage versetzt werden, ihre umfangreichen Selbstverwaltungsaufgaben intensiver und effizienter wahrzunehmen“. Dabei wurden Aufgabenverlagerungen sowohl auf die Gemeindeebene als auch mögliche Delegationen auf die Kreisebene in Betracht gezogen²⁹.

Mit dem „Gesetz zur Neugliederung der Landkreise Gelnhausen, Hanau und Schlüchtern und der Stadt Hanau sowie die Rückkreisung der Städte Fulda, Hanau und Marburg betreffende Fragen“ vom 12. März 1974³⁰ wurde auch die Stellung der Stadt Hanau im kommunalen Gefüge neu geregelt. Durch § 1 des Gesetzes wurden der Stadt Hanau die Stadt Großauheim, die Stadt Steinheim am Main, die Gemeinde Klein Auheim und Flurstücke der Gemeinde Wachenbuchen eingegliedert. Gleichzeitig wurde nach § 18 II des Gesetzes die Stadt Hanau in den neu gegründeten Main-Kinzig-Kreis (§ 18 I) eingegliedert und verlor dadurch den Status der Kreisfreiheit zum 1.7.1974. Zu diesem Zeitpunkt hatte Hanau mit den eingemeindeten Stadtteilen Klein-Auheim, Steinheim und Großauheim ca. 88.000 Einwohner³¹.

Nach der Begründung des Gesetzentwurfs der Landesregierung für ein Gesetz zur Neugliederung der Landkreise Gelnhausen, Hanau und Schlüchtern und der Stadt Hanau vom 17. 8. 1973³² wurde die Neugliederung der Gemeinden und Landkreise mit dem Ziel eingeleitet, „die Verwaltungsorganisation zu vereinfachen und die Leistungskraft der Selbstver-

²⁶ Alle Zitate aus: Vorlage der Hessischen Landesregierung vom 1.3.1972, Durcksache 7/1370, S. 6.

²⁷ Vorlage der Hessischen Landesregierung vom 1.3.1972, Durcksache 7/1370, S. 7; es gibt keine Mindestgröße für Hess. Gemeinden, aber die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sollen allein und eigenverantwortlich erledigt werden können, Voit, Die Kommunale Gebietsreform in Hessen, in: Stein (Hrsg.), 30 Jahre Hessische Verfassung 1946-1976, 1976, S. 379.

²⁸ Vorlage der Hessischen Landesregierung vom 1.3.1972, Durcksache 7/1370, S. 18.

²⁹ Vorlage der Hessischen Landesregierung vom 1.3.1972, Durcksache 7/1370, S. 19.

³⁰ GVBl. I, S. 149, gültig ab 1.7.1974.

³¹ Leinweber-Richter, Vorlage an die Stadtverordnetenversammlung Hanau vom 9.7.2018 – VorlageNr. ZeVwRe/8455/2018.

³² Gesetzentwurf der Hessischen Landesregierung, Drucksache 7/3837.

waltungskörperschaften auszugleichen, zu stärken und erhöhten Anforderungen anzupassen“³³. Zu diesem Zeitpunkt hatte die (noch) kreisfreie Stadt Hanau 57.073 Einwohner³⁴ und war damit die „größte Stadt im östlichen Randbereich des Verdichtungsgebietes Rhein-Main und als Mittelzentrum mit Teilfunktionen eines Oberzentrums eingestuft“³⁵. Aufgrund der wenigen verbleibenden Verdichtungsmöglichkeiten waren „die Ausdehnungsmöglichkeiten für das Stadtgebiet [...] erschöpft“³⁶, weshalb § 1 des Gesetzentwurfs die Eingliederung von Großauheim und Teilen der Gemeinde Wachenbuchen vorsah.

Diese Eingliederungen wurden damit begründet, dass die Bevölkerungsentwicklung Hanaus im Vergleich zu den Umlandgemeinden schwächer einzustufen sei³⁷. Hinzu kam die rückläufige wirtschaftliche Entwicklung (im Jahr 1957 nach Frankfurt am Main noch auf dem zweiten Platz unter allen hessischen Kreisen und kreisfreien Städten), die mit der „relativ gesunkenen Bedeutung des produzierenden Gewerbes“ begründet wurde. Dennoch wurde hervorgehoben, dass die günstigen Gesamtumstände Hanaus (Verkehrssystem, Wasserstraße, potentiell Pendlereinzugsgebiet im Kinzigtal und den angrenzenden bayrischen Landesteilen) „eine erhebliche Konzentration von Industriebetrieben auf der relativ kleinen Gemarkung der Stadt“ begünstigt hätten und die „weite Branchenstreuung in dem Gesamtraum Hanau/Großauheim [...] die industrielle Entwicklung in diesem Gebiet auch in Zukunft begünstigen“³⁸ werde. Zudem verfügte die Stadt Hanau bereits damals über „ein großes Angebot von Schulen, Ausbildungsstätten und kulturellen Einrichtungen, die von der Bevölkerung der umliegenden Gemeinden in Anspruch genommen“³⁹ wurden.

Die Rückkreisung der Stadt Hanau (§ 15 des Gesetzentwurfs) folgte den Grundsätzen des Entwurfs für ein Gesetz zur Neugliederung der Landkreise Fulda und Hünfeld und der Stadt Fulda⁴⁰. Dort wurde die rechtliche Möglichkeit der Einkreisung damit begründet, dass weder Art. 28 Abs. 2 GG noch Art. 137 Abs. 3 HV dem entgegenstehe⁴¹. Es wurde festgestellt, dass früher für die Anerkennung einer Stadt als „kreisfreie“ Stadt „die allgemeine und geschichtliche Bedeutung der Stadt und andere nicht rein rationelle Motive [...] in der Regel neben der Einwohnerzahl und der Leistungsfähigkeit eine Rolle gespielt“⁴² haben. Mittlerweile setze sich aber in der Verwaltungswissenschaft, der Rechtsprechung und der Verwaltungspraxis die Auffassung durch, dass „zur Bewältigung des Stadt-Umlandproblems die

³³ Gesetzentwurf der Hessischen Landesregierung, Drucksache 7/3837, A. I., S. 6.

³⁴ Gesetzentwurf der Hessischen Landesregierung, Drucksache 7/3837, B. Zu § 1, S. 7.

³⁵ Gesetzentwurf der Hessischen Landesregierung, Drucksache 7/3837, B. Zu § 1: 3., S. 10.

³⁶ Gesetzentwurf der Hessischen Landesregierung, Drucksache 7/3837, B. Zu § 1: 5.1, S. 12.

³⁷ Gesetzentwurf der Hessischen Landesregierung, Drucksache 7/3837, B. Zu § 1: 3.1, S. 10.

³⁸ Gesetzentwurf der Hessischen Landesregierung, Drucksache 7/3837, B. Zu § 1: 3.2, S. 11.

³⁹ Gesetzentwurf der Hessischen Landesregierung, Drucksache 7/3837, B. Zu § 1: 4., S. 11.

⁴⁰ Gesetzentwurf der Hessischen Landesregierung, Drucksache 7/3837, B. Zu § 15: 4., S. 27.

⁴¹ Vorlage der Hessischen Landesregierung vom 30.3.1972, Drucksache 7/1499, A. I. 1.1, S. 7.

⁴² Vorlage der Hessischen Landesregierung vom 30.3.1972, Drucksache 7/1499, A. I. 1., S. 7.

sogenannte Kreislösung, das heißt, die Einkreisung einer kreisfreien Stadt in den sie umgebenden Landkreis und die Eingemeindung von Umlandgemeinden in die Kernstadt, ein geeignetes Mittel darstellt⁴³. Zu der Stadt-Umland-Problematik wird Folgendes ausgeführt: In „größeren Städten hat sich eine starke Abhängigkeit zwischen Kernstadt und Umland entwickelt“, wodurch auch das „Umland an Bedeutung gewonnen“ hat. Diese Abhängigkeit basiert darauf, dass einerseits die städtischen Zentren den auf sozialem, wirtschaftlichem und kulturellem Gebiet höheren, spezialisierten Lebensbedarf des Umlands decken und Arbeitsplätze für den sie umgebenden Raum bieten⁴⁴, andererseits sich die Siedlungsgebiete aufgrund der steigenden Bodenpreise weit ins Umland hinein ausbreiten und Teilräume des Umlandes für die Versorgung (z. B. mit Wasser, Energie) und Entsorgung (z. B. von Abwasser, Abfall) der Stadt in Anspruch genommen werden⁴⁵. Dies führte nach Auffassung der Landesregierung aus dem Jahr 1972 dazu, dass „Aufgaben, die früher eine Stadt für ihr Gebiet autonom in Angriff nehmen konnte“ heute „notwendigerweise in größere räumliche Dimensionen“⁴⁶ hineinwachsen. Diese funktionale Verzahnung begründe eine „übergreifende Verantwortlichkeit für Stadt und Land“. Daher müssten „nicht nur die Verwaltungsgrenzen, sondern auch der Status kreisfreie Stadt [...] in Frage gestellt werden“⁴⁷. Zudem sei die Einkreisung „für die Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltung von Bedeutung, weil der ständig zunehmende beziehungsweise notwendige Koordinierungsaufwand zwischen Stadt und Umland vermindert wird“⁴⁸. Eine Einkreisung wurde dann als erforderlich angesehen, wenn „die Schaffung einer Stadt und Umland verbindenden Gesamtverantwortung, die eine langfristige einheitliche und von engen kommunalen Egoismen freie Planung für den Gesamtraum zu tragen imstande ist, anders nicht möglich erscheint“⁴⁹. Bei der Rückkreisung müsse „im Interesse einer Partnerschaft zwischen Kernstadt und Umland“ ein „möglichst ausgewogenes Größenverhältnis zwischen beiden“ angestrebt werden, um „eine Hegemoniestellung der Kernstadt zu vermeiden“ und „so weit wie möglich Gegengewichte, das heißt größere Gemeinden im Landkreis, zu bilden“⁵⁰.

Auf der Grundlage dieser Überlegungen wurde die Einkreisung der Stadt Hanau wie folgt begründet: „Durch die Eingliederung der Stadt Hanau können die zwischen der Stadt und ihrem Umland bestehenden und noch entstehenden Probleme in zweckmäßiger, wirtschaftlicher und rationeller Weise im Interesse des Bürgers gelöst werden. Einerseits hat

⁴³ Vorlage der Hessischen Landesregierung vom 30.3.1972, Drucksache 7/1499, A. I. 1.2, S. 7 f.

⁴⁴ Vorlage der Hessischen Landesregierung vom 30.3.1972, Drucksache 7/1499, A. I. 2., S. 8.

⁴⁵ Seele, Die neuen Kreise im Organisationsgefüge der Kreisstufen, in: Der Kreis: Ein Handbuch, Bd. 3, 1985, S. 268.

