



Universität Potsdam



C. Büchner | J. Franzke | M. Nierhaus (Hrsg.)

Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen

Zum Urteil des Landesverfassungsgerichts
Mecklenburg-Vorpommern

Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen

**Verfassungsrechtliche Anforderungen
an Kreisgebietsreformen**

Zum Urteil des Landesverfassungsgerichts
Mecklenburg-Vorpommern

Herausgegeben von
Christiane Büchner
Jochen Franzke
Michael Nierhaus

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Universitätsverlag Potsdam 2008

<http://info.ub.uni-potsdam.de/verlag.htm>

Universitätsverlag Potsdam, Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam

Tel.: +49 (0)331 977 4623 / Fax: 4625

e-mail: ubpub@uni-potsdam.de

Herausgeber der Schriftenreihe:

Prof. Dr. Michael Nierhaus, Geschäftsführender Direktor des

Kommunalwissenschaftlichen Instituts (KWI) der Universität Potsdam

Park Babelsberg 15, 14482 Potsdam

<http://www.uni-potsdam.de/u/kwi/>

Satz, Layout:

Mario Doerwald, Universität Potsdam

Das Manuskript ist urheberrechtlich geschützt.

Elektronisch veröffentlicht auf dem Publikationsserver der Universität Potsdam

URL <http://pub.ub.uni-potsdam.de/volltexte/2008/1576/>

URN [urn:nbn:de:kobv:517-opus-15765](http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus-15765)

[<http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus-15765>]

Zugleich gedruckt erschienen im Universitätsverlag Potsdam:

ISBN 978-3-940793-06-5

Inhalt

Vorwort	5
<i>Michael Nierhaus:</i> Einführung. Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen	7
<i>Jörg Bogumil und Falk Ebinger:</i> Machtgewinn der Kommunen?	13
<i>Hans Peter Bull:</i> Falscher Abwägungsprozess oder „falsches“ Ergebnis?	23
<i>Mathias Dombert:</i> Auf dem Weg zu bürgerschaftlich-demokratischer Mitwirkung – Parlamentarische Strukturen für den Kreistag?	33
<i>Hubert Meyer:</i> Was Neues aus dem Nordosten – Landesverfassungs- gericht stärkt kommunale Selbstverwaltung	49
<i>Manfred Rolfes:</i> Kreiskonstruktionen in Mecklenburg-Vorpommern	71
<i>Helmut Seitz:</i> Das Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg- Vorpommern im Lichte sozialwissenschaftlicher Evidenz	83

<i>Bernhard Stür:</i>	105
Kommunale Selbstverwaltung durch bürgerschaftliche Mitwirkung und Aufwertung der Kreisebene gestärkt	
<i>Werner Thieme:</i>	117
Landkreise oder Regionalkreise in Mecklenburg-Vorpommern	
<i>Jens Tessmann:</i>	121
Die Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern im Spiegel der Rechtsprechung	
Leitsätze des Urteils des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 26. Juli 2007	125
Autorenverzeichnis	127

Vorwort

Das Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern, in dem die geplante Kreisgebietsreform für verfassungswidrig erklärt wurde, hat Auswirkungen über dieses Bundesland hinaus. Es setzt den weiterhin anstehenden Kreisstrukturreformen auch in anderen Bundesländern bestimmte verfassungsrechtliche Grenzen.

Angesichts der Bedeutung dieses Urteils halten die Herausgeber es für sinnvoll, in der vorliegenden Publikation des Kommunalwissenschaftlichen Institutes der Universität Potsdam erste Stellungnahmen der Fachwissenschaften einzuholen. Profunde Kenner verschiedener Fachdisziplinen – aus Rechts-, Politik- und Verwaltungswissenschaft sowie Finanz- und Regionalwissenschaft – legen ihre Sicht zu dem Urteil dar. Diese Meinungsäußerungen spiegeln die vielschichtige und zugleich auch kontroverse Debatte zu den Wirkungen der verfassungsgerichtlichen Entscheidung wider.

Wir möchten Sie einladen, an dieser Debatte teilzunehmen.

Die Herausgeber bedanken sich recht herzlich bei den Autoren für deren Mitwirkung.

Die Herausgeber

Potsdam, Dezember 2007

C. Büchner / J. Franzke / M. Nierhaus

Michael Nierhaus

Einführung

Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen

Mit Urteil vom 26. Juli 2007 hat das Landesverfassungsgericht von Mecklenburg-Vorpommern¹ entschieden, dass die Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern wegen Verstoßes gegen das kommunale Selbstverwaltungsrecht (Art. 28 Abs. 2 GG i.V.m. Art. 3 Abs. 2 und Art. 72 LV MV) verfassungswidrig ist. Die aus zwölf Landkreisen und sechs kreisfreien Städte gebildeten fünf neuen Großkreise dürfen folglich nicht gebildet werden. Dieses Urteil hat nicht nur Auswirkungen auf die Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform im Lande Mecklenburg-Vorpommern, sondern auch in denjenigen Bundesländern, in denen noch Kreisgebietsreformen anstehen wie z.B. im Freistaat Sachsen und wahrscheinlich auch im Land Brandenburg.

I.

Zunächst hat das Verfassungsgericht des Landes Mecklenburg-Vorpommern durchaus anerkannt, dass in Folge finanzieller Engpässe und der weiterhin negativen demographischen Entwicklung der Bevölkerung eine Kreisgebietsreform in Verbindung mit einer Funktionalreform durchaus notwendig ist. Im Ansatz billigt das Gericht auch den Sachzwang, in zunehmendem Maße materiell staatliche Aufgaben auf die kommunale Ebene zu übertragen (sog. Rekommunalisierung staatlicher Aufgaben). Dabei ist staatliches Personal auf die Kommunen zu übertragen und eine entsprechende finanzielle Absicherung vorzunehmen, um die neuen Aufgaben auf der kommunalen Ebene auch effizient bewältigen zu können.

II.

Es ist in Rechtsprechung und Literatur allgemein anerkannt, dass die kommunale Selbstverwaltung nicht nur durch den Entzug, sondern auch durch die Übertragung von Aufgaben gefährdet werden kann.² Ein derartiger Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie kann sich insbesondere auch dann ergeben, wenn der Gesetzgeber materiell staatli-

¹ DVBl. 2007, 1102 ff.; siehe dazu *Mehde* NordÖR 2007, 331 ff.; *Schönfelder/Schönfelder* SächsVBl. 2007 S. 294 ff.; *H. Meyer*, DVBl. 2007, 78 ff.; *Henneke*, Der Landkreis 2007, 438 ff.; *dens./Ritgen* DVBl. 2007, 1253 (1264 ff.); siehe ferner *Stüer*, DVBl. 2007, 1267 ff.; *H. P. Bull*, DVBl. 2008, 1 ff.; *H. Meyer*, NVWZ 2008, 24 ff.

² *Nierhaus*, in: *Sachs*, Grundgesetzkommentar, 4. Aufl. 2007, Art. 28 Rdnr. 71; *Dreier*, in: *ders.*, GG, 2. Aufl. 2006, Art. 28 Rdnr. 120 m.w.Nachw.; BVerfG, Urteil v. 26. Dez. 2007 – 2 BvR 2483/04; 2 BvR 2434/04, Rdnr. 118-Hartz IV.

che Aufgaben den Kommunen als Selbstverwaltungsaufgaben zuweist. Das Problem verschärft sich, wenn der Staat seine ehemals eigenen Aufgaben in der Form von Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (sog. Weisungsaufgaben) den Kommunen überträgt und sie damit mit einem staatlichen Weisungsrecht belastet.

III.

Mit der Entscheidung aus dem Jahre 2007 betritt das Verfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern durchaus verfassungsrechtliches Neuland. Dabei knüpft es zunächst an die ständige Rechtsprechung des BVerfG und der übereinstimmenden Judikate der Landesverfassungsgerichte an, nach der eine Neugliederungsmaßnahme – sei es kommunaler, sei es kreiskommunaler Art – nur verfassungsgemäß ist, wenn sie durch legitime Gründe des öffentlichen Wohls gerechtfertigt ist, die ein höheres Gewicht besitzen als das kommunale Selbstverwaltungsrecht des Grundgesetzes (Art. 28 Abs. 2 GG) und der entsprechenden Bestimmungen der Landesverfassungen. Danach haben nicht nur Gemeinden das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln. Das Selbstverwaltungsrecht steht auch den Kreisen zu, allerdings mit einer Unterscheidung: Den Kreisen steht kein originärer, staatlich unabgeleiteter Aufgabenkreis zur Verfügung; sie sind darauf angewiesen, vom Gesetzgeber kreiskommunale Aufgaben neben den Weisungsaufgaben zugewiesen zu bekommen. Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht insoweit zutreffend entschieden, dass den Landkreisen ein ausreichendes Substrat an kreiskommunalen Aufgaben zugewiesen sein muss, das sie in eigener Verantwortung erfüllen können. M.a.W.: Die freiwilligen (und pflichtigen) kreiskommunalen Selbstverwaltungsaufgaben müssen im Vergleich zu den staatlichen und den Weisungsaufgaben von Gewicht sein. Das eine Neugliederungsmaßnahme legitimierende öffentliche Wohl bestimmt das Verfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern nicht, wie allgemein üblich, materiell, sondern prozedural. Der Gesetzgeber habe die überwiegenden Gründe des öffentlichen Wohls maßgeblich prozedural selbst zu bestimmen. Die Landesregierung habe bereits im Entwurfsstadium nach Maßgabe der vorher erfolgten Anhörung der Kommunen deren Interessen in eine umfassende Abwägung einfließen zu lassen. Wenn dies nicht geschehen sei, müsse der Gesetzgeber spätestens im Rahmen der Landtagsberatungen alle relevanten örtlichen, überörtlichen und staatlichen Belange in eine differenzierende Interessenabwägung einstellen. Diese Verfahrensweise ist mit dem prozeduralen Aspekt gemeint. Gegen diese zentrale Pflicht hat das Land Mecklenburg-Vorpommern dadurch verstoßen, dass es sich vorzeitig und ohne weitere Abwägung sonstiger Belange für fünf an den Planungsregionen orientier-

te Kreise unter Einkreisung der bisher sechs kreisfreien Städte entschieden hat. Eine derartige Vorabfestlegung eines Leitbildes, das diesen Namen letztlich nicht verdient, ist verfassungswidrig. Der Gesetzgeber muss grundsätzlich bereits auf der recht frühzeitigen Ebene der Festlegung der Neugliederungs*grundsätze* sämtliche Aspekte staatlicher Reforminteressen mit der kommunalen Selbstverwaltung abwägen.

IV.

Das Landesverfassungsgericht geht selbstverständlich davon aus, dass sowohl die Landesverwaltung als auch die kommunale Selbstverwaltung verfassungsrechtlich gleichberechtigte Träger öffentlicher Verwaltung sind. Dabei definiert das Gericht „gute“ Landesverwaltung primär mit dem Qualitätssiegel *rationeller Aufgabenerfüllung* nach Maßgabe der Gesetze. Demgegenüber wird „gute“ kommunale Selbstverwaltung in doppelter Weise definiert: Neben *rationeller Aufgabenerfüllung* ist von Verfassung wegen die bürgerschaftlich-demokratische Entscheidungsfindung ein weiteres Merkmal kommunaler Selbstverwaltung. Der letztere demokratisch-partizipative Aspekt ergibt sich verfassungsrechtlich letztlich aus Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG, wonach die Bevölkerung auch in den Gemeinden und Landkreisen eine direkt gewählte, demokratisch legitimierte Volksvertretung haben muss. Die Landesregierung hat ebenso wie der Gesetzgeber einseitig das Ziel der Schaffung und Erhaltung der Leistungsfähigkeit im Sinne rationeller Aufgabenerfüllung in den Vordergrund gestellt. Dies rügt das Verfassungsgericht zu Recht als unausgewogen und einseitig. Wird bei einer Kreisgebietsreform eine der beiden die kommunale Selbstverwaltung tragende Komponenten – die Leistungsfähigkeit im Sinne rationeller Aufgabenerfüllung einerseits und die bürgerschaftlich-demokratische Partizipation andererseits – als Regelungsziel in den Vordergrund gestellt, so ist eine verfassungsgerichtliche Kontrolle notwendig, ob auch der anderen Komponente hinreichend Beachtung geschenkt worden ist. Das Verfassungsgericht kommt zu dem eindeutigen und nachvollziehbaren Ergebnis, dass die letztere Komponente vernachlässigt worden ist.

V.

Beobachter des verfassungsgerichtlichen Verfahrens in Mecklenburg-Vorpommern hatten die Hoffnung geäußert, das Gericht würde eine Grundsatzentscheidung über die Frage treffen, was ein „Gemeindeverband“ im verfassungsrechtlichen Sinne ist. Diese an sich logisch vorrangige Frage hat das Gericht zwar angesprochen, letztlich aber (leider) offen gelassen. Diese Vorgehensweise ist allerdings verständlich, weil es bislang weder der Literatur noch der Rechtsprechung gelungen ist, ge-

nau, etwa am Maßstab der Einwohnerzahl oder der Flächengröße, zu bestimmen, was ein Gemeindeverband (noch) ist, der mindestens mit der altbekannten und bewährten Kreisstruktur vergleichbar ist.

VI.

Gleichwohl befasst sich das Gericht zunächst näher mit der verfassungsrechtlich noch tolerablen Flächenausdehnung von Landkreisen. Das Gericht hatte über fünf sog. Regionalkreise zu entscheiden, die eine Fläche zwischen ca. 3.200 km² und ca. 7.000 km² aufweisen. Dabei hat der geplante Landkreis West-Mecklenburg eine Flächenausdehnung, die das dreifache des gesamten Saarlandes ausmacht und eine Einwohnerzahl von ca. 500.000 aufweist. Eine solche Dimension stellt in Deutschland ein absolutes Novum dar, insbesondere wenn man zusätzlich in Rechnung stellt, dass ein Landkreis von einer solchen Größe die Ausdehnung von Regierungsbezirken etwa in Bayern und in Nordrhein-Westfalen erreicht. Diese Fakten belegen bereits für einen Nichtjuristen, dass es sich bei derartigen Regionalkreisen, die letztlich an Planungsregionen orientierte Regierungsbezirke darstellen, nicht um Landkreise oder Gemeindeverbände im verfassungsrechtlichen Sinne handeln kann. Zur Kreisfläche führt das Gericht sodann aus: Bei Kreisen als Gemeindeverbänden im verfassungsrechtlichen Sinne muss die Fläche so ausgestaltet sein, dass es ihren Bürgern typischerweise noch möglich ist, nachhaltig und zumutbar *ehrenamtliche Tätigkeit* im Kreistag und seinen Ausschüssen zu entfalten. Kraftvolle Selbstverwaltung sei darauf angewiesen, dass sich Vertreter aus möglichst vielen gesellschaftlichen Gruppen im Kreistag bzw. in den Ausschüssen zusammenfinden. Diese dezidierte Betonung des ehrenamtlichen Elements im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung ist außerordentlich begrüßenswert, denn nicht nur nach der Mecklenburg-Vorpommernschen Verfassung (Art. 3 Abs. 2) und der Bayerischen Verfassung (Art. 11 Abs. 4) dient die kommunale Selbstverwaltung „dem Aufbau der Demokratie von unten nach oben“.³ Mit diesen Ausführungen zu einem wirkungsvoll wahrnehmbaren Ehrenamt kehrt das Gericht zurück zu den Wurzeln der kommunalen Selbstverwaltung, wie sie der Reichsfreiherr vom und zum Stein entwickelt hat. Kommunale Selbstverwaltung dient danach der lebhaften Teilnahme der Bürger an der Entscheidung ihrer eigenen örtlichen und überörtlichen Selbstverwaltungsangelegenheiten. Das Verfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern konstatiert nach Befragung aller Kreistagspräsidenten, dass in den Kreistagen ganz überwiegend Bedienstete des öffentlichen Dienstes und Rühständler vertreten sind. Insbesondere mangelt es an einer Repräsenta-

³ BVerfGE 79, 127 (149).

tion von Freiberuflern und Selbständigen. Deshalb sei eine Spiegelbildlichkeit der Bevölkerung im Repräsentativorgan des Kreistages nicht mehr gewährleistet. Das Gericht weist zusätzlich zu Recht darauf hin, dass insbesondere Mandatsträger aus den entfernt bzw. peripher gelegenen Wahlkreisen nur unter unzumutbarem Aufwand ihrem ehrenamtlichen Kreistagsmandat nachkommen können und dass viele deswegen von einer Kandidatur zum Kreistag absehen. Das Gericht meldet ferner Zweifel daran an, ob Kreistagsmitglieder bei den größeren Landkreisen überhaupt noch die Fähigkeit haben, kreisintegrale Aufgaben sowie die klassischen Ergänzungs- und Ausgleichsaufgaben der Landkreise wahrzunehmen. Insbesondere bei den größeren Landkreisen erscheine die Überschaubarkeit des Kreisgebietes als ein verfassungsrechtliches Wesensmerkmal der Kreise nicht mehr gewährleistet. Das Gericht übersetzt dabei Überschaubarkeit mit der Fähigkeit, dass sich die Kreistagsmitglieder auch über solche Sachverhalte Kenntnis verschaffen können müssten, die in entfernteren Bereichen des Landkreises verortet sind.

VII.

Die das Urteil letztlich tragenden Gründe sind der Wahrung bzw. Verletzung des Verhältnismäßigkeitsprinzips gewidmet. Danach müssen alle staatlichen Maßnahmen, auch Neugliederungsmaßnahmen, geeignet und erforderlich sein, das im Gemeinwohlinteresse liegende Neugliederungsziel zu erreichen. Darüber hinaus muss die Maßnahme gemessen an dem Verfassungsprinzip der kommunalen Selbstverwaltung auch noch angemessen und für die betroffene Kommune zumutbar sein. Im Duktus der Entscheidung spielt das Erforderlichkeitsprinzip eine besondere Rolle. Danach hat der Gesetzgeber unter mehreren gleich geeigneten Mitteln (zur Erreichung einer kostengünstigen und effizienten Kommunalverwaltung) immer dasjenige zu wählen, dass das kommunale Selbstverwaltungsrecht am geringsten belastet. Der Gesetzgeber ist also prozedural gezwungen, nach schonenderen Varianten zu suchen, die dem kreiskommunalen Selbstverwaltungsrecht mehr Raum belassen. Gegen diese aus dem verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsprinzip folgende Verpflichtung hat der Mecklenburg-Vorpommernsche Gesetzgeber in massiver Weise verstoßen. Er hat von vornherein – einseitig anknüpfend an die Planungsregionen – das Prinzip der Einräumigkeit der Verwaltung angestrebt. Dabei sind Aspekte der Schaffung einer kostengünstigen und effizienten Kommunalverwaltung verfassungsrechtlich durchaus legitim. Wird aber ein solches Modell gewählt, dann ist es von Verfassungs wegen erforderlich, dass bei seiner Entwicklung und Würdigung im Gesetzgebungsverfahren auch und gerade die partizipatorisch-demokratische Komponente der kommunalen Selbstverwaltung im Blick behalten wird.

Und eben diesen Aspekt hat der Gesetzgeber vernachlässigt bzw. überhaupt nicht in seine Abwägung eingestellt. Deshalb musste das Kreisneugliederungsgesetz letztlich dem Verdikt der Verfassungswidrigkeit anheim fallen.

VIII.

Als Ausblick stellt sich nunmehr die entscheidende Frage, welche Lehren aus diesem Urteil für die geplanten Kreisgebietsreformen in den anderen Bundesländern, insbesondere für den Freistaat Sachsen und Brandenburg, zu ziehen sind. Anknüpfend an den Gesetzesentwurf im Freistaat Sachsen lässt sich zunächst folgendes feststellen: Der Gesetzgeber sollte nicht schematisch die Kreisfreiheit aller kreisfreien Städte aufheben. Wenn und soweit kreisfreie Städte finanziell und verwaltungsorganisatorisch in der Lage sind, ihre Funktionen als Oberzentrum zu erfüllen, sollte von einer Einkreisung Abstand genommen werden, wie z.B. im Hinblick auf Dresden und Leipzig im Gegensatz zu Plauen, Hoyerswerda und Görlitz in Sachsen. Auch diejenigen Landkreise sollten unter Bestandsschutz gestellt werden, die bislang ihre kreiskommunalen Selbstverwaltungs- sowie Ergänzungs- und Ausgleichsaufgaben in ausreichendem Maße erfüllt haben. Im Übrigen ist als „Mittelweg“ ein Modell zu wählen, in dem maximal zwei benachbarte Kreise zusammengelegt werden, die sozioökonomisch eine zusammengehörige Region darstellen. Im Übrigen hat der Gesetzgeber vor Durchführung einer kommunalen Neugliederung die Pflicht, im Rahmen einer vorgeschalteten Freiwilligkeitsphase den Landkreisen die Möglichkeit zu geben, etwa durch Kooperationsformen auf Zweckverbandsebene oder in anderer Weise ihre Finanz- und Aufgaben-defizite auszugleichen. Ökonomen und Politologen werden aus wirtschaftlichen Effizienzgründen sicherlich eher zu großräumigeren Lösungen neigen. Der Kommunalverfassungsrechtler muss allerdings immer im Blick behalten, dass z.B. auch die eben erwähnte Freiwilligkeitsphase und die Kooperationsmöglichkeiten unter Kommunen verfassungsrechtlich gefordert bzw. geschützt sind.⁴ Aus der verfassungsrechtlich gewährleisteten Eigenverantwortlichkeit bei der Aufgabenerfüllung folgt bekanntlich die sog. Organisationshoheit, in der wiederum die positive und negative Kooperationshoheit mitgeschützt sind. Verfassungsgerichte können derartige Aspekte nicht einfach beiseite schieben.

⁴ Siehe jetzt BVerfG, Urteil vom 20.12.2007 – 2 BvR 2433/04, 2 BvR 2434/04, Rdnr. 146 („Kooperationshoheit“) – Hartz IV

Jörg Bogumil und Falk Ebinger

Machtgewinn der Kommunen?

Zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern über die Kreisstrukturreform

Kommentar zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern über die Verfassungsbeschwerden gegen §§ 72, 77 des Gesetzes über die Funktional- und Kreisstrukturreform des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 26. Juli 2007

Am 26. Juli 2007 erklärte das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern das Gesetz über die Funktional- und Kreisstrukturreform des Landes Mecklenburg-Vorpommern als verfassungswidrig. Es steht den Autoren dieses Beitrags nicht zu, eine rechtswissenschaftliche Abhandlung über die vom Gericht getroffenen Abwägungen vorzunehmen (vgl. hierzu erhellend Bull 2007; Mehde 2007). Vielmehr soll die Entscheidung in den Kontext aktueller Verwaltungsstrukturreformen eingeordnet und eine Diskussion über ihre Auswirkungen auf Modernisierungsstrategien und zukünftige Reformaussichten geführt werden.

Das Urteil und seine Begründung

Das Urteil wird zuvorderst mit einem aus Sicht des Gerichts evidenten Abwägungsfehler – oder konkreter eines Ermessensdefizits¹ – der Landesregierung im Gesetzgebungsprozess begründet. Die Regierung habe die Entscheidung über die neue Kreisstruktur frühzeitig mit dem Zerschneiden der vorhandenen Planungsregionen verknüpft und auf die Entwicklung eines Leitbilds für zukünftige Kreise verzichtet.² Der Gesetzgeber habe die Kreisstruktur lediglich an eine wirtschaftliche sinnvolle Gliederung staatlicher Aufgaben angepasst. Nach dem Grundverständnis des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfGE 79, 127, 153) sei bei der gesetzlichen Aufgabenteilung zwischen Staat und Kommunen stets das Spannungsverhältnis zwischen Verwaltungseffizienz und Bürgernähe zu berücksichtigen. Aufgrund der durch das Gericht als erwiesen erachteten negativen Auswirkungen der Großkreise auf die kommunale Selbstver-

¹ Diese von Mehde (2007: 333) hergeleitete verwaltungsrechtliche Terminologie soll hier übernommen werden.

² Für eine kursorische Übersicht über den Prozess der Territorialreform vgl. LVerfG Mecklenburg-Vorpommern 2007: 10-17; für eine Kurzbetrachtung des Modernisierungsprogramms vgl. Bauer et al. 2007: 174-176; für ein umfassendes Gutachten zur Verwaltungsmodernisierung in Mecklenburg-Vorpommern s. Hennecke 2004).

waltung und insbesondere die ehrenamtlichen Beteiligungsmöglichkeiten folge aus der frühen Festlegung ein Ermessensdefizit, da lediglich ökonomische Kriterien, nicht aber die Sicherstellung demokratischer Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger in den Abwägungsprozess eingeflossen seien.

Das konkrete Versäumnis lag also darin, dass „der Gesetzgeber von dem Entscheidungsmuster abgewichen [ist], nach dem gemeinhin umfassende Kreisgebietsreformen konzipiert und durchgeführt werden“ (LVerfG Mecklenburg-Vorpommern 2007: 44). Die übliche Vorgehensweise besteht nach Ansicht des Gerichts aus einem „schrittweisen Programm“, in dem sukzessive allgemeine Ziele formuliert sowie Leitbilder und Leitlinien festgelegt werden. Erst anschließend und auf den vorherigen Schritten aufbauend fände dann üblicherweise nach konkreter Abwägung eine Umsetzung der Ziele – einschließlich der Festlegung des Zuschnitts der Kreise – statt. Dabei müsse das Verfahren auch für alternative Modelle offen sein. Dieses Schema bilde, wie durch andere Landesverfassungsgerichtsurteile belegt wird, dann die Grundlage für die Prüfung durch Verfassungsgerichte der Länder (LVerfG Mecklenburg-Vorpommern 2007: 44 f.). Die Nichtbeachtung dieses Schemas im mecklenburg-vorpommerschen Reformprozess bildet dementsprechend die Grundlage des Urteils:

„Die §§ 72 bis 77 FKrG M-V sind verfassungswidrig, weil im Verwaltungsmodernisierungsgesetz wesentlichen Belangen der durch Art. 72 Abs. 1 Satz 2 LV gewährleisteten Selbstverwaltung der Kreise nicht mit dem ihnen zukommenden Gewicht Rechnung getragen worden ist. [...] Dem in dieser Lage geltenden verfassungsrechtlichen Gebot, weniger einschneidende Alternativen der Neugliederung wertend in das Gesetzgebungsverfahren einzuführen, ist der Gesetzgeber nicht hinreichend nachgekommen“ (LVerfG Mecklenburg-Vorpommern 2007: 42).

Das Gericht stützt seinen Urteilsspruch folglich auf den frühen Ausschluss von Alternativen und die aus Sicht der Richter daraus resultierende ungenügende Abwägung der Vor- und Nachteile der Reform mit Blick auf die kommunale Selbstverwaltung. Wichtig ist hervorzuheben, dass das Gericht weder die grundsätzliche Kompetenz des Gesetzgebers zu Territorial- und Funktionalreformen, noch die von der Landesregierung angeführten wirtschaftlichen Beweggründe für eine Reform in Zweifel zieht. Auch gab das Gericht explizit kein Votum in der fundamentalen Frage ab,

welche maximale Fläche, Einwohnerzahl oder Durchquerungszeit ein Landkreis aufweisen dürfe, um noch als solcher zu gelten.³

Konsequenzen für Reformprozesse in den Ländern

Die unmittelbaren Konsequenzen des Urteils für die Entwicklung von Territorialreformen durch Landesregierungen lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

Erstens muss, um zukünftig dem Vorwurf eines fehlerhaften Verfahrens zu entgehen, mehr Sorgfalt auf die Einhaltung der verfassungsrichterlich für relevant erachteten Verfahrensschritte gelegt werden. Dazu gehört primär die Durchführung eines noch deutlicher als gestuft *wahrnehmbaren* Reformverfahrens. Dieses muss eine an den Reformzielen und den sich daraus ableitenden Leitbildern orientierte *Diskussion* von alternativen Territorialreformmodellen beinhalten. Bei der folgenden Abwägung zwischen verschiedenen Modellen muss die Berücksichtigung des besonderen Gewichts der kommunalen Selbstverwaltung auf Gemeinde- und Kreisebene nachvollziehbar sein. Zweitens sollte die getroffene Entscheidung, d.h. das materielle Ergebnis der Abwägung so begründet sein, dass es auch einer inhaltlichen verfassungsrechtlichen Überprüfung standhält, die den Verfassungsgerichten vorbehalten ist (vgl. BVerfGE 86, 90: 110 ff.; LVerfGE Mecklenburg-Vorpommern 2007: 37).

Diese auf den ersten Blick als lediglich formale Hürden anmutenden Anforderungen entpuppen sich bei näherer Betrachtung aufgrund der fehlenden konkreten Kriterien als eine beträchtliche Erschwernis für den Gesetzgeber (vgl. Mehde 2007: 333). Der verschärfte Rechtfertigungsdruck kann politikwissenschaftlich als (weitere) Verschiebung der Machtverhältnisse zwischen Kommunen und Ländern interpretiert werden.

So ist der bei flüchtiger Betrachtung möglicherweise entstehende Eindruck falsch, dass die Landesregierung in Mecklenburg-Vorpommern einen rein politischen Reformentwurf „aus dem Hut gezaubert“ und ohne offene Diskussion in einem Gesetzentwurf gegossen hätte. Zwar wurde tatsächlich schon zu Beginn des aktuellen Reformprozesses ein Eckpunktetapier im Kabinett beschlossen, allerdings geschah dies schon im Januar 2003. Danach gingen mehrere Jahre, umfangreiche Anhörungen, externe Gutachten und zahlreiche Sitzungen des 2002 eingesetzten Sonderausschusses „Verwaltungsmodernisierung und Funktionalreform“ ins Land. Im Rahmen der 27. Sitzung dieses Sonderausschusses wurden – wie auch das LVerfG in seinem Urteil vermerkt – am 20.05.2005 alterna-

³ Vgl. zu dieser Debatte Bull (2007: 68 ff.) und mit Fokus auf den Fall Mecklenburg-Vorpommern und konträrer Argumentation Dombert (2005: 530).

tive Modelle einer Kreisgebietsreform vorgestellt und bewertet. Dabei betonte der Minister für Arbeit, Bau und Landesentwicklung ausdrücklich: „Die Entscheidung könne allerdings nicht nur raumordnerisch und regionalpolitisch getroffen werden, sondern sie müsse auch kommunalpolitischen und finanzpolitischen Belangen sowie der kommunalen Selbstverwaltung Rechnung tragen“ (vgl. LVerfG Mecklenburg-Vorpommern 2007: 16). Die auf dieser Basis von der Landesregierung getroffene Abwägung scheint an sich den vom Bundesverfassungsgericht gestellten Anforderungen an Territorialreformen zu genügen (vgl. BVerfGE 86, 90; Bull 2007: 59ff.). Verkürzt dargestellt wurde von der Landesregierung schlüssig dargelegt, dass selbst der höchste Bestandsschutz für die Kreise seinen Wert verliert, wenn aus finanziellen Gründen die kommunale Handlungsfähigkeit und der Bestand des Landes an sich in Gefahr gerät. Abhilfe durch nennenswerte Einsparungen sei nur im Rahmen von Regionalkreisen möglich, da allein diese Lösung entsprechende Skalen- und Verbunderträge erzielen könne.

Des Weiteren widerspricht die von den Verfassungsrichtern eingeforderte stufenweise Reformentwicklung einschließlich der Definition von Leitbildern und der Abwägung von Alternativmodellen jeglichen Erkenntnissen über Motivation, inhaltliche Bestimmungsfaktoren und Umsetzung politischer Prozesse.⁴ Eine mehr als theatralische Durchsetzung des angemahnten Verfahrens würde bestenfalls zu einer Rückkehr auf den ausgetretenen Reformpfad konsensorientierter inkrementalistischer Lösungen führen. Dessen Begrenzungen und Defizite hatte man gerade erst überwunden geglaubt. Noch wahrscheinlicher ist jedoch, dass jegliche Veränderungsversuche schon im Keim durch den Druck der vielfältigen Partialinteressen erstickt würden.

Ein Vergleich mit aktuellen Reformkampagnen in anderen Ländern verdeutlicht hinsichtlich der Länge des Verfahrens, der Beteiligungsmöglichkeiten der kommunalen Ebene und Dritter und schließlich der Präsentation und Abwägung von Alternativen mit Verwaltungsreformprozessen, dass der Gesetzgeber in Mecklenburg-Vorpommern bezüglich des Verfahrens – und dies ist der hier relevante Maßstab – eine sehr viel behutsamere Konzeptentwicklung betrieb als seine Pendanten bspw. in Niedersachsen oder Baden-Württemberg (vgl. Bogumil/Ebinger 2005; Bogumil/Kottmann 2006; Bogumil 2007; Bogumil/Ebinger 2008). Dort wurden – wie ein berechtigter Einwand lauten könnte – zwar keine Territorialreformen durchgeführt. Stets standen die Kommunen bei den dortigen einschneidenden Struktur- und Funktionalreformen jedoch mit im Zentrum

⁴ Wie Bull (2007: 87 ff.) ausführt, sind die vom LVerfG Mecklenburg-Vorpommern definierten Verfahrensanforderungen vor dem Hintergrund einschlägiger Entscheidungen des Bundesverfassungsgericht auch verfassungsrechtlich in Zweifel zu ziehen.

der Veränderungen, ohne dass die möglichen Auswirkungen auf die kommunale Selbstverwaltung⁵ je ernsthaft thematisiert worden wären. Betrachtet man nämlich konkret das Zustandekommen der westdeutschen Verwaltungsreformen, so wird offensichtlich, dass dort Eckpunktebeschlüsse einschließlich der Strukturveränderungen und Aufgabenanlagerungen fast durchgängig koalitionsintern oder in Ad-hoc-Gremien getroffen wurden. Die Mühe, vor diesen Entscheidungen alternative Lösungen zu entwickeln, unvoreingenommen nebeneinander zu stellen und öffentlich zu diskutieren, machte man sich in keinem uns bekannten Fall. Dies wäre angesichts Parteienkonkurrenz und dem Eingriff in Besitzstände in der „realen Welt“ auch gar nicht möglich.⁶ Die Beteiligungsmöglichkeiten für Opposition und Öffentlichkeit waren dort sowohl in dieser Phase als auch in der Implementation aufgrund der extremen zeitlichen Raffung des Gesetzgebungsprozesses weit geringer als jene in Mecklenburg-Vorpommern.

Vielleicht hätte angesichts der mittlerweile regelmäßig zu beobachtenden „Wild-West-Methoden“ bei diesen Reformen und den damit verbundenen Risiken für die kommunale Selbstverwaltung ein Antrag auf abstrakte Normenkontrolle das Ergebnis des Reformprozesses stärker verändern können, als die engagierteste parlamentarische Opposition. Nur: In diesen Fällen wurde von keinem der beteiligten Akteure eine Verfassungsklage angestrengt. Die Opposition in den Vorreiterländern der Verwaltungsreformen konnte die in Mecklenburg-Vorpommern ausschlaggebende, ausschließlich auf das Verfahren abstellende Betrachtungsweise nicht antizipieren. Und wichtiger: Die politische Führung der kommunalen Ebene war dort bereits früh von den Landesregierungen in die Konzeptentwicklung eingebunden, war sogar elementarer und treibender Teil dieser Pläne. Der Inhalt der Reformblaupausen – insbesondere das Ausmaß des Kompetenzzuwachses und das Ausbleiben von Territorialre-

⁵ Wie das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern zu Recht anmerkt, bedeutet nicht jeder Aufgabenzuwachs eine Stärkung der Position der Kommunen (vgl. LVerfG Mecklenburg-Vorpommern 2007: 35). Die ehemals staatlichen Kompetenzen werden meist als *Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung* oder in den *übertragenen Wirkungskreis* der Kreise überführt. So verringert sich – trotz der Vollkommunalisierung einiger Aufgaben – auch in Mecklenburg-Vorpommern der Anteil der im *eigenen Wirkungskreis* wahrgenommenen Aufgaben im Verhältnis zu den Gesamtaufgaben (LVerfG Mecklenburg-Vorpommern 2007: 49 f.). Wie aktuelle empirische Beispiele zeigen, können unangemessene Aufgabenübertragungen und damit einhergehende Sparvorgaben die kommunale Ebene in ihrer Selbstverwaltungskraft auch ganz konkret schwächen (vgl. Ebinger/Bogumil 2008). Die zur Behebung dieses Problems von der kommunalen Ebene regelmäßig geforderte wesentliche Ausweitung ihrer Einflussmöglichkeiten auf die Ausführung von Landesaufgaben, bspw. durch eine Vollkommunalisierung, ist in vielen Fällen sowohl funktional als auch verfassungsrechtlich (vgl. Bull 2007: 118) bedenklich.

⁶ Eine solche Vorgehensweise hätte der Gesamtstrategie dieser Reformen fundamental widersprochen und ihre Erfolgsfaktoren aufgehoben (vgl. Bogumil/Ebinger 2008).

formen – kann vielleicht sogar gerade aus dieser frühen Einbindung der Kommunen erklärt werden.

Das Urteil in Mecklenburg-Vorpommern ist die vorläufige Antwort auf den Versuch, eine alternative Reformstrategie ohne umfassende Einbindung der Kommunen zu verfolgen. Diese Strategie ist (diesmal aufgrund "handwerklicher Fehler") bis auf weiteres gescheitert. Die Kommunen haben einen Sieg davon getragen. Obwohl sich das Urteil auf formale Argumente stützt, erscheint die Botschaft eindeutig: Reformen „gegen“ die Kommunen sind politisch unklug und extrem risikobehaftet. Gut vernetzt, organisiert und geschützt vom verfassungsrechtlich verbürgten Anspruch auf weitest mögliche Selbstverwaltungsrechte entsprechend des Subsidiaritätsgrundsatzes haben die Kommunen ihre Machtposition merklich ausgebaut. Dieser sich in der Reformentwicklung der Länder abzeichnende Trend soll im Folgenden kurz dargestellt werden.

Einordnung des Urteils in den aktuellen Modernisierungskontext

Die Entscheidung des Landesverfassungsgerichts stellt die Fortsetzung einer kontinuierlichen Entwicklung im Verhältnis zwischen Ländern und Kommunen dar. Die Gemeinden, Städte und Kreise waren durch Rekrutierungsfunktion, damit verbundene Meinungsbildung innerhalb der Landesparteien und ihrer Bürgernähe schon immer ein bedeutender Faktor in der Landespolitik. Im Zuge der aktuellen Reformentwicklung wurden sie von den amtierenden Landesregierungen jedoch in einen neuen Stand gehoben. Neuerdings sind sie Koalitionäre der Regierungen, die signifikante Einsparungen und Struktur-, Funktional- und teilweise sogar Territorialreformen wenn nicht anstoßen, so doch zumindest durch ihr Einverständnis und ihre Mitarbeit ermöglichen.

Die Kommunen haben sich hinsichtlich ihrer Funktionen längst von ihrer historischen Rolle als Residualebene⁷ gelöst. Breite des Aufgabenspektrums und Professionalität stehen in kaum etwas den höheren Verwaltungsebenen nach. Seit Jahrzehnten nehmen die Städten und Gemeinden eine Spitzenposition ein, wenn es darum geht, Modernisierungsprozesse in der Verwaltung anzustoßen. Politisch sind die Landkreise und kreisfreien Städte jedoch staatsrechtlich noch immer ein unselbständiger Teil der Länder und unterliegen deren Aufsichts- und Weisungsrecht (vgl. Bogumil/Jann 2005: 81). Besonders deutlich wurde dies im Zuge der großen Gebietsreformen der siebziger Jahre. Gegen die politisch von den Landesregierungen forcierten, massiven Veränderungen der Kreiszuschnitte gab es wenig Handhabe – außer indirekter politischer Einfluss-

⁷ Im Verhältnis zu staatlicher Regulierung und Aufgabenwahrnehmung.

nahme individueller Kreise durch persönliche Kontakte und Machtpotentiale.

Bei den gegenwärtigen Verwaltungsreformen in den Ländern wie auch bei anderen bundespolitischen Entscheidungen⁸ sieht die Situation sehr viel anders aus. Die Reformen sind maßgeblich geprägt von einer Neujustierung des Verhältnisses zwischen Landes- und Kommunalverwaltungen. Dabei geht der Impuls zur Emanzipierung von den Regierungen aus, die ihre Kommunen als aktiven Partner im politischen Machtspiel entdeckt haben. Insbesondere konservative Regierungen mit traditionell starkem Rückhalt und Rekrutierungsbasis in der Fläche beziehen die kommunale Ebene in ihre Politikentwicklung ein, um neuen Spielraum gegen die Opposition und vor allem die Landesverwaltung selbst zu gewinnen. Aus dieser Akteurskonstellationen und der finanziellen Lage in den Ländern wuchs den Kommunen eine Schlüsselposition in den Reformprozessen zu, welche sie je nach Geschick der Lobbyvertreter und Wagemut der Kommunen in substantielle Gewinne – hauptsächlich in Form von zunehmenden Vollzugszuständigkeiten ihrer Landräte und Bürgermeister – umzusetzen wissen. Das Greifswalder Urteil stellt ein weiteres Mosaiksteinchen in diesem Machtzuwachs der Kommunen dar.

Aus der gemeinsamen konzeptionellen Arbeit von engster politischer Spitze der Regierungsparteien und vertrauten Vertretern der kommunalen Ebene entstehen jene umfassenden Reformpläne, welche die Strukturen, Zuständigkeiten und Machtpotentiale in den Ländern durch „große Würfe“ neu ordnen. Für die Landesregierungen sind diese Handlungsoptionen extrem wertvoll, da damit erstens die Aussicht auf zwar begrenzte, aber doch reale und dann nicht mehr im eigenen Apparat zu erbringende Einsparungen besteht. Zweitens können im Zuge von großen Strukturreformen weitgehend unverdächtig unliebsame Verwaltungsebenen und Einheiten entmachtet werden. Und drittens befriedigt dieser Schritt auch noch den Profilierungsbedarf von Landesregierungen, da mit erfolgreich durchgesetzten Binnenmodernisierungen bei minimaler Belastung der Wähler hervorragend Handlungs- und Reformfähigkeit demonstriert werden kann.

Im Gegenzug, sozusagen als Entlohnung, wird die „befreundete“ untere Ebene durch teils umfängliche Aufgabenübertragungen aufgewertet.⁹ Das mit dieser Kooperation verbundene Angebot einer neuen Rolle wird insbesondere von den Landkreistagen gerne aufgegriffen, drohte ihrem

⁸ So konnten die Kommunen bspw. bei der Pflegeversicherung und der Sozialhilfe ihre Interessen stärken und Belastungen abwälzen.

⁹ Vgl. zusammenfassend Bogumil/Ebinger (2008) und beispielhaft mit Fokus auf die Auswirkungen für die Umweltverwaltung Bauer et al. (2007). Weiterhin als Einzelbetrachtungen Bogumil/Ebinger (2005) für den Reformprozess in Baden-Württemberg und Bogumil/Kottmann (2006) für Niedersachsen.

Klientel doch unter dem Status Quo mittelfristig eine Marginalisierung zwischen immer leistungsfähigeren Städten und Gemeinden und einer stark ausdifferenzierten und professionellen Landesverwaltung. Ob diese Reformmotive und -strategien immer zu fachlich angemessenen Lösungen führen, muss zumindest für bestimmte Gebietskörperschaften und Verwaltungsbereiche stark bezweifelt werden.

Fazit

Selbstverständlich strebten kluge Landesregierungen schon immer einvernehmliche Lösungen mit dem Kollektiv der Gemeinden, Städte und Kreise oder zumindest mit deren Lobbyvertretern an. Einen konsequenten Konfrontationskurs würde keine Regierung überleben. Die neuen Reformen mit dem intensiv gelebten Pakt zwischen Landesregierungen und Kommunen stellt dennoch eine neue Qualität der Kooperation und eine paradoxe Veränderung des Machthorizonts für beide Seiten dar. Einerseits eröffnen sich neue Handlungsoptionen. Andererseits wird eine Kooperation für beide Partner eben erst durch das Tauschgeschäft *Kompetenzübernahme gegen günstigere Erledigung* attraktiv. Ein Gelingen setzt also ein Einverständnis beider Seiten voraus. Die kommunalen Koalitionäre sind für die Landesregierungen unentbehrlich im Machtkampf gegen Landesverwaltung und Opposition, die Kommunen wiederum sind auf die gesetzliche Aufgabenzuweisung durch die Regierung angewiesen. Diese Verschränkung begrenzt den Verhandlungsspielraum beider Partner und schloss so in den alten Bundesländern Territorialreformen aufgrund des zu hohen Preises für die Kommunen bisher aus.¹⁰ Der starke wirtschaftliche Druck, der auf den neuen Bundesländern lastet, lässt Gebietsreformen – wie die Beispiele Sachsen und Sachsen-Anhalt beweisen – dort auch für die kommunale Ebene unumgänglich und somit als weiteres Tauschgut im Reformprozess erscheinen.

In Mecklenburg-Vorpommern kam eine solche Koalition aufgrund parteipolitischer und ideologischer Gräben nicht zustande. Mit dem Urteil wurde die Landesregierung indirekt dafür bestraft, dennoch einen Reformprozess gewagt zu haben. Die Hürde, Reformen gegen die Kommunen durchzusetzen, scheint wieder etwas höher geworden zu sein, die Unsicherheit der Regierungen beim Entwurf von Reformkonzepten ist auf jeden Fall gestiegen (vgl. Mehde 2007: 336). Insofern kann indirekt von einer Verbesserung der Verhandlungsposition der kommunalen Seite ausgegangen werden. Dabei kann das Urteil des Landesverfassungsge-

¹⁰ Allerdings verstärken sich zurzeit in Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz die konzeptionellen Pläne für eine Kreisgebiets- oder sogar Gemeindegebietsreform. Es wird abzuwarten sein, inwieweit diese auch umgesetzt werden.

richts jedoch nicht als Testfall dafür gelten, ob Reformprojekte von Regierungen auch gegen eine Mehrheit von kommunalen Akteuren erzwungen werden können. Zwar betont das Gericht in starkem Maße die Verschlechterung der Beteiligungsmöglichkeiten aufgrund der stark zunehmenden Ausdehnung der Kreise. Die Unvereinbarkeit der entsprechenden Paragraphen mit der Landesverfassung wird jedoch aus der mangelhaften Abwägung, nicht materiell aus den Dimensionen der Kreise selbst abgeleitet. Somit bleibt bis auf weiteres unklar, bis zu welcher Grenzgröße eine prozessual nicht zu beanstandende Territorialreform einer materiellen Prüfung durch ein Verfassungsgericht hinsichtlich der Wahrung verfassungsgemäßer kommunaler Selbstverwaltung und bürgerlichen Engagements standhalten würde. Im Zweifelsfall vermutlich genau bis zu jenem Punkt, an welchem eine Koalition zwischen Kommunen und Land an unvereinbaren Vorstellungen scheitert.

Literatur

- Bauer, Michael W./Bogumil, Jörg/Knill, Christoph/Ebinger, Falk/Krapf, Sandra/Reißig, Kristin 2007: Modernisierung der Umweltverwaltung. Reformstrategien und Effekte in den Bundesländern, (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 30). Berlin.
- Bogumil, Jörg 2007: Verwaltungspolitik im Bundesländervergleich – Große Entwürfe statt inkrementalistische Reformen?, in: Bandelow, Nils C./Bleek, Wilhelm (Hg.): Einzelinteressen und kollektives Handeln in modernen Demokratien. Festschrift für Ulrich Widmaier. Wiesbaden: VS, 111-123.
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk 2005: Die Große Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg. Erste Umsetzungsanalyse und Überlegungen zur Übertragbarkeit der Ergebnisse auf NRW. Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative, Band 9. Ibbenbüren.
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk 2008: Verwaltungspolitik in den Bundesländern: Vom Stiefkind zum Darling der Politik. In: Achim Hildebrandt und Frieder Wolf (Hrsg.), Die Politik der Bundesländer. Politikfelder und Institutionenpolitik. Wiesbaden: VS (im Erscheinen).
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner 2005: Einführung in die Verwaltungswissenschaft. Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, Wiesbaden.
- Bogumil, Jörg/Kottmann, Steffen 2006: Verwaltungsstrukturreform in Niedersachsen. Die Abschaffung der Bezirksregierungen. Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative, Band 11. Ibbenbüren.
- Bull, Hans Peter 2007: Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen einer Funktional-, Struktur- und möglichen Kreisgebietsreform in Schleswig-Holstein. Gutachten im Auftrag der Staatskanzlei Schleswig-Holstein.
- Dombert, Matthias 2005: Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern: juristisches Neuland oder verfassungsrechtlicher Irrweg? Der Landkreis 8-9/2005, 526-531.
- Dreier, Horst 2006: Kommentierung von Art. 28 GG, in: Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. II, 2. Auflage (Art. 20–82), Tübingen: Mohr-Siebeck, 584–694.

- Ebinger/Bogumil 2008: Grenzen der Subsidiarität – Verwaltungsstrukturreformen und Kommunalisierungen. In: Angelika Vetter/Hubert Heinelt (Hrsg.), Lokale Politikforschung heute. Reihe „Stadtforschung aktuell“, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hennecke, Hans Jörg (Hg.) 2004: Staats- und Verwaltungsmodernisierung in Mecklenburg-Vorpommern. Anregungen, Standpunkte und Perspektiven zur Reformdebatte. Rostocker Informationen zu Politik und Verwaltung, Heft 21.
- Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern 2007: Urteil, Az.: LVerfG 9/06, LVerfG 10/06, LVerfG 11/06, LVerfG 12/06, LVerfG 13/06, LVerfG 14/06, LVerfG 15/06, LVerfG 16/06, LVerfG 17/06. Verkündet am: 26. Juli 2007.
- Mehde, Veith 2007: Das Ende der Regionalkreise? – zur Entscheidung des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern. NordÖR 9/2007, 331-337.

Hans Peter Bull

Falscher Abwägungsprozess oder „falsches“ Ergebnis?

Was der Gesetzgeber „im Blick haben“ soll -

Ein Lehrstück über den Unterschied zwischen Urteilkern und Begründung

Kurzkommentar zu LVerfG M-V, U. v. 26. Juli 2007¹

1. Der Kern des Urteils

Das Urteil erweckt den Eindruck, als habe das Gericht versucht, den Entscheidungsprozess des Gesetzgebers nachzuvollziehen, und es gibt ihm sogar in einigen Punkten Recht, die von den Beschwerdeführern kritisch angesprochen worden waren. Aber die Feststellung, dass das Verwaltungsmodernisierungsgesetz verfassungswidrig sei, beruht im Kern auf der Einschätzung, dass die durch dieses Gesetz gebildeten Kreise zu groß seien – ohne dass zuvor gesagt worden wäre, wie groß Kreise denn sein dürfen.

Ausdrücklich schreibt das Gericht, es sei „noch nicht gelungen, überzeugungskräftig zu entwickeln, wo von Verfassungen wegen eine äußerste Grenze für die Fläche von Kreisen liegt und wie weit die Grenze bei Einbeziehung weiterer Faktoren – etwas Verkehrsinfrastruktur und Bevölkerungsdichte – variabel wäre“ (D. III. der Urteilsgründe, S. 42 des Urdrucks). Diese Frage könne zwar „als logisch vorrangig angesehen werden“, aber das LVerfG habe „sich entschieden, diese kaum generell zu beantwortende Frage“ „dahinstehen zu lassen, da die Kreisgebietsreform jedenfalls aus anderen Gründen verfassungswidrig“ sei.

In Wahrheit ist es aber genau dieser Grund – dass die neuen Kreise zu groß gebildet worden seien –, der in den folgenden Ausführungen dargelegt wird, wenn auch eingebettet in Aussagen zum Verfahren des Gesetzgebers. Das LVerfG vermeidet zwar den zum Scheitern verurteilten Versuch, aus der Verfassung eine zahlenmäßige Begrenzung der Kreisfläche oder –bevölkerung herauszulesen, aber es leitet das Verdikt „zu groß“ aus der Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung ab. Es zeichnet ein Bild „kraftvoller Selbstverwaltung“, wie es nach seiner Ansicht von der Verfassung gewollt ist (vgl. insbes. C. IV. 6. a), S. 53,

¹ Der Autor war in den Verfahren über die Verfassungsbeschwerden der Landkreise und den Normenkontrollantrag der CDU-Fraktion Prozessbevollmächtigter des Landtags Mecklenburg-Vorpommern.

und Leitsatz 8), und folgert, dass eine „Gefährdung“ dieser Form von Selbstverwaltung verfassungswidrig sei. Das Ideal ist an anderer Stelle so formuliert:

„Kreise müssen so gestaltet sein, dass es ihren Bürgern typisch möglich ist, nachhaltig und zumutbar ehrenamtliche Tätigkeit im Kreistag und seinen Ausschüssen zu entfalten“ (C. IV. 5., S. 50, ebenfalls in Leitsatz 8 enthalten).

Die entsprechenden Ausführungen sind in eine Auseinandersetzung mit dem *Entscheidungsprozess* des Gesetzgebers eingebettet. Als Quintessenz des zentralen Abschnitts IV. der Entscheidungsgründe heißt es, die Vorschriften über die Kreisgebietsreform seien verfassungswidrig, weil „wesentlichen Belangen der durch Art. 72 Abs. 1 Satz 2 LV gewährleisteten Selbstverwaltung der Kreise nicht mit dem ihnen zukommenden Gewicht Rechnung getragen worden“ sei (S. 42). Das klingt so, als werde ein Ermessensfehler (Ermessensdefizit) festgestellt. Es folgen denn auch vorsichtige Monita wie dass der Gesetzgeber die „partizipatorisch-demokratischen Komponenten der kommunalen Selbstverwaltung“ nicht hinreichend „im Blick behalten“ habe (C. IV., S. 43), dass er „neue Wege gegangen“ und „von dem Entscheidungsmuster abgewichen“ sei, „nach dem gemeinhin umfassende Kreisgebietsreformen konzipiert und durchgeführt werden“ (C. IV. 2., S. 44). Dieses Vorgehen sei zwar „als solches nicht von vornherein von Verfassungen wegen ausgeschlossen“, der Gesetzgeber habe aber in diesem Fall „bereits bei seinen Festlegungen auf der Ebene der Grundsätze sämtliche Aspekte der kommunalen Selbstverwaltung und damit insbesondere auch ihre partizipatorisch-demokratischen Komponenten im Blick zu haben, sie in ihrem Eigenwert einzustellen und abzuwägen“ (ebd. S. 45).

Diese kompliziert scheinenden und in ihrem Sinn zunächst kaum greifbaren Ausführungen enthalten letztlich nichts anderes als die Umschreibung der Aussage: Die Kreise sind zu groß, um die Form von Selbstverwaltung zu praktizieren, die das LVerfG sich vorstellt. Es ist im Kern ein als Verfahrensrüge eingekleideter materieller Einwand.² Das wird vollends deutlich, wenn in den weiteren Absätzen versucht wird, das Konzept des Gesetzgebers mit Alternativen zu konfrontieren, die „schonender“ mit den Kreisen umgegangen wären. Die angeblich fehlende Prüfung, „ob und wie die Planungsregionen und die Kreise besser miteinander kompatibel gemacht werden könnten“, hätte wiederum nur zu dem

² So auch Hubert Meyer, NVwZ 2007, 1024: „Das Gericht misst im Kern mit materiellen Maßstäben“.

Ergebnis führen können, die Kreise nicht so groß zu bilden wie der Gesetzgeber es aufgrund seiner Konzeption für notwendig hielt.

Die entscheidenden Aussagen des Gerichts beziehen sich ausdrücklich nicht auf den Prozess der Gesetzgebung, sondern auf sein Ergebnis (C. IV. 6., S. 53). Dieses wird als „bedenklich“ und als „Gefährdung“ der „Ehrenamtlichkeit der Betätigung im Kreistag und in seinen Ausschüssen“ bezeichnet; dies gelte vor allem (!) in den besonders groß dimensionierten Kreisen. Die „Gefährdung“ wird wiederum in fünf Unterpunkten begründet:

a) „Bereits jetzt“ (!) seien die Kreistage nicht mit Vertretern aus hinreichend vielen „gesellschaftlichen Gruppen“ besetzt (S. 53).

b) Die Arbeitslast der neuen Kreistage werde wegen ihrer zusätzlichen Aufgaben beträchtlich höher sein; dadurch werde zwar das Gewicht der kommunalen Selbstverwaltung erhöht (!), das sei „aber dann in Zweifel gezogen, wenn immer weniger Bürger es als für sich zumutbar ansehen, die mit einer Kreistagsmitgliedschaft zwangsläufig verbundene Last auf sich zu nehmen“ (S. 53 f.).

c) Der Zeitaufwand für die Wege zwischen Wohnung und Sitz der Kreisverwaltung werde beträchtlich höher sein (S. 54).

d) „Zweifelhaft“ sei, „ob die Kreistagsmitglieder die Verantwortung, die sie in der Fläche haben, hinsichtlich der kreisintegralen Aufgaben und der Ausgleichs- und Ergänzungsaufgaben der Kreise noch hinreichend wahrnehmen könnten“. Die „Überschaubarkeit“, die ein verfassungsrechtlich gebotenes Wesensmerkmal der Kreise sei, scheine „jedenfalls bei den größeren der Kreise fraglich“ (S. 54).

e) Die im Gesetz vorgesehenen Kompensationen der künftigen Lasten (Vergrößerung der Kreistage, Anstellung hauptamtlicher Unterstützungskräfte) seien untauglich. Apodiktisch wird behauptet, die deutlich höhere Belastung der Kreistagsmitglieder werde bleiben, und hauptamtliche Unterstützung könne bedeuten, „dass sich eine Tendenz zur Professionalisierung der Entscheidungsfindung durch ehrenamtliche Kreistagsmitglieder entwickelt“, was die kommunale Selbstverwaltung „in ihrem verfassungsrechtlich gesicherten Charakter“ schmälern könne (S. 55).

f) Zusammenfassend wird es als „fraglich“ bezeichnet, „ob in den neuen Kreisen noch Aufbau der Demokratie von unten nach oben im Sinne von Art. 3 Abs. 2 LV geleistet werden kann“. Der Kreis könne „schwerlich als Schule der Demokratie wirken, wenn faktisch weite Kreise der Bevölkerung von der Tätigkeit im Kreistag ausgeschlossen sind“ oder „wenn diejenigen, die sie wahrnehmen, die Grundlagen für verantwortliche Entscheidungen nicht verlässlich gewinnen können, weil sie die Gemeinden mit ihren Besonderheiten nur noch schwer im Blick haben können“ (S. 56).

2. Der Kern der Kritik

a) Verschleierung des ausschlaggebenden Grundes

Das LVerfG M-V artikuliert seine Bedenken in ungewöhnlich undeutlicher Form. An wesentlichen Stellen stehen Konditionalsätze statt empirischer Aussagen, die auf den ersten Blick verdecken, dass die Richtigkeit dieser tatsächlichen Behauptungen nicht bewiesen ist (s. die soeben zitierten Passagen aus dem entscheidenden Abschnitt IV. 6.). Die rechtlichen Folgerungen sind teilweise nur als „Zweifel“ oder „Bedenken“ formuliert. Noch in der Zusammenfassung ist – wie zitiert – das Wort „fraglich“ mit der unbewiesenen These kombiniert, weite Kreise der Bevölkerung seien faktisch von der Kreiskommunalpolitik ausgeschlossen. In dem nächsten Abschnitt wird die Unsicherheit noch gesteigert, indem behauptet wird, die Bildung der Großkreise sei zwar „problematisch“, aber der Eindruck erweckt wird, die Verfassungswidrigkeit hätte vermieden werden können, wenn „in das Gesetzgebungsverfahren oder wenigstens bei seiner Vorbereitung schonendere Alternativen wertend eingeführt worden wären“ (C. IV. 7., S. 56). Da solche Alternativen mit dem Konzept des Gesetzgebers nicht vereinbar gewesen wären, führt dieses Monitum in die Irre. Es hätte kein anderes Urteil dieses Gerichts gegeben, wenn der Gesetzgeber sich z.B. ausführlicher als geschehen mit dem Vorschlag freiwilliger Kreisfusionen oder mit der Bildung von mehr Kreisen befasst und am Ende doch die Fünf-Kreise-Lösung gewählt hätte.

b) Schwächen der empirischen und prognostischen Ausführungen

Der erste Grund für die angebliche Gefährdung der Qualität der ehrenamtlichen Kommunalpolitik (oben zu a) ist schon deshalb ohne oder nur von geringer Bedeutung für die Verfassungsmäßigkeit des Reformgesetzes, weil er nach der eigenen Erkenntnis des LVerfG bereits jetzt besteht. Es handelt sich um ein allgemeines Problem, das sich durch die Vergrößerung der Kreise allenfalls geringfügig verstärken kann. Dass die Belas-

tung der Kreiskommunalpolitiker wachsen wird, hat der Gesetzgeber selbstverständlich ebenfalls erkannt und in der Abwägung der Gründe berücksichtigt; das LVerfG lässt diese Abwägung aber unbeachtet (und stellt damit den Schutz der Ehrenamtlichkeit über alle anderen Gesichtspunkte). Es weigert sich sogar, Kompensationen anzuerkennen, die den aufgezeigten Gefahren entgegenwirken können, und immunisiert damit sein Ideal der Ehrenamtlichkeit gegen jede mögliche Veränderung.

Dass ein großer Teil der Bevölkerung von der aktiven Teilnahme an der Kommunalpolitik faktisch ausgeschlossen sei (S. 56, Zitat oben), ist überdies eine unbewiesene Behauptung. Helmut Seitz hat in einem Gutachten für die Staatskanzlei Schleswig-Holstein festgestellt, dass der behauptete Kausalzusammenhang zwischen der Größe von Kreisen und der Beteiligungsintensität der Einwohner empirisch nicht nachweisbar ist. Die Auswertung der vorhandenen Zahlen über Kreistagswahlen in mehreren Ländern ergibt, dass weder die Wahlbeteiligung noch die Quote der Wahlbewerber in größeren Kreisen signifikant geringer ist als in kleineren.³ Auch die Entfernung zwischen Kreissitz und Wohnsitz der Bewerber spielt entgegen der Annahme des LVerfG M-V offensichtlich keine Rolle:

„Die für das Land Rheinland-Pfalz und Brandenburg durchgeführten umfangreichen Berechnungen auf der Basis der Wohnsitze der Kreistagsbewerber lassen noch nicht einmal im Ansatz erkennen, dass es zwischen der Bereitschaft zur Kreistagskandidatur und der Distanz zwischen Wohnsitz und Kreissitz einen Zusammenhang gibt!“⁴

c) Verkennung der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers

Selbst wenn man einräumt, dass es einem Landesverfassungsgericht schwer fallen kann, sich solche empirischen Daten zu beschaffen, bleibt zu kritisieren, dass die Alltagstheorien des Gerichts keine ausreichende Grundlage für eine so weitreichende rechtliche Schlussfolgerung darstellen, wie sie die Greifswalder Richter gezogen haben. Sie hätten angesichts der vielfachen, z.T. ja selbst eingeräumten Zweifel an ihren Prognosen dem Bundesverfassungsgericht folgen müssen, das solche prognostischen Beurteilungen ausdrücklich dem Gesetzgeber vorbehält.

³ Helmut Seitz, Fiskalische und ökonomische Aspekte der Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein, August 2007, Teil V., S. 121 ff., Zusammenfassung S. 140 f.

⁴ Ebd. S. 140; dort auch noch weitere empirische Belege für die Unrichtigkeit der These vom „Demokratieverlust“ durch Vergrößerung der Kreise.

Das LVerfG konnte zur Verfassungswidrigkeit des Gesetzes nur gelangen, indem es sich über die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers hinwegsetzte. Es hat sich eben nicht, wie vom BVerfG gefordert, auf die Prüfung beschränkt, ob die Prognosen des Gesetzgebers „offensichtlich oder eindeutig widerlegbar“ waren oder ob sie „den Prinzipien der verfassungsrechtlichen Ordnung“ widersprachen.⁵ Der Gesetzgeber hat sehr wohl die Gefahr erkannt, dass die Arbeit der Kreiskommunalpolitiker durch die Neugliederung erschwert wird, aber er hat versucht, die Größe dieser Gefahr einigermaßen einzuschätzen und ihrer Realisierung durch Maßnahmen wie die Erhöhung der Mandatszahl und die Zubilligung von hauptamtlichem Personal entgegenzuwirken. Dass diese kompensatorischen Maßnahmen wirksam sein würden, war alles andere als „offensichtlich oder eindeutig widerlegbar“. Indem das LVerfG sie jedoch für ungeeignet erklärte, hat es wiederum seine eigene Voraussage über die künftige Entwicklung an die Stelle der Prognose des Gesetzgebers gesetzt.

Die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers erstreckt sich nach der Rspr. des BVerfG auch auf die Ziele und Wertungen, die der Reform zugrunde gelegt wurden.⁶ Das LVerfG hat demgegenüber ein eigenes Leitbild von kommunaler Selbstverwaltung zur Grundlage seiner Beurteilung gemacht, in dem die *Ehrenamtlichkeit* des kommunalen Handelns im Zentrum steht. Dass Selbstverwaltung ausschließlich eine eindeutig ehrenamtliche Beratungs- und Entscheidungsweise bedeute, ist bisher nicht behauptet worden. Im Gegenteil heißt es in einem neueren Lehrbuch zum Kommunalrecht:

„Die Ehrenamtlichkeit ist heute nur noch ein unwesentlicher Aspekt der Selbstverwaltung; sie ist kein Merkmal für Selbstverwaltung, da sie auch in der staatlichen Verwaltung möglich ist. Die Umschreibung der Selbstverwaltung im Grundgesetz (Art. 28 Abs. 2) berücksichtigt das Element der Ehrenamtlichkeit nicht mehr“.⁷

Selbst wenn es aber verfassungsrechtlich zwingend wäre, dass diese Form von Verwaltungshandeln in den Kommunen erhalten bleibt, hatte der Gesetzgeber einen Spielraum bei der Gewichtung dieses Aspektes in der Abwägung mit anderen Verfassungsgeboten und bei ihrer konkreten

⁵ BVerfGE 86, 90 (109).

⁶ Vgl. nochmals BVerfGE 86, 90 (109) sowie E 50, 50 (51); 107, 1 (24).

⁷ Kay Waechter, Kommunalrecht, 3. Aufl. 1997, S. 28 Rn. 044. Ebenso bereits ders., Einrichtungsgarantien als dogmatische Fossilien, in: Die Verwaltung 29 (1996), S. 47 ff. (64).