⁴⁶ Vorlage der Hessischen Landesregierung vom 30.3.1972, Drucksache 7/1499, A. I. 2., S. 9.

⁴⁷ Vorlage der Hessischen Landesregierung vom 30.3.1972, Drucksache 7/1499, A. I. 2., S. 10.

⁴⁸ Vorlage der Hessischen Landesregierung vom 30.3.1972, Drucksache 7/1499, A. I. 3., S. 11.

⁴⁹ Hess. Ministerium des Inneren (Hrsg.), Hessen: Gemeinden und Landkreise nach der Gebietsreform, Eine Dokumentation 1977, S. 30 f.

⁵⁰ Vorlage der Hessischen Landesregierung vom 30.3.1972, Drucksache 7/1499, A. I. 4., S. 11.

die Zentralität der Stadt Hanau zu sehr starken Verflechtungen und einer erheblichen wirtschaftlichen Abhängigkeit des Umlandes von der Entwicklung der Stadt geführt, andererseits werden die Entwicklungsmöglichkeiten der Stadt entscheidend auch von ihrem Umland bestimmt. [...] Die Verantwortung für die Lebensbereiche Wohnen, Arbeiten, Versorgung, Bildung und Freizeit kann sich bei einer Struktur dieser Art nicht mehr auf den jeweiligen originären Bereich Kernstadt und Umlandgemeinden beschränken. [...] Dringend geboten ist daher eine Stadt und Umland erfassende Verwaltungseinheit zu schaffen, die eine langfristige und einheitliche Entwicklungsplanung für den gesamten Raum zu tragen imstande ist.“ Dabei standen nach Auffassung der Landesregierung die Größe der Stadt Hanau und des Kinzigkreises „in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander, so daß erwartet werden kann, daß das administrative Gleichgewicht innerhalb des Kreises nicht gestört wird“. Zudem werde „die Leistungskraft der Verwaltung in Stadt und Umland“ bei der Eingliederung der kreisfreien Stadt „wesentlich verbessert“⁵¹.

In Vorbereitung der Gebietsreform stellte sich schnell heraus, dass der Landkreis Hanau, dessen westlicher Teil bereits vom Ballungsgebiet Frankfurt erfasst wurde, nicht mehr geeignet war, eine ausgewogene Struktur zu schaffen. Der alternative „Main-Kinzig-Kreis“ sollte dies gewährleisten und den Verflechtungsbereich der Stadt Hanau mit dieser verbinden⁵². Zu der Bedeutung Hanaus für den neu zu schaffenden „Main-Kinzig-Kreis“ (noch „Kinzigkreis“ in § 15 Abs. 1 des Gesetzentwurfs) führt die Landesregierung aus: „Die Ausstrahlung des Rhein-Main-Gebietes und vor allem des Raumes Hanau ist für den mittleren und nordöstlichen Teil des Kinzigkreises von großer Bedeutung. [...] Dabei wird die Ausstrahlung des Raumes Hanau teilweise von der des Oberzentrums Frankfurt am Main überlagert.“⁵³

In Folge der Verwaltungsreform wurde 1979 § 4a in die HGO eingefügt⁵⁴, der unter anderem der Stadt Hanau verschiedene Kompetenzen zurückgab, die diese durch die Rückstufung zur kreisangehörigen Gemeinde 1974 verloren hatte⁵⁵. Durch die Aufwertung der sog. Sonderstatusstätte sollte der größeren Leistungsfähigkeit dieser kreisangehörigen Städte mit einer höheren Einwohnerzahl Rechnung getragen werden⁵⁶.

⁵¹ Gesetzentwurf der Hessischen Landesregierung, Drucksache 7/3837, B. Zu § 15: 4., S. 27 f; Hess. Ministerium des Inneren, Vorschläge für die gebietliche Neugliederung der Landkreise Gelnhausen, Hanau und Schlüchtern und der Stadt Hanau, Anhörungsverfahren, 1972, S. 12 ff.

⁵² Untersuchung der Strukturabteilung des Landkreises Hanau, Der Main-Kinzig-Kreis als Alternative, 1971, S. 21 ff.

⁵³ Gesetzentwurf der Hessischen Landesregierung, Drucksache 7/3837, B. Zu § 15: 1.1, S. 24.

⁵⁴ Artikel 2 § 1 des Gesetzes zur Neugliederung des Lahn-Dill-Gebietes und zur Übertragung von weiteren Aufgaben auf kreisangehörige Gemeinden mit mehr als 50 000 Einwohnern sowie zur Regelung sonstiger Fragen der Verwaltungsreform vom 10.7.1979, GVBl. I, S. 179 ff.

⁵⁵ Bennemann/Daneke/Schmidt, in: PdK Hessen B-1, Februar 2007, HGO, § 4 a HGO Rn. 2.

⁵⁶ Dünchheim, in: Dietlein/Ogorek (Hrsg.) [BeckOK Kommunalrecht], 6. Ed. (1.8.2018), HGO, § 4 a HGO Rn. 2.

Heute macht die Aufteilung von Zuständigkeiten zwischen der Stadt Hanau und der Kreisverwaltung des Main-Kinzig-Kreises mit Sitz in Gelnhausen aufgrund der Verknüpfung der Aufgabenbereiche zahlreiche Abstimmungen erforderlich. Zudem haben die Bürger unterschiedliche Ansprechpartner. Beispielsweise ist die Stadt Jugendhilfeträger, der Main-Kinzig-Kreis Sozialleistungsträger. Die Stadt Hanau hat eine Bauaufsicht, eine Naturschutzbehörde und eine eigene Abteilung Technischer Umweltschutz. Der Main-Kinzig-Kreis hat eine Wasserbehörde und ist für den Immissionsschutz zuständig⁵⁷.

III. Entwicklung seit der Gebietsreform

Die regionale Planungsgemeinschaft Untermain (s.o.) wurde 1975 durch den Umlandverband Frankfurt ersetzt, dem nur noch die Stadt Maintal aus dem Main-Kinzig-Kreis und der Kreis selbst angehörten⁵⁸. 2001 wurde der Umlandverband aufgelöst und der Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main dessen Rechtsnachfolger, dem nun auch wieder die Stadt Hanau angehört⁵⁹. Seit 2011 besteht der Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main unter dem Namen „Regionalverband FrankfurtRheinMain“ fort⁶⁰. Er ist im Gebiet des Ballungsraums für den regionalen Flächennutzungsplan zuständig. Darüber hinaus sieht das Gesetz über die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main (MetropolG) Zusammenschlüsse und Kooperationen auf einer Reihe von Aufgabengebieten (Kultur, Sport, Verkehr, Wasserversorgung) vor, die die kommunale Zusammenarbeit im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main stärken und zu einer geordneten Entwicklung beitragen sollen.

An solchen Zusammenschlüssen und Kooperationen innerhalb der Metropolregion ist die Stadt Hanau in vielfacher Weise beteiligt. Von den Gesellschaften mit Beteiligung der Stadt seien erwähnt: Rhein-Main-Verkehrsverbund GmbH (RMV), FrankfurtRheinMain GmbH International Marketing of the Region, Frankfurt Ticket RheinMain GmbH, Kulturregion Frankfurt RheinMain-gemeinnützige GmbH (der Main-Kinzig-Kreis hat zum 31.12.2013 die Mitgliedschaft gekündigt), Gemeinnützige Kulturfonds Frankfurt Rhein Main GmbH, ivm GmbH (integriertes Verkehrs- und Mobilitätsmanagement Region Frankfurt RheinMain), Regionalpark Ballungsraum RheinMain GmbH⁶¹.

⁵⁷ Leinweber-Richter, Vorlage an die Stadtverordnetenversammlung Hanau vom 9.7.2018 – VorlageNr. ZeVwRe/8455/2018.

⁵⁸ § 2 I des Gesetzes über den Umlandverband Frankfurt vom 11.9.1974, GVBl. I, S. 427 ff.

⁵⁹ Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein Main vom 19.12.2000, GVBl. I, S. 542 ff.

⁶⁰ Gesetz über die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main und zur Änderung anderer Rechtsvorschriften vom 8.3.2011, GVBl. I, S. 153 ff.

⁶¹ Eigene Angaben der Stadt Hanau.

Mit dem Landesentwicklungsplan von 2000 wird Hanau (zuvor Mittelzentrum mit Teilfunktion eines Oberzentrums⁶²) seit 2001 als sog. Oberzentrum eingestuft⁶³. „Oberzentren sind Großstädte mit möglichst 100.000 Einwohnern im städtebaulich zusammenhängenden Bereich oder auch Städte mit im Ansatz großstädtischem Charakter. Sie sind Standorte hochwertiger spezialisierter Einrichtungen mit z. T. landesweiter, nationaler oder sogar internationaler Bedeutung. Sie bieten Agglomerationsvorteile für die gesamte Region und sind Verknüpfungspunkte großräumiger und regionaler Verkehrssysteme.“⁶⁴ Kennzeichnend sind zum Beispiel Kongresszentren, Fachbibliotheken, Krankenhaus der Maximalversorgung, Frauenhäuser, ICE/IC-Haltepunkt, Gerichte höherer oder mittlerer Instanz⁶⁵.

Nach der Gebietsreform änderte sich nicht nur die rechtliche Einordnung Hanaus, auch kulturell stieg die Stadt auf. 1985 wurden die überregional bekannten Brüder-Grimm-Festspiele ins Leben gerufen⁶⁶, die pro Jahr ca. 80.000 Besucher anziehen⁶⁷. Diese werden unter anderem im Amphitheater Hanau, das im Zuge der Landesgartenschau 2002 gebaut wurde⁶⁸, aufgeführt. Im Zuge der Landesgartenschau wurden zahlreiche Stadtentwicklungsmaßnahmen getroffen, die das gesamte Stadtbild bis heute aufwerten⁶⁹. 2003 wurde der CONGRESS PARK Hanau eröffnet, ein neu errichtetes Kongresszentrum, das neben der seit 1928 bestehenden Stadthalle für Tagungen, Konferenzen, Konzerte, usw. zur Verfügung steht⁷⁰. Zuletzt wurde im September 2015 das Einkaufs- und Kulturzentrum Forum Hanau mit neuer Stadtbibliothek eröffnet (ca. 400.000 Besucher pro Jahr⁷¹) und dadurch die Innenstadt neu gestaltet⁷².

Darüber hinaus erbringt die Stadt Hanau in großem Umfang Leistungen der Daseinsvorsorge, die auch von Bewohnern des Main-Kinzig-Kreises in Anspruch genommen werden. Exemplarisch dafür steht das Klinikum Hanau, dessen Patienten zu 35 % aus dem Altkreis

⁶² Regierungspräsidium Darmstadt, Raumordnungsbericht 1989 Teil II, Planungsregion Südhessen, S. 20 ff.

⁶³ Hessische Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung, Landesentwicklungsplan 2000, Festgestellt durch RechtsVO vom 13.12.2000, letzte Änderung 2017.