Ausgestaltung. Dass allein die mögliche (!) Tendenz zur „Professionalisierung“ der Kommunalpolitik das Prinzip der Ehrenamtlichkeit beschädigen werde, ist eine ebenso unbewiesene Annahme wie die Behauptung eines „Demokratieverlustes“ durch Vergrößerung der Entfernungen zwischen Kreissitz und Wohngemeinden der Kreistagsmitglieder. Auch insofern hätte der Gesetzgeber den Beurteilungsvorrang beanspruchen können. Die Realität der politischen Teilhabe auf allen Ebenen spricht ohnehin dafür, dass Arbeitsteilung und Spezialisierung geboten sind, nicht aber die „eigene Kenntnis“ der Verhältnisse und aller Detailprobleme überall im Zuständigkeitsbereich des jeweiligen Volksvertreters.

d) Vernachlässigung wesentlicher Abwägungsgründe

Es fällt auf, dass sich das LVerfG gar nicht mit dem Argument auseinandersetzt, die Kreisreform werde es den *Einwohnern* erschweren, ihre Verwaltungsangelegenheiten bei den nunmehr entfernteren Kreisverwaltungen zu erledigen. Der Gesetzgeber hatte sich auch mit diesem Einwand befasst und Gründe dafür angeführt, dass die Belastung noch erträglich sein werde und durch technische und administrative Maßnahmen weiter gemindert werden könne. Das Übergehen dieser Problematik bestätigt die Blickverengung des Gerichts: Kommunale Selbstverwaltung wird in erster Linie als Sache der (ehrenamtlichen) Kommunalpolitik verstanden und nicht als eine Einrichtung im Interesse der ganzen Einwohnerschaft. Das zentrale Ziel des Gesetzgebers, die kommunale Verwaltung durch Synergieeffekte, besseren Einsatz des Personals (z.B. Spezialisierungsmöglichkeiten), größere Finanzvolumina, Regionalplanungskompetenz etc. zu stärken, wird vom Gericht kaum zur Kenntnis genommen. „Rationelle Aufgabenerfüllung“ wird zwar von der Landesverwaltung erwartet; „für gute kommunale Selbstverwaltung“ sei „neben rationeller Aufgabenerfüllung ... die bürgerschaftlich-demokratische Entscheidungsfindung ein Wesensmerkmal“ (Leitsatz 3). In der Konsequenz führt dies dazu, dass die Nicht-Professionalität der Aufgabenerfüllung, die Verwaltung durch Laien zum Ideal erhoben wird – ob dies wirklich gewollt ist?⁸

Beachtung verdient auch der Umstand, dass das LVerfG sich sehr distanziert gegenüber Grundsätzen der Verwaltungsorganisation äußert, die bisher kaum umstritten sind und die nach allgemeiner Ansicht großes Gewicht haben. So bemängelt das Gericht nicht nur die Anknüpfung der Kreisgebietsneuordnung an die Planungsregionen, sondern erwähnt das

⁸ Vgl. dazu auch Veith Mehde, NordÖR 2007, 331 ff. (335).

Gebot der Einräumigkeit und Einheitlichkeit der Verwaltung⁹ nur als Element der gesetzgeberischen Konzeption, die zu der Bildung von Regionalkreisen geführt habe (C. IV. 1., S. 43) – und dieser Begriff ist von den Beschwerdeführern mit deutlich negativem Ton verwendet worden, so als sei kommunale Selbstverwaltung in Regionen nicht möglich. Das Gericht rügt später sogar, dass die Grundsätze der Einräumigkeit und Einheit der Verwaltung nicht „zur Disposition gestellt oder relativiert“ worden seien (C. IV. 7. d), S. 60). Derartige Abwägungen sind Sache des Gesetzgebers, nicht des Verfassungsgerichts.

3. Lehrstück wofür?

Ein „Lehrstück über Demokratie in überschaubaren kommunalen Strukturen“ nennt Hubert Meyer das Urteil des LVerfG M-V.¹⁰ „Grundlegende Erkenntnisse der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie“ würden darin „gerade unter den Prämissen des 21. Jahrhunderts“ „präzisiert“.¹¹ Gerade dies geschieht aber nicht. Das Urteil ist rückwärtsgerichtet; es beruht auf Vorstellungen einer kommunalen Demokratie, die es vermutlich nie gegeben hat, für die jedenfalls heute und vor allem auf der Ebene der Kreise – anders als vielleicht noch in Dörfern und kleinen Städten – die sozialen Voraussetzungen fehlen. Bezeichnend sind insofern die distanzierenden Bemerkungen zur gegenwärtigen Lage der Kommunalverwaltung: Es ist ja richtig, dass die Zusammensetzung der Kreistage nicht dem repräsentativen Querschnitt der Bevölkerung entspricht, aber es ist fast schon beleidigend für die aktiven Kommunalpolitiker, dass damit keine „kraftvolle Selbstverwaltung“ möglich sei und dass es zweifelhaft sei, ob die Kreistagsmitglieder in größeren Kreisen ihre Verantwortung noch hinreichend wahrnehmen könnten.¹²

Das Urteil vom 26. Juli 2007 ist ein Lehrstück über den Unterschied zwischen Urteils Kern und Begründung. Die Begründung umkreist die eigentliche Entscheidung wortreich mit prozessualen Ausführungen und liefert damit zusätzliche Munition für die Fortsetzung des politischen Streites, der das Gesetzesvorhaben von Anfang an begleitet hat. Dem Gesetzgeber, der eine schwierige politische Entscheidung nach intensiven Vorarbeiten und langwieriger Diskussion getroffen hat, wird vorgeworfen, er

⁹ „Einheit von Planungs-, Entscheidungs-, Vollzugs- und Kontrollräumen“ und „möglichst weit gehende Konzentration von Aufgaben und Verantwortung bei einer Behörde oder Einrichtung“ (LVerfG zu C. IV. 1, S. 43).

¹⁰ NVwZ 2007, 1024.

¹¹ NVwZ 2007, 1025.

¹² Allgemein zur Lage der kommunalen Selbstverwaltung vgl. a. Bull, Kommunale Selbstverwaltung heute – Idee, Ideologie und Wirklichkeit, DVBl 2008 Heft 1 (i.E.).

habe seine Pflichten verletzt, was sich in den Medien so liest, als hätten die Landesregierung und die Landtagsmehrheit geschlampt. Das Gericht meint, die Kreise seien zu groß; es setzt sich aber mit den Argumenten, die den Ausschlag gegeben haben, nur marginal auseinander und ignoriert den vom BVerfG postulierten Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers.

Auch für die Zukunft ist das Greifswalder Urteil als Anleitung einer verfassungskonformen Gesetzgebung nicht brauchbar. Zwar heißt es an einer Stelle, „letztlich“ sei es dem Gesetzgeber „nicht verwehrt“, sich bei einem Gesetzgebungsvorhaben zu Lasten bürgerschaftlicher Mitwirkung für eine ökonomisch sinnvolle Lösung zu entscheiden“ (C. I. 3. e), S. 35). Aus dem „letzten“ wird aber sogleich wieder ein „vorletztes“ Wort; denn es heißt weiter, der Gesetzgeber müsse „die Grundentscheidung des Grundgesetzes und der Landesverfassung für bürgerschaftlich-demokratische Mitwirkung stets im Blick haben und mit dem entsprechenden Gewicht einbeziehen“. Es ist unerfindlich, wie eine Landesregierung und ein Landtag mit derartig pauschalen Ermahnungen umgehen sollen.

Matthias Dombert

Auf dem Weg zu bürgerschaftlich-demokratischer Mitwirkung – Parlamentarische Strukturen für den Kreistag?

1. Vorbemerkung

Wohl kaum eine verfassungsgerichtliche Entscheidung hat im Zusammenhang mit kommunalen Gebietsreformen die Bedeutung bürgerschaftlicher Mitwirkung so sehr in den Mittelpunkt der Betrachtung gerückt wie das Urteil des LVerfG Mecklenburg-Vorpommern vom 26.07.2007,¹ kaum ein verfassungsrechtliches Judikat hat gegenüber einem Neugliederungsvorhaben so sehr die „bürgerschaftlich-demokratische Dimension der kommunalen Selbstverwaltung“ hervorgehoben² wie das der Greifswalder Verfassungsrichter, die eindrücklich einer „Marginalisierung“ der Selbstverwaltungskörperschaften entgegengetreten sind.³

Es ist weniger der juristische Weg, der die Besonderheit des Urteils ausmacht. Dass Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie regelmäßig das Spannungsverhältnis zwischen demokratiekonstituierender Selbstverwaltung und staatlichem Effizienzstreben berühren, ist auch für die mit Fragen der Gebietsreformen befassten Landesverfassungsgerichte spätestens seit „Rastede“ verfassungsrechtliches Allgemeingut.⁴ Ähnlich wie auch der Aufgabenentzug zu Lasten einer Gemeinde können auch Reformen der Kreis- oder Gemeindestruktur nicht ausschließlich an Kriterien von Rationalisierung und effizienterer Verwaltungsorganisation gemessen werden.⁵ Wenn das LVerfG M - V gegenüber diesem verfassungsrechtlich gesicherten Ausgangspunkt in nicht zu überbietender Deutlichkeit die partizipativen Elemente der kommunalen Selbstverwaltung betont, geht dies auf das Regelungsziel des Landesgesetzgebers, nämlich den Flächenumfang der von ihm angestrebten Gebilde von bis zu 7000 qkm und damit deren bundesweit einmalige Ausmaße zurück. Vor dem Hintergrund der unbestrittenen demografischen wie wirtschaftlichen Probleme Mecklenburg-Vorpommerns wollte der Gesetzgeber mit der Schaffung derartig großräumiger Verwaltungsstrukturen in verfas-

¹ LVerfG 9/06 – 17/06; der Autor war Prozessbevollmächtigter für fünf Landkreise und die Antragsteller des Normenkontrollverfahrens

² U. v. 26.07.2007, Blatt 50 UA

³ a. a. O., Blatt 52 UA

⁴ BVerfG, BVerfGE 79, 127 ff.; zu Gebietsreformen st. vieler nur LVerfGBbg, LKV 2002, 573; st. Rspr.

⁵ LVerfGBbg, LKV 2002, 573

sungsrechtlicher Hinsicht erklärtermaßen Neuland betreten. Das LVerfG ist ihm nicht gefolgt.

Dabei hält sich das Gericht bei der von Antragstellern wie Beschwerdeführern in den Mittelpunkt gerückten Frage, ob bei einer Fläche von bis zu 7000 km² überhaupt noch von Kreisen im Sinne des Art. 28 Abs. 2 GG und der Landesverfassung gesprochen werden kann, zurück: es sei „noch nicht gelungen, überzeugungskräftig zu entwickeln, wo von Verfassung wegen eine äußerste Grenze für die Flächen von Kreisen“ liege.⁶ Einer Antwort auf diese Frage sah sich das LVerfG entzogen, da die Kreisgebietsreform „jedenfalls aus anderen Gründen verfassungswidrig“ war. Zu diesen zählte der Umstand, dass Landesregierung und Landtag „die bürgerlich-demokratische Dimension der kommunalen Selbstverwaltung, soweit sie auf nachhaltige Ausübung des Ehrenamtes gerichtet“ sei, nicht hinreichend in der Abwägung eingestellt habe.⁷ Kreise müssten so gestaltet sein, dass es ihren Bürgern typischerweise möglich sei, „nachhaltig und zumutbar ehrenamtliche Tätigkeit im Kreistag und seinen Ausschüssen zu entfalten“, diesen Aspekt habe der Gesetzgeber vernachlässigt.⁸ Eine ehrenamtliche Tätigkeit im Kreistag oder einem seiner Ausschüsse könne und werde bei einer beträchtlichen Vergrößerung der Fläche eines Kreises beträchtlich erschwert werden. Der höhere Zeitaufwand, der mit Amtswahrnehmung verbunden wäre, schaffe die Gefahr, dass die Bereitschaft von Bürgern, ein Ehrenamt auf Kreisebene wahrzunehmen, weiter nachlasse.⁹

Das demokratische Manko, das mit der Flächenausdehnung der angestrebten Gebilde verbunden wäre, war dem Gesetzgeber nicht verborgen geblieben. Bereits die vom Landtag beschlossene Grundkonzeption zur Verwaltungsstruktur- und Gebietsreform vom 12.05.2004 hatte mögliche Demokratiedefizite bei der Vergrößerung der Verwaltungsräume eingestanden.¹⁰ „Kompensationsmaßnahmen“ waren sowohl im Gesetzesentwurf der Landesregierung wie auch im Gesetzgebungsverfahren, vor allem aber in der mündlichen Verhandlung vor dem LVerfG¹¹ geltend gemacht worden. Referenten- wie Gesetzesentwurf hatten – so wörtlich – „zur Behebung möglicher Demokratiedefizite“ finanzielle Zuwendungen

⁶ a. a. O., Blatt 42 UA

⁷ a. a. O., Blatt 43 UA

⁸ a. a. O., Blatt 50 UA

⁹ a. a. O., Blatt 50 UA

¹⁰ LT-Drs M-V 4/1710, Seite 162; kritisch dazu Dombert, Der Landkreis 2005, 526, 531; s. auch Meyer in: Henneke – Hrsg. -, Kommunale Verwaltungsstrukturen der Zukunft, 2006, S. 107, 120

¹¹ Mit einer Dauer von drei Tagen dürfte es sich um eine der längsten mündlichen Verhandlungen vor einem Landesverfassungsgericht gehandelt haben

an die Fraktionen und die Notwendigkeit nach angemessener Unterstützung durch hauptamtliches Personal vorgesehen. Wegen des ansteigenden Arbeitsaufwandes für die ehrenamtlichen Kreistagsmitglieder werde es als Notwendigkeit angesehen, „durch hauptamtliches Personal die erfolgreiche Arbeit der Legislative (!) zu unterstützen“.¹² Neben die Zuweisung von Fraktionsreferenten trat die vor allem in der mündlichen Verhandlung vom Landtag geäußerte Erwägung, einer durch die Ausdehnung der neuen Kreise bewirkten Überforderung von Kreistagsabgeordneten dadurch entgegenzutreten, dass sich der Kreistag „auf die wirklich wichtigen Angelegenheiten“ beschränke. Angesprochen ist mit diesem Argument ein Rechts- wie Politikverständnis, bei dem sich – so nahezu wörtlich – das Mitglied der kommunalen Vertretungskörperschaft „nicht mehr um jede Turnhalle“ kümmere, sondern sich maßgeblich auf die politische Kontrolle der exekutierenden Verwaltung beschränke und damit auf eine auf Grundzüge beschränkte Anleitung und Information konzentriere.

Beide Erwägungen bilden Anlass und Gegenstand nachstehender Betrachtung. Sie soll sich auf das Landesrecht Brandenburg beschränken und die Tauglichkeit beider „Kompensationsmodelle“ bezogen auf den Kreistag im Rahmen des hier möglichen Umfangs beleuchten, denn es liegt auf der Hand, dass sich gerade bei den Landkreisen die Fläche des Kreisgebiets auf die Mitwirkungs- und Mitbestimmungsbereitschaft der Bürger eher als im Stadtgebiet auswirkt. Das Ergebnis der nachstehenden Bewertung wird sich trotz des eingeschränkten Untersuchungsgegenstandes aller Voraussicht nach aber durchaus verallgemeinern lassen. Denn mit den Stichwort inhaltlicher Beschränkung und organisatorischer Unterstützung der Kreistagstätigkeit steht ebenso wie mit dem Schlagwort der parlamentsähnlichen Selbstbeschränkung das rechtliche wie politische Selbstverständnis von kommunalen Vertretungskörperschaften allgemein in Rede. Die Frage, welche rechtlichen Möglichkeiten bestehen, um bei größer werdenden Verwaltungseinheiten mögliche Mitwirkungsdefizite aufzufangen, zielt vor allem auf die organschaftlichen Zuständigkeiten innerhalb der Kommune und wird durch eine Problemlage ausgelöst, die auch und gerade in Zukunft Aktualität haben wird. Die Erwartung liegt nicht fern, dass demografische Entwicklung, wirtschaftliche Gegebenheiten und finanzielle Zwänge für die Länder weiterhin hinreichender Anreiz sein werden, über Kostenreduzierungen durch (immer) großräumigere Verwaltungsstrukturen nachzudenken.

¹² Antrag der Fraktion der SPD und Linkspartei.PDS zum Einfügen neuer Sätze 4 und 5 zu § 105 Abs. 4 KV M - V, Drs. 4/228 Sonderausschuss Verwaltungsmodernisierung und Funktionalreform des Landtages M - V vom 22.02.2006

2. Zur Institution des Kreistages

Regelungsvorschläge, die die Zuständigkeit und Arbeitsweise von Kreistag oder Gemeindevertretung betreffen, berühren stets die Rechtsstellung des obersten Willensbildungs- und Beschlussorgans einer Kommune. Kreistag und Gemeindevertretung sind die Vertretung der Bürger in der Kommune. Auf der Ebene der Landkreise vertritt der Kreistag nach § 25 Abs. 2 LKrO die Bürgerschaft, soweit diese nicht unmittelbar handelt. Seine Repräsentationsfunktion setzt Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG um, wonach das Volk in den Gemeinden und Kreisen eine Vertretung haben muss, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. Kreistag und Gemeindevertretung sind die Vertretung des Volkes in diesem Sinne.¹³

2.1. Zu den Zuständigkeiten des Kreistages

Entsprechend seiner Funktion als politische Vertretung der Bürgerschaft¹⁴ steht dem Kreistag die kommunalpolitische Führung in der Selbstverwaltungskörperschaft zu. Konsequenterweise legt daher § 29 Abs. 1 LKrO fest, dass der Kreistag für alle Angelegenheiten des Landkreises zuständig ist, soweit gesetzlich nichts anders bestimmt ist, und die Durchführung seiner Entscheidungen kontrolliert. Der Vorbehaltskatalog des § 29 Abs. 2 LKrO nennt in Umsetzung dieser allgemeinen Zuständigkeitszuweisung die Angelegenheiten, die nicht auf andere Organe des Landkreises übertragen werden dürfen. Die besondere Stellung des Vertretungsorgans wird neben dem Delegationsverbot¹⁵ durch die Vorbehaltskompetenz¹⁶ des Kreistages verstärkt. Er ist befugt, über Angelegenheiten zu entscheiden, für die an sich der Kreisausschuss¹⁷ zuständig ist. Er kann sich die Beschlussfassung im Einzelfall vorbehalten (§ 29 Abs. 3 LKrO), er kann sich in der Hauptsatzung nach § 29 Abs. 3 S. 2 LKrO auch generell die Beschlussfassung für bestimmte Gruppen von Angelegenheiten vorbehalten, für die ansonsten der Kreisausschuss zuständig wäre. Ausgenommen von der Allzuständigkeit des Kreistages sind nach § 29 Abs. 3 S. 2 LKrO lediglich Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung, soweit es sich um Angelegenheiten der Gefahrenabwehr handelt, und Auftragsangelegenheiten. Mit der Exemption dieser Aufgaben von der Universalzustän-

¹³ Gern, Deutsches Kommunalrecht, 3. Auflage, 2003, Seite 209, Rdn. 314; Ipsen, Niedersächsisches Kommunalrecht, 3. Auflage, 2006, S. 94 Rdn. 207

¹⁴ Gern, a. a. O., Seite 210, Rdn. 315

¹⁵ Nierhaus, Kommunalrecht für Brandenburg, 2003, Seite 185, Rdn. 863

¹⁶ Ipsen, aaO., S. 129 Rdn. 332

¹⁷ als sog. „Zwischenorgan“ – Henneke, DVBl. 2007, Seite 87 ff. - wird er aus Gründen der notwendigen Beschränkung hier nicht näher behandelt

digkeit des Kreistages hat sich der Gesetzgeber von der Einschätzung leiten lassen, dass die Mitwirkung der ehrenamtlichen Mitglieder des Vertretungsorgans bei der vornehmlich von Rechts- und Fachfragen geprägten Aufgabenerfüllung unzweckmäßig wäre.¹⁸

Dabei darf der als abschließend formulierte Katalog des § 29 LKrO nicht darüber hinwegtäuschen, dass keine abschließende Festlegung der Aufgabenzuständigkeit erfolgt. § 29 LKrO knüpft an die Vorläuferregelungen in der DDR-KVG¹⁹ an. Abgesehen davon, dass in rechtspolitischer Hinsicht Dynamik und Entwicklungsoffenheit kommunaler Aufgabenstellungen dafür sprechen würden, von der beispielhaften Aufzählung abzusehen,²⁰ gewährleistet schon Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG, dass sich die Zuständigkeit des Kreistages universell auf alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft erstreckt, soweit diese in Abgrenzung zu den Zuständigkeiten der Gemeinden dem Zugriffs- und Erledigungsrecht des Landkreises unterfallen.²¹ Die Allzuständigkeit des Vertretungsorgans führt vor allem dazu, dass der Kreistag anders als Bundestag oder Landtage die Möglichkeit hat, Einzelfälle von Verwaltungsangelegenheiten zu entscheiden.²² Die schafft aus Sicht des effektiven Verwaltungsvollzuges Anlass zur Kritik, denn mit der Möglichkeit zur Einzelfallbefassung geht vielfach ein „permanenter Zugriff“²³ des Kreistages auf einzelne Entscheidungen des täglichen Verwaltungsablaufes und angesichts der Durchdringung der politischen Parteien in der Zusammensetzung des Kreistages eine „Politisierung“ der zu treffenden Verwaltungsentscheidungen einher.²⁴

Im Vergleich zum Parlament auf Bundes- oder Landesebene sind die Befugnisse des Vertretungsorgans damit erweitert, da Kreistag und hauptamtliche Verwaltung sich nicht als kontrollierende Legislative und ausführende Exekutive gegenüberstehen, sondern sich als Teile der (Kommunal-)Verwaltung lediglich durch Haupt- und Nebenamt unterscheiden.²⁵ Diese schlichte Feststellung bestimmt die kommunalpolitische Wirklichkeit nur in Maßen. Kreistagsmitglieder wie Gemeindevertreter sehen sich

¹⁸ LT-Drs. 1/1902 § 61; dazu auch näher Schumacher, in: Kommunalverfassungsrecht Brandenburg I, § 35 GO Anm. 5.6.

¹⁹ Nierhaus, a. a. O., Seite 97, Rdn. 358

²⁰ Nierhaus, ebd.

²¹ zu den überörtlichen kreisgebietsbezogenen Aufgaben vgl. beispielhaft BVerfG, LKV 1995, 178; NVwZ 1992, 365; BVerwG, NVwZ 1998, 63; näher Gern, aaO., S. 562 Rdn. 868

²² Schumacher, Kommunalverfassungsrecht Brandenburg, § 29 LKRO unter Hinweis auf § 35 GO Anm. 1.1.

²³ Meyer, LKV 1998, 85,86

²⁴ Sponer, Zur Reformnotwendigkeit des Sächsischen Kommunalverfassungsrechts bei der Umsetzung neuer Steuerungsmodelle, Vortagsmanuskript Hochschultag Sachsen vom 20.11.2000, Thesenpapier Seite 2

²⁵ Schumacher, ebd.

in vielen Fällen als Angehörige und Repräsentanten eines parlamentarischen Gremiums, sie „sind“ der gefühlten Rechtslage nach Abgeordnete. Unkenntnis und Missverständnisse, die gegenüber der objektiven Rechtslage bestehen, können fast täglich beobachtet werden und prägen das Beanstandungsrecht des Landrates nach § 54 LKrO ebenso wie die Tätigkeit der Kommunalaufsicht. Tatsächlich ist der Kreistag im staatsorganisatorischen Sinne und im Verständnis klassischer Gewaltenteilung kein Parlament²⁶ und das Kreistagsmitglied ebenso wenig wie der Gemeindevertreter kein Abgeordneter. Beiden kommt weder Indemnität²⁷ noch Immunität²⁸ zu. Sie nehmen damit auch kein (parlamentarisches) „Mandat“ wahr, sondern üben – wie § 37 Abs. 1 GO dies deutlich macht – ein „Amt“ aus, und handeln damit als Beamte im haftungsrechtlichen Sinn.²⁹ Kreistagsmitglieder haben ihr Amt „nach dem Gesetz“ auszuüben (§ 31 Abs. 1 LKrO). Die Bestimmung macht deutlich, dass den Kreistagsmitgliedern bei ihren Entscheidungen zuvörderst der ordnungsgemäße Gesetzesvollzug, nicht aber allgemeinpolitische Gestaltung überantwortet ist.

Das politisch-parlamentarisch geprägte Selbstverständnis der Kreistagsmitglieder wird vom Gesetzgeber in einigen Fällen durch eine unsorgfältige Begriffswahl gefördert. Schlicht unzutreffend war der Hinweis des Landesgesetzgebers in Mecklenburg – Vorpommern, bezogen auf den Kreistag durch hauptamtliche Mitarbeiter „die erfolgreiche Arbeit der Legislative“ zu unterstützen“;³⁰ zumindest missverständlich ist es, wenn in Brandenburg die §§ 27, 30, 31 ff. LKrO von den Kreistags*abgeordneten* sprechen. Der Landesgesetzgeber befördert durch mangelnde Formulierungssorgfalt Fehlvorstellungen, die in der Öffentlichkeit aber auch in der Handhabung der praktischen Kommunalpolitik regelmäßig neue Nahrung finden. Begriffe wie „Kommunalparlament“, aber auch das Verständnis einer im Kreistag angesiedelten „Koalition“ oder „Opposition“ führen zu Missverständnissen, die ein sinnvolles Miteinander von ehrenamtlicher und hauptamtlicher (Kommunal-) Verwaltung erschweren.

²⁶ BVerfGE 57, 43, 59; NVwZ 1989, 46; BVerwG, NJW 1993, 411; Gern, a. a. O., Seite 210, Rdn. 314; Nierhaus, a. a. O., Seite 96, Rdn. 355; zu den strukturellen und kompetenziellen Unterschieden Ipsen, a. a. O., S. 134, Rdn. 342

²⁷ zum Begriff s. nur Art. 46 Abs. 1 GG, dazu st. vieler Magiera, in: Sachs – Hrsg. -, Grundgesetz. 4. Auflage 2007, Art. 46 Rdn. 1

²⁸ zur Erläuterung näher Art. 46 Abs. 2 GG, mit Erläuterungen Magiera, in: Sachs – Hrsg. -, aaO., Art. 46 Rdn. 11

²⁹ BGH, BGHZ 11, 192 ff.; MDR 1975, 651; BGHZ 92, 34 ff.

³⁰ Antrag der Fraktion der SPD und Linkspartei.PDS zum Einfügen neuer Sätze 4 und 5 zu § 105 Abs. 4 KV M - V, Drs. 4/228 Sonderausschuss Verwaltungsmodernisierung und Funktionalreform des Landtages M - V vom 22.02.2006

2.2. Abgrenzung zur Zuständigkeit anderer Organe

Soweit § 29 Abs. 2 LKRO die „Allzuständigkeit“ des Kreistages mit dem Hinweis begründet, der Kreistag sei für alle Angelegenheiten des Landkreises zuständig „soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt“ sei, lenkt die Bestimmung den Blick damit auf die übrigen Organe der Selbstverwaltungskörperschaft und die kommunalrechtliche Ausformung ihrer gegenseitigen Ämterzuordnung.³¹

Angesprochen ist auf der Ebene der Landkreise vor allem die Stellung des Landrates, der nach § 50 LKrO als hauptamtlicher Beamter auf Zeit Leiter der Kreisverwaltung und rechtlicher Vertreter und Repräsentant des Landkreises ist. Neben der Vorbereitung der Beschlüsse von Kreistag und Kreisausschuss, ihrer Ausführung sowie seiner Aufgabe in Bezug auf Pflichtaufgaben zu Erfüllung nach Weisung und Auftragsangelegenheiten ist er nach § 52 Abs. 1 lit. e LKrO dafür zuständig, die Geschäfte der laufenden Verwaltung zu führen. Geht es auf der Ebene der Gemeinden darum, das jeweilige Verhältnis zwischen Vertretungskörperschaften und Verwaltungsspitze zu beschreiben, wird herkömmlicher Weise auf althergebrachte Begrifflichkeiten wie Magistratsverfassung, Bürgermeisterverfassung und Ratsverfassung – in nord- wie süddeutscher Ausprägung - zurückgegriffen, deren Elemente sich auch auf der Kreisebene wiederfinden, freilich nur noch wenig Aussagekraft haben. Durch die Novellierungen der einzelnen Kommunalverfassungen haben sich die ursprünglich unterschiedlichen Systeme der einzelnen Länder soweit angenähert, dass die überkommenden Bezeichnungen heute wenig aussagekräftig sind.³²

Brandenburgs Kommunalverfassung ist in Angleichung an süddeutsche Regelungen anstelle des auf das Vertretungsgremium konzentrierten monistischen Modells durch die duale Struktur der Rat-Bürgermeister-Verfassung mit zwei Spitzen gekennzeichnet, bei der auf der Ebene der Landkreise dem nach § 29 Abs. 1 LKrO universell zuständigen Kreistag nach Abschaffung des nach britischem Vorbild in Niedersachsen und Nordrhein – Westfalen eingeführten Oberkreisdirektors und dem Auslaufen von Übergangsregelungen im Oktober 2005 in allen Ländern der Landrat als Hauptverwaltungsbeamter gegenüber steht.³³ Seine Stellung grenzt sich gegenüber dem Kreistag durch die ihm originär zugewiesenen Rechte ab, die ihre Verstärkung dadurch erfahren, dass der Landrat in allen Ländern nicht staatlich bestellt, sondern kommunal - in Branden-

³¹ s. dazu auch die Übersicht bei Henneke, DVBl. 2007, 87 ff.

³² so zutreffend Henneke, DVBl. 2007, 87 ff.

³³ Henneke, DVBl. 2007, 87 ff.

burg gemäß §§ 29 Abs. 2 Nr. 4, 51 LKrO durch den Kreistag - gewählt wird.³⁴ Die hervorgehobene demokratische Legitimation stärkt das Gegengewicht des Landrats in der interorganschaftlichen Zuständigkeitsverteilung und wird noch einmal durch die unterschiedlichen Amtszeiten von Kreistag und Landrat besonders betont. Der Landrat wird auf acht Jahre gewählt (§ 51 Abs. 1 S. 1 LKrO), der Kreistag auf fünf Jahre (§ 4 S. 1 KWahlG), wodurch zum einen die Kontinuität der Verwaltung über die Kommunalwahl hinaus gesichert, gleichzeitig aber auch die Unabhängigkeit des Landrates vom Vertretungsorgan deutlich gemacht werden soll.³⁵ Neben der Funktion als unterer staatlicher Verwaltungsbehörde und der Aufgabe der Beschlussvorbereitung und –ausführung sind es vor allem die dem Landrat zur Erledigung zugewiesenen Geschäfte der laufenden Verwaltung, die einen eigenen Zuständigkeitsbereich schaffen und damit ein Gegengewicht zu dem zunächst allumfassend zuständigen Kreistag bewirken. Die Frage, wann ein Geschäft noch der „laufenden Verwaltung“ zugeordnet werden kann, entzieht sich einer allgemeinen Antwort. Ein Geschäft der laufenden Verwaltung ist ein routinemäßig zu erledigendes alltägliches Geschäft, dessen Erledigung aufgrund seiner Häufigkeit und Regelmäßigkeit zu den herkömmlichen und üblichen Aufgaben der Verwaltung gehört und deshalb „auf eingefahrenen Gleisen“ möglich ist.³⁶ Ob dies der Fall ist, ist stets von der besonderen Situation des individuellen Landkreises abhängig, die durch die Größe, Leistungsfähigkeit und Finanzkraft des Landkreises bestimmt wird.³⁷

Anders als im Verhältnis zwischen Kreistag und dem Kreisausschuss (§ 47 LKrO) besteht im Verhältnis der Vertretungskörperschaft zur Verwaltungsspitze kein Rückholrecht. Während es § 29 Abs. 3 S. 2 LKrO ermöglicht, dass sich der Kreistag in der Hauptsatzung die Beschlussfassung auch für bestimmte Gruppen von Angelegenheiten vorbehält, für die ansonsten der Kreisausschuss zuständig ist, fehlt in § 29 LKrO eine derartige Regelung.³⁸

³⁴ Mit Ausnahme Brandenburgs und Baden – Württembergs findet in allen Ländern mittlerweile ein Urwahl durch die Bürger statt, s. auch Henneke, DVBl. 2007, 87 f.

³⁵ Schumacher, in: Schumacher –Hrsg. -, a. a. O., § 51 Anm. 1

³⁶ s. zuletzt OVG Berlin – Brandenburg, B. v. 07.05.2007 – 10 S 28.06 – juris.

³⁷ zu diesen Kriterien BAG, U. v. 21.01.1993 – 2 AZR 330/92 – juris, s. auch zum Hinweis auf die Größe einer Gemeinde Schumacher, in: Schumacher – Hrsg. -, Kommunalverfassungsrecht Brandenburg, Band I, § 63 GO Anm. 6.3.

³⁸ an dieser Stelle zu Aufgaben und Funktionen des Kreisausschusses Henneke, DVBl. 2007, 87 f.

3. Zu den Entlastungsvorschlägen

Die – vorstehend nur skizzenhaft wiedergegebene – Zuständigkeitsverteilung zwischen Kreistag und Landrat ergibt in Bezug auf die Selbstverwaltungsaufgaben des Landkreises eine deutlichen Akzentsetzung zu Gunsten der Vertretungskörperschaft, bei der auch die rechtliche Verselbstständigung der Organstellung der Hauptverwaltungsbeamten und der ihm zugewiesene Aufgabenbereich vor allem in Bezug auf die Geschäfte der laufenden Verwaltung nichts daran ändert, dass sich der Kreistag entsprechend seiner unmittelbaren demokratischen Legitimation als das steuernde und angesichts der in § 29 LKrO zum Ausdruck kommenden Universalität als das allzuständige Steuerungsorgan erweist. Nicht dem bürokratischen, sondern dem demokratischen Element der Kommunalverfassung gebührt der Vorrang.³⁹ Dies bleibt nicht ohne Auswirkungen und wird vielfach als eine Ursache dafür gesehen, dass es durch den Kreistag zu einer als dirigistisch empfundenen Einflussnahme auf die Umsetzung von Einzelvorhaben⁴⁰ oder zur Politisierung von Einzelfallentscheidungen kommt.⁴¹

Die Vorschläge, die die universelle Zuständigkeit des Kreistages verändern und das Verhältnis insbesondere zur Verwaltung neu austarieren wollen, greifen tief in die Organkompetenz des Kreistages ein. Sie zielen auf eine nachhaltige Veränderung der Organisations- und Zuständigkeitsfunktionen ab.⁴² Dabei kann man sich des Eindruckes nicht erwehren, dass es auf die oben dargestellten, in der Praxis vielfach anzutreffenden Missverständnisse über die rechtliche Bedeutung des Kreistages zurück geht, wenn in Mecklenburg – Vorpommern im Zuge der Diskussion um effektivere Staats- und Verwaltungsstrukturen Anleihen im staatlichen Parlamentsbetrieb gemacht worden sind. Der kommunalpolitische Ausgangspunkt und die Rechtfertigung für derartige Versuche zur Effektivierung auch des Ehrenamtes ist nachvollziehbar. Angesichts des vermeintlichen Zwanges zur Schaffung immer größerer Verwaltungseinheiten, wird der Versuch unternommen, demokratisch-bürgerschaftliches Ehrenamt und professionelles Verwaltungsmanagement in Deckung zu bringen. Neu sind die Vorschläge, mit den dieser Versuch gemacht wird und

³⁹ Ipsen, a. a. O., S. 132, Rdn. 335

⁴⁰ Meyer, LKV 1998, 85, 86

⁴¹ Sponer, Zur Reformnotwendigkeit des Sächsischen Kommunalverfassungsrechts bei der Umsetzung neuer Steuerungsmodelle, Vortagsmanuskript Hochschultag Sachsen vom 20.11.2000, Thesenpapier Seite 2

⁴² Zur Umgestaltung der Kommunalverfassung in Sachsen, Sponer; Zur Reformnotwendigkeit des Sächsischen Kommunalverfassungsrechts bei der Umsetzung neuer Steuerungsmodelle, Vortagsmanuskript Hochschultag Sachsen vom 20.11.2000, Thesenpapier Seite 2

die den Gegenstand dieser Untersuchung bilden, nicht. Sie sind Spielarten einer Neudefinition des Verhältnisses von Kreistag und Verwaltungsspitze, das schon vor Jahren mit dem Stichwort des Neuen Steuerungsmodells in die Diskussion eingebracht worden ist.

3.1. Das neue Steuerungsmodell

Die neuen Steuerungsmodelle in der Kommunalverwaltung⁴³ wollen – kurz gefasst – die öffentliche Verwaltung an Strukturen privatwirtschaftlicher Unternehmen anlehnen; das Modell Doppik dürfte einen vorläufigen Schlusspunkt einer Entwicklung darstellen, die zunächst mit der Aufgabe der traditionellen Ämter- und Abteilungsstruktur zu Gunsten von Fachbereichen begonnen hat.⁴⁴ Mit der Anlehnung an betriebswirtschaftliche Strukturen ist das Selbstverständnis verbunden, dass eine zentrale Steuerung innerhalb der Kommunalverwaltung nur noch über politische Zielvorgaben erfolgen solle. Die Ziele werden zu „Produkten“, die die Fachbereiche bei eigener Verantwortung für die Kosten in weitgehend freier Wahl der Mittel und Wege erarbeiten sollen,⁴⁵ der Bürger als Adressat des kommunalen Verwaltungshandelns wird zum „Kunden“.⁴⁶

Das – letztendlich aus kommunaler Finanzlage und Erwartungshaltung der Bürger geborene⁴⁷ – Modell orientiert sich am Konzern als politischem Leitbild. Das Selbstverständnis, das in ihm zum Ausdruck kommt und als Abkehr herkömmlicher hierarchisch verstandener und empfundener Strukturen verstanden wird, zeigt sich aber nicht nur im Außenverhältnis, sondern wirkt auch nach innen. Während die verstärkte Bürger- oder „Kunden“-Orientierung ohne formellen Bezug zu Verwaltungsstrukturen oder –abläufen auskommt, bedeuten Vorschläge, die den Aufgabenbereich des Kreistages betreffen, Eingriffe in das bestehende Zuständigkeitssystem. Die Überlegungen, die mit dem Stichwort des „neuen Steuerungsmodells“ verbunden sind, laufen auf eine Neuorganisation der politischen und fachlichen Verantwortung hinaus.⁴⁸ Gefordert wird eine strikte Trennung in der Verantwortungsaufteilung zwischen Politik und Verwaltung. Für die Rolle der Vertretungskörperschaft, sei es Kreistag

⁴³ dazu Siedentopf, DÖV 1995, 193; K. Lange, DÖV 1995, 770; von Arnim, DVBl. 1997, 749, 755; Peine, DÖV 1997, 353

⁴⁴ Ob klare Ämterstrukturen nicht im Sinne von Bürgerfreundlichkeit und vereinfachter Ansprache nicht wesentlich bürgerfreundlicher sind als die ressortübergreifenden, manchmal bis zur Unkenntlichkeit gebildeten neuen „Servicestrukturen“, soll an dieser Stelle dahin gestellt bleiben; zu all dem vgl. nur Stern, NVWBl. 1997, 361, 363

⁴⁵ Stern, a. a. O., Seite 363

⁴⁶ Kritisch dazu Ipsen, in: Meyer/Wallerath, Gemeinden und Kreise in der Region, 2004, S. 22

⁴⁷ Stern, NVWBl. 1997, 361, 363

⁴⁸ Meyer, LKV 1998, 85, 86

oder Gemeindevertretung, bedeutet dies eine erhebliche Zäsur. Denn an die Stelle der Allzuständigkeit soll die Beschränkung des Kreistages auf die politisch-strategische Steuerung treten.⁴⁹ Die Funktion des Kreistages würde damit auf das „Ob“ der Aufgabenerfüllung beschränkt. Es geht nach diesem Rollenverständnis um das Entwickeln politischer Programme, das Treffen von Grundsatzentscheidungen und das Festlegen von Rahmenbedingungen.⁵⁰ Der Verwaltung verbleibt in diesem Falle das „Wie“ der Aufgabenerfüllung. Es ist ihre Sache, die vom Vertretungsorgan getroffenen Festlegungen umzusetzen. Die Verwaltung wird für den Einzelfall, die Vertretung für die abstrakt-generellen Regelungen zuständig. Verbunden mit dieser neuen Aufgabenverteilung und diesem neuen Aufgabenverständnis ist die Erwartung, die Befassung der Vertretungskörperschaft mit Einzelfällen und Einzelfragen könne dadurch zurück genommen, eine durch die Einzelfallbefassung des Kreistages bewirkte Verzögerung und Erschwerung notwendiger Verwaltungsentscheidungen verhindert werden.⁵¹

3.2. Zur Beschränkung des Kreistages auf ein politisches Controlling

Bei der Untersuchung, ob in der Beschränkung des Kreistages auf ein politisch-strategisches Controlling oder – in der Sprache des LVerfG M-V – auf die „wirklich wichtigen Angelegenheiten“ eine Möglichkeit gesehen werden kann, das Ehrenamt auch in größeren Verwaltungseinheiten handhabbar und erfüllbar zu machen, sind mehrere Beurteilungsebenen zu unterscheiden.

Die gegenwärtig in den Kommunalverfassungen der Länder angelegte Allzuständigkeit der Vertretungskörperschaft steht aktuell einer Beschränkung entgegen. Das LVerfG M-V hat für die Bestimmung des § 104 Abs. 2 KV M-V festgestellt, der Kreistag habe es „in der Hand“ u. a. jede Angelegenheit aufgrund ihrer „politischen Bedeutung“ zum Gegenstand einer Entscheidung von grundsätzlicher Bedeutung zu machen⁵², für § 35 LKrO kann in Brandenburg nichts anderes gelten.

In Bezug auf die verfassungsrechtliche Beurteilung, also die Frage, ob und inwieweit Art. 28 Abs. 2 GG und die entsprechenden Bestimmungen

⁴⁹ ausführlich siehe hier Sponer, Zur Reformnotwendigkeit des Sächsischen Kommunalverfassungsrechts bei der Umsetzung neuer Steuerungsmodelle, Vortragsmanuskript Hochschultag Sachsen vom 20.11.2000, Thesenpapier Seite 2

⁵⁰ Sponer, a. a. O.

⁵¹ Sponer, a. a. O., Seite 3

⁵² LVerfG M - V, U.v. 26.07.2007 – LVerfG 9/06 bis 17/06 - Bl. 54 UA

der Landesverfassung legislatorisch eine derartige Beschränkung erlauben, ist bereits früh auf den weiten Spielraum des Gesetzgebers in der interkommunalen Organisation verwiesen worden und eine Aufgabenneuverteilung zwischen Vertretungsgremium und Verwaltungsleitung als „verfassungsrechtlich zulässiger Modernisierungsschritt“ bewertet worden.⁵³ Auch wenn eine eingehendere Untersuchung den Rahmen der hier vorliegenden Untersuchung sprengt, sind Zweifel hieran angebracht. Richtig ist, dass die Entscheidung über die äußeren Grundstrukturen der Kommunen in allen Ländern stets als Sache des Gesetzgebers angesehen wurde und damit dem Gesetzvorbehalt nach Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG unterfällt. Die Festlegung und Konturierung der kommunalrechtlichen Verfassungstypen soll nach bisheriger Rechtsprechung des BVerfG vom Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie nicht erfasst werden.⁵⁴ Damit ist aber noch nicht gesagt, dass jegliche verfassungsrechtliche Grenzen entfielen. Die gesetzliche Steuerung kommunaler Organisationsabläufe darf dem vom Verfassungsgeber vorgefundenen und Art. 28 Abs. 2 GG zu Grunde liegenden Begriff der kommunalen Selbstverwaltung nicht widersprechen.⁵⁵ Eine Zuständigkeitsveränderung des Kreistages darf nicht dazu führen, dass dieser in seiner Mitsprache „nur (noch) ein kommunalpolitisches Schattendasein“ fristet.⁵⁶

Weil das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung die dezentrale und eigenverantwortliche Wahrnehmung kommunaler Aufgaben sichern will⁵⁷, muss jede gesetzliche Neuerung Bedacht auf die Tatsache nehmen, dass Art. 28 Abs. 2 GG nur so lange entsprochen ist, wie tatsächlich auch noch Selbstverwaltung praktiziert wird. Selbstverwaltung will die entsprechenden gesellschaftlichen Gruppen – in diesem Falle: die Bürger des Landkreises – in die Lage versetzen, Angelegenheiten, die sie selbst betreffen und die sie in überschaubaren Bereichen am sachkundigsten beurteilen können, eigenverantwortlich zu überlassen.⁵⁸ Art. 28 Abs. 2 GG will nach der Rechtsprechung des BVerfG eine Selbstverwaltung, durch die den Bürgern eine wirksame Teilnahme an den Angelegenheiten des Gemeinwesens ermöglicht wird.⁵⁹ Auf der Ebene des Kreistages gehen Demokratie und Verwaltung daher eine spezifische

⁵³ Stern, NVWBl. 1997, 361, 363

⁵⁴ BVerfGE 91, 228, 239; dem folgend etwa Tettinger, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Band II, 5. Auflage, 2005, Art. 28, Rdn. 228

⁵⁵ BVerfGE 91, 228, 239

⁵⁶ Stern, NVWBl. 1997, 361, 363

⁵⁷ BVerfGE 91, 228, 239

⁵⁸ BVerfGE 33, 125, 156 f.

⁵⁹ BVerfG, NVwZ 2003, 850,851; ebenso Meyer, in: Henneke – Hrsg. -, aaO., S. 119

Verbindung ein,⁶⁰ mit der es auch und gerade um die Mitwirkung an Entscheidungen im Einzelfall geht. Verwaltung wirkt und vollzieht sich einzelfallbezogen, was auf der kommunalen Ebene regelmäßig auch die Entscheidung über die „Renovierung eines Turnhallendaches“ mit einschließen muss. Zuständigkeitsreduktionen auf der Ebene des Vertretungsorgans berühren ein wesentliches Element der Selbstverwaltungs-idee, mit der den Bürgern die Regelung solcher Angelegenheiten überlassen werden soll, „die sie selbst betreffen und die sie in überschaubaren Bereichen am sachkundigsten beurteilen können“.⁶¹ Das Institut der kommunalen Selbstverwaltung will – wie das LVerfG M-V dies deutlich gemacht hat – der Tatsache Rechnung tragen, dass gerade die Mitglieder des Kreistages mit ihren vor Ort gesammelten Erfahrungen wichtige Impulse für Infragestellungen und Neuerungen liefern, an denen sich die Identifikation des Bürgers festmachen kann.⁶² Mit Art. 28 Abs. 2 GG geht es nicht um Verwaltung des Bürgers, sondern Verwaltung durch den Bürger.

Administrative Verzögerungen, durch Mitsprache bewirkte Schwierigkeiten in der kommunalen Entscheidungsfindung sind somit verfassungsrechtlich angelegt. Das mit der Allzuständigkeit des Kreistages verbundene „Störpotenzial“ und die durch die Mitwirkung von ehrenamtlich tätigen Laien bewirkte Erschwerung der Entscheidungsfindung nimmt Art. 28 Abs. 2 GG in Kauf. Kommunale Selbstverwaltung ist kollegiale Meinungsbildung statt Entscheidungsabläufen in hierarchischen Strukturen. Sie bedeutet Mitwirkung des Ehrenamtes statt allein fachlich-professionellem Verwaltungsmanagement.⁶³ Mit diesem Hinweis ist kein Befassungszwang des Kreistages verbunden. Der Kreistag kann sich dazu entschließen, sich infolge seiner Zugriffskompetenz Einzelfällen anzunehmen, muss dies aber nicht. Regulatorischer Enthaltsamkeit stehen weder die Verfassung noch das geltende Kommunalrecht entgegen. Unproblematisch ist es daher möglich, dass sich das Vertretungsorgan tatsächlich damit begnügt, im Sinne kommunalpolitischer Enthaltsamkeit nur die „Grundzüge der Politik“ zu bestimmen.⁶⁴ Eine gesetzlich erzwungene Aufgabenreduzierung nach dem Vorbild einer politisch-parlamentarischen Kontrollinstanz dürfte dem Gedanken der Selbstverwaltung eher fremd sein.⁶⁵

⁶⁰ Schmidt-Aßmann, 50 Jahre BVerfG, Seite 806

⁶¹ BVerfGE 33, 125, 156 f.

⁶² LVerfG M-V, ebd.; *Wallerath*, *VerwArch* 1997, 111

⁶³ Meyer, in: Henneke – Hrsg. -, a. a. O., Seite 119, 120

⁶⁴ s. zu Beispielen etwa VGH Mannheim, NVwZ-RR 1992, 90; NVwZ 1992, 196; VBIBW 1987, 344

⁶⁵ skeptisch auch Ipsen, in: Meyer/Wallerath, a.a.O., S. 23

3.3. Professionalisierung und Ehrenamtlichkeit der Mandatsausübung

Die Argumente, die gegen ein verändertes Aufgabenverständnis des Kreistages sprechen, kehren auch in Bezug auf den Versuch wieder, Ehrenamtlichkeit in der Mandatsausübung dadurch zu begünstigen und zu unterstützen, dass hauptamtliche Fraktionsmitarbeiter als Möglichkeit zur „Professionalisierung“ eingesetzt werden. Das LVerfG M-V hat anerkannt, dass derartige Zuwendungen zur Unterstützung durch hauptamtliches Personal die „Erschwernisse der Arbeit in Grenzen mildern“ können.⁶⁶ Abgesehen davon, dass derartige Unterstützungsleistungen Fraktionen wie Gruppen oder Einzelmitgliedern im Kreistag gleichermaßen gewährt werden müssen, kann hauptamtliches Personal durch Zuarbeit den Mitgliedern der Kreistage verlässliche Entscheidungsgrundlagen liefern. Allerdings kann die Unterstützung auch bedeuten, dass „sie eine Tendenz zur Professionalisierung der Entscheidungsfindung durch ehrenamtliche Kreistagsmitglieder entwickelt. Die kommunale Selbstverwaltung könnte damit durch eine Wohltat in ihrem verfassungsrechtlich gesicherten Charakter geschmälert werden“.⁶⁷

In der Tat besteht die Gefahr, dass die Einrichtung hauptamtlicher Fraktionsmitarbeiter nicht zu einer Stärkung, sondern zu einer Schwächung des Ehrenamtes führt. Sie verschiebt Verantwortlichkeiten. Der Ruf nach einer Professionalisierung übersieht, dass Art. 28 Abs. 2 GG nicht gute Verwaltung, sondern gute *Selbstverwaltung* fordert.⁶⁸ Selbstverwaltung darf unprofessionell sein. Zu den „Demokratiekosten“, zu denen das BVerfG in seiner Rastede-Entscheidung⁶⁹ die Folgen des dezentralisierten Verwaltungsaufbaus in der Bundesrepublik gezählt hat, zählen auch Defizite, die sich möglicherweise in der Wahrnehmung der politisch-demokratischen Amtswahrnehmung ergeben. Kommunale Selbstverwaltung will das – vielfach von Laien wahrgenommene – Ehrenamt statt fachlich-professionellem Verwaltungsmanagement.⁷⁰ Diese „Laien“ sollen aus eigener Sachkenntnis und Erfahrung die wesentlichen Entscheidun-

⁶⁶ LVerfG M-V, a.a.O., Bl. 55 UA

⁶⁷ LVerfG, a.a.O., Bl. 55 UA

⁶⁸ Wallerath, Rechtliche Rahmenbedingungen des Projekts der Landesregierung zur Verwaltungsreform, LT-Drs M – V, 4/1210, 97, 109

⁶⁹ BVerfGE 79, 127 ff

⁷⁰ Meyer, in: Henneke – Hrsg -, a. a. O., Seite 120; von Mutius, LKV 1996, 177, 178; s. auch HessStGH, DÖV 2000, 76 ff.

gen treffen.⁷¹ Es widerspricht diesem Leitbild, im Kreistag eine „bessere“ hauptamtliche (Neben-) Verwaltung zu installieren.

Dass § 34 Abs. 1 LKrO Fraktionen als Vereinigungen von mehr als zwei Kreistagsmitgliedern vorsieht und damit anerkennt, bedeutet nicht die Anerkennung einer parlamentsähnlich ausgestatteten Fraktionsstruktur. Fraktionen im Kreistag haben die Aufgabe, abweichende Meinungen der in ihnen zusammengeschlossenen Mitglieder zu einem mehrheitlich für richtig gehaltenen Standpunkt zusammenzuführen. Die Zusammenarbeit im Kreistag soll dadurch erleichtert werden, dass vorweg klare Mehrheiten gebildet werden und der Kreistag damit in die Lage versetzt wird, seine Aufgaben zügig zu erledigen. Fraktionen wollen und sollen damit einen Ausgleich der verschiedenen anliegenden Interessen innerhalb der Kreisbürgerschaft gewährleisten.⁷² Dies erfordert die Zuweisung oder Anmietung von Räumen zur Durchführung von Fraktionssitzungen, auch die Einrichtung einer Fraktionsgeschäftsstelle mit sachlicher und personeller Ausstattung. Angesprochen und kommunalrechtlich unbedenklich ist damit eine solche Ausstattung, die den Informationsaustausch und die Vornahme der organisatorischen Arbeiten ermöglicht. Nicht erfasst sind hiervon aber die Kosten solchen Personals, das entsprechend der in der Verwaltung des Landkreises anzutreffenden Qualifikationsbilder – Juristen, Stadtplaner, Ingenieure – ausgebildet ist und dessen Aufgabe darin besteht, die einzelnen Fraktionsmitglieder zu beraten und vor allem zu den Vorschlägen der Verwaltung sachliche Gegenvorstellungen zu erarbeiten.⁷³

Hierdurch würde eine Gegenverwaltung geschaffen und der Blick auf die Tatsache verstellt, dass die Fraktionen sich nicht in einer rechtlich isolierten Stellung zur (hauptamtlichen) Verwaltung befinden. Auch Fraktionen sind Teil der Vertretungskörperschaft, die von der vom Landrat geleiteten Verwaltung nach § 30 Abs. 1 LKrO über alle wesentlichen Angelegenheiten des Landkreises zu unterrichten ist und bei der gemäß § 30 Abs. 2 LKrO jedem Kreistagsabgeordneten – gleich, ob er einer der Mehrheitsfraktionen angehört – Auskunft zu erteilen und nach § 30 Abs. 3 LKrO Akteneinsicht zu gewähren ist, soweit die Akten im Zusammenhang mit der Vorbereitung oder Kontrolle von Beschlüssen des Kreistages oder von Ausschüssen stehen. Zuwendungen zur Unterstützung durch hauptamtliches Personal können im Übrigen auch nicht dazu dienen, durch entsprechende Öffentlichkeitsarbeit Interesse an der kommu-

⁷¹ Kluth, in: Meyer/Wallerath, - Hrsg.,, Gemeinden und Kreisen in der Region, 2002, s. 65

⁷² zu den Fraktionen in der Gemeindevertretung vgl. VG Gelsenkirchen, NWWBl. 1987, 53, 56

⁷³ VG Gelsenkirchen, NWWBl. 1987, 53, 56

nalpolitischen Tätigkeit zu wecken und so mit Beurteilung des Kreisbürger in seine Information zu gewährleisten. Die Selbstdarstellung der Fraktion in der Öffentlichkeit dient nicht der Erfüllung einer kommunalen Aufgabe.⁷⁴

4. Fazit

Das Anliegen, mittels organisatorischer oder inhaltlicher Kompensation größere Verwaltungsräume zu ermöglichen, gleichwohl effektive Mitwirkung durch das Ehrenamt zu gewährleisten, ist nachvollziehbar. Wer wollte sich auch dem Bemühen entziehen, durch „Professionalisierung“ der ehrenamtlichen Tätigkeit zu verbesserter demokratischer Mitwirkung beizutragen? Zustimmung mag auch der Versuch finden, durch Vermeidung einer Mitsprache von Kreistagsmitgliedern in Einzelfällen zu begegnen oder an Stelle lediglich politischer Argumentation sachliche Diskussionen zu ermöglichen. Der in Mecklenburg-Vorpommern erörterte Weg, der Anlass zu diesen Überlegungen gegeben hat, dürfte aber an der Einrichtung und den Essentialia der kommunalen Selbstverwaltung scheitern. Selbstverwaltung will der Professionalisierung Schranken setzen. Diese Schranken bedeuten nicht, Versuche zur Verbesserung ehrenamtlicher Mitwirkung einzustellen. Sie sollten auf die eigentliche Ursache für die zu beobachtenden Missstände eingehen. Diese Ursachen liegen in der sozialen, berufsmäßigen und altersbezogenen Zusammensetzung der kommunalen Gremien und damit auch in der Qualität der Kandidatinnen und Kandidaten.⁷⁵ Missstände, wie die Politisierung von Verwaltungsentscheidungen, die Klage über jene Kreistagsmitglieder, „die sich um jede Kleinigkeit kümmern, zu der eigentlichen Arbeit der konzeptionellen und programmatischen Steuerung der Verwaltung jedoch nicht kommen oder nicht in der Lage sind“,⁷⁶ haben ihre Ursachen nicht in der kommunalrechtlichen Normstruktur.

⁷⁴ VG Gelsenkirchen, NWVBl. 1987, 53, 57,

⁷⁵ von Mutius, LKV 1996, 177, 179

⁷⁶ von Mutius, LKV, 1996, 177, 180

Hubert Meyer

Was Neues aus dem Nordosten: Landesverfassungsgericht stärkt kommunale Selbstverwaltung

Überschaubarkeit und Ehrenamt als prägende Elemente kreislicher Selbstverwaltung

1. Überraschende Nachrichten und ein Urteil mit Echo

Ungewohnte Nachrichten aus dem Nordosten der Republik: Der Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“ 2006 dokumentiert, dass die erhaltenen Solidarpaktmittel in Mecklenburg-Vorpommern zu 95 % zweckentsprechend verwendet wurden, was den zweitbesten Wert unter den neuen Bundesländern ausmacht. Eine Studie des Münchener IFO-Institutes für Wirtschaftsförderung attestiert vier Landkreisen und zwei kreisfreien Städten, unter den zehn besten ostdeutschen Regionen in Bezug auf die Lebensqualität zu rangieren.¹ Noch erstaunlicher: Der Nachtragshaushalt 2007 des gern als „Armenhaus“ der Republik bezeichneten Bundeslandes Mecklenburg-Vorpommern weist, genauso wie der Haushaltsplan des Doppelhaushaltes 2008 /2009 – keine neuen Schulden mehr auf. Im Gegenteil: Als erstes deutsches Bundesland macht die neue Landesregierung ernst mit dem Thema Schuldenabbau. Das Haushaltsanpassungsgesetz 2007² sieht eine erste Schuldentilgung von 80 Mio. € vor, bis 2011 ist nach der mittelfristigen Finanzplanung ein Schuldenabbau von 630 Mio. € eingeplant.³

Werden diese Meldungen überregional verhalten, ja misstrauisch stauend zur Kenntnis genommen, hat ein geplatzt Reformvorhaben bundesweit für Schlagzeilen gesorgt. Das Urteil des Landesverfassungsgerichts vom 26.07.2007⁴ wurde nicht nur landespolitisch breit beachtet, sondern fand seinen Niederschlag in der überregionalen Presseberichterstattung.⁵ Die ersten Reaktionen fielen naturgemäß unterschiedlich, bis

Überarbeitete und aktualisierte Fassung eines Beitrags, der in der Zeitschrift „Niedersächsische Verwaltungsblätter“, 2007 S. 265 ff. erschienen ist.

¹ Vgl. Ländernachrichten Mecklenburg-Vorpommern, LKV 2007, Heft 11, VI.

² GVBl. M-V 2007, 176.

³ Vgl. Schröder, Länderreport: Mecklenburg-Vorpommern, LKV 2007, 164 und 452 f.

⁴ LKV 2007, 457 ff.; DVBl. 2007, 1102 ff.

⁵ Vgl. nur Süddeutsche Zeitung „Kreisreform in Mecklenburg-Vorpommern gescheitert“; Frankfurter Allgemeine Zeitung, „Kreisreform in Mecklenburg-Vorpommern gescheitert“; Hannoversche Allgemeine Zeitung „Die Landkreise dürfen nicht zu groß werden“; Lübecker Nachrichten „Die gescheiterte Reform“; jew. vom 27.07.2007; Frankfurter Allgemeine Zeitung „Den Landkreis kennen“; taz „Richter: Demokratie nicht totreformieren“; jew. v. 28.07.2007.

auf wenige Ausnahmen⁶ aber verhalten und sachlich aus. Das Echo in der Fachpresse, soweit bisher überschaubar, zeigt einen tiefen Riss. Es reicht von überwiegender Zustimmung⁷ bis zu fundamental anmutender Ablehnung⁸. Über methodische Ansätze und Wertungen des Greifswalder Verfassungsgerichts lässt sich trefflich streiten, gegen deutliche Worte ist nichts zu sagen. Persönliche Unterstellungen und Angriffe auf Vertreter der Landkreistage im Allgemeinen und Besonderen⁹ verwundern allerdings und zeugen nicht von der sachlichen Durchschlagskraft der Argumente.

2. Das rechtspolitische Umfeld der Verwaltungsmodernisierung in Mecklenburg-Vorpommern

Der eingangs geschilderte Befund kontrastiert deutlich zu dem Bild, das die seinerzeit im Herbst 2002 frisch gewählte die neue Landesregierung in Mecklenburg-Vorpommern verbreitete. Unter Hinweis auf die demografische Entwicklung und die als bedrohlich empfundene Finanzsituation überraschte sie mit dem Vorschlag, als Kernstück der in Aussicht gestellten Verwaltungsmodernisierung eine umfassende Landkreisneuordnung vorzunehmen. Innenminister Dr. Gottfried Timm (SPD) begann die Diskussion mit der Präsentation einer Landkarte. Sie zeigte vier neue Landkreise auf. In ihnen sollten die im Jahre 1994 gebildeten 12 Landkreise, die durchschnittlich gut 100.000 Einwohner bei einer Fläche von ca. 1.887,5 qkm² aufwiesen, und die sechs kreisfreien Städte, zwischen ca. 45.000 Einwohner in der Hansestadt Wismar bis 200.000 in der Hansestadt Rostock zählend, aufgehen. Die regionalen Planungsverbände, die praktisch nunmehr in Gebietskörperschaften umgewandelt werden sollten, hatten als ein Zusammenschluss der Landkreise und kreisfreien

⁶ Hierzu rechnend der seinerzeitige Innenminister *Gottfried Timm*, der von einem „typischen deutschen Provinzurteil“ sprach, vgl. „Lehrstunde in Sachen Demokratie“, Ostseezeitung vom 27.07.2007; „fuchsteufelswild“ gerierte sich der als Gutachter für die Landesregierung involvierte Finanzwissenschaftler *Helmut Seitz*, der sich darüber erboste, dass „Juristen ökonomiefrei argumentieren dürfen“, zugespitzt dazu riet, drei oder vier Regierungspräsidien zu bilden, alle Aufgaben auf sie zu übertragen „und Landräte kümmern sich nur noch darum, dass die Kreis- und Gemeindeflaggen gewaschen werden“; ernsthaft riet er der Landesregierung dazu, das Urteil „auszuhebeln“ und den Gesetzentwurf in weitgehend unveränderter Form nochmals vorzulegen, vgl. Nordkurier vom 17.08.2007; seinerseits drastisch in der Kritik an Seitz vgl. *Erps*, Der Landkreis 2007, 470 471).

⁷ *Stüer*, DVBl. 2007, 1253 ff.; *Henneke*, Der Landkreis 2007, 438 ff.; *Henneke/Ritgen*, DVBl. 2007, 1253 (1264 ff.); *Kleerbaum*, KOPO 10 | 2007 S. I ff. „Jubel in den Kommunen“; *Schultz*, das Rathaus 2007, 135 ff.

⁸ *Mehde*, NordÖR 2007, 331 ff.; schon signifikant vom Titel *Hans Meyer*, Liegt die Zukunft Mecklenburg-Vorpommerns im 19. Jahrhundert?, Kommissionsdrucksache 5/55 vom 21.11.2007 der Enquete-Kommission „Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung“ des Landtages Mecklenburg-Vorpommern.

⁹ So aber *Hans Meyer*, o. F. 8, mit Spekulationen zur höheren „Agilität“ der Landkreistage in der verfassungspolitischen- und -rechtlichen Debatte, Fn. 14; vgl. ferner Fn. 20, 35, 41 und 85.

Städte bisher allein die Aufgabe der Regionalplanung wahrzunehmen. Gleichzeitig kündigte der Innenminister eine umfassende Funktionalreform an, die zum Abbau von 100 Behörden führen sollte.

Auf Betreiben des Koalitionspartners PDS wurde die im Wesentlichen den Landesteil Vorpommern umfassende Planungsregion geteilt. Aus dem Vier- wurde ein Fünf-Kreismodell. Die Kreise sollten zwischen 243.000 (Südvorpommern) und 449.000 Einwohner (Westmecklenburg) haben und wiesen eine Flächenausdehnung zwischen 3.182 m² (Nordvorpommern-Rügen) bis 6.997 m² (Westmecklenburg) auf. Die Einwohnerdichte schwankte zwischen 53 Einwohner/qkm (Mecklenburgische Seenplatte) und 118 Einwohner/qkm (Mittleres Mecklenburg-Rostock). Dieses bereits als Referentenentwurf vorgelegte¹⁰ 5-Kreis-Modell hat trotz substantieller Anregungen und Bedenken aus den Reihen der betroffenen Landkreise im Rahmen des äußerst gedrängten Anhörungsverfahrens im Landtag keine Veränderung mehr erfahren.

Aus Sicht der Landesregierung untrennbar mit der Landkreisneuordnung verbunden war die vorgesehene umfassende *Funktionalreform*. Sie wurde in einer interministeriellen Arbeitsgruppe unter Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände vorbereitet. Nachdem erste Überlegungen beispielsweise zur Kommunalisierung der Schulen oder Forstverwaltung nicht weiterverfolgt wurden, verblieben etwa 1.800 Stellen der Landesverwaltung, deren Übertragung insbesondere auf die Landkreisebene (sog. Funktionalreform I) vorgesehen war. Ziemlich genau die Hälfte davon umfasste die Straßenbauverwaltung, die nach Auffassung auch des Landes keine weiteren Möglichkeiten der Personaleinsparung mehr bot und deren Kommunalisierung umstritten blieb. Im Übrigen handelte es sich insbesondere um die gesamte Agrarverwaltung, große Teile der noch staatlichen Aufgaben der Umweltverwaltung, die Gewerbeaufsicht, die Versorgungsverwaltung und etliche weitere, vom Personalumfang her nicht besonders ins Gewicht fallende weitere Aufgaben. Die Landkreise hatten wiederholt betont, diese Aufgaben auch in den bestehenden Strukturen übernehmen zu können. Im relativ überschaubaren Rahmen verblieben die beabsichtigten Verlagerungen von Aufgaben der Landkreise auf die kreisangehörigen Ämter und Gemeinden (sog. Funktionalreform II).