⁶⁴ Landesentwicklungsplan 2000, S. 20 (4.2.2.1.).

⁶⁵ Landesentwicklungsplan 2000, S. 22 (4.2.3.).

⁶⁶ Brüder Grimm Festspiele Hanau, in: Wikipedia, Die freie Enzyklopädie, Bearbeitungsstand: 9.4.2018 22:32, unter: https://de.wikipedia.org/wiki/Br%C3%BCder_Grimm_Festspiele_Hanau (Abgerufen: 15.9.2018).

⁶⁷ Brüder Grimm Festspiele Hanau, Gruß des Intendanten Engel, Stand: 5.9.2018 06:23, unter: <http://www.festspiele.hanau.de/> (Abgerufen: 11.10.2018).

⁶⁸ Amphitheater Hanau, in: Wikipedia, Die freie Enzyklopädie, Bearbeitungsstand: 25.8.2018 09:38, unter: https://de.wikipedia.org/wiki/Amphitheater_Hanau (Abgerufen: 15.9.2018).

⁶⁹ Stadt Hanau, 2. Hessische Landesgartenschau Hanau 2002, Stand: 8.11.2017 12:04, unter: <http://www.hanau.de/lih/portrait/geschichte/lgs/> (Abgerufen: 15.9.2018).

⁷⁰ CONGRESS PARK HANAU, Geschichte, Stand: 3.2.2017 05:51, unter: <http://www.cph.de/cph/geschichte/index.html> (Abgerufen: 15.9.2018).

⁷¹ Angabe der Stadt Hanau.

⁷² Hanau Online, Forum Hanau: Eröffnung am 10. September, 25.3.2015, unter: <https://www.hanauonline.de/2012-06-25-19-21-46/hanau/8786-forum-hanau-er%C3%B6ffnung-am-10-september.html> (Abgerufen: 15.9.2018).

Hanau und zu 36 % aus Hanau kommen⁷³. Zudem verfügt Hanau über eine städtische Wohnungsbaugesellschaft, die Stadtwerke Hanau liefern Strom, Gas und Wasser und die Hanauer Straßenbahn betreibt die Busverkehre in Hanau⁷⁴.

2008 zog das US-Militär vollständig aus Hanau ab. Die freiwerdenden Flächen für Wohn- und Gewerbeansiedlungen mit einer Gesamtgröße von ca. 340 Hektar bescherten Hanau einen großen Entwicklungsschub⁷⁵. Dieser spiegelt sich auch in der Bevölkerungsentwicklung wieder. Im Jahr 2011 waren es noch 89.384 Einwohner mit Hauptwohnsitz in Hanau⁷⁶. Am 30.6.2018 sind es bereits 98.610 Einwohner mit Hauptwohnsitz in Hanau⁷⁷. Zusätzlich tragen weitere Faktoren zu der steigenden Einwohnerzahl bei, wie der Zuzug in die Rhein-Main-Region, die Ausweisung neuer Baugebiete (z.B. Pioneer-Kaserne, Mittelbuchen Nordwest, dadurch wird in den nächsten 3 Jahren einen Einwohnerzuwachs von mindestens 5.000 Einwohnern erwartet), eine bessere Anbindung des Nahverkehrs durch Bau der Nordmainischen S-Bahn und die Anpassung und Modernisierung der Betreuungs- und Bildungseinrichtungen aufgrund gesteigerter Nachfrage als Wohn- und Schulstandort⁷⁸.

IV. Vergleich zu anderen Städten in Hessen

Kreisfrei sind in Hessen die fünf hessischen Städte Darmstadt, Frankfurt am Main, Kassel, Offenbach am Main und Wiesbaden⁷⁹. Von diesen ist Offenbach mit 136.824 Einwohnern mit Hauptwohnsitz⁸⁰ die kleinste kreisfreie Stadt. Die Stadt Hanau hat derzeit 98.610 Einwohner mit Hauptwohnsitz⁸¹, wobei die Tendenz steigend ist (siehe oben).

⁷³ Nach Angaben der Stadt Hanau.

⁷⁴ Eigene Angaben der Stadt Hanau.

⁷⁵ Stadt Hanau, Konversion militärischer Flächen in Hanau, Stand: 25.4.2018 08:45, unter: <http://www.hanau.de/lih/Konversion/index.html> (Abgerufen: 15.9.2018).

⁷⁶ Hanauer Zahlen im Jahr 2011 (PDF) unter: Stadt Hanau, Statistikstelle, Stand: 11.7.2018 12:02, unter: <http://www.hanau.de/rathaus/statistik/> (Abgerufen: 12.9.2018).

⁷⁷ Hanauer Bevölkerungszahlen, Stand 30.06.2018 (PDF) unter: Stadt Hanau, Statistikstelle, Stand: 11.7.2018 12:02, unter: <http://www.hanau.de/rathaus/statistik/> (Abgerufen: 12.9.2018).

⁷⁸ Leinweber-Richter, Vorlage an die Stadtverordnetenversammlung Hanau vom 9.7.2018 – VorlageNr. ZeVwRe/8455/2018.

⁷⁹ Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, Gemeinden und Landkreise, unter: <https://innen.hessen.de/kommunales/kommunen/gemeinden-und-landkreise> (Abgerufen: 12.9.2018), vgl. § 2 Abs. 2 und Abs. 4 des Gesetzes über die Regierungspräsidien und Regierungsbezirke des Landes Hessen vom 16. September 2011, GVBl. I, S. 420.

⁸⁰ 2018-Einwohnerstruktur nach Statistischen Bezirken deutsch/nichtdeutsch (PDF), unter: Stadt Offenbach, Bevölkerung, Einwohnerdaten im Quartal, unter: <https://www.offenbach.de/rathaus/stadinfo/offenbach-in-zahlen/statistikbevoelkerung.php#SP-grouplist-0-1:1> (Abgerufen: 12.9.2018).

⁸¹ Hanauer Bevölkerungszahlen, Stand 30.06.2018 (PDF) unter: Stadt Hanau, Statistikstelle, Stand: 11.7.2018 12:02, unter: <http://www.hanau.de/rathaus/statistik/> (Abgerufen: 12.9.2018).

Eine Zwischenstellung zwischen den kreisangehörigen Städten und Gemeinden und den kreisfreien Städten haben die sieben Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern (Bad Homburg, Fulda, Gießen, Hanau, Marburg, Rüsselsheim und Wetzlar). Sie sind zwar kreisangehörig, ihnen kommt aber insofern ein Sonderstatus zu, als ihnen ein Teil der Kreisaufgaben übertragen ist (z.B. die Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörde, § 60 Abs. 1 S. 1 Nr. 1. Lit. a HBO) und sie auch sonst verschiedenen Sonderregelungen unterliegen. Hanau ist die größte der sieben Sonderstatusstädte in Hessen – vor Gießen mit ca. 83.000, Marburg mit ca. 81.000 und Fulda mit ca. 64.000 Einwohnern⁸².

Der Landesentwicklungsplan Hessen weist insgesamt 10 Oberzentren aus: Die kreisfreien Städte Darmstadt, Frankfurt am Main, Kassel, Offenbach am Main und Wiesbaden sowie fünf der Sonderstatusstädte, nämlich Fulda, Gießen, Hanau, Marburg und Wetzlar.

Der Main-Kinzig-Kreis ist mit ca. 416.000 Einwohnern der derzeit bevölkerungsreichste Landkreis in Hessen. Zweitgrößter Landkreis ist der Landkreis Offenbach mit ca. 350.000 Einwohnern. Mit der Ausgliederung der Stadt Hanau aus dem Kreisgebiet verbleiben dem Main-Kinzig-Kreis über 300.000 Einwohner, d. h., er gehört weiterhin zu den größten Landkreisen in Hessen. Dem Main-Kinzig-Kreis würden nach der Auskreisung von Hanau 28 Gemeinden angehören. Größte Stadt im Main-Kinzig-Kreis wird dann die Stadt Maintal mit 40.000 Einwohnern, gefolgt von den Kommunen Gelnhausen mit ca. 23.000 Einwohnern sowie Bruchköbel und Nidderau mit jeweils ca. 20.000 Einwohnern⁸³.

⁸² Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, Gemeinden und Landkreise, unter: <https://innen.hessen.de/kommunales/kommunen/gemeinden-und-landkreise> (Abgerufen: 12.9.2018).

⁸³ Leinweber-Richter, Vorlage an die Stadtverordnetenversammlung Hanau vom 9.7.2018 – VorlageNr. ZeVwRe/8455/2018.

C. Rechtliche Würdigung

Verfassungsrechtliche Grundlage für den Status der Städte und Gemeinden im Allgemeinen und für ihren Status der Zugehörigkeit zu oder Unabhängigkeit von einem Landkreis im Besonderen ist das den Gemeinden gewährleistete Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln (Art. 28 Abs. 2 GG; Art. 137 HV).

I. Die verfassungsrechtliche Gewährleistung gemeindlicher Selbstverwaltung

1. Art. 28 Abs. 2 GG

Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG gewährleistet den Gemeinden das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft (Allseitigkeit) im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung (Eigenverantwortlichkeit) zu regeln.

Der Vorbehalt „im Rahmen der Gesetze“ bedeutet, dass das Selbstverwaltungsrecht *der Gemeinden* zwar generell gewährleistet ist, aber nicht die individuelle Existenz einer Gemeinde. Es wird auch nicht der Aufgabenbestand einer Gemeinde fixiert oder völlige Autonomie bei der Aufgabenerledigung zugesprochen. Jenseits eines unantastbaren Kernbereichs besteht also ein „Randbereich“ in Gestalt des materiellen Aufgabenverteilungsprinzips, wonach im Einzelnen abgewogen werden muss⁸⁴, wie die Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft zwischen Staat und Gemeinden zu verteilen sind, die Gemeinden hierbei aber den Vorrang genießen⁸⁵.

Den Gemeindeverbänden – und hierunter wegen des Zusammenhanges mit Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG⁸⁶ insbesondere den Landkreisen⁸⁷ – steht gleichermaßen das Recht der Selbstverwaltung zu. Im Gegensatz zu den Gemeinden sind Kreise aber nicht allzuständig für örtliche Angelegenheiten, sondern nur „im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches“.

⁸⁴ Umstritten war, ob das Aufgabenverteilungsprinzip die Funktion des Verhältnismäßigkeitsprinzips im Anwendungsbereich von Art. 28 Abs. 2 GG ersetzen sollte. In seinen jüngeren Entscheidungen „baut“ das Bundesverfassungsgericht die Verhältnismäßigkeitsprüfung in die Prüfung der Anforderungen des Aufgabenverteilungsprinzips mit ein; vgl. nur BVerfGE 138, 1 (19 f., Rn. 55); BVerfG, Urt. v. 21.11.2017 – 2 BvR 2177/16, Rn. 80; dabei geht das Aufgabenverteilungsprinzip über die „offene“ Abwägung der Verhältnismäßigkeitsprüfung hinaus, weil den Gemeinden ein den Optimierungsgeboten im Planungsrecht vergleichbarer Vorrang der Zuständigkeit eingeräumt wird; ausführlich, auch zur Diskussion Lange, Kommunalrecht, 2013, Kap. 1 Rn. 103 ff.; vgl. auch Nierhaus/Engels, in: Sachs (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2018, Art. 28 Rn. 72 f.