¹⁰ Vgl. zu verfassungsrechtlichen Aspekten des Referentenentwurfs bereits *Hubert Meyer*, LKV 2005, 233 ff.; zum verabschiedeten Gesetz *ders.*, DÖV 2006, 929 ff.

Am 5. April 2006 beschloss der Landtag in Mecklenburg-Vorpommern das unter dem Stichwort „Verwaltungsmodernisierungsgesetz“¹¹ zusammengefasste Konglomerat aus 29 Artikeln mit allein 101 Paragrafen in seinem Kernstück, dem Gesetz über die Funktional- und Kreisstrukturreform. Ungeachtet der von allen Kreistagen und der Mehrzahl der kreisfreien Städte unterstrichenen Ablehnung wurde insbesondere das Konzept der Regionalkreisbildung im Kern unverändert beschlossen. Die Koalition entging bereits zu diesem Zeitpunkt nur knapp einem politischen Desaster. Die Mehrheit der die Koalition tragende PDS-Fraktion stimmte gegen das eigene Gesetzgebungsvorhaben. Gleichwohl wurde die Reform im Ergebnis mit einer Mehrheit von 37 gegen 33 Stimmen im Landtag verabschiedet.

Gegen das Gesetz erhoben elf der zwölf Landkreise Verfassungsbeschwerde vor dem Landesverfassungsgericht in Greifswald. Die Abgeordneten der seinerzeit oppositionellen CDU-Fraktion strengten ein abstraktes Normenkontrollverfahren an. Das Landesverfassungsgericht verhandelte im April 2007 zweieinhalb Tage über diese Verfahren. Es bot dabei neben den insgesamt drei Prozessbevollmächtigten (Prof. Dres. Dombert; Potsdam; Ewer, Kiel; J. Ipsen, Osnabrück) und einigen Landräten insbesondere auch anwesenden Kreistagspräsidentinnen und -präsidenten als Vertretern des Ehrenamtes die Möglichkeit zu einem vertiefenden Sachvortrag. Die Verhandlung bahnte nach der Wahrnehmung der anwesenden Beobachter bereits einige wenige, konzentrierte Schneisen durch das Dickicht der in wahren Papierbergen¹² zusammengetragenen Argumente der Gegner und Befürworter der Reform.

¹¹ Vgl. GVBl. M-V vom 23.05.2006, S. 194 ff.

¹² Der Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Modernisierung der Verwaltung des Landes M-V (im Folgenden: E-VwModG), LT-Drs. 4/1710, umfasst 610 Seiten; schon zum Referentenentwurf gingen 571 Stellungnahmen ein; die Stellungnahme des Landkreistages zum Regierungsentwurf – Ausschussinformation Nr. 25 des Sonderausschusses Verwaltungsmodernisierung und Funktionalreform, allein umfasst 310 Seiten plus Anlagen.

3. Das Urteil vom 26. Juli 2007

3.1. Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerden

Äußerst knapp fallen die Anmerkungen des LVerfG MV zur Zulässigkeit der kommunalen Verfassungsbeschwerden¹³ aus. Insbesondere bejaht das Gericht die notwendige gegenwärtige Betroffenheit der Beschwerdeführer, obwohl die Vorschriften zur Landkreisneuordnung erst im Jahre 2009 in Kraft treten sollten. Das Greifswalder Verfassungsgericht schließt sich mit Recht der Judikatur anderer Verfassungsgerichte an, wonach auch in solcher Konstellation eine Klage zulässig ist, wenn abzusehen ist, dass und wie ein Beschwerdeführer künftig von der Regelung betroffen sein wird.¹⁴ Hinsichtlich des abstrakten Normenkontrollverfahrens betont das Landesverfassungsgericht¹⁵, die Zulässigkeit eines solchen Verfahrens als objektives Beanstandungsverfahren werde nicht dadurch berührt, dass später ein neuer Landtag zusammengetreten sei. Der parlamentarische Grundsatz der Diskontinuität gelte nicht.¹⁶

3.2. Wertung der tatsächlichen Situation durch das Gericht

Das LVerfG MV betont an verschiedenen Stellen den *weiten Gestaltungsspielraum* des Gesetzgebers für eine Gebietsreform. Es möchte ersichtlich nicht in den Verdacht geraten, sich an die Stelle des parlamentarisch verantwortlichen Gesetzgebers zu rücken. Dies ist im Grundsatz lobenswert. Wenn aber betont wird, der Gesetzgeber sei fehlerfrei von einem Anlass zur umfassenden Modernisierung der Verwaltung - sowohl des Landes wie auch seiner Kommunen - ausgegangen¹⁷, hätte man sich gleichwohl eine kritischere Herangehensweise gewünscht. Es soll nicht in Abrede gestellt werden, dass der Aufbau der Verwaltung in Mecklenburg-Vorpommern Anlass zu Reformüberlegungen zu bieten vermag. Dass das LVerfG MV ohne inhaltliche Problematisierung die Lage des Landes im Wesentlichen auf der Basis der im Gesetzentwurf angeführten Daten

¹³ Unter B I.

¹⁴ BVerfGE 101, 5473 f.; LVerfG LSA, LKV 1995, 75.

¹⁵ Unter B II.

¹⁶ Vgl. BVerfGE 970, 311, 327; 82, 286, 297; im vorliegenden Verfahren führte die zwischenzeitliche Landtagswahl zur der pikanten Situation, das sich der nunmehrige Innenminister *Lorenz Caffier* unter den Antragstellern des Normenkontrollverfahrens befand, was mit dazu beigetragen haben dürfte, die Prozessvertretung der Landesregierung vor dem LVerfG federführend dem Finanzministerium zu überantworten.

¹⁷ Unter C II, insb. 1.

skizziert,¹⁸ erscheint indes nur deshalb akzeptabel, als es letztlich aus anderen Gründen auf diese Darstellung nicht ankommt.

Sicherlich muss ein Landesgesetzgeber bei einer umfassenden Strukturreform teilweise mit Prognosen arbeiten. (Verfassungs)Gerichtlicher Überprüfung muss aber obliegen, ob die mitgeteilten Fakten der Wirklichkeit entsprechen. Hier hätte Anlass zu kritischer Nachfrage bestanden. Dies kann nur exemplarisch aufgezeigt werden. So referiert das LVerfG den Satz, der Haushalt des Landes befinde sich in einer strukturellen Schiefelage. Sicherlich ist das Bundesland alles andere als auf Rosen gebettet. Wie eingangs dargestellt ist ihm aber im Jahre 2007 mit den bestehenden Verwaltungsstrukturen immerhin gelungen, wovon manch andere Bundesländer weit entfernt sind, nämlich die Vorlage eines strukturell ausgeglichenen Landeshaushalts. Der pauschale Hinweis auf rückläufige Zuweisungen im Rahmen des Solidarpaktes II ist nicht Ziel führend, da er Wirkungsmechanismen des andernfalls greifenden allgemeinen Länderfinanzausgleichs ausblendet.

Bedenklich stimmt aus kommunaler Sicht, wenn der vom Land durch die Finanzausgleichszuweisungen steuerbare Konsolidierungsdruck bei den Kommunen als Rechtfertigung für Strukturreformen akzeptiert wird. Hat man die nicht eben kommunalfreundliche Rechtsprechung des entscheidenden Gerichts zur kommunalen Finanzausstattung im Hinterkopf,¹⁹ könnte dies zuspitzend als eine Einladung an die Bundesländer gesehen werden, durch verfassungswidrige Beschneidung der kommunalen Finanzausstattung die Reformbedürftigkeit der kommunalen Ebene herbeizuführen.

Und schließlich wird man erwarten dürfen, dass die vom Land prognostizierten Einsparpotentiale, die in der Begründung des Gesetzentwurfes mehrfach in Bezug genommen werden, wenigstens im Ansatz einer Plausibilitätsprüfung standhalten. Die in der Gesetzesbegründung in Mecklenburg-Vorpommern behaupteten Einsparungen von jährlich 180 Mio. Euro sind aber bereits deswegen illusorisch, weil große Beträge dieser Summe auf unterstellten Aufgabenübertragungen des Landes auf die kommunale Ebene basieren, die überhaupt nicht vorgesehen sind, z. B. eine Kommunalisierung der Lehrer.²⁰

¹⁸ Exemplarisch für die darin liegende Gefahr vgl. *Mehde*, NordÖR 2007, 331 (332), der von einer „zentralen Information“ spricht und weitergehende Schlussfolgerungen zieht.

¹⁹ Vgl. LVerfG MV, LKV 2006, 461 ff.

²⁰ Näher dazu die Stellungnahme des Landkreistages M-V, o. Fn. 3, S. 88 ff.; *Hubert Meyer*, in: Henneke (Hrsg.), Kommunale Verwaltungsstrukturen der Zukunft, 2006, S. 133 (135 ff.).

3.3. Keine Mehrfachneugliederung?

Im Jahre 1994 ist die Zahl der Landkreise in Mecklenburg-Vorpommern von 31 auf 12 reduziert worden.²¹ Das LVerfG M-V argumentiert, seinerzeit sei die Gebietsstruktur durch das neue Land Mecklenburg-Vorpommern zwingend zu verändern gewesen, damit überhaupt substantielle kreisliche Selbstverwaltung im Lichte der verfassungsrechtlichen Garantie des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG und des Art. 72 Abs. 1 S. 2 LV M-V möglich wurde.²² Dies dürfte weitgehend unbestritten sein. Was aber ändert dies an der Tatsache, dass eine Gebietsreform stattgefunden hat? Sicherlich muss es dem Gesetzgeber möglich sein, seine Zielvorstellungen zu ändern und andere Prioritäten zu setzen, wenn eine Veränderung der tatsächlichen Gegebenheiten und Entwicklungen oder zusätzliche landesplanerische Erkenntnisse dies angezeigt erscheinen lassen. Warum eben dies für Mecklenburg-Vorpommern zutrifft, hätte man allerdings gern näher erfahren. Die hierzu vorgetragenen Erwägungen der Landesregierung erscheinen in weiten Teilen kaum belastbar.²³

3.4. Anhörung, Öffentliches Wohl und Defizitanalyse

Der einzelne Landkreis ist verfassungsrechtlich nicht per se gegen seine Auflösung geschützt. Es ist verfassungsrechtlich nichts zu erinnern, wenn das LVerfG MV formuliert, Gebietsänderungen beeinträchtigten den verfassungsrechtlich geschützten Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts grundsätzlich nicht.²⁴ Zum Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung gehört aber ebenso, dass Bestands- und Gebietsänderungen nur aus Gründen des öffentlichen Wohls und nach vorheriger Anhörung der betroffenen Gebietskörperschaften zulässig sind.²⁵

a. Anhörung

Bemerkenswerterweise so gut wie keine Rolle spielt abweichend von anderen Entscheidungen zur Gebietsreform das Erfordernis der *Anhörung*. Obwohl von Seiten der Beschwerdeführer Anhörungsmängel gerügt wurden, hat das Landesverfassungsgericht sowohl in der mündlichen Verhandlung als auch in den Urteilsgründen diesem Aspekt keine entscheidungsrelevante Bedeutung zugemessen. Dies erscheint vor dem Hinter-

²¹ Vgl. hierzu *Hubert Meyer*, LKV 1993, 399 ff.

²² Unter C II 2 a.

²³ Zweifelnd auch *Stüer*, DVBl. 2007, 1267 (1271).

²⁴ Unter C I 4 a.

²⁵ BVerfGE 50, 50 f.; 86, 90, 107.

grund des Ausgangs des Verfahrens verständlich. Hätte es keine durchgreifenden grundsätzlichen Bedenken gegeben, hätte jedoch Anlass bestanden, den konkreten Anhörungsfragen der Landkreise näher nachzugehen, da zweifelhaft erscheint, ob die Landesregierung bzw. der Landesgesetzgeber den spezifischen Gegebenheiten der einzelnen Landkreise die gebührende Beachtung geschenkt hat.²⁶

b. Öffentliches Wohl

Aufschlussreich sind die Ausführungen des LVerfG MV zu den *Gründen des öffentlichen Wohls*.²⁷ Diese zu bestimmen obliegt im Einzelnen dem Landesgesetzgeber.²⁸ Der Gesetzgeber hat aber einen großen, jedoch durch die Verfassung gebundenen Spielraum, wie das Gericht betont. Das öffentliche Wohl schafft einerseits Raum für das Politische, andererseits konkretisiert sich in ihm die Steuerungsfunktion der Verfassung. Es ist Ziel und Zweck einer Gebietsreform, nicht etwa eine „materiell niedrige Hürde“, die „überwunden werden müsste“, wie das LVerfG kritisch zur Einschätzung der Landesregierung anmerkt.

Allerdings tritt das Gericht auch der Auffassung der Beschwerdeführer und Antragsteller entgegen, das öffentliche Wohl, zu dem die Neugliederung stattfindet, müsse kommunalbezogen sein.²⁹ Die Greifswalder Verfassungsrichter betonen, das öffentliche Wohl sei umfassend, es schließe sowohl staatliche als auch kommunale Belange ein. Dem wird man im Ergebnis folgen können.³⁰ Soweit es um die kommunalen Belange geht, betont das LVerfG MV, bei einer Kreisgebietsreform müsse die kommunale Selbstverwaltung mit dem ihr von Verfassung wegen zukommenden Gewicht einbezogen werden. Auch dem ist nichts hinzuzufügen.

c. Defizitanalyse

Nähere Aufklärung hätte man sich allerdings gewünscht hinsichtlich der schon fast kategorisch anmutende Feststellung des LVerfG MV,³¹ wenn der Gesetzgeber sich durch grundlegende Änderungen der allgemeinen

²⁶ Zum Erfordernis der Anhörung BVerfG, NVwZ 2003, 850, 854; ausf. *Dombert*, S. 47, 54 ff. in: Meyer/Wallerath (Hrsg.), *Gemeinden und Kreise in der Region*, 2004.

²⁷ Unter C I 4 a.

²⁸ Im Anschluss an NdsStGH, 2, 1, 152; ThürVerfGH, NVwZ-RR 1997, 639.

²⁹ In diesem Sinne auch *Schliesky/Schwind*, § 14 GO Rn. 65, in: KVR Schleswig-Holstein; ausführlich hierzu anhand des Entwurfs des Verwaltungsmodernisierungsgesetzes MV *Dombert*, Landkreis 2005, 526, 528 ff; tendenziell ähnlich („jedenfalls in erster Linie“) auch *Hubert Meyer*, DÖV 2006, 929, 931.

³⁰ A.A. *Mehde*, NordÖR 2007, 331 (336), der die Aufnahme der Belange der kommunalen Selbstverwaltung offenbar generell ablehnt.

³¹ Unter C II 2 b.

Verhältnisse im Land zu einer Gesamtreform veranlasst sehen dürfe, brauche er eine *Defizitanalyse* nicht darüber vorzunehmen, ob in welcher Beziehung die bestehenden Landkreise und kreisfreien Städte konkret ihre Aufgaben nicht hinreichend erfüllten. Da die Strukturen der Landkreise letztlich der Aufgabenerfüllung dienen, erscheint die Frage sehr wohl relevant, ob das öffentliche Wohl eine Vergrößerung der Strukturen im Sinne einer effizienteren Aufgabenerfüllung erfordert.³² Erst wenn diese Frage beantwortet ist, kann das Ergebnis in die notwendige Abwägung der Gesamtinteressen eingestellt werden. Möglicherweise handelt es sich um ein terminologisches Problem, denn das LVerfG MV legt durchweg Wert auf eine umfassende Sachverhaltsaufklärung.

3.5. Selbstverwaltungsrecht der Landkreise

Ungeachtet dieser kritischen Anfragen zu einzelnen Aspekten des Urteils des LVerfG MV sind zentrale verfassungsrechtliche Aussagen hervorzuheben, die weit über Mecklenburg-Vorpommern hinaus von grundsätzlicher Bedeutung sind. Bevor in späteren Passagen des Urteils auf die Wirkungsbedingungen der kommunalen Selbstverwaltung eingegangen wird, stellt das Gericht einleitend die verfassungsrechtliche Verortung, die Idee der kommunalen Selbstverwaltung an die Spitze der Begründung.

Unter Anknüpfen an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erinnert das LVerfG MV an die Bedeutung des Art. 28 Abs. 2 GG.³³ Die kommunale Selbstverwaltung ist bundesrechtlich den Ländern als Strukturprinzip ihres Verwaltungsaufbaus vorgegeben. Auf dieser Grundlage bedarf die institutionelle Garantie der Ausgestaltung durch den Gesetzgeber. Der Verfassungsgeber - so das LVerfG MV - hat die kommunale Selbstverwaltung mit eigenen Aufgaben in den Aufbau des politischen Gemeinwesens eingefügt und ihr dadurch³⁴ eine spezifische Funktion beigemessen. Als Leitbild der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie wird die bürgerschaftliche Mitwirkung identifiziert, die sich auch in einem politischen Gestaltungswillen niederschlägt.³⁵

Die Greifswalder Verfassungsrichter nutzten die Gelegenheit für zwei grundsätzliche Klarstellungen. Angesichts der überwiegend an Wirtschaftlichkeitsaspekten der Verwaltung ausgerichteten Argumentation

³² Vgl. dazu bereits *Hubert Meyer*, LKV 2005, 233, 235 m. w. N.

³³ Unter C I 3 a und b.

³⁴ Unter ausdrücklicher Berufung auf BVerfGE 79, 127, 143.

³⁵ ThürVerfGH, NVwZ-RR 1997, 639.

der Landesregierung zitieren sie die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.³⁶ Die Verfassung setze den ökonomischen Erwägungen, dass eine zentralistisch organisierte Verwaltung rationeller und billiger arbeiten könne, den demokratischen Gesichtspunkt der Teilnahme der örtlichen Bürgerschaft an der Erledigung ihrer öffentlichen Aufgaben entgegen und gebe ihm den Vorzug. Unter Aufnahmen einer Formulierung des Verfassungsrichters *Maximilian Wallerath*³⁷ betont das LVerfG MV,³⁸ für gute Selbstverwaltung sei neben rationeller Aufgabenerfüllung von Verfassungen wegen die bürgerschaftlich-demokratische Entscheidungsfindung ein Wesensmerkmal. Dies verbiete, gute *staatliche Verwaltung* und *gute Selbstverwaltung* gleichzusetzen. Man darf hinzufügen: Dies kann und wird in der Regel, muss aber nicht in allen Fällen übereinstimmen.

Mit aller Deutlichkeit tritt das LVerfG MV³⁹ einer in der Literatur vereinzelt vertretenen⁴⁰ und von der Landesregierung MV dezidiert aufgenommenen Auffassung entgegen, die Landkreise stellten keine originären Selbstverwaltungsträger dar, sondern ihr Selbstverwaltungsrecht sei derivativ, genauer: „gesetzesabhängig“. Die *unterschiedliche Gesetzesabhängigkeit betrifft nicht das Selbstverwaltungsrecht*, sondern allein die Aufgabenzuweisung.⁴¹ Die Selbstverwaltung der Gemeinden und Kreise bilden als kommunale Selbstverwaltung eine Einheit mit unterschiedlicher Aufgabenwahrnehmung. „Etwas dreist“ erscheint angesichts der zwischen der verfassungsrechtlichen Aufgabenzuweisung zwischen Gemeinden und Kreisen ausdrücklich differenzierenden Interpretation der Landesverfassung die Behauptung, das LVerfG verstehe nicht nur die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts falsch, sondern ignoriere souverän die vornehmste Rechtsquelle selbst, die Landesverfassung, weil es die unterschiedliche Aufgabenzuordnung missachte.⁴² Wenn das LVerfG MV an anderer Stelle⁴³ betont, in den Kreisen beziehe sich der eigenverantwortliche, ehrenamtliche Modus der Aufgabenwahrnehmung auf das Kreisgebiet und seine Einwohner, ist dies als erneute Klarstellung zu be-

³⁶ BVerfGE 82, 310, 313; 83, 363, 381f.; 107, 1, 11f.

³⁷ Vgl. *dens.*, Rechtliche Rahmenbedingungen des Berichts der Landesregierung zur Verwaltungsreform, LT-Drs. MV 4/1210, 97, 108; im Erg. nachdrücklich ebenso *Schlebusch*, Der Landkreis 2006, 96, 97.

³⁸ Unter C I 3 e.

³⁹ Unter C I 3 d.

⁴⁰ Vgl. *Erbguth*, LKV 2004, 1, 2.

⁴¹ Überzeugend bereits *Schoch*, in: Henneke/Maurer/Schoch, Die Kreise im Bundesstaat, 1994, S. 9, 23; näher *Hubert Meyer*, Rn. 9ff. zu § 1 NLO in: KVR Niedersachsen, Stand Juni 2007; *dens.*, § 25 Rn. 8ff., in: Mann / Püttner, HKWP, 3. Aufl., 2007 m.w.N.

⁴² So aber *Hans Meyer*, o. Fn. 8, S. 2-4, mit im übrigen befremdlich anmutenden Spekulationen über die Einschätzung der Intelligenz eines Verfassungskommentators durch das LVerfG.

⁴³ Unter C I 3 b.

grüßen, dass die Landkreise eben nicht nur Gemeindeverbände⁴⁴, sondern auch Gebietskörperschaften sind und insoweit mit Ausnahme der Aufgabenzuweisung die gleichen verfassungsrechtlichen Modalitäten gelten wie für die Gemeindeebene. Die Greifswalder Verfassungsrichter haben insoweit kein Neuland beschritten, sondern bestätigen das in der höchstrichterlichen Rechtsprechung schon bisher herausgearbeitete verfassungsrechtliche Verhältnis zwischen Städten, Gemeinden und Kreisen.⁴⁵

Dem Urteil ist vorgehalten worden, ihm liege ein hochgradig idealisiertes Bild der kommunalisierten Selbstverwaltung zu Grunde.⁴⁶ Manche Passagen mögen in ihrer Zuspitzung danach klingen. Auf der anderen Seite sei die These gewagt, dass die Greifswalder Richter ein sehr viel lebensnäheres Bild der realen kommunalen Selbstverwaltung zwischen Gemeinden und Landkreisen zu haben scheinen, als manche Kommentatoren von außen. Wer die Leistungsfähigkeit einer 18 Gebietskörperschaften zählenden Kreisebene – möglicherweise zu recht – in Zweifel zieht muss sich vergegenwärtigen, dass die gut 1,7 Mio. Einwohner des Bundeslandes auch nach der letzten, erst zum 01.01.2005 wirksam gewordenen Reformrunde auf Gemeindeebene⁴⁷ aus 850 selbständigen Gemeinden besteht, die von 113 hauptamtlichen Verwaltungseinheiten (Ämtern, Verwaltungsgemeinschaften oder amtsfreien Gemeinden) betreut werden. Die heutige Aufgabenverteilung zwischen Gemeinde- und Kreisebene, in den Beratungen zur Funktionalreform weitgehend unstrittig gestellt, hat mit der ebenfalls „idealisiert“ anmutenden, verfassungsrechtlich aber völlig unstrittigen Aufgabenvermutung zu Gunsten der Gemeindeebene deswegen immer weniger zu tun, weil die Komplexität der Aufgabenwahrnehmung oftmals eine gemeindeübergreifende Wahrnehmung erfordert.

⁴⁴ Entgegen vielfach gerade diesen Aspekt hervorhebenden Stimmen aus dem gemeindlichen Raum vertritt *Hans Meyer*, o. Fn. 8, S. 4, interessanter Weise die These, die Kreise hätten in Wahrheit keinen Verbandscharakter, weil ihr Wille nicht von den Verbandsmitgliedern, sondern vom Kreisvolk bestimmt werde; ausführlicher zum Verbandscharakter der Landkreise *Hubert Meyer*, in: Litten / Wallerath (Hrsg.), LVerf M-V, Art. 72 Rz. 32 ff.

⁴⁵ Vgl. dazu zuletzt die Zusammenstellung durch *Henneke*, *Der Landkreis* 2007, 560 ff.

⁴⁶ *Mehde*, *NordÖR* 2007, 331 (334).

⁴⁷ Vgl. ausf. dazu *Hubert Meyer*, *LKV* 2004, 241 ff.

3.6. Flächenausdehnung und ehrenamtliche Mandatswahrnehmung

a. Allgemeines

Im Mittelpunkt des fachlichen Interesses und der politischen Beobachtung weit über Mecklenburg-Vorpommern hinaus stand die Frage, ob und in welcher Form sich das Gericht zur beabsichtigten Flächenausdehnung der beabsichtigten Regionalkreise äußern würde. Das LVerfG MV erkennt die Frage, ob Gebietskörperschaften mit bis zu 6.997 m² noch als Landkreise im Sinne der Verfassung zu qualifizieren sind, als „logisch vorrangig“ an. Was die Flächen angehe, seien Bedenken nicht von der Hand zu weisen. Mit den Großkreisen dringe das Land in der Tat in eine neue Dimension vor. Das Gericht stellt fest, es sei noch nicht gelungen, überzeugungskräftig zu entwickeln, wo von Verfassung wegen eine äußerste Grenze für die Fläche von Kreise liege und wie weit die Grenze bei der Einbeziehung weiterer Faktoren - etwa Verkehrsinfrastruktur und Bevölkerungsdichte - variabel wäre. Das Gericht lässt die Frage letztlich dahinstehen, da die Kreisgebietsreform jedenfalls aus anderen Gründen verfassungswidrig sei.⁴⁸ Gleichwohl schlägt diese materiellrechtliche Frage im Ergebnis durch und begründet in weiten Teilen den verfassungsrechtlichen Erkenntnisgewinn der Entscheidung. Denn die nachfolgenden Erwägungen verfahrensrechtlicher Art sind in weiten Teilen nur vor dem Hintergrund der skeptischen Einschätzung der Flächenausdehnung der beabsichtigten Landkreise zu verstehen.

Gerade diese Einschätzung des Gerichts hat auch zu heftigem Widerspruch eingeladen, der sich teilweise allerdings in einer Ansammlung subjektiver Wertungen und polemisch anmutender Äußerungen gegenüber dem LVerfG erschöpfen.⁴⁹ Auch vom schärfsten Kritiker wird allerdings *Eberhard Schmidt-Aßmann* zitiert⁵⁰, der eine Größengrenze jedenfalls dann überschritten sieht, wenn die Kreise die Größe von Regierungspräsidien erreichen. Entgegen der Auffassung von *Hans Meyer*⁵¹ waren die im Gesetz vorgesehenen fünf Kreise davon mit Nichten „weit

⁴⁸ Unter C III.; nachvollziehbar die Kritik von *Mehde*, NordÖR 2007, 331 (333), Risiken anzudeuten, dann aber vor einer klaren Entscheidung zurückzuschrecken; hieraus den Vorwurf mangelnder Verfassungsorgantreue des LVerfG gegenüber dem Landtag abzuleiten, scheint indes doch gewagt.

⁴⁹ Vgl. *Hans Meyer*, o. Fn. 8, S. 10 ff. (z. B. „...unter dem Niveau, das man von einem Landesverfassungsgericht erwarten kann“; „emotional leicht entflammbarer Widerstand der Besitzstandswahrer, die zugleich zur politischen Klasse gehören“; „Einsichten in die Qualität von Landesverfassungsgerichtsbarkeit“).

⁵⁰ DVBl. 1996, 534 (540).

⁵¹ O. Fn. 8, S. 15.

entfernt“. Der beabsichtigte Kreis Westmecklenburg übertraf mit seiner Flächenausdehnung von 6.997 qkm die bestehenden Regierungsbezirke Leipzig, Gießen und Chemnitz deutlich und wäre den Regierungsbezirken Arnberg, Darmstadt, Mittelfranken oder Oberfranken vergleichbar gewesen. Hierauf, nicht auf eine fiktive, niemals geplante Unterteilung des einwohnerschwachen Landes Mecklenburg-Vorpommern in zwei Regierungspräsidien, kommt es als Vergleichsmaßstab an.

b. Planungsregionen als Anknüpfungspunkt statt Leitbild

bb. Das LVerfG MV attestiert dem Land, mit seiner Zielsetzung, die Einräumigkeit und Einheit der Verwaltung durch Orientierung an den vorhandenen Planungsregionen zu erreichen, sei es neue Wege gegangen. Mit dieser Vorgehensweise sei das Land abgewichen vom üblichen Schema der Begründung von Landkreisneuordnungen und habe anders als bei der Kreisgebietsreform 1993/94 auch kein Leitbild aufgestellt.⁵² Das Gericht erörtert nicht den Bruch in der Argumentation des Landes, der darin liegt, dass die vorgesehene Bildung der beiden Kreise Nordvorpommern/Rügen und Südvorpommern dem einzig überhaupt erkennbaren „Leitbild“, nämlich der Orientierung an den bestehenden vier Planungsregionen, nicht folgt. Dem Gesetzentwurf ließen sich keine stichhaltigen Argumente dafür entnehmen, warum gerade in dem besonders strukturschwachen Landesteil Vorpommern aus raumplanerischen Gesichtspunkten die Bildung von zwei Planungsregionen sinnvoll bzw. vertretbar sein sollte.⁵³ Das LVerfG MV braucht hierauf nicht näher einzugehen, da es das Vorhaben aus anderen Gründen für verfassungswidrig erachtet. Es hält auch das vom Landesgesetzgeber zu Grunde gelegte Vorgehen als solches nicht von vornherein von Verfassungs wegen für ausgeschlossen. Die Greifswalder Verfassungsrichter legen dann aber die verfassungsrechtliche Messlatte auf, wenn sie als Konsequenz formulieren, der Gesetzgeber müsse dann bereits bei seinen Festlegungen auf der Ebene der Grundsätze sämtliche Aspekte der kommunalen Selbstverwaltung und damit insbesondere auch ihre partizipatorisch-demokratischen Komponenten im Blick haben und sie in ihrem Eigenwert einstellen und abwägen. Dem schließt sich die kategorische Feststellung an, dem genüge die Kreisgebietsreform nicht. Dies wird im Folgenden auf der Ebene der Grundsätze vertiefend erläutert. Da das Vorhaben bereits an dieser Stelle die Messlatte reißt, bedarf es aus Sicht des Gerichts

⁵² Unter C IV 2.

⁵³ Dazu bereits *Hubert. Meyer*, LKV 233, 236 f. mit Hinweis auf auch entsprechende Bedenken des Landesrechnungshofes.

konsequenterweise keines Eingehens auf das konkrete Vorbringen der einzelnen Beschwerdeführer.

bbb. Den raumordnerischen Ansatz der Landesregierung insoweit nochmals aufgreifend kritisiert das LVerfG MV, der Gesetzentwurf habe die Planungsregionen nicht zum „Ausgangspunkt“ seiner Überlegungen gemacht, sondern ohne Weiteres sei die raumordnerische Abwägung als grundsätzlich ausreichende Abwägung auch für die Kreisgebietsreform angesehen worden. Das Gericht referiert an einzelnen Beispielen, dass die Art. 72 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 3 Satz 1 LV MV unterstützenden, kommunal orientierten Gesichtspunkte nicht hinreichend zum Tragen gekommen seien, sondern eine auf staatliche Belange fixierte Sicht entscheidend gewesen sei.⁵⁴ Bereits an dieser Stelle schlägt zum ersten Mal die Skepsis des Gerichts gegen die Flächenausdehnung der beabsichtigten Landkreise durch. Kritisiert wird, dass im Gesetzentwurf darauf abgestellt werde, bestimmte Aufgaben ließen sich „erst von einer bestimmten Größe ab“ effektiv und wirtschaftlich bewältigen.⁵⁵ Das Gericht vermisst zu Recht Aussagen darüber, ob zur hinreichend effektiven Erfüllung der bislang bei den Kreisen angesiedelten Aufgaben eine Verminderung um weniger als 13 Aufgabenträger hätte genügen können.

c. Aufgabenübertragung stärkt kreisliche Selbstverwaltung

Die ausdrückliche Billigung des LVerfG MV findet der funktionalreformerische Ansatz, weitere Aufgaben der Landesverwaltung den Landkreisen und kreisfreien Städten zu übertragen. Eine Stärkung der bürgerschaftlich-demokratischen Dimension der kommunalen Selbstverwaltung sieht es nicht nur in der Übertragung neuer *Selbstverwaltungsaufgaben*, also Aufgaben des eigenen Wirkungskreises. Der Gesetzgeber habe auch zutreffend davon ausgehen können, dass – ggf. mittelbar – die Bedeutung der Kreise auch durch die Zuweisung zahlreicher neuer *Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis* gesteigert werde. Die hiergegen vorgetragenen Bedenken einzelner Beschwerdeführer⁵⁶ teilt das Gericht ausdrücklich nicht. Mit dieser zutreffenden Argumentation wird auch allen Versuchen der Boden entzogen, die unter Hinweis auf den beachtlichen Anteil der – in den Darstellungen regelmäßig deutlich überzeichneten –

⁵⁴ Unter C IV 3 a und b.

⁵⁵ E-VwModG, LT-Drs. 4/1710, S. 196.

⁵⁶ Vgl. ausf. dazu auch *Kluth*, S. 65ff. in: Meyer/Wallerath (Hrsg.) *Gemeinden und Kreise in der Region*, 2004.

Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises den Selbstverwaltungscharakter der Landkreise in Frage stellen.⁵⁷

d. Bürgerschaftlich-demokratische Dimension der Kreistagsarbeit

Einer der zentralen Vorwürfe des LVerfG MV gegen den Landesgesetzgeber besteht darin, die Fixierung des Gesetzgebungsvorhabens auf die Einräumigkeit und Einheit der Verwaltung auf der Ebene der Planungsregionen habe dazu geführt, die *bürgerschaftlich-demokratische Dimension der kommunalen Selbstverwaltung* nicht mit dem vollen, ihr von Verfassung wegen zukommenden Gewicht in eine Abwägung eingestellt zu haben.⁵⁸ Diese bürgerschaftlich-demokratische Dimension wird ihrem Wesen nach dahingehend beschrieben, dass sie die Behandlung und Entscheidung eigener Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft bzw. der die Gemeinden übergreifenden Angelegenheiten auf Kreisebene umfasse. Die Kreise müssten so gestaltet sein, dass es ihren Bürgern typisch möglich sei, nachhaltig und zumutbar ehrenamtliche Tätigkeiten im Kreistag und seinen Ausschüssen zu entfalten. Das Gericht bewertet es als auf der Hand liegend, dass eine ehrenamtliche Tätigkeit als Mitglied des Kreistages oder eines seiner Ausschüsse bei einer beträchtlichen Vergrößerung der Fläche eines Kreises beträchtlich erschwert werden könne und vielfach werde.⁵⁹

Eingang in die Lehrbücher zum Kommunalrecht dürfte finden, was das LVerfG MV in diesem Zusammenhang zur möglichen Flächenausdehnung einer Gebietskörperschaft und der politischen Steuerung durch das Ehrenamt anmerkt. Das Verfassungsgericht kritisiert, dem Gesetzentwurf sei nicht zu entnehmen, dass die neuen Kreise noch *überschaubar* seien und dass in ihnen noch *Kenntnis der örtlichen und regionalen Besonder-*

⁵⁷ Vgl. in diesem Sinne unter eindimensionaler Betonung des Gemeindeverbandscharakters *Haack*, DNG 2004, 4; *Borchert*, DNG 2004, 5; die durch das LVerfG MV genannten Zahlen sind im Übrigen nicht nachvollziehbar: Nach einer im Jahr 2003 durchgeführten Untersuchung des Innenministeriums M-V betrug der Anteil des übertragenen Wirkungskreises an der Auslastung des Kreispersonals etwa 30 %; in Niedersachsen betrug nach den Daten des NLS für das Jahr 2004 der Anteil der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises am Zuschussbedarf der Kreishaushalte 5,8 % (83,7 % pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben, 3,3 % freiwillige Aufgaben und 7,2 % sonstige Kosten).

⁵⁸ Es bedarf einiger Fantasie, um dem an anderer Stelle ausdrücklich auf Art. 3 Abs. 2 LV M-V abstellendem LVerfG hier quasi vor-demokratisches, nur auf Beteiligung „bürgerlicher“ Schichten abstellendes Verfassungsverständnis zu unterstellen, so aber wohl Hans Meyer, o. Fn. 8, S. 5-10; *instruktiv zum Verhältnis von kommunaler Selbstverwaltung und Demokratie nach wie vor Schmidt-Aßmann*, S. 121 (123 ff.), in: Franßen (Hrsg.), *Bürger – Richter – Staat*, FS für Horst Sandler, 1991.

⁵⁹ Unter C IV 5; vgl. zu verfassungsrechtlichen Zweifeln im Hinblick auf die bürgerschaftliche Mitwirkung vgl. auch bereits *Hubert Meyer*, S. 113, 119 ff., in: Henneke (Hrsg.), *Kommunale Verwaltungsstrukturen der Zukunft*, 2006.

heiten zu erwarten sei.⁶⁰ Überschaubarkeit bedeute, so heißt es an späterer Stelle der Entscheidung,⁶¹ dass Kreistagsmitglieder sich auch über die Verhältnisse in entfernteren Bereichen des jeweiligen Kreises *zumutbar eigene Kenntnis* verschaffen könnten. Viele Entscheidungen, die im Kreistag getroffen und in seinen Ausschüssen vorbereitet würden, seien durch Raumbezug gekennzeichnet.

Das Gericht wendet sich dezidiert gegen Versuche im Gesetzentwurf, die räumlichen Entfernungen zu relativieren und die Bedeutung der Kreise als Selbstverwaltungskörperschaften zu marginalisieren. Vielmehr würden als Ergebnis des Gesetzgebungsverfahrens Kreise gebildet, die unter dem Blickwinkel der bürgerschaftlich-demokratischen Dimension der kommunalen Selbstverwaltung bedenklich seien.⁶² Insbesondere betont das Landesverfassungsgericht mit erfreulicher Deutlichkeit, den Stellenwert der *Ehrenamtlichkeit* der Tätigkeit im Kreistag und in seinen Ausschüssen. Als Erwägungen hierzu wird abgestellt auf die berufliche Struktur der Mitglieder der Kreistage, die Arbeitslast in den vergrößerten Gebietskörperschaften, den höheren Zeitaufwand wegen der verlängerten Wege zwischen Wohnung und Sitz der Kreisverwaltung und die bereits zitierte Überschaubarkeit, die eine Kenntnis aus eigenem Erleben gewährleisten solle.⁶³ Ob die Ehrenamtlichkeit der Mandatswahrnehmung ein nur akzidentielles, jederzeit zur Disposition stehendes, oder ein verfassungsrechtlich fundiertes Essentialia der kommunalen Selbstverwaltung darstellt ist im Schrifttum umstritten⁶⁴. Die aus vielerlei Gründen für vorzugswürdig zu erachtende Position des LVerfG M-V entspricht der wohl herrschenden Auffassung und hat damit keinen Neuigkeitswert. Das Privileg der „Erfindung“ dieses Gedankens⁶⁵ kann dem LVerfG nicht zugebilligt werden.

Mit erfreulicher Deutlichkeit tritt das LVerfG MV auch den Versuchen des Gesetzgebers entgegen, den selbst erkannten Demokratiedefiziten⁶⁶ durch eine Professionalisierung der Arbeit der Kreistage und ihrer Mitglieder zu begegnen. Deutliche Distanz lässt das Gericht zu der hierzu vorgenommenen Änderung der Kommunalverfassung anklingen, den Fraktionen hauptamtliches Personal zur Seite zu stellen. Neben weiteren

⁶⁰ Ebenfalls unter C IV 5.

⁶¹ Unter C IV 6 d.

⁶² Unter C IV 5.

⁶³ Unter IV 6 a – d.

⁶⁴ Ausf. m.w.N. *Hubert Meyer*, Das Recht der Ratsfraktionen, 3. Aufl., 2005, 131 f.; im Erg. wie hier auch *Henneke / Ritgen*, DVBl. 2007, 1253 (1256).

⁶⁵ So *Hans Meyer*, o. Fn. 8, S. 5.

⁶⁶ E-VwModG, LT-Drs. 4/1710, S. 162.

Bedenken wird mit Recht die Gefahr gesehen, die kommunale Selbstverwaltung könne durch „eine Wohltat in ihren verfassungsrechtlich gesicherten Charakter geschmälert werden“.⁶⁷ Kommunale Selbstverwaltung ist gekennzeichnet durch das Einbringen eigener Sachkenntnis, eigenen Erlebens. Dies schließt in größeren Städten und Landkreisen eine Unterstützung des Geschäftsstellenbetriebes durch hauptamtliche Mitarbeiter nicht aus, setzt aber einer parlamentarischen „Aufladung“ der Stadträte und Kreistage mittels hauptamtlicher Fraktionsassistenten deutliche Grenzen.⁶⁸

Nichts, aber auch gar nichts hat dies damit zu tun, dass die handelnde hauptamtliche Verwaltung der Landkreise professionell aufgestellt ist⁶⁹ und in weiten Teilbereichen hochspezialisierte Mitarbeiter beispielsweise im Bereich des Gesundheits- oder Veterinärwesens, des Naturschutzes, der Wasserwirtschaft des Katasterwesens, in Angelegenheiten der Jugend- und Sozialhilfe und in vielfältigen anderen Bereichen treffen. Allein entscheidend ist, ob die einer politischen Entscheidung zugänglichen Steuerungsfragen wie in staatlichen Parlamenten von hauptamtlich tätigen Abgeordneten getroffen werden sollen, oder ob die Strukturbedingungen der Mitwirkung in den kommunalen Vertretungskörperschaften so ausgestaltet werden, dass einer/einem anderweitig erwerbstätigen Bürgerin/Bürger die Übernahme eines solchen Mandates zugemutet werden kann.

Welches Gewicht das LVerfG MV der ehrenamtlichen Mitwirkungs- und Gestaltungsmöglichkeit beimisst wird daran deutlich, dass die Richter es zusammenfassend als fraglich ansehen, ob in Kreisen der angedachten Größenstruktur noch der in der Staatsformbestimmung des Art. 3 Abs. 2 LV MV ausdrücklich geforderte Aufbau der Demokratie von unten nach oben geleistet werden könne.⁷⁰ Möglicherweise hätten bereits diese Überlegungen das „Aus“ für die Reform bedeutet, wenn das Land seine Hausaufgaben hinsichtlich der sogleich zu erörternden Abwägung von Alternativen erledigt hätte.

⁶⁷ Unter C IV 6 e; *Mehde*, NordÖR 2007, 331 (33334 und 335) hingegen hält besondere dialektische Fähigkeiten für erforderlich, um die vom Gericht gesehene Gefahr nachvollziehen zu können..

⁶⁸ Näher hierzu *Hubert Meyer*, Das Recht der Ratsfraktionen, 3. Aufl., 2005, S. 122 ff. m.w.N.

⁶⁹ Jedenfalls äußerst missverständlich insoweit *Mehde*, NordÖR 2007, 331 (334).

⁷⁰ Unter C IV 6 f.

e. Fehlende Abwägung schonenderer Alternativen

Das Kernargument, dass letztlich zum Scheitern der Kreisgebietsreform führt, bildet aus Sicht des LVerfG MV, dass als Grundlage für eine verantwortliche Entscheidung der Abgeordneten des Landtags oder wenigstens bei seiner Vorbereitung keine schonenderen Alternativen wertend in das Gesetzgebungsverfahren eingeführt worden sind. Nur so hätten sich nach Auffassung des Gerichts die Vor- und Nachteile unterschiedlicher Modelle für die Verwaltungseffizienz einerseits und für die bürgerlich-demokratische Komponente der kommunalen Selbstverwaltung andererseits sachgerecht in den Blick nehmen lassen. Dies sei indessen nicht geschehen.⁷¹ Zur Ermittlung des Sachverhalts hätte gehören müssen, durch Fakten und deren Bewertung die Auswirkungen der angestrebten Lösung sowie auch anderer die kommunale Selbstverwaltung weniger beeinträchtigende Lösungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Staatsrechtlich verordnet das Landesverfassungsgericht die Aufgabe der Materialbeschaffung und/oder des Erarbeitens gutachtlicher Alternativen bei der Landesregierung. Geschehe dies nicht hinreichend, sei der Landtag selber gehalten, sich die Entscheidungsgrundlagen zu verschaffen.⁷²

Konkretisierend wird im Einzelnen deutliche Kritik an den kursorischen diesbezüglichen Aussagen der Gesetzesbegründung geübt, die ersichtlich keine an den Belangen der kommunalen Selbstverwaltung ausgerichtete Prüfung darstellten.⁷³ Die Kritik kulminiert in dem Zitieren des Landesgesetzgebers, der behauptete, der Sinn für eine Minimalreform am Beispiel aus etwa acht Kreisen erschließe sich nicht. Das LVerfG MV schreibt dem Gesetzgeber hierzu ins Stammbuch es könne nicht nachvollziehen, dass die Umbildung zu „etwa acht Kreisen“ als „Minimalreform“ gekennzeichnet werde. Mit Recht weisen die Greifswalder Verfassungshüter darauf hin, dass ein solcher Schritt eine beträchtliche Veränderung gegenüber dem jetzigen Zustand mit zwölf Landkreisen und sechs kreisfreien Städten gewesen wäre. Auch „dränge sich die Frage auf“ weshalb bei einer solchen – schonenderen – Gebietsreform nur eine mäßige und möglicherweise überhaupt keine Steigerung der Leistungskraft eintreten solle. Wenn der Gesetzentwurf Einsparungen und Effizienzgewinne sich nur ab einer „gewissen Größe“ verspreche bleibe die Frage offen, was unter einer solchen Größe zu verstehen sei. Massiv wird die Kritik, wenn die Darlegung möglicher Alternativen als Zirkelschlüsse entlarvt wird, da sie

⁷¹ Unter C III 7.

⁷² Unter C IV 7 a.

⁷³ Unter C IV 7 d.

stets an den raumordnungsrechtlich geprägten Grundsätzen der Einräumigkeit und Einheit der Verwaltung gemessen worden sei.⁷⁴

Die Pflicht zur Prüfung schonenderer Alternativen ist aus dem Planungsrecht geläufig⁷⁵, im Verwaltungsrecht als Teil der Verhältnismäßigkeitsprüfung tägliche Praxis. Es verwundert, hierin einen in der Geschichte des deutschen Parlamentarismus und der Verfassungsgerichtsbarkeit wohl einmaligen Vorgang der Begründung einer gesetzgeberischen Pflicht zur Begründung von Alternativmodellen erblicken zu wollen.⁷⁶ Vielmehr werden durch diese Feststellungen sich viele der Beschwerdeführer und ihrer Repräsentanten in ihrer Einschätzung bestätigt sehen. Sie hatten der Landesregierung und dem Gesetzgeber im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens wie auch während der Verhandlung vor dem Landesverfassungsgericht gerade die dogmatische Fixierung auf das Vier- bzw. Fünf-Kreis-Modell vorgehalten und die fehlende Gesprächsbereitschaft des Landes kritisiert.

Wenn selbst der schärfste Kritiker des Greifswalder Urteils die Hauptaufgabe eines neuen Reformanlaufs darin sieht zu klären, ob die vom Gericht für zulässig gehaltenen Ziele auch mit schonenderen Alternativen, im Klartext also mit einer größeren Zahl von Landkreisen zu verwirklichen sind,⁷⁷ ist darin das Eingeständnis eines wesentlichen, verfassungsrechtlich relevanten Mangels des im Jahr 2006 verabschiedeten VwModG zu sehen.

Abschließend äußert das Landesverfassungsgericht erhebliche Zweifel auch an dem Anhörungsverfahren des Landtages. Der Zwischenbericht des Sonderausschusses vom 13.01.2006⁷⁸ enthalte nur eine Dokumentation der Anhörungsergebnisse ohne eigene Wertung. Ob dies dem Sinn einer ordnungsgemäßen Anhörung im Rahmen einer kommunalen Gebietsreform entspreche könne offen bleiben, da auch in der Beschlussempfehlung und dem Bericht des Sonderausschusses vom 27.03.2006⁷⁹ keine Abwägung im Hinblick auf Alternativen zu entnehmen sei.⁸⁰

⁷⁴ Ebenfalls unter C IV 7 d.

⁷⁵ Hierzu *Stüer*, DVBl. 2007, 1267 (1269).

⁷⁶ So aber *Mehde*, NordÖR 2007, 331 (336).

⁷⁷ So *Hans Meyer*, o. Fn. 8, S. 25.

⁷⁸ LT-Drs. 4/2080.

⁷⁹ LT-Drs. 4/2163.

⁸⁰ Unter C IV 7 e.

3.7. Rechtsfolge

Damit ist das Schicksal dieser Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern besiegelt. Nur für Rechtsästheten ist von Bedeutung, dass das LVerfG MV trotz erkannter Verfassungswidrigkeit von einem Feststellen der Nichtigkeit absieht und stattdessen von der erst relativ neu eröffneten Möglichkeit Gebrauch macht, sich auf die Feststellung der Unvereinbarkeit zu beschränken. Die Wirkung ist die gleiche. Die Feststellung der Unvereinbarkeit mit der Landesverfassung hat Gesetzeskraft, die erfassten Vorschriften des Verwaltungsmodernisierungsgesetzes sind nicht mehr anwendbar.⁸¹

Bedeutung der Entscheidung

Das Urteil des LVerfG MV hat nicht nur für Mecklenburg-Vorpommern und nicht nur für die Landkreise Bedeutung. Es legt den Kern der kommunalen Selbstverwaltungsidee, die ehrenamtlich getragene demokratische Steuerung einer Selbstverwaltungskörperschaft, frei und verdeutlicht die hierzu zwingend einzuhaltenden Rahmenbedingungen. Der 250. Geburtstag des Reichsfreiherrn vom und zum Stein im Jahr der Entscheidung hat dazu eingeladen, das Grundsätzliche der Entscheidung in Verbindung zur Gedankenwelt des großen preußischen Reformers zu setzen.⁸² Auch nach Belehrungen über Demokratie und Selbstverwaltung bei vom Stein von sich dazu berufen fühlender Seite⁸³ ein legitimes Anliegen.⁸⁴

Dem Landesgesetzgeber wird Vieles offen gehalten. Allerdings lässt das Gericht auch seine materielle Einschätzung zu Punkten deutlich erkennen, die es letztlich nicht zu entscheiden brauchte. Überschaubarkeit der Gebietsstrukturen und verantwortliche Ausgestaltung der ehrenamtlichen Mandatswahrnehmung sind als nicht disponible, prägende Elemente verfassungsrechtlicher Selbstverwaltungsgarantie für die Landkreise herausgearbeitet worden.

⁸¹ Unter C V 1 – 3.

⁸² *Hubert Meyer*, NVwZ 2007, 1025 f.

⁸³ Vgl. *Hans Meyer*, o. Fn. 8, S. 6 f.; zur Einordnung vom Steins durch den Autor in dieser Frage darf verwiesen werden auf das Lehrbuch in der Reihe Landesrecht Mecklenburg-Vorpommern, Kommunalrecht, 2. Aufl., 2002, Rz. 6 f.;

⁸⁴ Souverän *Siedentopf* in seiner „Randbemerkung“ zu „Freiherr vom Stein und die permanente Strukturreform der deutschen Verwaltung“, DÖV 2007, 877 f.; ausf. zum Wirken vom Steins zuletzt *Duchhardt*, DÖV 2007, 853 ff.; prägnante Würdigungen des Freiherrn vom Stein aus Anlass des 250. Geburtstages durch *Henneke*, Der Landkreis 2007, 553 ff.; *Duchardt*, Der Landkreis 2007, 557 ff. und *Tietmeyer*, Der Landkreis 2007, 559.

Schon ein Blick in den überfüllten Saal des Landesverfassungsgerichts Greifswald bei der Verkündung des Urteils verdeutlichte, dass das Urteil und die Hinweise des Gerichts in ihren Wirkungen nicht auf Mecklenburg-Vorpommern beschränkt sein werden. Reformdiskussionen finden in vielen Bundesländern statt,⁸⁵ teilweise werden auch Gebietsreformen erwogen. Im Publikum sah man auch zwei Fraktionsvorsitzende des Landtages aus Schleswig-Holstein,⁸⁶ wo die Entscheidung mit ebenso großer Spannung aufgenommen wurde wie im Freistaat Sachsen. Klar ist eines: Das LVerfG MV hat kein Kochbuch zur Verhinderung von (Gebiets)Reformen geschrieben, sondern Hinweise geliefert, welche Anforderungen an den notwendigen Abwägungsprozess zu stellen sind, damit das Ganze genießbar bleibt. Bei aller gebotenen Zurückhaltung wird man aber auch sagen dürfen, dass Regionalkreisdiskussionen jedenfalls in der für den Landesteil Mecklenburg angedachten Dimension künftig verfassungsrechtlich der Boden entzogen sein dürfte. Neben den bereits genannten Ländern hat dies praktische Konsequenzen beispielsweise für den Bestand der gerade am 01.07.2007 in Kraft getretenen Gebietsreform in Sachsen-Anhalt,⁸⁷ wo ein maßgeblicher Koalitionspartner ebenfalls eigentlich andere Absichten verfolgte.

Perspektiven für Mecklenburg-Vorpommern

Das Land Mecklenburg-Vorpommern ist in seinen auch vor dem Verwaltungsmodernisierungsgesetz durchaus beachtlichen Reformbemühungen durch die einseitige Fixierung auf seinerzeitige Überlegungen der Landesregierung um Jahre zurückgeworfen worden. Die angedachte Funktionalreform war in weiten Teilen unstrittig und notwendig. Für eine Gebietsreform mit Augenmaß wäre eine hohe politische Akzeptanz zu erzielen gewesen.

Am 27.11.2007 hat die Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern ein neues Leitbild verabschiedet. Danach sollte die Zielgröße der Fläche der Landkreise in der Regel 4.000 qkm nicht überschreiten, während die abstrakte untere Zielgröße für die Einwohnerzahl der Landkreise zum Jahr 2020 mit 175.000 Einwohnern festgelegt ist. Neben diesen Zielgrößen müssen nach dem Leitbild insbesondere in den sehr dünn besiedel-

⁸⁵ Instruktiver Überblick bei *Ruge*, ZG 2006, 129 ff.

⁸⁶ Zur dortigen Verwaltungsmodernisierungsdiskussion vgl. zuletzt die div. Berichte in MittLKTSH, 2007, S. 1 f.; 14-19; ein am 24.11.2007 verabschiedeter Leitantrag der die Regierung mit tragenden CDU geht von der Einkreisung der beiden kleinern kreisfreien Städte aus, stellt es aber den Kreisen und kreisfreien Städten im übrigen bis 2012 frei, Effizienzgewinne durch Fusionen oder Kooperationen zu erreichen..

⁸⁷ Vgl. LSA GVBl. 2005, 692; vgl. dazu *Ernich/Theel*, Der Landkreis 2006, 461 ff.

ten Gegenden weitere Gesichtspunkte eine Rolle spielen. Genannt werden raumordnerische und landesentwicklungspolitische Gründe, wirtschaftliche, infrastrukturelle und naturräumliche Zusammenhänge sowie historische und landsmannschaftliche Verbundenheiten. Insbesondere für kleinere kreisfreie Städte soll die Einbeziehung in einen Landkreis mit einer insgesamt ausgewogenen Gesamtstruktur in Betracht kommen. Besonderheiten sollen gelten für die Hansestadt Rostock, die aufgrund ihrer potenziellen Leistungsfähigkeit kreisfrei bleiben, und für die Landeshauptstadt Schwerin, über deren Kreisfreiheit aufgrund ihrer Sonderrolle als Landeshauptstadt gesondert entschieden werden soll.

Diese Grundentscheidung verdeutlicht: Aus der Sicht des Landes sind bei einer Neustrukturierung der Kreisebene weniger einschneidende Alternativen im Vergleich zur seinerzeit angestrebten Regionalkreisbildung denkbar. Auch diese Entscheidung wird nicht allenthalben auf Zustimmung stoßen. Sie dürfte aber die vom LVerfG M-V aufgeworfenen, Funktion und Struktur der Landkreise betreffenden verfassungsrechtlichen Fragen vermeiden. Bleibt zu hoffen, dass die Hinweise der Greifswalder Verfassungshüter dazu beitragen mögen, den zweiten Anlauf zur Gebiets- und Funktionalreform auch vom Verfahren und der Ausgestaltung im Detail sicher ins Ziel zu führen.

Manfred Rolfes

Kreiskonstruktionen in Mecklenburg-Vorpommern

Ein raumtheoretischer Blick auf das Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern zur Kreisstrukturreform

Einleitende Bemerkungen

In der Bundesrepublik Deutschland gab es seit dem Ende des 2. Weltkrieges in allen Bundesländern zum Teile mehrfache kommunale Neugliederungen. Diese fanden in den alten Ländern überwiegend in den 1960er und 1970er Jahren statt und in den neuen Ländern ab dem ersten Drittel der 1990er Jahre. Wie die politischen Diskussionen in einzelnen Bundesländern zeigen, sind die kommunalen Neugliederungen auch noch nicht abgeschlossen. Dabei meint kommunale Neugliederung in der Regel die Zusammenlegung von bestehenden administrativen Gebiets-einheiten, also die Schaffung größerer Kreis- und Gemeindezuschnitte. Ziel solcher Reformen ist beispielsweise die erwartete Steigerung der Effizienz durch dann stärker professionalisierte Kreis- und Gemeindeverwaltungen. Es wird zudem davon ausgegangen, dass durch eine Zusammenlegung von Gemeinde- oder Kreisverwaltungen deutliche Einspareffekte für die öffentlichen Haushalte erzielt werden können.¹

Gemeinde- oder Kreisgebietsreformen sind oftmals mit vielen Konflikten beladene Prozesse.² Neben den (manchmal eher vereinzelt) Sachargumenten spielen insbesondere unterschiedliche (kommunal-)politische oder korporative Machtinteressen eine hervorgehobene Rolle, wenn es um die Durchsetzung oder die Verhinderung von Gebietsreformen geht.³ Die Durchsetzung von politischen oder korporativen Interessen ist gleichwohl nicht möglich, ohne das Kommunizieren, Ausarbeiten und Verwenden von starken und nachvollziehbaren Sachargumenten.

Vor diesem Hintergrund ist das Urteil des Landesverfassungsgerichtes aus einer humangeographischen Perspektive ein raumtheoretisch sehr interessanter „Fall“. Im Urteil werden nämlich zahlreiche raum-/zeit- und distanzbezogene Argumentationslinien aufgebaut, um die von der Landesregierung vorgeschlagene Konstruktion von fünf flächenmäßig ausgedehnten Regionalkreisen abzulehnen. Aufgrund dieses Argumentati-

¹ Vgl. Büchner, Franzke, 2001 oder Trute, 1997.

² Vgl. Reuber, 1999.

³ Vgl. Heinz, 2005, S. 150 ff.

onsgerüsts eignet sich das Fallbeispiel sehr gut, um zu verdeutlichen, wie Räume, in diesem Fall Kreise, *konstruiert* werden bzw. welche *Konstruktionsprinzipien* für diese Kreisräume bedeutsam sind und in dem politischen Diskurs um die Kreisstrukturreform im Land Mecklenburg-Vorpommern (weiter) etabliert werden. Bevor darauf näher eingegangen wird, soll anhand eines kurzen Theorieinputs aus der Humangeographie gezeigt werden, was es bedeutet, Regionen als soziale (und politische) Konstrukte aufzufassen.

Räume und Regionen als politische Konstruktionen - Theoriebezüge aus der Humangeographie

Bis zum Beginn der 1980er Jahren hat sich die deutschsprachige Humangeographie überwiegend am klassischen, essentialistischen Raumparadigma orientiert. Danach wird dem Raum oder räumlichen Strukturen als Erklärungsgrundlagen für soziale, ökonomische, politische oder kulturelle Phänomene eine prominente Stellung eingeräumt (Prinzip des Containerraums). Mit diesem alltagsweltlichen und unpräzisen, aber nach wie vor sehr eingängigen Raumbegriff wird immer noch in vielen Wissenschafts- und Politikfeldern operiert, auch im Kontext der Kreisstrukturreform in Mecklenburg-Vorpommern. Die *aktuelle* raumtheoretische Debatte in der Humangeographie ist demgegenüber geprägt von einer intensiven Auseinandersetzung über die wissenschaftstheoretische Fundierung *konstruktivistischer Raumkonzepte*.⁴ Bei diesen Diskussionsprozessen steht u.a. die Frage im Zentrum, welche sozialen Funktionen und welchen Sinn Verräumlichungen und Regionalisierungen (also auch Kreisstrukturen) haben. Räume sind nach diesem Verständnis nicht mehr in erster Linie als physische Entitäten in Forschungsprozessen relevant, vielmehr wird nunmehr ihre Charakteristik als gedankliches Konstrukt (Raumkonzepte, Raumabstraktionen oder Raumsemantiken) thematisiert. So können Räume und Regionen als (Handlungs-)Konzepte aufgefasst werden, die im Kontext der Handlungen von Subjekten durch deren alltägliches Geographie-Machen konstituiert werden. Raumabstraktionen (z.B. Kreis- und Heimatidentitäten, Sitze von Landkreisen, Tourismusregionen, Bebauungspläne oder Flächennutzungspläne) können z.B. aus Handlungen entstehen. Sie stellen sinnhafte Reduktionen, Kategorien und Referenzen für die handelnden Subjekte dar und bieten ihnen Orientierung.

⁴ Zu den Grundlagen und dem Verlauf dieser Diskussion vgl. Hard 1986, 1999 und 2003; Klüter 1986; Weichart 1993; Werlen 1987 und 1997.

Konstruktivistisch argumentiert insbesondere die *systemtheoretische Sozialgeographie*: Es werden nicht mehr alle sozialen Dinge der Welt als Element oder Konsequenz von Raum angesehen, sondern Raum wird primär als ein Kernelement sozialer Kommunikation betrachtet.⁵ Raum ist ein gedankliches, kommuniziertes Konstrukt. Allerdings keines, welches (wie bei der handlungszentrierten Sozialgeographie) aus Handlungskontexten entsteht, sondern das als gesellschaftliches Mittel der Informationsaufbereitung genutzt wird und damit Bestandteil sozialer Kommunikation ist. Soziale Systeme (z.B. eine Organisation wie die Landesregierung, das Landesverfassungsgericht, kommunale Verbände oder Behörden) spannen im Rahmen ihrer kommunikativen Prozesse abstrakte Räume oder Örtlichkeiten auf, die von ihnen mit Sinn aufgefüllt werden. Diese abstrakten Räume und Örtlichkeiten werden in der Regel als raumbezogene Semantiken bezeichnet. Diese raumbezogenen Semantiken („Räume“) haben dann in den sozialen Systemen einen orientierenden Charakter. Nach dem Verständnis der systemtheoretischen Sozialgeographie haben insbesondere Organisationen die Macht und Möglichkeit, dauerhafte raumbezogene Semantiken herzustellen.⁶ So kann zum Beispiel eine Landesregierung durch Gesetze und Verordnungen die Grenzen von Landkreisen und kreisfreien Städte oder Kreissitze festlegen. Landesverfassungsgerichte können diese Verräumlichungen wieder auflösen oder unter weiteren Begründungszwang setzen. Welche Bedeutung und „Durchschlagskraft“ diese räumlichen Semantiken besitzen oder in welcher Weise sie kommunikativ verarbeitet werden, hängt somit sehr stark vom jeweiligen sozialen System und der sie konstituierenden Organisation ab.

Diese wissenschafts- und raumtheoretischen Perspektiven und Überlegungen haben erhebliche Folgen für den theoretisch-analytischen Zugang zu Räumen in der Humangeographie. Die konstruktivistischen Ansätze räumen mit einer ganzen Reihe von alltagsweltlichen Verständnissen auf, die den Umgang mit und die Verwendung von Raumbegriffe innerhalb wie außerhalb der Geographie geprägt haben. Dieser „anderen“ Sicht auf Räume und Regionen ist inhärent, dass Erklärungen für ein räumliches Auftreten oder ein lokales Vorhandensein sozialer oder politischer Phänomene dementsprechend in sozialen oder politischen Kontexten zu suchen und auch zu finden sind. Um die thematisierten sozialen Strukturen oder politische Problemlagen zu verstehen und zu erklären, müssen in erster Linie soziale und politische Hintergründe herangezogen

⁵ Siehe insbesondere Klüter, 1986; Hard, 1986 und in jüngster Zeit Redepenning, 2006.

⁶ Vgl. Klüter, 2000, S. 601 f.

und aktiviert werden und nicht räumliche Begründungszusammenhänge. Aus dieser Perspektive erscheint es wenig sinnvoll, Räumliches oder Raumstrukturen zu nutzen, um soziale oder politische Phänomene zu strukturieren. Regionen, Raumeinheiten oder administrative Grenzen sind danach nicht sachlogisch aus sozialen, kulturellen, ökonomischen oder politischen *Raumdaten* deduzierbar.⁷

Es wird nun unmittelbar einsichtig, dass diese konstruktivistisch-raumtheoretische Herangehensweise einen guten Ansatzpunkt darstellt, um die im Landesverfassungsgerichtsurteil thematisieren raum-/zeit- und distanzbezogenen Argumentationsmuster aufzuspüren und theoretisch zu reflektieren. Dieser Beobachterblick bietet eine gute Strukturierungshilfe zur Analyse des Diskurses um die Kreisstrukturreform.

Raumbezogene Semantiken und Argumentationsmuster im Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern

Bei einer raumtheoretischen Analyse ist zunächst festzustellen, dass es mit der Landesregierung, dem Landtag und dem Landesverfassungsgericht mächtige, landesweit operierende *Organisationen und Akteure* sind, die versuchen, die raumbezogenen Semantiken innerhalb des sozialen bzw. politischen Systems durchzusetzen oder deren Durchsetzung zu verhindern. An die zwei konträren Positionen lagern sind weitere Akteure und Institutionen an, die die Argumente der Seite, mit der sie jeweils sympathisieren, unterstützen. So liefern unter anderem Landtagsfraktionen, Landkreise, Wissenschaftler, Regionalplaner und viele andere Akteure weitere Informationen sowie Pro- und Contra-Argumente. Sie speisen damit ebenfalls den Diskurs um die Kreisstrukturreform in Mecklenburg-Vorpommern. Die *Instrumente*, die in diesem Diskurs zum Einsatz kommen, sind im Urteil des Landesverfassungsgerichts ebenfalls vielfach dokumentiert: Es handelt sich zum Beispiel um Gesetze (unter anderem das Verfassungsrecht auf kommunale Selbstverwaltung), finanzielle und organisatorische Optimierungsgrundsätze, politische Leitbilder, (bevölkerungs-)statistische Erhebungen oder auch wissenschaftliche und raumordnerische Gutachten.