⁸⁵ Insgesamt Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Neudruck der 20. Aufl., 1999, Rn. 466.

⁸⁶ Dreier, in: ders. (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 28 Rn. 154.

⁸⁷ BVerfGE 83, 363 (383).

2. Art. 137 Hessische Verfassung

Art. 137 Abs. 1 HV geht über die Gewährleistungen von Art. 28 Abs. 2 GG insofern deutlich hinaus, als nicht nur Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft, sondern sämtliche im Gebiet einer Gemeinde anfallenden öffentlichen Aufgaben den Gemeinden zugewiesen werden⁸⁸ und solche Aufgaben anderen Stellen nur im *dringenden* öffentlichen Interesse durch ausdrückliche gesetzliche Vorschrift zugewiesen werden dürfen (Art. 137 Abs. 1 S. 2 HV)⁸⁹.

Art. 137 Abs. 1 HV enthält eine dem Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG entsprechende Beschränkung der Selbstverwaltungsgarantie auf Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft nicht, da er die Gemeinden in ihrem Gebiet zu eigenverantwortlichen ausschließlichen Trägern der gesamten örtlichen – also der vor Ort stattfindenden – öffentlichen Verwaltung erklärt. „Die gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie erstreckt sich in Hessen daher auf alle im Gemeindegebiet anfallenden öffentlichen Aufgaben, ohne dass es sich um Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft handeln muss.“⁹⁰

3. Verfassungsrechtliche Determinanten der Kreisfreiheit

Die Gehalte der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie sind für die hiesige Untersuchung in zweierlei Hinsicht von Interesse: Zum einen geht es – in dem „Randbereich“, der gesetzlicher Ausgestaltung zugänglich ist – um das Verhältnis von Gemeinde und Kreis bei der Verteilung einzelner Aufgaben (dazu II.). Zum anderen „im Kernbereich“ um die Frage nach den Geboten bei Gemeinde- und Kreisgebietsreformen (dazu III.).

Durch einen Blick auf diese beiden Ebenen – Aufgabenverteilungs- und Gebiets(-reform-)fragen – können weiterführende Aussagen über den verfassungsrechtlichen Status von Städten im Verhältnis zu Kreisen gewonnen und insbesondere Voraussetzungen, Bedingungen und Grenzen einer Kreisangehörigkeit von Städten aus verfassungsrechtlicher Perspektive präzisiert werden. Auf dieser Grundlage kann beurteilt werden, ob sich die Stadt Hanau bei ihrem Begehren nach einer Ausgliederung aus dem Main-Kinzig-Kreis auf Verfassungsrecht stützen kann (hierzu IV.).

⁸⁸ Dagegen BVerfGE 8, 122 (134).

⁸⁹ v. Zezschwitz, HV, Bd. 2, 16. Lfg, Art. 137 Rn. 62 ff.; Lange, Kommunalrecht, 2013, Kap. 1. Rn. 158.

⁹⁰ So mit ausführlichen Nachweisen der ganz herrschenden Ansicht, die diese Auslegung von Art. 137 HV vertritt, Lange, in: Hermes/Reimer (Hrsg.), Landesrecht Hessen, 9. Aufl. 2019, § 4 Kommunalrecht, Rn. 15.

II. Das Aufgabenverteilungsprinzip und seine Bedeutung für das Verhältnis zwischen kreisangehörigen Gemeinden und Landkreisen

Das materielle Aufgabenverteilungsprinzip, wonach Gemeinden bei der Erfüllung von Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft den Vorrang genießen, gilt nicht nur allgemein zwischen Staat und Gemeinde, sondern innerhalb der kommunalen Ebene gerade auch im Verhältnis zwischen kreisangehörigen Gemeinden und dem Kreis. Dies hat das Bundesverfassungsgericht bereits in seiner Rastede-Entscheidung aus dem Jahr 1988 klargestellt: Das „Aufgabenverteilungsprinzip gilt zugunsten kreisangehöriger Gemeinden auch gegenüber den Kreisen“⁹¹. Im Anschluss an „Rastede“ wurde in der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts⁹² die Stellung der Gemeinden im Kreis und im Verhältnis zum Kreis mit einer deutlichen Tendenz zugunsten mehr dezentraler Aufgabenerledigung kontinuierlich gestärkt. Zu den grundlegenden Strukturelementen von Art. 28 Abs. 2 GG gehört danach „die Eigenständigkeit der Gemeinden auch und gerade gegenüber den Landkreisen“⁹³. Zudem hat das Bundesverwaltungsgericht zur Bedeutung der Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion der Kreise eine die Stellung der Gemeinden stärkende Position eingenommen⁹⁴.

1. Das Aufgabenverteilungsprinzip im Verhältnis der Gemeinde zum Kreis

Im Ausgangspunkt seiner grundlegenden Rastede-Entscheidung erkannte das Bundesverfassungsgericht bereits ein besonderes „Spannungsverhältnis zwischen Verwaltungseffizienz und Bürgernähe“⁹⁵ in Aufgabenverteilungsfragen. Da sich das Grundgesetz aber – als Reaktion auf den Zentralismus im NS-Regime – für einen Staatsaufbau entschieden hat, der sich „von unten“ aufbaut und auf Selbstverwaltungskörperschaften ruht, spreche Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG gegen eine immer weitere „Entörtlichung“ im Sinne der Verwaltungseffizienz und damit für die dezentrale Aufgabenerledigung⁹⁶. Damit haben Aspekte, die den politi-

⁹¹ BVerfGE 79, 127 (150); die (Kommentar-)Literatur folgt dem einhellig, s. nur Nierhaus/Engels, in: Sachs (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2018, Art. 28 Rn. 68; Dreier, in: ders. (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 28 Rn. 117; Mann, in: Bonner Kommentar GG, 189. Aktualisierung Februar 2018, Rn. 178; Hellermann, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.) [BeckOG], GG, 37. Ed. (15.5.2018), Art. 28 Rn. 48.5; Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, 15. Aufl. 2018, Art. 28 Rn. 24 jeweils m. w. N.

⁹² Die Entscheidung „Rastede“ (BVerfGE 78, 127) wurde aufgegriffen und fortgeführt durch BVerfGE 83, 363 (382 f.); 91, 228 (236; 240 f.); 110, 370 (400); 137, 108 (156 f., Rn. 114); 138, 1 (21, Rn. 58; 28, Rn. 74) und jüngst (sehr deutlich) BVerfG, Urt. v. 21.11.2017 – 2 BvR 2177/16, Rn. 85 ff.

⁹³ BVerfG, Urt. v. 21.11.2017 – 2 BvR 2177/16, Rn. 59 mit Verweis auf BVerfGE 21, 117 (128 f.); 23, 353 (365); 79, 127 (150).

⁹⁴ BVerwGE 101, 99.

⁹⁵ BVerfGE 79, 127 (148).

⁹⁶ BVerfGE 79, 127 (148 f.).

schen Gesichtspunkt der Teilnahme der lokalen Bürgerschaft an der Erledigung der sie berührenden örtlichen Aufgaben betreffen, Vorrang vor ökonomischen Aspekten der Verwaltungsvereinfachung oder Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit⁹⁷.

Dass dieser Vorrang der Aufgabenerledigung bei kreisangehörigen Gemeinden auch gegenüber den Kreisen gilt, begründet das Bundesverfassungsgericht vor allem mit der Entstehungsgeschichte des Art. 28 Abs. 2 GG in den Beratungen des Parlamentarischen Rates und mit der Gesetzessystematik⁹⁸: Der Vorrang der Gemeinden zeige sich zum einen in der ihnen in Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG zugesprochenen Allzuständigkeit, während nach Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG Gemeindeverbände und damit auch die Kreise gerade keinen bestimmten originären Aufgabenbereich haben. Außerdem wurde in den Beratungen des Parlamentarischen Rates noch eine ausdrückliche Zuständigkeitsvermutung zugunsten der Gemeinden auch gegenüber den Gemeindeverbänden erwogen, die aus anderen Gründen letztlich verworfen wurde⁹⁹.

Welche Aufgaben konkret angesprochen sind, die durch den Gesetzgeber einer vorrangigen Erledigung auf der Gemeindeebene zuzuführen sind, richtet sich letztlich danach, wie „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ – Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder einen spezifischen Bezug zu ihr haben¹⁰⁰ – im Einzelnen definiert werden. Das Bundesverfassungsgericht macht deutlich, dass die Antwort hierauf nicht streng schematisch erfolgt und insbesondere von der Einwohnerzahl, der flächenmäßigen Ausdehnung und der Struktur der Gemeinde abhängen kann; die Verwaltungskraft der Gemeinde ist jedenfalls nicht entscheidend.

„Demgegenüber verbietet sich eine Auslegung, die ein anderweitig bestimmtes einheitliches sogenanntes kommunales Leistungsniveau zu ihrem Ausgangspunkt wählt, das im kreisfreien Raum von den Städten, im kreisangehörigen Raum dagegen von Gemeinden und Kreisen gemeinsam zu erreichen sei [...]. Zwar mag den Kreisen unter diesem Gesichtspunkt eine "Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion" im Hinblick auf weniger leistungsstarke kreisangehörige Gemeinden zukommen [...]; auch mag der Landesgesetzgeber den Kreisen darüber hinaus die Erledigung überörtlicher Aufgaben übertragen, die im Gebiet kreisfreier Städte noch als örtliche erscheinen, um so ein Leistungsgefälle zwischen "Stadt" und "Land" zu mindern oder auszugleichen. Gleichwohl bleiben Angelegenheiten, die gerade das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der (politischen) Gemeinde betreffen, Angelegenheiten dieser örtlichen Gemeinschaft; Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG unterscheidet nicht zwischen "lokal-örtlichen" (Gemeinde-) und "regional-örtlichen" (Kreis-) Aufgaben und läßt die Kreise mithin an seinem Gewährleistungsgehalt nicht teilhaben.“¹⁰¹

Dementsprechend wird allgemein im Anschluss an „Rastede“ für die den Kreisen zugewiesenen Aufgaben (neben der Trennung von freiwilligen und pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben) unterschieden zwischen überörtlichen Aufgaben einerseits sowie Ausgleichs-

⁹⁷ BVerfGE 79, 127 (153).

⁹⁸ BVerfGE 79, 127 (150 f.).

⁹⁹ Nachweise dazu in BVerfGE 79, 127 (151).

¹⁰⁰ Insoweit BVerfGE 8, 122 (134).

¹⁰¹ BVerfGE 79, 127 (152).

und Ergänzungsaufgaben andererseits, die im Grunde der örtlichen Gemeinschaft zuzuordnen sind (vgl. § 2 Abs. 1 HKO)¹⁰².

Weiter führt das Bundesverfassungsgericht zu den Aufgaben der Gemeinden aus¹⁰³:

„Die Prüfung, ob und inwieweit die fragliche Aufgabe sich als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft darstellt, muß differenziert nach der Größe der betroffenen Gemeinden vorgenommen werden; sie hat anhand von Sachkriterien unter Orientierung an den Anforderungen zu erfolgen, die an eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung zu stellen sind.

Bei der Einschätzung der örtlichen Bezüge einer Aufgabe und ihres Gewichts kommt dem Gesetzgeber ein Einschätzungsspielraum zu. Hierbei darf nicht übersehen werden, daß sich eine Aufgabe nicht hinsichtlich all ihrer Teilaspekte und nicht für alle Gemeinden gleichermaßen als eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft darstellen muß, daß sie vielmehr auch nur teilweise oder nur für bestimmte - größere - Gemeinden als örtlich anzusehen sein kann, im übrigen aber als überörtlich erscheint. Insoweit darf der Gesetzgeber typisieren; er braucht nicht jeder einzelnen Gemeinde und grundsätzlich auch nicht jeder insgesamt gesehen unbedeutenden Gruppe von Gemeinden Rechnung zu tragen. Dies folgt schon aus dem notwendig generellen Charakter seiner Regelung [...]“

Sofern die Aufgabe demnach einen örtlichen Charakter hat, darf diese nur aus Gründen des Gemeininteresses auf die Kreisebene „hochgezont“ werden, also insbesondere dann, wenn „anders die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung nicht sicherzustellen wäre“¹⁰⁴, wobei – wie dargestellt – Verwaltungsvereinfachung oder Wirtschaftlichkeitsaspekte keine allein tragenden Gründe sein können. Die den Aufgabenentzug tragenden Gründe müssen überwiegen; der gesetzgeberische Raum ist insoweit durch Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG normativ gebunden¹⁰⁵.

2. Insbesondere: Vorrang kommunaler Zusammenarbeit vor der Hochzoning von Aufgaben und prozedurale Garantien

Diese Linie hat das Bundesverfassungsgericht in seiner weiteren Rechtsprechung gestützt und gestärkt, als es in der Entscheidung zur Schulträgerschaft 2014¹⁰⁶ ausgeführt hat, dass sich aus dem Gedanken des Rechtsgüterschutzes durch Verfahren, der nicht nur für Grundrechte gelte, sondern sich auch auf Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG übertragen lasse, ein Mitwirkungsrecht der Gemeinden bei Aufgabenverlagerungen auf andere staatliche Ebenen ergeben kann. Dieses Mitwirkungsrecht kann in einer Anhörung bestehen, sich aber auch als Mitberatungs- und Vorschlagsrecht je nach Bedeutung für das Gemeindeinteresse manifestieren¹⁰⁷.

¹⁰² Insgesamt Dreier, in: ders. (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 28 Rn. 161; Lange, Kommunalrecht, 2013, Kap. 18. Rn. 61 m. w. N.

¹⁰³ BVerfGE 79, 127 (153 f.).

¹⁰⁴ BVerfGE 79, 127 (153).

¹⁰⁵ BVerfGE 79, 127 (154).

¹⁰⁶ BVerfGE 138, 1.

¹⁰⁷ BVerfGE 138, 1 (22, Rn. 60).

Sofern die Leistungsfähigkeit und die Verwaltungskraft einer Gemeinde nicht genügen sollte, eine Aufgabe wahrzunehmen, sei zudem zu beachten, dass Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG den Gemeinden zunächst das Recht gewährleistet, diese Aufgabe in kommunaler Zusammenarbeit zu erfüllen, bevor der Staat diese Aufgabe auf eine höhere Ebene überträgt¹⁰⁸. Deutlich führt das Bundesverfassungsgericht in einer jüngeren Entscheidung zum Gesetz zur Förderung und Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege des Landes Sachsen-Anhalt (KiFÖG) aus¹⁰⁹:

„Genügen Leistungsfähigkeit und Verwaltungskraft einer Gemeinde nicht, um kommunale Aufgaben wahrzunehmen, gewährleistet Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG den Kommunen das Recht, diese in kommunaler Zusammenarbeit zu erfüllen, bevor der Staat sie an sich zieht [...]. Daher besteht grundsätzlich ein Vorrang der interkommunalen Zusammenarbeit vor der Hochzoning gemeindlicher Aufgaben auf die Landkreisebene. Erst wenn durch gemeindliche Kooperation die Erfüllung kommunaler Aufgaben nicht sichergestellt werden kann, darf der Staat den Gemeinden die davon betroffenen Zuständigkeiten entziehen.“

3. Insbesondere: Rückführung einzelner Aufgaben vom Kreis auf die Gemeinde

Da einerseits nach der Rastede-Entscheidung mangelnde Verwaltungskraft keinen Aufgabenentzug rechtfertigt, andererseits aber eine „Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion“ der Kreise anerkannt wird, muss unterschieden werden zwischen der entsprechenden – abstrakten – *Funktion* der Kreise und einer Konkretisierung dieser Funktion durch den Gesetzgeber in Gestalt konkreter vom Kreis wahrgenommener Aufgaben¹¹⁰. Solche Ergänzungs- und Ausgleichsaufgaben¹¹¹ – ausgenommen sind davon folglich Aufgaben, die von vornherein als „überörtlich“ zu qualifizieren sind – bleiben originär gemeindliche Aufgaben. Sie können, sofern die Leistungsfähigkeit der jeweils betroffenen Gemeinde wiederhergestellt ist, auf diese wieder „anheimfallen“¹¹². In der Regel werden Ergänzungs- und Ausgleichsaufgaben von den Kreisen aufgrund von landesgesetzlichen Generalklauseln übernommen. Auch § 2 Abs. 1 HKO enthält eine solche Regelung¹¹³.

¹⁰⁸ BVerfGE 138, 1 (28, Rn. 74).

¹⁰⁹ BVerfG, Urt. v. 21.11.2017 – 2 BvR 2177/16, Rn. 86.

¹¹⁰ So Dreier, in: ders. (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 28 Rn. 162.

¹¹¹ Zum Unterschied von Ergänzungs- und Ausgleichsaufgaben Lange, Kommunalrecht, 2013, Kap. 18. Rn. 86. Die Ausgleichs- und Ergänzungsaufgaben werden zu den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben gezählt.

¹¹² Dreier, in: ders. (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 28 Rn. 162.

¹¹³ Zu den Selbstverwaltungsaufgaben der Kreise in Hessen im Einzelnen und mit Beispielen Dünchheim, in: Dietlein/Ogorek (Hrsg.) [BeckOK Kommunalrecht], 5. Ed. (1.5.2018), HKO, § 2 Rn. 5 ff.; Sommer, in: Pdk Hessen B-2, Juli 2018, HKO, § 2 Erl. 2, 3.

Diese zunächst von der Literatur¹¹⁴ befürwortete Sicht, wurde durch das Bundesverwaltungsgericht in einer Entscheidung betreffend die Kreisumlage¹¹⁵ bestätigt. Die vom Bundesverwaltungsgericht bestätigte Vorinstanz¹¹⁶ hatte dargelegt, dass im Bereich der Ergänzungs- und Ausgleichsaufgaben nicht jede Leistungsschwäche der Gemeinde ausreicht. Sofern die Gemeinde in ihrer Leistungsfähigkeit wieder erstarkt, entfalle genau im Umfang der Leistungserstarkung auch die Zuständigkeit des Kreises, was zur Folge habe, dass dieser sich aus der Aufgabenwahrnehmung zurückziehen müsse, ohne dass es eines weiteren Rückübertragungsaktes auf die Gemeinde bedürfe¹¹⁷. Das Bundesverwaltungsgericht bestätigt¹¹⁸:

„Soweit der Kreis das Leistungsangebot der Gemeinden durch eigene Leistungen ergänzt, nimmt er zwar gemeindeeigene Zuständigkeiten für sich in Anspruch. Die Inanspruchnahme ist jedoch an die mangelnde Leistungsfähigkeit der Gemeinden gebunden. Sie entsteht nur unter dieser Voraussetzung und darf grundsätzlich auch nur so lange aufrechterhalten werden, wie die Gemeinden zur Wahrnehmung der Aufgabe nicht imstande sind. Demgegenüber führt ein gesetzlicher Aufgabenentzug zum umfassenden Wegfall der Gemeindekompetenzen, der – wenn die getroffene Regelung dies zulässt – allenfalls im Wege der Einzelentscheidung beseitigt werden kann.“

Aus der Regelung des Art. 137 Abs. 1 S. 2 HV, welche nur bei dringendem öffentlichen Interesse Aufgabenzuweisungen auf andere Stellen zulässt, wird sogar über den Bereich der Ergänzungs- und Ausgleichsaufgaben hinaus für die Hessische Verfassung gefolgert, dass die betroffenen Gemeinden bei Wegfall des dringenden Interesses – das ständiger Aktualisierung bedarf – einen Anspruch auf Rückführung der durch Gesetz oder aufgrund gesetzlicher Ermächtigung entzogenen Zuständigkeiten haben. Dieser Anspruch richte sich bei gesetzlicher Aufgabenentziehung gegen den Gesetzgeber und sei einklagbar¹¹⁹.

III. Die Bedeutung der Selbstverwaltungsgarantie für kommunale Neugliederungen

1. Grundsätzlicher Organisationsfreiraum des Gesetzgebers

Den Gemeinden wird verfassungsrechtlich der institutionelle Bestand als solcher garantiert (sog. institutionelle Rechtssubjektsgarantie), hingegen nicht die individuelle Existenz. Da Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG ausdrücklich von den Kreisen spricht, gilt für sie dasselbe, obwohl in Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG nur den nicht näher bestimmten „Gemeindeverbänden“ das Selbst-

¹¹⁴ Schoch, DVBl. 1995, 1047 (1050).

¹¹⁵ BVerwGE 101, 99; krit. Wimmer, NVwZ 1998, 28.

¹¹⁶ OVG Schleswig, Urt. v. 21.12.1994 – 2 K 4/94; krit. Knemeyer, NVwZ 1996, 29 (30 f.).

¹¹⁷ OVG Schleswig, Urt. v. 21.12.1994 – 2 K 4/94 Rn. 46 f. – juris.

¹¹⁸ BVerwGE 101, 99 (105).