Aus geographischer Sicht ist das Urteil nun vor allem deshalb interessant, weil an zentraler Stelle des Urteils explizit verräumlichende und enträumlichende Elemente ins Spiel gebracht und von den Verfassungsrichtern gegeneinander abgewogen werden. Das Verfassungsgericht hat-

⁷ Vgl. hierzu auch Rolfes, 2007, S. 73 ff.

te also eine Raumkonstruktion auf deren Verfassungsmäßigkeit zu prüfen. Das Urteil eignet sich sehr gut, um nachzuzeichnen, mit welcher Form von Raumkonzepten die politischen Positionen durchgesetzt und schließlich juristisch legitimiert werden.

Die Regierung des Landes Mecklenburg-Vorpommern hat versucht, mit dem Gesetz über die Funktional- und Strukturreform eine neue Raumkonstruktion (Kreisstruktur) zu etablieren. Diese besteht aus fünf Regionalkreisen, die sich in ihren administrativen Grenzen weitgehend an den bestehenden Planungsregionen des Bundeslandes Mecklenburg-Vorpommern orientieren. Bereits im Vorfeld des Gesetzgebungs- und Verfassungsgerichtsverfahrens haben in Mecklenburg-Vorpommern vielfältige Auseinandersetzungen um diese Kreisneugliederung stattgefunden.⁸ Die Gegner der Kreisneugliederung wenden sich gegen die im Gesetz vorgesehene, weitgehende Auflösung der bestehenden Kreisstruktur. Sie präferieren überwiegend eine kleinräumigere Lösung mit deutlich mehr als nur fünf Regionalkreisen. Diese Zielsetzung hat zur Folge, dass von den Beschwerdeführern vorwiegend solche Argumente in den Diskurs eingebracht werden, die räumliche Nähe, regionale Erreichbarkeiten, räumliche Überschaubarkeit oder Heimatnähe als stark zu gewichtende Kriterien beinhalten.

Als Gegenreaktion haben sich dementsprechend die Landesregierung und der Landtag (als Befürworter der neuen Kreiskonstruktionen) darauf verlegt, die Bedeutung von räumlichen, raum-zeitlichen oder distanzbezogenen Argumenten zu entkräften, um deren Stellenwert und Gewicht im politischen Diskurs zu verringern:

- Sie tun dies, in dem sie zum einen auf *nicht-raumbezogene* Argumente setzen, die für eine neue Kreisstruktur sprechen. Angeführt werden von den Befürwortern der Kreisstruktur- und Funktionalreform beispielsweise die Notwendigkeit einer Verwaltungsmodernisierung (mit entsprechenden Effizienzsteigerungen, Rationalisierungen und höherer Leistungskraft der Kreise), die wachsenden ökonomischen und demographischen Herausforderungen der nächsten Jahre, die immer schwieriger werdende Finanzierbarkeit des öffentlichen Sektors, die erzielbaren Synergieeffekte durch die Parallelisierung der Regionalplanungs- und Kreisbehörden, die Notwendigkeit der Verringerung des starken Haushaltsdefizits, die Stärkung der Kreisverwaltungen und der kommunalen Selbstverwaltung, das Mehr

⁸ Vgl. hierzu ausführlich Heinz, 2005.

an Gestaltungsspielraum für die neuen Kreise.⁹ Mit Entbürokratisierung, Rationalisierung, Effizienzsteigerung und Einsparungen werden also Begründungen in die Kreisreformdebatte eingeführt, die aus einer neoliberalen Perspektive sehr wesentliche Argumente sind, wenn es in politischen Diskursen um die Durchsetzung oder Verhinderung von Interessen und Positionen geht. Diese Argumentationslinien sind in zahlreichen politischen Kommunikationsprozessen bereits erprobt und erfolgreich eingesetzt worden.

- Landesregierung und Landtag gehen zum anderen auf die gegen die Kreisstrukturreform ins Feld geführten raum- und distanzbezogenen Argumentationen ein. Sie versuchen, deren Bedeutung zu relativieren, indem auf *enträumlichende* Strukturen und Funktionen im Land hingewiesen wird. Beispielsweise wird argumentiert, dass durch ein professionelles eGovernment immer seltener längere Distanzen zurückgelegt werden müssten; dass zudem in allen Landesteilen die Infrastruktur so gut ausgebaut sei, dass Zeitverluste bei der Raumüberwindung miniert würden; dass durch räumliche Dezentralisierungen die Erreichbarkeit von Kreisbehörden weiterhin gegeben sei oder dass die Kreise, insbesondere im Vergleich zu den Ämtern und Gemeinden, kaum Träger von regionalen oder heimatbezogenen Identitäten der Bürger/innen seien.¹⁰ Landesregierung und Landtag greifen damit zum Teil auf Argumente zurück, die auch in den allgemeinen Diskursen zur Globalisierung Verwendung finden: So werden beispielsweise für den zunehmenden Bedeutungsverlust von Distanzen oder die Enträumlichung der Weltgesellschaft die schnellen, weltweiten Verkehrsverbindungen und die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien verantwortlich gemacht.

In dieser Stelle sollen jetzt insbesondere diejenigen Begründungsmuster durchleuchtet werden, bei denen räumlichen Kategorien und raumbezogenen Semantiken verwendet werden. Diese Argumentationen der Beschwerdeführer werden nämlich im Landesverfassungsgerichtsurteil den eben genannten, nicht-raumbezogenen Argumenten und enträumlichenden Begründungsmustern von Landtag und Landesregierung gegenübergestellt.

In der Urteilsbegründung wird deutlich, dass zahlreiche raum- und distanzbezogene Aspekte in der politischen wie juristischen Debatte um die

⁹ Im Urteil ausgeführt in den Teilen A. I. 2 ff, S. 8 ff und A. III, S. 23 ff.

¹⁰ Die unterschiedlichen Positionen werden im Urteil insbesondere in den Teilen C. IV. 2. (S. 44 f) und C. IV. 5. (S. 50 ff) erläutert.

Kreisstrukturreform benannt wurden. Diese räumlichen Aspekte wurden von den Gegnern der Kreisreform gezielt eingesetzt, um die derzeit noch bestehenden Kreisstrukturen und Kreiskonstruktionen zu stabilisieren und eine Etablierung der Neukonzeption der Kreisstruktur zu verhindern. Das Landesverfassungsgericht hat sich diesen Argumenten weitgehend angeschlossen. Dementsprechend kommen raumbezogene Semantiken und räumliche Kategorien im Verfassungsgerichtsurteil in zwei thematischen Kontexten zur Sprache:

- Zum einen werden Raumbezüge im Zusammenhang mit der Sicherstellung der partizipatorisch-demokratischen Komponenten der kommunalen Selbstverwaltung hergestellt. Um die partizipatorisch-demokratischen Belange der kommunalen Selbstverwaltung hinreichend zu berücksichtigen, sind nach Ansicht des Gerichts ein Leitbild oder Leitlinien erforderlich, aus denen sich dann nachvollziehbare räumliche Zuschnitte der Landkreise ableiten lassen.¹¹ Allerdings bleiben die im Urteil formulierten Anforderungen an diese Leitbilder abstrakt. Nach welchen Prinzipien aus dem Leitbild oder den Leitlinien Landkreise oder Kreisgrenzen konstruiert werden können, wird nicht hinreichend deutlich. Ergänzend wird an einer anderen Stelle im Urteil auf einen nicht näher definierten Heimatbegriff (umschrieben als die geschichtliche und heimatliche Eigenart) abgehoben, der bei der Grenzziehung leitend sein sollte.¹² Räumliche Nähe, geringe Distanzen und heimatliche Identitäten erscheinen damit konstitutiv, um Bürgernähe und Bürgerbeteiligung zu gewährleisten. Es werden allerdings keine Anhaltspunkte gegeben, wie diese ermittelt oder festgesetzt werden könnten.
- Zum anderen erhalten die raum-/zeit- und distanzbezogenen Argumentationen in dem Urteil eine besondere Relevanz, wenn von der Sicherung der nachhaltigen Ausübung des Ehrenamtes die Rede ist. *Kreise müssen so gestaltet sein, dass es ihren Bürgern typisch möglich ist, nachhaltig und zumutbar ehrenamtliche Tätigkeit im Kreistag und in den Ausschüssen zu entfalten.*¹³ Damit werden erneut räumliche Nähe, Ortskenntnisse und räumliche Identitäten zu Kernkategorien erhoben, die für eine ehrenamtliche Tätigkeit als Kreistagsabgeordnete/r hochrelevant seien. Nach Auffassung des Landesverfassungsgerichts ist bei der Kreisneugliederung zu beachten, dass die Kreise für die Abgeordneten noch überschaubar sind, örtliche und

¹¹ Vgl. Urteil, C. IV. 2 (S. 44 f).

¹² Vgl. Urteil, C. I. 3. (S. 33 f).

¹³ Urteil, C. IV. 5 (S. 50).

regionale Besonderheiten identifiziert werden können, eine „gewisse Ortsnähe“ gegeben ist, der Zeitaufwand für Distanzüberwindungen möglichst gering ist und eine hinreichende Berücksichtigung der peripheren Räume sichergestellt werden kann. Hinweise auf nachvollziehbare „Grenzwerte“ bei der Distanz- oder Zeitüberwindung werden nicht genannt.

Beide Zugänge machen deutlich, dass von den Gegnern der Kreisstrukturreform und letztendlich dann auch vom Landesverfassungsgericht fast ausschließlich auf die „räumliche Karte“ gesetzt wird. Zur Stabilisierung der bisherigen Kreisstruktur wird damit alltagsweltlichen und diffusen Raumbegriffen ein hoher Stellenwert eingeräumt. So verweist das Gericht auf die scheinbar zentrale Bedeutung des Raumbezuges bei kommunalpolitischen Entscheidungen:

Denn viele Entscheidungen, die im Kreistag getroffen und in seinen Ausschüssen vorbereitet werden, sind durch Raumbezug gekennzeichnet. Der Kreistag hat z.B. darüber zu befinden, wo er eine Straße ausbauen, wo er eine Schule errichten lässt, wo er Jugendhilfe fördert, welches Museum er einrichtet oder weiter betreibt.¹⁴

Darüber hinaus erfordert *die Eigenart kommunaler Willenbildung* laut Verfassungsgericht eine „gewisse Ortsnähe“,¹⁵ reflektiert also auf etwas regional Identifikatives, das aber nicht näher bezeichnet werden kann. Die gesamte Urteilsbegründung ist durchzogen von solchen raumbezogenen Semantiken und Kategorien, raum- und distanzbezogenen Argumenten, räumlich codierten Kausalzusammenhängen:

- Raumbezogene Identitäten oder Heimat- und Ortsnähen sind für die kommunale Selbstverwaltung unerlässlich und werden als existent und definierbar dargestellt.
- Eine Überschaubarkeit der kommunalpolitischen Handlungs- und Entscheidungsspielräume kann nur bei entsprechend (geringen) Distanzen sichergestellt werden.
- Auf der Basis eines zu definierenden Leitbildes können nachvollziehbare und räumlich sinnvolle Kreisgrenzen generiert werden.

¹⁴ Urteil, C. IV. 6 (S. 54 f.). Unterstreichungen nicht im Original, M.R.

¹⁵ Vgl. Urteil, C. IV. 5 (S. 52).

Damit wird fast durchweg vor dem Hintergrund eines essentialistischen Raumverständnisses argumentiert. Sehr schwer fassbare und raumtheoretisch wenig belastbare Raumkonzepte werden bemüht, um die Etablierung einer Kreisneugliederung zu verhindern. Die dem Urteil zugrunde liegenden *regionalen Identitäten, regionalen Überschaubarkeiten* oder *nachvollziehbaren Regionalisierungen* sind aber aus einer geographisch-konstruktivistischen Perspektive eben gerade nicht objektiv ableit- oder generierbar. Sie werden - wie im Urteil deutlich wird - in politischen, sozialen und mit dem Landesverfassungsurteil schließlich auch in juristischen Kommunikations- und Handlungskontexten konstruiert und etabliert. Das Gericht und die Gegner der neuen Kreisstrukturreform können nicht nachweisen, auf welcher Maßstabsebene sich regionale Identitäten ausbilden könnten, sie können keine klaren Aussagen dazu treffen, was regionale Überschaubarkeit heißt und wie nachvollziehbare Regions-/Kreisgrenzen erzeugt werden könnten. Das Landesverfassungsgericht trägt allerdings mit seinem Urteil dazu bei, alternative Raumkonstruktionen (die fünf Kreise-Lösung von Landesregierung und Landtag) zu verhindern und bestehende Kreiskonstruktionen im politischen Diskurs zu stabilisieren. Dabei werden vom Gericht Ortsnähen und Distanzen zu hoch relevanten Variablen für die kommunale Selbstverwaltung erhoben.

Abschließende Gedanken

Am Beispiel der Kreisstrukturreform in Mecklenburg-Vorpommern wird deutlich, wie mächtig ein räumlicher Diskurs werden kann. Sogar das Landesverfassungsgericht schließt sich dem räumlich argumentierenden Diskurs an. In anderen politischen Diskussionen üblicherweise sehr bedeutsame und oft erfolgreiche Argumentationslinien wie Entbürokratisierung, Haushaltskonsolidierung oder Verwaltungsoptimierung unterliegen den raumbezogenen Begründungen. Die Argumentationen des Gerichts und der Gegner der Kreisreform orientieren sich am klassischen, essentialistischen Raumkonzept (Containerraum).

Dieses Containerraumverständnis vermittelt aber einen extrem reduzierten Blick auf soziale und politische Zusammenhänge. Die Orientierung auf Räumliches und Distanzen stellt ein explizites Hindernis für die Entwicklung neuer Ansätze der Verwaltungsmodernisierung dar. Der räumliche Fokus reduziert die Komplexität politischer, ökonomischer und sozialer Sachverhalte und Handlungserfordernisse auf eine vorwiegend räumliche Größe. Gerade im Hinblick auf politische Handlungsnotwendigkeiten angesichts der zukünftigen Bevölkerungsentwicklung in den bevölke-

rungsarmen Flächenstarten lenken räumliche Diskussionen zu sehr von den sozialen und ökonomischen Herausforderungen ab. Eine möglichst optimale und effiziente öffentliche Daseinsvorsorge muss natürlich sichergestellt werden. Dazu müssen aber auch neue Raumkonstruktionen und Kreisneugliederungen diskutiert werden können. Es sollte aber nicht darauf gebaut werden, dass es für eine Kreisneugliederung objektive und klare regionale oder räumliche Kriterien gebe. Der gesamte Diskurs im Vorfeld und im Nachgang des Verfassungsgerichtsurteils zeigt, dass die Kreisstrukturreform in Mecklenburg-Vorpommern in vorderster Linie ein (macht-)politisch motivierter Konstruktionsprozess ist. Räumliche Variablen kommen dabei als starke Argumentationsgewichte zu tragen. Sie sind aber aus geographie- und raumtheoretischer Sicht hierfür am allerweinigsten geeignet.

Literatur

Büchner, C.; Franzke, J. (2001): Kreisgebietsreform in Brandenburg. Eine Bilanz nach 8 Jahren. Potsdam: Kommunalwissenschaftliches Institut der Universität Potsdam. (Arbeitshefte 2/2001).

Hard, G. (1977/2003): Eine „Raum“-Klärung für aufgeweckte Studenten (1977, gemeinsam mit Dietrich Bartels). In: Hard, G. (2003): Dimensionen geographischen Denkens. Aufsätze zur Theorie der Geographie, Bd 2. Göttingen: V&R unipress GmbH. (Osnabrücker Studien zur Geographie, Bd. 23). S. 15-28.

Hard, G. (1999): Raumfragen. In: Peter Meusbürger (Hg.), Handlungszentrierte Sozialgeographie. Benno Werlens Entwurf in kritischer Diskussion, Stuttgart: Franz Steiner Verlag, S. 133-162.

Hard, G. (1986): Der Raum – einmal systemtheoretisch gesehen. *Geographica Helvetica*, Heft 41, S. 77-83.

Heinz, M. (2005): Entwicklungsstrategien für eine periphere Region - institutionelle und informelle Kooperationen als Träger neuer Ansätze. Das Beispiel Vorpommern mit Betonung der Stadt-Umland-Regionen Stralsund - Grimmen - Greifswald. Greifswald: Institut für Geographie und Geologie der Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald. S. 150 ff. (Greifswalder Geographische Arbeiten, Heft 35).

Klüter, H. (2000): Regionale Kommunikation in Politik und Wirtschaft. Informationen zur Raumentwicklung (Die neue Konjunktur von Region und Regionalisierung), Heft 9-10/2000, S. 599-610.

Klüter, H. (1986): Raum als Element sozialer Kommunikation. Gießen: Selbstverlag des Geographischen Instituts der Justus-Liebig-Universität Giessen. (Giessener Geographische Schriften, Heft 60).

Redepenning, M. (2006): Wozu Raum? Systemtheorie, critical geopolitics und raumbezogene Semantiken. Leipzig: Leibniz-Institut für Länderkunde (Beiträge zur Regionalen Geographie, Bd. 62).

- Reuber, P. (1999): Raumbezogene Politische Konflikte. Geographische Konfliktforschung am Beispiel von Gemeindegebietsreformen. Stuttgart: Franz Steiner.
- Rolfes, M. (2007): Konstruktion und Konstrukteure sicherer und unsicherer Räume. Beiträge aus der Sicht der Geographie. In: Zurawski, N. (Hrsg.): Surveillance Studies. Perspektiven eines Forschungsfeldes. Opladen: Barbara Budrich. S. 67-84.
- Trute, H.-H. (1997): Stadt-Umland-Probleme und Gemeindegebietsreform. Leipzig: Leipziger Universitätsverlag. (Leipziger Juristische Vorträge, H. 18).
- Weichart, P. (1993): Vom „Räumeln“ in der Geographie und anderen Disziplinen. Einige Thesen zum Raumaspekt sozialer Phänomene. In: Jörg Mayer (Hg.), Die aufgeräumte Welt – Raumbilder und Raumkonzepte im Zeitalter globaler Marktwirtschaft, Rehburg-Loccum: Evangelische Akademie Loccum. (Loccumer Protokolle 74/92), S. 225-242.
- Werlen, B. (1997): Sozialgeographie alltäglicher Regionalisierungen. Band 2: Globalisierung, Region und Regionalisierung, Stuttgart: Franz Steiner Verlag.
- Werlen, B. (1987): Gesellschaft, Handlung und Raum. Grundlagen handlungstheoretischer Sozialgeographie. Stuttgart: Franz Steiner Verlag.

Helmut Seitz

Das Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern im Lichte sozialwissenschaftlicher empirischer Evidenz^{*}

"No, no!" said the Queen, "sentence first - verdict afterwards."

"Stuff and nonsense", said Alice loudly. "The idea of having the sentence first!"

aus: Alice in Wonderland

I. Einleitung und Übersicht

Die bis zum November 2006 regierende rot-rote Landesregierung in Mecklenburg-Vorpommern hatte eine umfassende innovative Verwaltungs- und Kreisstrukturreform in die Wege geleitet. Im Zuge der Verwaltungsreform sollten Aufgaben vom Land auf die kommunale Ebene verlagert werden und die Kreisstrukturreform sah die Schaffung von fünf Großkreisen vor, die die bisherigen Kreisstrukturen von 6 kreisfreien Städten und 12 Landkreisen ersetzen sollten. Mit dieser umfassenden Kreisstrukturreform wurden mehrere Problemlagen angepackt bzw. folgende Ziele verfolgt:

- Die demographische Entwicklung im Land führt dazu, dass die gegenwärtigen Kreise immer mehr an Leistungsfähigkeit verlieren, da gerade in den peripheren Regionen des Landes der Bevölkerungsverlust erheblich ist und die heutigen Landkreise und die Vielzahl der sehr kleinen kreisfreien Städte nicht mehr in der Lage sind, ökonomisch effizient die ihnen obliegenden Aufgaben zu erfüllen.
- Mit der Kreisstrukturreform sollten Ausgabenersparnisse in erheblichem Umfang realisiert werden, wobei empirische Untersuchungen aufgezeigt haben, dass mit einer deutlichen Vergrößerung der Kreisstrukturen in der Tat erhebliche Kostenersparnisse verbunden sind.¹

^{*} Bei dem Beitrag handelt es sich um eine erheblich gekürzte Fassung eines Arbeitspapiers Seitz, H. (2007a), Democratic Participation and the Size of Region. Ein großer Teil der Ausführungen beruht ferner auf unserer Studie zur Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein, siehe Seitz, H. (2007b), Fiskalische und ökonomische Effekte der Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein, verfügbar auf: http://www.schleswigholstein.de/IM/DE/KommunalesSport/KommunaleVerwaltungsreform/Gutachten/gutachten__node.html__nnn=true. Darüber hinaus ist eine Vorgängervariante des Beitrages in ifo Dresden, 2007, erschienen.

¹ Für empirische Evidenz auf Basis ökonometrischer Untersuchungen siehe Seitz (2007b), insbes. Kapitel V. Ferner sei auf die Ergebnisse für Sachsen hingewiesen, siehe Seitz, H. (2007c), Ökonomische und fiskalische Aspekte der Kreisstrukturreform in Sachsen, verfügbar auf: <http://www.tu-dresden.de/wwwlemp/publikation/>

- Die größer geschnittenen Kreise wären in der Lage gewesen, mehr Aufgaben vom Land zu übernehmen, so dass das Land im Verbund mit der kommunalen Ebene Ersparnisse dadurch hätte realisieren können, dass durch Aufgabenverlagerung auf die kommunale Ebene Verbundvorteile und damit Kostenersparnisse beim Vollzug vieler Aufgaben entstanden wären.

Gegen das Gesetzeswerk wurde von mehreren Landkreisen, kreisfreien Städten und einer Gruppe von 24 Landtagsabgeordneten Verfassungsbeschwerde eingereicht. Am 26. Juli 2007 verwarf das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern die Kreisstrukturreform als verfassungswidrig, wobei neben Verfahrensfragen insbesondere die als problematisch betrachtete Größe der neu zu schaffenden Kreise urteilsentscheidend war.

Der vorliegende Beitrag beschäftigt sich mit dem Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern² und untersucht die empirische Belastbarkeit zentraler Thesen des Gerichts. Dies ist insbesondere deshalb von Relevanz, da auch in anderen Bundesländern ähnliche Reformprojekte anstehen und das Urteil zweifelsohne diese Prozesse erschwert wenn nicht sogar topediert. Um es vorweg zu nehmen: Das Urteil ist nach unserer Auffassung deshalb besonders zu kritisieren, da sich das Urteil in seinen Kernelementen auf Thesen stützt für die das Gericht weder direkte noch indirekte sozialwissenschaftlich empirisch fundierte Argumente bzw. "Beweise" vorgelegt hat. Dieses in unseren Augen schwere Defizit wollen wir mit den im Nachfolgenden vorgelegten Befunden aufdecken.

Ein Kernelement des Urteils ist die Auffassung des Gerichts (Urteil S. 34ff), dass es ein Spannungsverhältnis zwischen der Wirtschaftlichkeit der kommunalen Verwaltung (und damit auch der Größe der Kreise und dem Umfang³ der auf die kommunale Ebene übertragenen Aufgaben)

² Das Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 26.7.2007, Az: LVerfG 9/06, LVerfG 10/06, LVerfG 11/06, LVerfG 12/06, LVerfG 13/06, LVerfG 14/06, LVerfG 15/06, LVerfG 16/06 und LVerfG 17/06 wird im Text an mehreren Stellen aufgegriffen. Wir zitieren dieses im Folgenden einfach als "Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern" oder sogar einfach als "Urteil" und beziehen uns bei den Seitenangaben auf die in der Internet-Version vorliegende PDF-Datei, verfügbar auf: http://www.landesverfassungsgericht-mv.de/index_aktuell.htm

³ Das Gericht hält in seiner Entscheidung auch fest, dass die kommunale Selbstverwaltung auch dann gefährdet sein könne, wenn zu viele Aufgaben auf die Kommunen übertragen werden (Urteil S. 35), da dies Verwaltungskapazitäten binde und daher weniger Freiraum für die originären Selbstverwaltungsangelegenheiten bestehen würde. Da die kommunale Ebene selbst vielfach die Übertragung von Aufgaben einfordert, ist dieses Argument jedoch kaum nachvollziehbar.

und der bürgerschaftlich-demokratischen kommunalen Selbstverwaltung gibt. So wird vom Gericht u.a. die These vertreten, dass ein Kreisgebiet "überschaubar" sein muss (Urteil S. 37), wobei es das Gericht aber völlig offen lässt, dieses zu begründen und insbesondere einen Maßstab für die "Überschaubarkeit" zu benennen. Ferner hält das Gericht fest "Bei einer Kreisgebietsreform muss die kommunale Selbstverwaltung mit dem ihr von Verfassungen wegen zukommenden Gewicht einbezogen werden. Dabei müssen die beiden tragenden Komponenten - die Leistungsfähigkeit im Sinne rationeller Aufgabenerfüllung einerseits und die bürgerschaftlich-demokratische Dimension andererseits - in den Blick genommen werden." (S. 37). Allerdings muss auch betont werden, dass das Gericht klar festhält: "Gebietsänderungen beeinträchtigen den verfassungsrechtlich geschützten Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts grundsätzlich nicht" (S. 36), wobei der Gesetzgeber aber klare Vorgaben, wie z.B. die Anhörung der betroffenen Gebietskörperschaften, beachten muss. Das Gericht hält ferner fest, dass die Landesregierung in Mecklenburg-Vorpommern mit den fünf vorgesehenen Landkreise in "neue Dimensionen" (S. 42) vordringt, so dass Bedenken im Hinblick z.B. auf nicht mehr ausreichend mögliche ehrenamtliche Verwaltung nicht von der Hand zu weisen seien. Allerdings entzieht sich das Gericht der Entscheidungsfrage, ob diese Bedenken in der Tat zutreffend seien. Vielmehr wird vom Landesverfassungsgericht die Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern – einschl. der Kreisgebietsreform – als verfassungswidrig abgelehnt, da der Selbstverwaltung der Kreise angeblich nicht ausreichend Gewicht bei der Gesetzgebung zugefallen ist (S. 42). Entsprechend beschäftigt sich das Urteil auch ausführlich mit der Größe der Kreise (insbes. S. 50 - 52), wobei ein negativer Einfluss auf bürgerschaftlich-demokratisches Engagement und ein Defizit an Überschaubarkeit des Kreisgebietes vermutet, aber empirisch nicht belegt wird.

Wir wollen empirisch zwei Fragenkomplexe angehen und näher beleuchten die nach unserer Einschätzung urteilsentscheidend waren, ohne dass es zu einer sozialwissenschaftlich basierten Hypothesenprüfung durch das Gericht gekommen ist:

- Gibt es einen systematischen Zusammenhang zwischen der Größe der Kreise und der Bereitschaft der Bürger, sich am demokratischen Willensbildungsprozess auf der Ebene der Kreise zu beteiligen?

- Gibt es zwischen der Größe der Kreise und Indikatoren des bürgerschaftlich-demokratischen Engagements überhaupt erkennbare systematische Zusammenhänge?

Die erste Frage wollen wir mit einer Analyse der Wahlbeteiligung bei Kreistagswahlen untersuchen. Die zweite Frage macht es erforderlich empirische Indikatorvariablen zur Abbildung von aktiver "Demokratiepartizipation" bzw. "Bürgerbeteiligung" zu entwickeln und zur Hypothesenprüfung einzusetzen. Hier verwenden wir als Maßstab die Zahl der Bewerber bei Kreistagswahlen in Relation zur Zahl der zur Verfügung stehenden Mandate, wobei wir auch für zwei Länder die Entfernungen zwischen Wohnort der Kreistagsbewerber und dem Kreissitz untersuchen können.

2. Zum Zusammenhang zwischen der Größe der Kreise und der Beteiligung bei Wahlen zu den Kreistagen

Für unsere empirische Untersuchung haben wir für jedes Bundesland die Wahlbeteiligung sowie die Anzahl der Wahlberechtigten an den letzten Kreistagswahlen erfasst. Mit Hilfe von einfachen Regressionsmodellen wollen wir die Frage beantworten, ob es einen systematischen Zusammenhang zwischen der Größe der Kreise (gemessen an der Fläche bzw. der Einwohnerzahl) und der Wahlbeteiligung gibt. Hierzu formulieren wir Regressionsgleichungen, um Unterschiede bei der Beteiligung an Kreistagswahlen zu erklären, wobei als Erklärungsvariablen die Größe der Kreise (gemessen an der Fläche und der Einwohnerzahl), die Wahlberechtigtenquote, die Altersstruktur der Bevölkerung sowie verschiedene Kontrollvariablen verwendet werden.

Eine Modellvariante, Modell I, spezifizieren wir die Wahlbeteiligung an Kreistagswahlen in Abhängigkeit der Größe der Kreise, wobei die Größe in Termini der Einwohnerzahl und der Kreisfläche gemessen wird. Konkret formulieren wir folgende Gleichung:

$$\text{Modell I: } \quad WB_{j,i} = \text{Dummies} + \beta_1 \ln(F_{j,i}) + \beta_2 WQ_{t,j,i} + \beta_3 \ln(E_{j,i}) \\ + a_1 \text{Jung}_{t,j,i} + a_2 \text{Alt}_{t,j,i} + \text{Störterm}$$

Hierbei bezeichnen die einzelnen Variablen:

$WB_{t,j,i}$	Wahlbeteiligung bei den Kreistagswahlen im Land j im Kreis i im Jahr t
$F_{j,i}$	Fläche des Kreises in qkm
$E_{j,i}$	Einwohnerzahl in 1.000
$WQ_{t,j,i}$	Wahlberechtigtenquote (Zahl der Wahlberechtigten/Einwohner)
Jung	Anteil der Bevölkerung im Alter von 18 bis 25 Jahren ("Jungwähler")
Alt	Anteil der Bevölkerung im Alter von 65+

wobei die Flächenvariable und die Einwohnerzahlen in log-Form in die Regression eingehen, so dass man unmittelbar eine Aussage darüber machen kann, wie sich die Wahlbeteiligung verändert, wenn sich die Kreisfläche oder Einwohnerzahl um 1% verändert. Mit der Wahlberechtigtenquote erfolgt zugleich die Berücksichtigung des Ausländeranteils, wobei in einigen Bundesländern EU-Ausländer bei Kommunalwahlen ebenfalls teilnehmen dürfen. Darüber hinaus werden in den Schätzungen noch folgende Dummy-Variablen berücksichtigt:

KS	Dummy für kreisfreie Städte: Kreisfreie Stadt = 1; 0 sonst
L	Dummy für die Bundesländer
T	Dummy für das Wahljahr.

Mit den Dummies kontrollieren wir für Unterschiede beim Wahlzeitpunkt, sowie für die Heterogenität der Bundesländer und damit auch für Unterschiede im Wahlrecht bzw. im Wahlverfahren (z.B. Direktwahl der Landräte usw.). Die Regressionen führen wir für drei verschiedene Datensätze durch:

- i) die Gesamtheit der Stadt- und Landkreise,
- ii) die Gesamtheit der Stadtkreise und
- iii) die Gesamtheit der Landkreise.

Bei den Modellschätzungen ii) und iii) entfällt natürlich die Dummy-Variable KS.

In unserem Kontext von besonderer Relevanz sind natürlich die unter iii) erzielten Resultate für die Landkreise, so dass wir die anderen Ergebnisse nur als "nachrichtliche" Informationen betrachten.

In der **Tabelle 1** dokumentieren wir zunächst die deskriptiven Befunde für die zentralen Regressionsvariablen. Die Wahlbeteiligung bei den Kreiswahlen liegt in den kreisfreien Städten im Durchschnitt ca. 10% unter dem Vergleichswert in den Landkreisen und in den neuen Ländern liegt die Wahlbeteiligung um ca. 10% unter der in den alten Ländern.

Die durchschnittlichen Einwohnerzahlen in den Stadt- und Landkreisen unterscheiden sowohl in Ost- als auch Westdeutschland nicht dramatisch. Erhebliche Unterschiede gibt es natürlich bei der Fläche der Stadt- und Landkreise, wobei die Landkreise eine Flächenausdehnung haben, die dem 8-fachen des Durchschnitts der kreisfreien Städte entspricht.

Tabelle 1: Deskriptive Statistiken zu den aktuellsten Kreiswahlen (Kreistage in den Landkreisen, Stadtparlamente in den kreisfreien Städten)

	alle Kreise	kreisfreie Städte	Landkreise
westdeutsche Flächenländer			
Wahlbeteiligung	56,3%	49,4%	58,8%
Einwohnerzahl in Tsd.	192,5	194,6	191,7
Fläche in qkm	760	121	990
Wahlberechtigtenanteil	76,3%	75,2%	76,8%
Young	8,0%	8,5%	7,8%
Old	18,7%	19,5%	18,4%
Anzahl der Kreise	321	85	236
ostdeutsche Flächenländer			
Wahlbeteiligung	46,2%	40,1%	48,0%
Einwohnerzahl in Tsd.	119,9	135,6	115,0
Fläche in qkm	969	146	1.227
Wahlberechtigtenanteil	84,3%	83,6%	84,5%
Young	9,4%	10,2%	9,1%
Old	20,3%	20,5%	20,2%
Anzahl der Kreise	112	26	85

Quelle: Berechnet aus Angaben der Statistischen Landesämter.