¹¹⁹ v. Zezschwitz, HV, Bd. 2, 16. Lfg, Art. 137 Rn. 70.

verwaltungsrecht zuerkannt wird, deshalb kein bestimmter Bestand an Gemeindeverbandstypen garantiert ist und den Ländern folglich bei der Ausgestaltung der Gemeindeverbände organisatorischer Gestaltungsspielraum zukommt¹²⁰. Werden verfassungsrechtlich also nicht konkrete Gemeinden oder Kreise in ihrem Bestand garantiert, haben die Länder, die nach der grundgesetzlichen Kompetenzordnung (Art. 70 ff. GG) für das Kommunalverfassungsrecht zuständig sind, einen Organisationsfreiraum¹²¹, der Bestands- und Gebietsänderungen bei Gemeinden und Kreisen zulässt.

Voraussetzung für Gebietsänderungen (Grenzänderungen, Auflösung und Neubildung, Eingliederungen und Ausgliederungen von Gemeinden bei Kreisen) ist jedoch nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts¹²² als Bestandteil des Kernbereichs kommunaler Selbstverwaltung¹²³, dass Gründe des öffentlichen Wohls vorliegen müssen und die betroffenen Gemeinden (und ggf. der Kreis) angehört werden. Insoweit ruft die einfachrechtliche Vorschrift des § 14 Abs. 1, 2 HKO nur das verfassungsrechtliche Minimum in Erinnerung¹²⁴.

Die Landesverfassungsgerichte haben die Voraussetzungen kommunaler Neugliederungen spezifiziert und das Gemeinwohlgebot weiter konkretisiert, weil sie nach der Subsidiaritätsklausel in Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG in der Regel zuständig sind; das Bundesverfassungsgericht hat diese Konkretisierungen auch in seine Judikatur aufgenommen¹²⁵. Herausgebildet wurde dabei das Gebot der „Systemkonsistenz“ bei Neugliederungen (hierzu 2.). Sofern vergangene Gebietsänderungen korrigiert werden (Rück-Neugliederungen bzw. Mehrfachneugliederungen), muss außerdem das Kontinuitätsinteresse der Gemeindeeinwohner berücksichtigt werden. Generell spielen auch Aspekte verbesserter Integrationsfähigkeit der Gemeindeeinwohner eine Rolle (dazu 3.). Stets muss aber beachtet werden, dass der Gesetzgeber bei der Gemeinwohlbestimmung einen weiten Spielraum hat.

Das Bundesverfassungsgericht führt hierzu insgesamt aus¹²⁶:

„Über die Ausrichtung einer gemeindlichen Gebietsänderung oder Neugliederung an Gründen des öffentlichen Wohls hat der Gesetzgeber [...] nach Zielen, Leitbildern und Maßstäben, die er selbst gesetzt hat, grundsätzlich frei zu entscheiden. Um dem Gemeinwohl zu entsprechen, muß die in den Gebietsbestand einer Gemeinde eingreifende gesetzliche Regelung aber schon in ihrem Zustandekommen bestimmten prozeduralen Anforderungen genügen. Ferner muß sich die gesetzgeberische Problemlösung auch in ihrem Ergebnis an gewissen unverzichtbaren,

¹²⁰ Nierhaus/Engels, in: Sachs (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2018, Art. 28 Rn. 78; Dreier, in: ders. (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 28 Rn. 160.

¹²¹ Dreier, in: ders. (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 28 Rn. 156.

¹²² BVerfGE 50, 50 (50 f.); 50, 195 (202); weiter vertieft in E 86, 90 (107 ff.).

¹²³ Hierzu kritisch Lange, Kommunalrecht, 2013, Kap. 1., Rn. 12, der es für überzeugender hält, Bestands- und Gebietsänderungen der Rechtssubjektsgarantie der Gemeinden/Gemeindeverbände zu entnehmen.

¹²⁴ Euler, in: PdK Hessen B-2, Juli 2018, HKO, § 14 Erl. 2.2.

¹²⁵ Vgl. die Zusammenfassungen Dreier, in: ders. (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 28 Rn. 121; Rennert, in: Umbach/Clemens (Hrsg.), GG, 2002, Art. 28 Rn. 96 ff.; Lange, Kommunalrecht, 2013, Kap. 1, Rn. 96 ff.

¹²⁶ BVerfGE 86, 90 (108 f.).

aus dem Grundgesetz abzuleitenden Wertmaßstäben orientieren. [...] Auf der Grundlage eines in dieser Weise ermittelten Sachverhalts und der Gegenüberstellung der daraus folgenden verschiedenen - oft gegenläufigen - Belange ist der Gesetzgeber befugt, sich letztlich für die Bevorzugung eines Belangs (oder mehrerer Belange) und damit notwendig zugleich für die Zurückstellung aller anderen betroffenen Gesichtspunkte zu entscheiden. Insoweit hat sich die verfassungsgerichtliche Kontrolle eines Neugliederungsgesetzes auf die Prüfung zu beschränken, ob der gesetzgeberische Eingriff in den Bestand einer einzelnen Gemeinde offenbar ungeeignet oder unnötig ist, um die mit ihm verfolgten Ziele zu erreichen, oder ob er zu ihnen deutlich außer Verhältnis steht und ob das Gesetz frei von willkürlichen Erwägungen und Differenzierungen ist.“

2. Systemkonsistenz

Die Systemgerechtigkeit der Neugliederung eines Gemeinde- oder Kreisgebietes findet seinen Grund letztlich im Gleichheitssatz, der als Willkürverbot nicht nur das Verhältnis der Bürger zum Staat betrifft, sondern als allgemeines Verfassungsprinzip und Gebot der Rechtsstaatlichkeit Bedeutung auch für die Staatsorganisation erlangt¹²⁷.

Bei kommunalen Neugliederungen muss der Gesetzgeber also darauf bedacht sein, die Zwecke seiner Neugliederungsvorhaben frei von sachfremden und willkürlichen Erwägungen und Differenzierungen zu halten. Zudem muss er sich an die von ihm selbst gesetzten Ziele und Leitbilder halten und sein Konzept überall gleichermaßen durchführen. Eine Abweichung vom eigenen gesetzgeberischen „System“ (das für sich schon einheitlich sein muss) ohne sachlichen Grund ist verfassungswidrig¹²⁸. „Das Verständnis der Reformziele und der Reforminhalte sowie das Verhältnis der Reformzwecke zueinander müssen [also] an einem einheitlichen Maßstab ausgerichtet sein.“¹²⁹ Das vom Gesetzgeber erarbeitete Konzept entfaltet so eine rationalisierende (Vor-)Wirkung für einzelne Neugliederungsentscheidungen¹³⁰. Als sachlicher Grund der Differenzierung können insbesondere örtliche Besonderheiten durch den Gesetzgeber berücksichtigt werden¹³¹.

3. Verbesserungs- und Kontinuitätsgebot

Neben dem Gleichheitsgebot ist insbesondere auch Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG selbst maßstabsbildend für die Konkretisierung der Gemeinwohlfrage. Damit ist der partizipatorische Effekt der Selbstverwaltungsgarantie angesprochen¹³².

Im Mittelpunkt von Gebietsreformen soll also insbesondere die Fähigkeit der Gemeinden stehen, als Gegenstand örtlicher politischer Identifikation die Bereitschaft der Bürger zum

¹²⁷ BVerfGE 56, 298 (313).

¹²⁸ BVerfGE 86, 90 (108 f.).

¹²⁹ BayVerfGH, Entscheidung v. 20.4.1978 – Vf. 6-VII-78, Rn. 124 – juris.

¹³⁰ Lange, Kommunalrecht, 2013, Kap. 1, Rn. 13.

¹³¹ BayVerfGH, Entscheidung v. 20.4.1978 – Vf. 6-VII-78, Rn. 124 – juris.

¹³² Rennert, in: Umbach/Clemens (Hrsg.), GG, 2002, Art. 28 Rn. 98.

Engagement in der örtlichen Verwaltung zu mobilisieren. Dies gilt insbesondere bei Rück-Neugliederungen bzw. Mehrfachneugliederungen. Das Bundesverfassungsgericht führt in diesem Zusammenhang aus¹³³:

Es „ist auch das für eine Identifikation mit der Gemeinde und eine Bereitschaft zur Beteiligung an den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft notwendige Vertrauen der Bürger in die Beständigkeit einmal getroffener staatlicher Organisationsmaßnahmen in Rechnung zu stellen. Die Bürger bringen gesetzlichen Maßnahmen dieser Art die – berechnete – Erwartung entgegen, daß sie nicht Gegenstand kurzfristiger oder experimenteller Überlegungen, sondern auf Kontinuität angelegt und insofern in ihrem Bestand geschützt sind. Diese Gesichtspunkte hat der Gesetzgeber, der sich anschickt, eine Neugliederung nach verhältnismäßig kurzer Zeit wieder rückgängig zu machen, in der Abwägung zu berücksichtigen.“

Gerade auch aus diesem Grund besteht als Gebot der Rechtssicherheit ein gewisser Bestandsschutz der einzelnen Gemeinde; seine Bürger haben Interesse an der Kontinuität und nur unter Wahrung dieses Kontinuitätsinteresses können Gemeinden ihre Partizipations- und Integrationsfunktion erfüllen. Grundsätzlich kann sich dieses Kontinuitätsinteresse (wohl) auch auf die Kreiszugehörigkeit erstrecken, weil für Kreisgebietsänderungen die gleichen Schranken wie bei den Gemeinden gelten¹³⁴. Gegenstand der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (Papenburg) waren allerdings Reformen, die die Ausgliederung von Gemeindeteilen betrafen. Zum Kontinuitätsgebot führt das Bundesverfassungsgericht jedenfalls aus¹³⁵:

Wiederholte gesetzliche Änderungen im Bestand oder im gebietlichen Zuschnitt von Gemeinden sind geeignet, die rechtsstaatlich gebotene Rechtssicherheit zu beeinträchtigen. Rechtssicherheit bedeutet hier auch Bestands- und Vertrauensschutz (vgl. BVerfGE 30, 392 [403 f.]). In Betracht zu ziehen ist in diesem Zusammenhang zum einen das Vertrauen der bereits einmal nach den Zielvorstellungen des Gesetzgebers neugegliederten Gemeinde, wenn sie etwa bestimmte auf den neuen Gebietsbestand ausgerichtete und längerfristig wirksame Entscheidungen getroffen und Entwicklungen in die Wege geleitet hat.

Ebenfalls deutlich zugunsten des bürgerschaftlich-demokratischen Partizipationsaspekts der Selbstverwaltung hat sich schließlich das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern geäußert. Die Bildung von Großkreisen sei insofern problematisch, als es den Bürgern, die ehrenamtliche Tätigkeiten auf Kreisebene wahrnehmen, zunehmend schwerer falle, sich auch über die Verhältnisse in den entfernteren Bereichen des Kreises in zumutbarer Weise eigene Kenntnis zu verschaffen¹³⁶. Gleichmaßen legt der Sächsische Verfassungsgerichtshof im Kontext von Neugliederungen Wert auf die Sicherung einer bürger-nahen Verwaltung¹³⁷.

¹³³ BVerfGE 86, 90 (110 f.).

¹³⁴ Dreier, in: ders. (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 28 Rn. 164.

¹³⁵ BVerfGE 86, 90 (110).

¹³⁶ MVLVerfG, Urt. v. 26.7.2007 – VerfGH 9/06, Rn. 186 f.– juris.

¹³⁷ SächsVfGH, Urt. vom 29.5.2009 – Vf. 79-II-08, Rn. 357 et passim.

Schließlich sei noch eine jüngere Entscheidung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs¹³⁸ in diesem Zusammenhang erwähnt, bei der ebenfalls Wert auf die partizipatorische Komponente der Selbstverwaltungsgarantie für die Bestimmung des Gemeinwohlbegriffs gelegt wird. Zu beachten sei bei Gebietsreformen die individuelle Leistungsfähigkeit der Gebietskörperschaften, die historischen, sozio-kulturellen und „landsmannschaftlichen Zusammenhänge“ sowie die wirtschaftlichen Verflechtungen¹³⁹. Es müssten insbesondere die örtlichen Zusammenhänge gewahrt werden, etwa muss der Zugang der Bürger zur Landkreisverwaltung im Hinblick auf die Fahrzeiten vertretbar sein. Außerdem muss die Verwaltung in der Fläche präsent sein und die hinreichende Ortskenntnis der Bediensteten gewährleistet sein¹⁴⁰.

IV. Folgerungen für die Kreisfreiheit der Stadt Hanau

Ausgangspunkt für die Bestimmung der verfassungsrechtlichen Determinanten, von denen sich die Entscheidung über die Kreisfreiheit oder Kreisangehörigkeit einer Stadt in Hessen im Allgemeinen und der Stadt Hanau im Besonderen leiten lassen muss, ist die notwendige Gesetzesform dieser Entscheidung und der unausweichliche Gestaltungsspielraum, der dem Gesetzgeber dabei zusteht.

Allerdings hat der Überblick über die verfassungsgerichtliche Kontrolle von kommunalen Neugliederungen gezeigt, dass der Gesetzgeber keineswegs frei ist. Er hat sich vielmehr an grundlegenden verfassungsrechtlichen Maßstäben zu orientieren, namentlich an der Garantie gemeindlicher Selbstverwaltung. Von den daraus resultierenden verfassungsrechtlich relevanten Folgerungen erscheint im vorliegenden Kontext zunächst die Frage von Bedeutung, ob die Gebietsreform des Jahres 1974 noch Auswirkungen im Sinne des erwähnten Kontinuitätsgebotes hat (dazu 1.). Von zentraler Bedeutung ist sodann das Aufgabenverteilungsprinzip in seiner ausführlich dargelegten Wirkung für das Verhältnis von Kreisen und Gemeinden. Dieses Aufgabenverteilungsprinzip kann nicht ohne Folgen bleiben für die Frage der Kreisangehörigkeit/Kreisfreiheit großer und leistungsfähiger Städte (dazu 2.). Bezogen auf die konkrete Situation der Stadt Hanau sind vor diesem Hintergrund – auch unter Berücksichtigung des Gleichheitsgrundsatzes und seiner aufgezeigten Konkretisierung als Gebot konsistenter Neu- oder Rückgliederungsentscheidungen – ausreichende Rechtfertigungsgründe für eine dauerhaft fortbestehende Kreisangehörigkeit nicht mehr ersichtlich (dazu 3).

¹³⁸ Urt. v. 9.6.2017 – VerfGH 61/6.

¹³⁹ ThürVerfGH Urt. v. 9.6.2017 – VerfGH 61/6, Rn. 182 f.; 184 – juris.

¹⁴⁰ ThürVerfGH Urt. v. 9.6.2017 – VerfGH 61/6, Rn. 187 f. – juris.

1. Gebietsreform 1974 ohne Kontinuitätswirkung

Eine Kontinuitätswirkung der Gebietsreform aus dem Jahr 1974 in dem Sinne, dass dem Vertrauen insbesondere der involvierten Gemeinden, des Main-Kinzig-Kreises und nicht zuletzt der betroffenen Bürgerinnen und Bürger in den Fortbestand des Status quo durchschlagendes oder auch nur erhebliches Gewicht zukäme, ist nicht naheliegend. Zunächst ist festzuhalten, dass zum Zeitpunkt der angestrebten Kreisfreiheit mehr als 45 Jahre seit der Gebietsreform vergangen sind. Wie die Materialien der Gebietsreform von 1974 (s.o. B.II.) deutlich zeigen, atmete diese den planungseuphorischen Geist der sechziger Jahre, der in vielerlei Hinsicht pragmatischeren Steuerungskonzepten gewichen ist. Darüber hinaus dürfen die zwischenzeitlichen Veränderungen nicht außer Acht gelassen werden, die teilweise die spezielle Situation des Main-Kinzig-Kreises und der Stadt Hanau, teilweise aber auch das „Umfeld“ betreffen, in dem die Entscheidung über Kreisangehörigkeit oder -freiheit im Jahr 2018 angesiedelt ist. Zu diesen Veränderungen gehören u.a. die Verlagerung des Sitzes der Kreisverwaltung nach Gelnhausen im Jahr 2005, die Entwicklung der Stadt Hanau seit 1974 (s.o. B.III.) und nicht zuletzt die durch das Gesetz über die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main rechtlich verfassten Formen der interkommunalen Zusammenarbeit unter Einschluss von Hanau und der westlichen Teile des Main-Kinzig-Kreises.

2. Aufgabenverteilungsprinzip und Kreisfreiheit

Das Aufgabenverteilungsprinzip als zentraler Bestandteil der verfassungsrechtlichen Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung (s.o. C.II.) wirkt sich im Verhältnis von Kreis und kreisangehöriger Gemeinde regelmäßig in der Weise aus, dass die gesetzliche Zuweisung von Aufgaben an die Kreise rechtfertigungsbedürftig ist und sich deshalb auf Ergänzungs- und Ausgleichsaufgaben und auf solche Aufgaben beschränkt, die der Gesetzgeber zulässigerweise als solche mit überörtlichem Charakter definiert.

Allerdings kann sich das Aufgabenverteilungsprinzip – ausnahmsweise – auch in der Weise auswirken, dass es für die Kreisfreiheit einer Gemeinde streitet, wenn deren Größe und Verwaltungskraft sowie die gesetzlich ausgeformten Kooperationsformen mit Umlandgemeinden im konkreten Einzelfall ein Ausmaß erreichen, dass neben der danach möglichen Aufgabenerfüllung durch die jeweilige Stadt kein nennenswerter „Rest“ an Aufgaben für den Kreis mehr bleibt.

Maßgeblicher Ausgangspunkt ist dabei die Erkenntnis, dass der Gesetzgeber es bei der Aufgabenverteilung zwischen Gemeinden und Kreisen nicht mit gleichberechtigten Varianten zu tun hat, zwischen denen nach pragmatischen Gesichtspunkten entschieden werden könnte. Vielmehr besteht ein verfassungsrechtlich fundierter prinzipieller Vorrang der Gemeinden vor den Kreisen. Dieser Vorrang hat seinen Grund darin, dass den Gemeinden mit

den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft ein originärer Aufgabenbereich zugewiesen ist, während sich die Zuständigkeit der Kreise nach Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG, Art. 137 Abs. 2 HV auf die Aufgaben beschränkt, die ihnen der Gesetzgeber zuweist¹⁴¹.

Dieser aufgabenbezogene Vorrang der Gemeinden gegenüber den Kreisen kann sich fortsetzen in einem organisationsbezogenen Vorrang der Kreisunabhängigkeit, wenn nach den konkreten Umständen des Einzelfalls keine nennenswerten Aufgaben des Kreises bezogen auf eine Gemeinde übrigbleiben. Wenn nämlich die Frage, ob eine Aufgabe zu den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft gehört, nicht abstrakt für alle Gemeinden gleich beantwortet werden kann, sondern von Gemeinde zu Gemeinde – insbesondere je nach ihrer Größe und Leistungsfähigkeit – unterschiedlich beurteilt werden muss und vor allem auch davon abhängt, ob die Gemeinde den Anforderungen gewachsen ist, die an eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung zu stellen sind¹⁴², und wenn diese Grundsätze, wie gezeigt, auch im Verhältnis von Gemeinden zu Kreisen gelten, so kann dies im Einzelfall nicht ohne Auswirkungen auf den Status der Kreisangehörigkeit/Kreisfreiheit bleiben.

Für die gesetzlich nicht näher definierten Ergänzungs- und Ausgleichsaufgaben liegt diese Möglichkeit des „Herauswachsens“ einer großen Stadt aus dem „Ergänzungsverbund“ eines Kreises auf der Hand, wenn mit fortschreitender Größe und Leistungsfähigkeit für die Beschränkung der Selbstverwaltung keine Rechtfertigung mehr ersichtlich ist.

Jedenfalls in Hessen besteht diese Möglichkeit, dass der aufgabenbezogene Vorrang der Gemeinden gegenüber den Kreisen in einen organisationsbezogenen Vorrang der Kreisunabhängigkeit umschlägt, aber auch hinsichtlich der vom Gesetzgeber als überörtlich definierten Kreisaufgaben. Denn nach Art. 137 HV erstreckt sich der Vorrang der Gemeinden auf die gesamte örtliche öffentliche Verwaltung¹⁴³. Wie die Zuweisung dieser Aufgaben an andere (kreisfreie) Städte zeigt, handelt es sich nicht um solche, die ihrer Natur nach nur „in der Fläche“ und somit stets oberhalb der Ebene von Städten und Gemeinden wahrgenommen werden müssen.

Zusammenfassend kann also festgehalten werden: Das aus der bundes- und landesverfassungsrechtlichen Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung folgende Aufgabenverteilungsprinzip hat nicht nur einen aufgabenbezogenen Vorrang der Gemeinden gegenüber den Kreisen zum Inhalt. Es kann auch „umschlagen“ in einen organisationsbezogenen Vorrang der Kreisunabhängigkeit, wenn nach den konkreten Umständen des Einzelfalls keine nennenswerten Aufgaben des Kreises bezogen auf eine ausreichend große und verwal-

¹⁴¹ Lange, in: Hermes/Reimer (Hrsg.), Landesrecht Hessen, 9. Aufl. 2019, § 4 Kommunalrecht, Rn. 157.

¹⁴² BVerfGE 79, 127 (153); 83, 363 (383 f.).

¹⁴³ Dies betont mit Recht Lange, in: Hermes/Reimer (Hrsg.), Landesrecht Hessen, 9. Aufl. 2019, § 4 Kommunalrecht, Rn. 157.

tungsstarke kreisangehörige Stadt übrigbleiben. In Hessen gilt dieser Grundsatz für alle Aufgabentypen, weil sich nach Art. 137 HV der Vorrang der Gemeinden auf die gesamte örtliche öffentliche Verwaltung erstreckt.

3. Voraussetzungen der Kreisfreiheit der Stadt Hanau

Die besonderen Voraussetzungen, unter denen das verfassungsrechtliche Aufgabenverteilungsprinzip zugunsten der Gemeinden umschlägt in einen organisationsbezogenen Vorrang der Kreisunabhängigkeit, liegen im Fall der Stadt Hanau vor.

Als sog. Sonderstatusstadt nach § 4a HGO nimmt die Stadt Hanau bereits jetzt in großem Umfang Aufgaben wahr, die für andere Städte und Gemeinden von den Landkreisen wahrgenommen werden (Bauaufsicht, Förderung des Wohnungsbaus und der Wohnungsmodernisierung, Schulträgerschaft, Volkshochschule, Träger der öffentlichen Jugendhilfe).

Die danach noch beim Kreis verbliebenen Aufgaben des Sozialwesens, des Ordnungswesens, des Rettungs-, Gesundheits- und Veterinärwesens sowie der Abfallwirtschaft können zukünftig von der Stadt Hanau nach ihrer Größe und Verwaltungskraft selbst wahrgenommen werden. Soweit nach § 2 Abs. 1 S. 1 HKO zu den Selbstverwaltungsaufgaben des Landkreises diejenigen öffentlichen Aufgaben gehören, die über die Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden hinausgehen¹⁴⁴, ist nicht ersichtlich, dass die Stadt Hanau als kreisfreie Stadt diese nicht eigenständig wahrnehmen könnte. Soweit diese Aufgaben den Landkreisen spezialgesetzlich als Pflichtaufgabe zugewiesen sind (z.B. in § 41 Abs. 2 HStrG für die Straßenbaulast), bestätigen diese Gesetze mit ihrer Gleichsetzung von Kreisen und kreisfreien Städten die Erfüllbarkeit der Aufgabe auf städtischer Ebene.

Auch die Stadt-Umland-Problematik, die bei der Gebietsreform 1974 ein entscheidendes Argument für die Einkreisung Hanaus war (s.o. B.II.), begründet keine (Koordinierung-)Aufgabe, die die Stadt Hanau nicht in Kooperation mit Umland-Gemeinden und -Kreisen selbst erledigen könnte. Dabei ist zunächst daran zu erinnern, dass Möglichkeit kommunaler Zusammenarbeit Vorrang genießt vor der Hochzonung von Aufgaben (s.o. C.II.2.). Genau diesem verfassungsrechtlichen Prinzip folgt das Gesetz über die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main (MetropolG), wenn es zur Förderung und Sicherung einer geordneten Ent-

¹⁴⁴ Dazu zusammenfassend Lange, in: Hermes/Reimer (Hrsg.), Landesrecht Hessen, 9. Aufl. 2019, § 4 Kommunalrecht, Rn. 163: „Darunter werden Aufgaben verstanden, die sich kraft Natur der Sache einer hinreichenden einzelgemeindlichen Wahrnehmung entziehen, weil sie sinnvoll nur vom Kreis für das Kreisgebiet in seiner Gesamtheit oder einen größeren Teil des Kreisgebiets erfüllt werden können. Zu diesen übergemeindlichen Aufgaben werden u.a. gerechnet die Überwachung der Luftverschmutzung, Bau und Unterhaltung von Kreisstraßen, die Organisation des ÖPNV, die regionale Wirtschaftsförderung, die Unterstützung regionalen Fremdenverkehrs und die Unterhaltung großflächiger Naturparks“. Ausführlicher dazu Lange, Kommunalrecht, 2013, Kap. 18 Rn. 62 ff.

wicklung und zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main die Städte, Gemeinden und Landkreise des Ballungsraums verpflichtet, Zusammenschlüsse zur gemeinsamen Wahrnehmung von Aufgaben zu bilden. Zu diesen in § 1 MetropolG explizit genannten Aufgaben gehören neben kulturellen Einrichtungen sowie Sport-, Freizeit- und Erholungsanlagen von überörtlicher Bedeutung u.a. das Standortmarketing und die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung, Planung, Errichtung und Unterhaltung des Regionalparks Rhein-Main, regionale Verkehrsplanung und regionales Verkehrsmanagement, bedarfsorientierte Entwicklung des Wohnungsbaus und Mobilisierung hierfür geeigneter Wohnbauflächen sowie die ressourcenschonende Beschaffung von Trink- und Brauchwasser. Zu dieser grundsätzlich freiwilligen – wenn auch im Wege einer Soll-Vorschrift „initiierenden“ – und im dringenden Bedarfsfall durch die Landesregierung im Wege eines Pflichtverbandes durchsetzbaren Kooperation im Ballungsraum kommt die Aufgabe der gesamträumlichen Koordinierung durch den regionalen Flächennutzungsplan hinzu. Auf diese Weise stehen im Ballungsraum alle Instrumente zur Bewältigung des Stadt-Umland-Problems, das sich etwa für die kreisfreie Stadt Frankfurt in kaum geringerer Dimension stellt, zur Verfügung, ohne dass es der Kreisangehörigkeit der größeren Städte im Ballungsraum bedarf. Die Stadt Hanau ist gemeinsam mit den an Hanau angrenzenden Städten und Gemeinden des östlichen Main-Kinzig-Kreises Teil des Ballungsraumes. Sollten sich zur Bewältigung der Stadt-Umland-Problematik Kooperationsnotwendigkeiten ergeben, die über diese zum Ballungsraum gehörenden Städte und Gemeinden hinausgehen, so enthalten § 2 Abs. 2 und 3, § 7 Abs. 4 MetropolG die erforderlichen Instrumente für eine einzelfallbezogene Einbeziehung weiterer Städte, Gemeinden und auch Landkreise.

Berücksichtigt man schließlich unter dem Blickwinkel der gebotenen Konsistenz von Neu- oder Rückgliederungsentscheidungen (s.o. C.III.2.) die Situation der Stadt Hanau und des Main-Kinzig-Kreises vor dem Hintergrund der kommunalen Struktur im Land Hessen, so sprechen ebenfalls die besseren Argumente für eine Kreisfreiheit der Stadt Hanau. Von Bedeutung sind insoweit zunächst die historische Entwicklung der Stadt Hanau, die (heute nicht mehr tragenden) Gründe für ihre Einkreisung in den Main-Kinzig-Kreis aus dem Jahr 1974 sowie die Entwicklung der Stadt und insbesondere der Bevölkerungszahl der letzten Jahrzehnte (s.o. B., insbesondere B. III.). Wichtig ist auch, dass die Stadt Hanau mit derzeit knapp 100.000 Einwohnern die größte der sieben Sonderstatusstädte in Hessen ist und dass der Main-Kinzig-Kreis auch nach der Ausgliederung der Stadt Hanau aus dem Kreisgebiet mit über 300.000 Einwohnern weiterhin zu den größten Landkreisen in Hessen zählt.

D. Ergebnisse

1. Mit ihrer Initiative, zum 01.04.2021 die Kreisfreiheit anzustreben, knüpft die Stadt Hanau an einen historisch fundierten Status an, den sie seit 1886 innehatte.
2. Zu den maßgeblichen Motiven für die Zuordnung der Stadt Hanau zum Main-Kinzig-Kreis im Rahmen der Gebietsreform aus dem Jahr 1974 gehörte die Lösung des Stadt-Umland-Problems.
3. Mit der wirtschaftlichen, kulturellen und der Bevölkerungsentwicklung der Stadt Hanau seit der Gebietsreform, mit der Änderung ihres landesplanerischen Status und nicht zuletzt mit der Entwicklung des Ballungsraumes und seiner rechtlichen Rahmenbedingungen haben sich wesentliche Grundlagen geändert, die für die Frage der Kreisfreiheit von Bedeutung waren.
4. Über die zukünftige Kreisfreiheit der Stadt Hanau entscheidet der Hessische Landtag durch Gesetz. Dabei steht dem Landtag ein Gestaltungsspielraum zu. Dieser ist durch das verfassungsrechtlich im Grundgesetz (Art. 28 Abs. 2 GG) und in der Landesverfassung (Art. 137 HV) garantierte gemeindliche Selbstverwaltungsrecht begrenzt.
5. Die für die Frage der Kreisfreiheit/Kreisangehörigkeit einer Stadt in Hessen maßgeblichen verfassungsrechtlichen Maßstäbe können gewonnen werden aus dem Aufgabenverteilungsprinzip, das auch im Verhältnis zwischen Gemeinden und Kreisen gilt, aus den Anforderungen an kommunale Neugliederungen und zusätzlich aus der landesverfassungsrechtlichen Garantie, die die Gemeinden zu Trägern der gesamten örtlichen öffentlichen Verwaltung erklärt.
6. Die Gebietsreform aus dem Jahr 1974 entfaltet für die heute zu beantwortende Frage nach der Kreisfreiheit der Stadt Hanau keine Kontinuitätswirkung im Sinne eines Vertrauensschutzes der beteiligten kommunalen Akteure oder der betroffenen Bürgerinnen und Bürger.
7. Das aus der bundes- und landesverfassungsrechtlichen Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung folgende Aufgabenverteilungsprinzip hat nicht nur einen *aufgabenbezogenen* Vorrang der Gemeinden gegenüber den Kreisen zum Inhalt. Es kann auch „umschlagen“ in einen *organisationsbezogenen* Vorrang der Kreisunabhängigkeit, wenn nach den konkreten Umständen des Einzelfalls keine nennenswerten Aufgaben des Kreises bezogen auf eine ausreichend große und verwaltungsstarke kreisangehörige Stadt übrigbleiben. In Hessen gilt dieser Grundsatz für alle Aufgabentypen, weil sich nach Art. 137 HV der Vorrang der Gemeinden auf die gesamte örtliche öffentliche Verwaltung erstreckt.
8. Diese besonderen Voraussetzungen, unter denen das verfassungsrechtliche Aufgabenverteilungsprinzip zugunsten der Gemeinden umschlägt in einen organisationsbezogenen

Vorrang der Kreisunabhängigkeit, liegen im Fall der Stadt Hanau vor, weil sie über die erforderliche Größe und Verwaltungskraft verfügt und weil zur Bewältigung des Stadt-Umland-Problems Instrumente der Kooperation und der gemeinsamen gesamträumlichen Planung (Regionaler Flächennutzungsplan) im Ballungsraum nach dem Gesetz über die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main (MetropolG) zur Verfügung stehen.

9. Die historische Entwicklung sowie die aktuelle Situation der Stadt Hanau, die Position der Stadt und des Main-Kinzig-Kreises in der kommunalen Struktur des Landes Hessen vor und nach der Entscheidung für eine Kreisfreiheit sprechen unter dem Blickwinkel der gebotenen Konsistenz von Neu- oder Rückgliederungsentscheidungen ebenfalls für die Kreisfreiheit der Stadt Hanau.

Frankfurt am Main, den 11.10.2018



Prof. Dr. G. Hermes