In der **Tabelle 2** haben wir die Ergebnisse unserer Regressionsschätzungen ausgewiesen, wobei wir lediglich die Parameter der "Größenvariablen" Einwohnerzahl und Fläche ausweisen. In den kreisfreien Städten macht die Flächenvariable natürlich wenig Sinn und wurde auch nur aus Gründen der Vollständigkeit in die Schätzungen aufgenommen. In keiner der Schätzungen ist die Flächenvariable in den kreisfreien Städten signifikant.

Tabelle 2: Schätzergebnisse zur Erklärung der Wahlbeteiligung bei Kreistagswahlen:
Abhängige Variable ist die Wahlbeteiligung

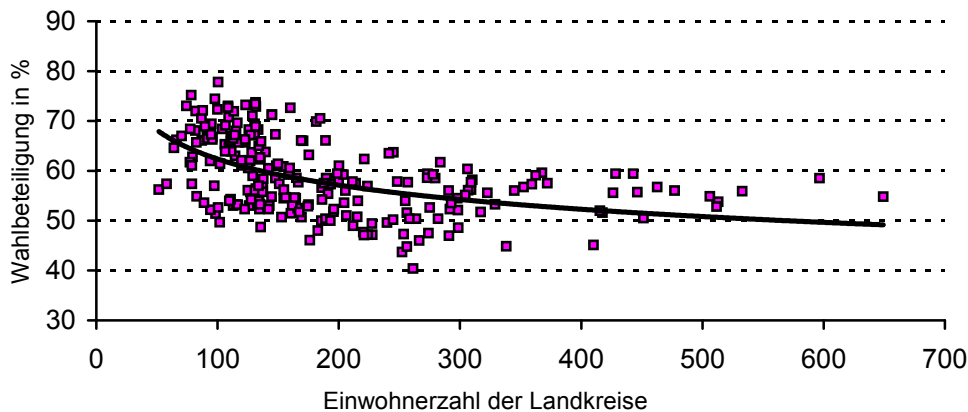
	Einwohner- zahl	Fläche	R ²	Dichte (EW/qkm)	R ²	N
	Modell I			Modell II		
alle Flächenländer						
alle Kreise	-2,453 (5,1)	3,586 (8,1)	0,83	-3,108 (7,9)	0,83	432
kreisfreie Städte	-1,861 (1,9)	3,093 (1,2)	0,67	-1,939 (1,9)	0,66	111
Landkreise	-3,722 (5,6)	3,323 (6,2)	0,83	-3,465 (7,4)	0,83	321
westdeutsche Flächenländer						
alle Kreise	- 3,193 (6,2)	4,261 (8,7)	0,82	- 3,761 (8,9)	0,82	321
kreisfreie Städte	- 2,087 (2,7)	5,641 (0,3)	0,57	- 2,196 (2,1)	0,56	85
Landkreise	-4,444 (6,7)	3,519 (6,1)	0,82	-3,890 (8,0)	0,82	236
ostdeutsche Flächenländer						
alle Kreise	-0,134 (1,3)	1,673 (1,6)	0,52	- 1,302 (1,2)	0,52	111
kreisfreie Städte	-0,509 (0,1)	1,517 (0,3)	0,0	- 0,372 (0,1)	0,0	26
Landkreise	2,918 (1,2)	1,128 (0,8)	0,37	- 0,975 (0,7)	0,34	85

Bei den Angaben in Klammern handelt es sich um T-Werte. R² bezeichnet das korrierte Bestimmtheitsmaß und N die Anzahl der Beobachtungen (Kreise)

Quelle: Eigene Schätzungen.

In Ostdeutschland gibt es überhaupt keine statistisch signifikanten Zusammenhänge zwischen der Wahlbeteiligung bei Kreistagswahlen und der Einwohnerzahl sowie der Kreisfläche. In den westdeutschen Ländern ist die Wahlbeteiligung in einwohnerstärkeren Landkreisen negativ mit der Einwohnerzahl, aber positiv mit der Kreisfläche korreliert.

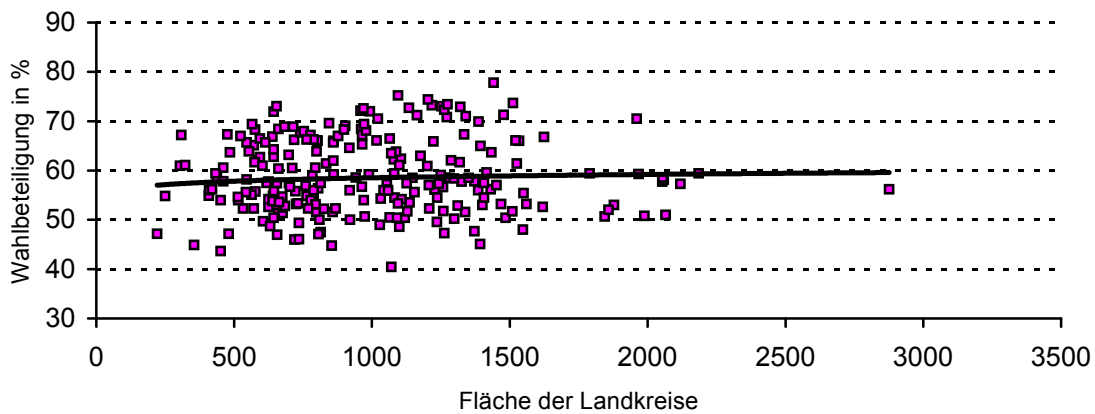
Abbildung 1: Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl und der Wahlbeteiligung bei Kreistagswahlen in den westdeutschen Landkreisen



Quelle: Eigene Berechnungen

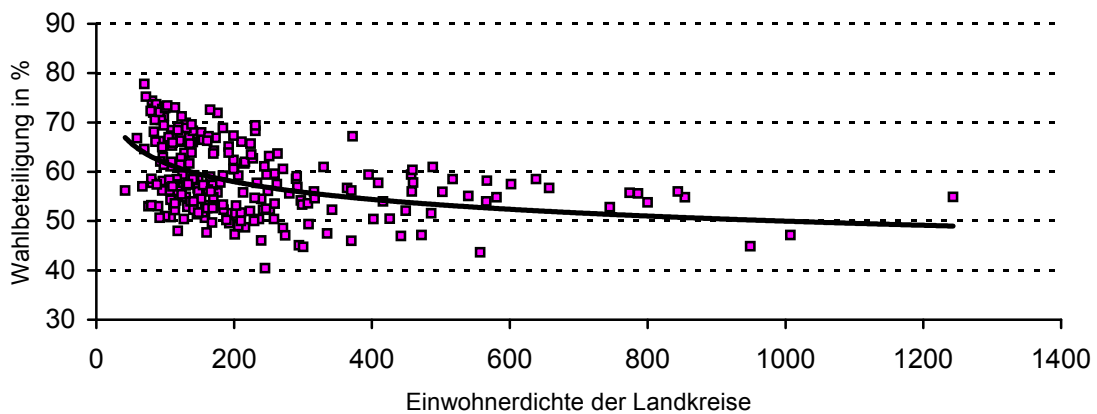
Diese Zusammenhänge wollen wir auch nochmals mit den **Abbildungen 1** und **2** darstellen, wobei wir hier lediglich die westdeutschen Landkreise betrachten, da unsere Schätzungen zeigen, dass in Ostdeutschland die Größe der Landkreise keine Erklärungskraft für die Wahlbeteiligung hat. Was den Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl der Landkreise und der Wahlbeteiligung angeht, so zeigt die Abbildung 1, dass der negative Zusammenhang auf die kleinen (bevölkerungsarmen) Landkreise mit einer Einwohnerzahl von bis zu ca. 150 Tsd. Einwohnern beschränkt zu sein scheint. Bei der Kreisfläche beobachten wir nur eine sehr gering ausgeprägte Tendenz in Richtung einer höheren Wahlbeteiligung bei den flächenmäßig größeren Landkreisen. Diese Befunde und insbes. der Umstand, dass nur die bevölkerungsmäßig kleineren Kreise eine überdurchschnittliche Wahlbeteiligung haben, deuten darauf hin, dass als entscheidende Einflussvariable wohl eher die Siedlungsdichte und damit die siedlungsstrukturellen Charakteristika der Kreise von Bedeutung ist als die Größe der Kreise. So sind Regionen im eher ländlichen Raum deutlich dünner besiedelt und haben c.p. auch eine geringere Einwohnerzahl. Eine visuelle Bestätigung dieser Hypothese zeigt die **Abbildung 3**, in der wir den Zusammenhang zwischen der Einwohnerdichte und der Wahlbeteiligung auf der Ebene der Landkreise aufzeigen. Allerdings lassen sich die beiden Einflussfaktoren "Einwohnerzahl" und "Einwohnerdichte" kaum voneinander trennen, da beide Variablen sehr hoch miteinander korrelieren, da die Einwohnerzahl auch in die Bestimmung der Einwohnerdichte eingeht.

Abbildung 2: Zusammenhang zwischen der Fläche der Landkreise und der Wahlbeteiligung bei Kreistagswahlen in den westdeutschen Landkreisen



Quelle: Eigene Berechnungen.

Abbildung 3: Zusammenhang zwischen der Bevölkerungsdichte der Landkreise und der Wahlbeteiligung bei Kreistagswahlen in den westdeutschen Landkreisen



Quelle: Eigene Berechnungen.

Auf Grund der Vermutung, dass die Siedlungsdichte von erheblicher Bedeutung ist formulieren wir noch ein alternatives Modell II, bei der die zentrale Erklärungsvariable die Einwohnerdichte ist:

$$\text{Modell II: } WB_{j,i} = \text{Dummies} + \beta_1 \text{Einwohnerdichte}_{t,j,i} + \beta_2 \text{WQ}_{t,j,i} \\ + a_1 \text{Jung}_{t,j,i} + a_2 \text{Alt}_{t,j,i} + \text{Störterm}$$

wobei wir die beiden Größenvariablen, Einwohnerzahl und Kreisfläche, durch die Siedlungsdichte substituieren. Die Ergebnisse für Modell II sind ebenfalls in der Tabelle 2 ausgewiesen, wobei wir die gleichen Ergebnisse erzielen, d.h. in den ostdeutschen Landkreisen ist auch kein Einfluss der Siedlungsstruktur auf die Wahlbeteiligung feststellbar, während in den westdeutschen Landkreisen mit steigender Siedlungsdichte - was gleichbedeutend mit einem steigenden "Verstädterungsgrad" ist - die Wahlbeteiligung sinkt. Einwohnerstärkere Kreise sind in der Tendenz höher verdichtet, während einwohnerschwächere Kreise insbesondere eher ländlich strukturierte Kreise mit einer wesentlich größeren Fläche sind. Dies erklärt denn auch, warum wir bei Modell I eine negative Korrelation zwischen der Einwohnerzahl und der Wahlbeteiligung bzw. eine positive Korrelation zwischen Wahlbeteiligung und Kreisfläche finden!

Nehmen wir die Ergebnisse in der Tabelle 2 und verdoppeln die Einwohnerzahl der Landkreise in den Westflächenländern, so würde sich die Wahlbeteiligung um 3,1 Prozentpunkte reduzieren, während eine Verdopplung der Kreisfläche die Wahlbeteiligung um ca. 2,4% Prozentpunkte ansteigen lassen würde. Führen wir nunmehr eine "fiktive" Kreisreform in den alten Ländern durch und legen jeweils 2 (3) Landkreise zusammen, so verdoppelte (verdreifacht) sich die durchschnittliche Einwohnerzahl und die durchschnittlich Kreisfläche. Man beachte, dass wir nunmehr simultan die Kreisfläche und die Einwohnerzahl der Kreise erhöhen! In diesem Fall würde sich die Wahlbeteiligung bei Kreistagswahlen um 0,6 Prozentpunkte (1 Prozentpunkt) reduzieren, so dass man von vernachlässigbaren Effekten sprechen kann. In den ostdeutschen Ländern gäbe es überhaupt keine statistischen Effekte einer Kreisstrukturreform auf die Wahlbeteiligung! Angesichts unseres Ergebnisses, dass offenkundig die regionale Streuung der Wahlbeteiligung bei Kreistagswahlen insbesondere durch die Siedlungsstruktur - gemessen an der Einwohnerdichte - zu erklären ist, sind die geringen Effekte einer Kreisstrukturreform auf die Wahlbeteiligung auch nicht verwunderlich, da eine Kreisstrukturreform nicht die *durchschnittliche* Siedlungsstruktur verändert.

Wir haben zur Kontrolle noch weitere Wahlergebnisse untersucht und zwar

- die Bundestagswahlen von 2005 sowie
- die jeweils aktuellsten Landtagswahlen in den Ländern.

Für Landtags- und Bundestagswahlen erzielen wir völlig andere Ergebnisse als bei den Kreistagswahlen.⁴ Die Bevölkerungsgröße der Kreise erhöht in der Tendenz die Wahlbeteiligung, wobei die Parameter bei den Landtagswahlen aber nicht statistisch signifikant sind. Die Kreisfläche hat bei Bundestagswahlen einen eher dämpfenden Einfluss auf die Wahlbeteiligung, was darauf hindeutet, dass die Wahlbeteiligung in den eher ländlichen Kreisen (und in der Regel damit auch flächenmäßig größeren Kreisen) geringer ist, wohingegen bei Landtagswahlen kein Flächeneffekt feststellbar ist. Während bei Kreistagswahlen von der Quote der Wahlberechtigten an der Gesamtbevölkerung kein Effekt auf die Wahlbeteiligung ausgeht, ist dieser bei Bundestagswahlen positiv aber nicht signifikant. Bei Landtagswahlen spielt diese Variable hingegen keine Rolle. Somit stellen wir bei Landtagswahlen überhaupt keine Einflüsse der Siedlungsstruktur auf das Wahlverhalten fest, während wir bei Bundestagswahlen in der Tendenz einen Agglomerationseffekt feststellen, was genau dem umgekehrten Effekt bei Kreistagswahlen entspricht.

Zusammenfassend können wir somit festhalten: Unsere ökonometrischen Analysen zeigen, dass es einen signifikanten negativen Zusammenhang zwischen der an der Einwohnerzahl gemessenen Größe der (Land-)Kreise und der Wahlbeteiligung an Kreistagswahlen gibt, der aber von seinem Gewicht her zu vernachlässigen ist. Letzteres verwenden wir als Surrogat zur Messung der "Demokratiebeteiligung" der Bürger. Hierbei zeigt sich aber, dass dieser negative Zusammenhang weitgehend nur durch die im Durchschnitt deutlich höhere Wahlbeteiligung in den kleinen (ländlichen) Landkreisen zu Stande kommt. Darüber hinaus finden wir einen - wenn auch nur schwachen - positiven Zusammenhang zwischen der Wahlbeteiligung und der Größe der Landkreise, gemessen an der Fläche. Unsere Analysen zeigen ferner, dass interregionale Unterschiede bei der Wahlbeteiligung bei Kreistagswahlen nicht durch die Größe der Kreise sondern durch die Siedlungsstruktur bzw. die Bevölkerungsdichte zu erklären sind.

⁴ Die Ergebnisse sind in Seitz (2007a) dokumentiert.

3. Kreisgröße und Bereitschaft zum bürgerschaftlich-demokratischen Engagement

Während wir in Abschnitt 2 untersucht haben, ob sich Bürger in größeren Kreisen bei Kreistagswahlen systematisch anders verhalten, gemessen an der Wahlbeteiligung bei Kreistagswahlen, soll nunmehr die Bereitschaft der Bürger zum bürgerschaftlich-demokratischen Engagement in Abhängigkeit der Kreisgröße untersucht werden. Das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern hat in seinem Urteil zur Kreisgebiets- und Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern gemutmaß, dass größere Kreise deutlich dämpfend auf die Bereitschaft der Bürger wirkt, ein Ehrenamt im Kreis zu übernehmen, ohne jedoch diese Thesen rekurrierend auf Literatur oder eigene Studien, zu stützen. Diesen gravierenden Mangel an sozialwissenschaftlicher Fundierung wollen wir mit den hier vorgestellten empirischen Belegen beseitigen und die These auf Kompatibilität mit den Fakten überprüfen.

Aus dem in Abschnitt 2 untersuchten Zusammenhang zwischen der Größe der Kreise und der Beteiligungen an Wahlen zu den Kreistagen kann man sicherlich keine Schlussfolgerungen über "bürgerschaftlich-demokratisches Engagement" ziehen. Aus diesen Gründen haben wir eine weitergehende Analyse durchgeführt und für die Länder Baden-Württemberg (BW), Schleswig-Holstein (SH), Bayern (BY), Hessen (HE) und Rheinland-Pfalz (RP), Brandenburg (BB) und Mecklenburg-Vorpommern (MV) einen Datensatz über die jüngsten Kreiswahlergebnisse (BW: 2004 - BY: 2002 - SH: 2003 - RP: 2004 - HE: 2004 - BB: 2003 - MV: 2004) erstellt. Für andere Bundesländer konnten wir keine vergleichbaren Informationen ausfindig machen. In diesem Datensatz werden erfasst:

- a) die Anzahl der Kandidaten, die sich auf für ein Kreistagsmandat beworben haben und
- b) die Zahl der Sitze in den Kreistagen.

Mit diesen Daten haben wir in einem ersten Schritt wieder Regressionsmodelle in Analogie zur Vorgehensweise in Abschnitt 2 durchgeführt, wobei die zu erklärende Variable die Relation der Anzahl der Kreistagswahlkandidaten zur Anzahl der Sitze in den Kreistagen ist. Mit dieser Variable messen wir das vom Gericht angesprochene "bürgerschaftlich-demokratische" Engagement. Nach den Hypothesen des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern sollte gelten, dass in größeren Kreisen - gemessen an der Einwohnerzahl und insbes. der Kreisfläche -

eine geringere Kandidaturbereitschaft gilt. Unsere Regressionsergebnisse⁵ lassen einen solchen Zusammenhang aber überhaupt nicht erkennen. In allen Regressionsrechnungen hatte die Einwohnerzahl einen (schwach signifikant) positiven Einfluss auf die Relation "Kandidaten je verfügbarem Sitz"; die Kreisfläche war in allen Modellschätzungen insignifikant. Auch die Einwohnerdichte spielte in keiner der getesteten Modellvarianten eine signifikante Rolle!

Die **Tabelle 3** zeigt die berechneten Korrelationen zwischen der Zahl der Kreistagsbewerber je Kreistagssitz und der Fläche der Landkreise, sowie einige weitere Vergleichsdaten. Die Korrelationen zwischen den beiden interessierenden Variablen sind statistisch in der Regel nicht signifikant und es lässt sich auch kein Vorzeichenmuster erkennen. Im Durchschnitt gibt es ca. 5,5 Kandidaten je Kreistagsmandat, wobei in den hier betrachteten sieben Ländern die Streuweite von 3,4 in Schleswig-Holstein bis 6,3 in Baden-Württemberg reicht.

Somit halten wir fest, dass auf der Kreisebene auch kein statistisch systematischer Zusammenhang zwischen der Bereitschaft zur Kandidatur für ein Kreistagsmandat und der Flächenausdehnung der Kreise feststellbar ist.

Erhebliche Unterschiede gibt es bei der Zahl der Sitze in den Kreistagen je 100.000 EW zwischen den Ländern. Dies zeigen wir auch in der Abbildung 4, in der wir den Zusammenhang zwischen der Zahl der Sitze in den Kreistagen je 100.000 EW und der Einwohnerzahl der Kreise darstellen. Die Anzahl der Kreissitze ergibt sich in den einzelnen Ländern aus den einschlägigen landesgesetzlichen Vorschriften, korrigiert um z.B. Ausgleichsmandate usw. Wie zu erwarten gibt es hier eine starke negative Korrelation, d.h. mit zunehmender Einwohnerzahl der Kreise geht die Zahl der Sitze in den Kreistagen je 100.000 Einwohner zurück. Wie die letzte Spalte der Tabelle 3 zeigt, sind die Unterschiede zwischen den hier betrachteten vier Ländern auch erheblich. So führt die kleinräumige Kreisstruktur in Bayern zu einer sehr hohen Sitzrelation von ca. 49 Sitzen je 100.000 Einwohner, während in Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein diese Relation bei ca. 25 liegt. In Rheinland-Pfalz ergibt sich eine Quote von ca. 35 Sitzen je 100.000 Einwohner. Wir stellen somit erhebliche "economies of scale" im politischen Repräsentanzprozess fest.⁶

⁵ Auch hier verzichten wir auf die Darstellung der Ergebnisse in einer Tabelle und verweisen auf Seitz (2007a).

⁶ Diese "economies of scale" dürfen natürlich nicht "technisch" interpretiert werden, sondern sind Ausdruck einer auch veränderbaren politischen Gestaltung!

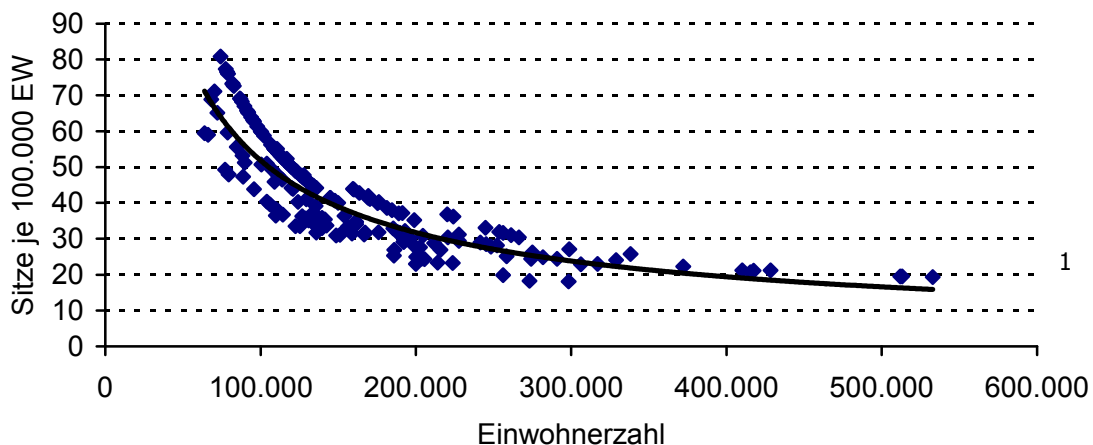
Tabelle 3: Korrelationen zwischen der Zahl der Kreistagskandidaten je verfügbarem Sitz in den Kreistagen sowie Fläche der Landkreise bei den letzten Wahlen zum Kreistag in ausgewählten Ländern

	Korrelation zwischen der Zahl der Kandidaten je Kreissitz und der Kreisfläche	Anzahl der Landkreise	Kandidaten je Sitz	Sitze je 100.000 EW in den Kreistagen
SH	0,02	11	3,4	24,7
HE	-0,01*	21	4,9	35,6
RP	-0,02	24	5,6	34,9
BW	-0,23	35	6,3	26,0
BY	0,31*	71	5,8	48,9
BB	0,10	14	5,4	35,6
MV	0,18	12	3,7	52,2
insgesamt	-0,20	188	5,5	41,5

* Signifikanz bei 5%

Quelle: Berechnet aus Angaben der Statistischen Ämter der Länder

Abbildung 4: Anzahl der Sitze im Kreistag je 100.000 Einwohner in sieben Flächenländern¹ in Abhängigkeit der Einwohnerzahl der Kreise



Siehe Tabelle 3 zu den einbezogenen Flächenländern.

Quelle: Berechnet aus Angaben der Statistischen Landesämter.

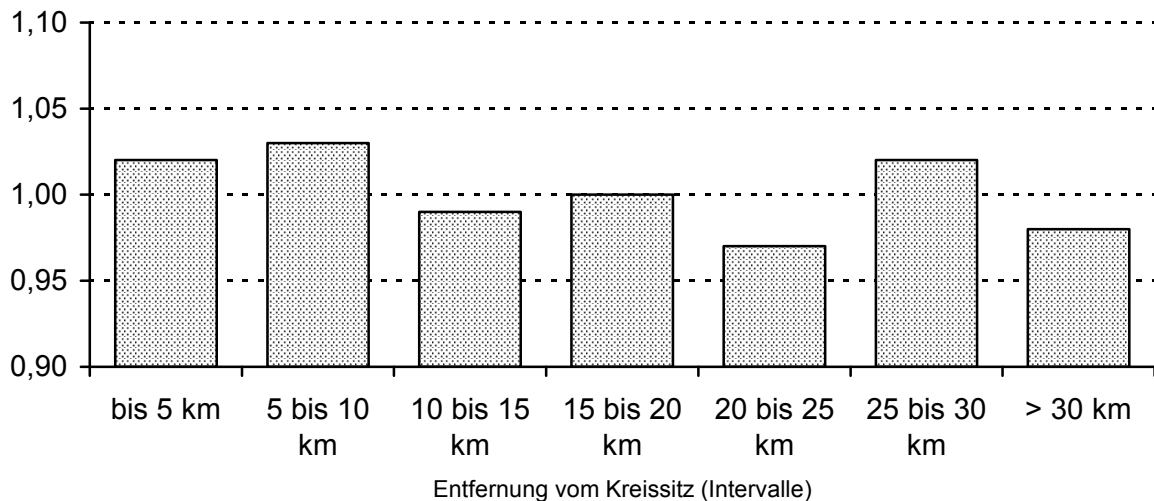
Abgesehen von den "Aggregatdaten" auf der Kreisebene ist es uns gelungen, für zwei Bundesländer – Rheinland-Pfalz und Brandenburg – Dateien zu erstellen, die es uns ermöglichen, die Wohnsitze von Kreistagskandidaten mit einer Gemeindedatei zu verbinden, in der neben der Einwohnerzahl der Gemeinden auch die Koordinaten der Gemeinden enthal-

ten sind, so dass wir in der Lage sind Luftlinienentfernungen zwischen den Kreissitzen und den Wohnorten der Kandidaten zu berechnen. Auch wenn wir nur Evidenz für zwei Länder vorlegen können, wobei wir in beiden Fällen mehrere Tausend Kreistagsbewerber haben, betrachten wir die gefundenen Resultate als hinreichend repräsentativ, da beide Länder Extreme darstellen: Rheinland-Pfalz hat sehr kleine Landkreise, während in Brandenburg die Landkreise - gemessen an der Kreisfläche - sehr groß sind. Von den 20 größten Landkreisen in Deutschland gehören allein 8 Landkreise dem Land Brandenburg an! So haben die Landkreise in Rheinland-Pfalz eine durchschnittliche Fläche von 780 qkm, während die Landkreise in Brandenburg auf ca. 2.040 qkm kommen. Das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern hat die These aufgestellt, dass die Entfernungen zwischen Wohnort und Kreissitz ein wichtiger Bestimmungsfaktor der Bereitschaft zum bürgerschaftlich-demokratischen Engagement ist.

Als Maßstab für die regionale Verteilung des bürgerschaftlich-demokratischen Engagements verwenden wir einen Vergleich der Anteil der Einwohner und der Kreistagsbewerber in den Kreisen in Abhängigkeit von der Distanz zwischen Wohnort und Kreissitz. Vergleicht man die Verteilung der Einwohner und der Kreistagsbewerber in Abhängigkeit von der Distanz zwischen Wohnort und Kreissitz, so kann man eine Aussage über die *relative Bewerberwahrscheinlichkeit* in Abhängigkeit der Distanz zum Kreissitz machen. Die relative Bewerberwahrscheinlichkeit definieren wir als den Anteil der Kandidaten in einem Entfernungsintervall von x km zum Kreissitz an der Gesamtzahl der Kandidaten dividiert durch Anteil der Bevölkerung in einem Entfernungsintervall von x km zum Kreissitz an der gesamten Bevölkerungszahl. Diese relative Bewerberwahrscheinlichkeit normieren wir auf 1, wenn die Bevölkerungs- und Kandidatenanteile identisch sind. Ist der Bewerberanteil größer (kleiner) als der Bevölkerungsanteil, so wäre in diesem Distanzintervall die relative Bewerberwahrscheinlichkeit größer (kleiner) als 1, so dass eine überdurchschnittliche (unterdurchschnittliche) Bewerbungsbereitschaft vorliegen würde.

Die Ergebnisse unserer Berechnungen für Rheinland-Pfalz zeigt die **Abbildung 5** in der wir die Relation der Kandidatenanteile und der Bevölkerungsanteile in Abhängigkeit von der Distanz zwischen Wohnort und Kreissitz, also die relative Bewerberwahrscheinlichkeit, dargestellt haben. Diese Werte schwanken zwischen 0,97 und 1,03 und sind damit von 1 nicht signifikant verschieden! Somit können wir für die Kleinkreisstrukturen in Rheinland-Pfalz festhalten, dass die Größe der Kreise keinen signifikanten Einfluss auf die Bereitschaft hat, sich für ein Kreistagsmandat zu bewerben.

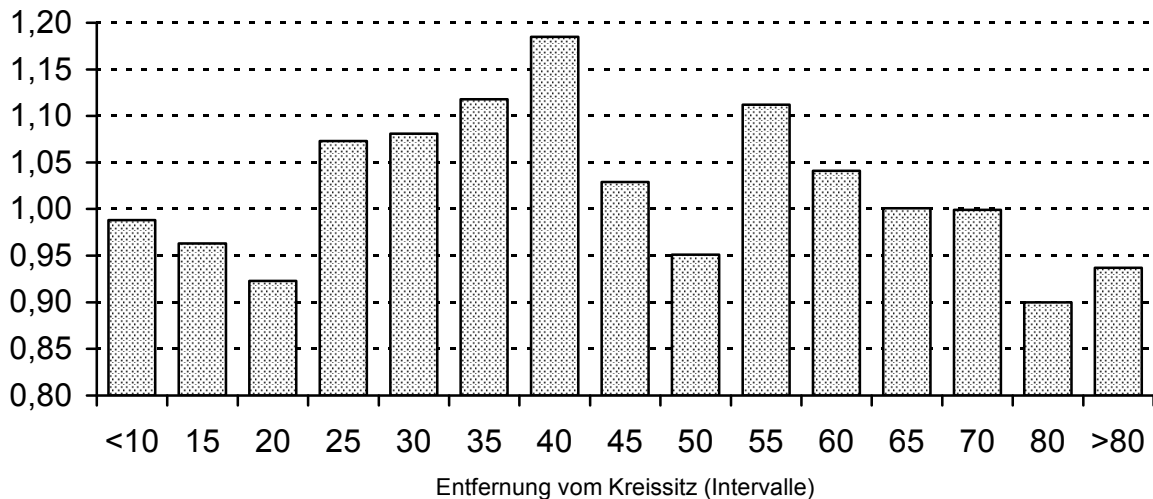
Abbildung 5: Kandidatenanteil in Relation zum Bevölkerungsanteil bei den Kreistagswahlen in Rheinland-Pfalz im Jahr 2004 in Abhängigkeit von der Entfernung des Wohnorts der Kandidaten zum Kreissitz (relative Bewerberwahrscheinlichkeit)



Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Landesamt Rheinland-Pfalz

Nunmehr wollen wir uns mit den Ergebnissen für Brandenburg beschäftigen, die vor dem Hintergrund der dort bereits bestehenden sehr flächenintensiven Kreisstrukturen besonders interessant sind. Leider waren bei den Daten für das Land Brandenburg - auf Grund der Vielzahl von Gemeindereformen - nicht alle Wohnsitze der Kandidaten identifizierbar, so dass wir den Landkreis Prignitz vollständig ausklammern mussten, da dort ein erheblicher Anteil kleiner Wohnorte nicht eindeutig identifizierbar war. In den anderen 13 Landkreisen konnten wir ca. 6% der Bewerber nicht eindeutig einem Wohnort mit identifizierbaren Gemeindegemeindekoordinaten zuordnen, so dass wir diese Kreistagsbewerber aus der Berechnung ausklammern mussten. Damit verbleiben aber immerhin noch ca. 3.360 Kreistagsbewerber! Da die nicht identifizierbaren Bewerber alle außerhalb der Kreissitze wohnen, haben wir - um Verzerrungseffekte auszuklammern - nur die Entfernungsstrukturen für die Bewerber betrachtet, die nicht am Kreissitz wohnen.

Abbildung 6: Kandidatenanteil in Relation zum Bevölkerungsanteil bei den Kreistagswahlen in Brandenburg im Jahr 2003 in Abhängigkeit von der Entfernung des Wohnorts zum Kreissitz, ohne Landkreis Prignitz und ohne die Einwohner und Kandidaten am Kreissitz (relative Bewerberwahrscheinlichkeit)



Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Landesamt Brandenburg sowie des BBR.

Die **Abbildung 6** vergleicht die Verteilung der Einwohner und der Kandidaten mit Hilfe des Konzepts der relativen Bewerberwahrscheinlichkeit in den Landkreisen im Land Brandenburg (ohne den Landkreis Prignitz) im Jahr 2003, wobei die Einwohner und Kandidaten an den Kreissitzen aus den oben genannten Gründen unberücksichtigt bleiben.⁷ Diese Abbildung entspricht strukturell der für das Land Rheinland-Pfalz, wobei die Schwankungsbreite der relativen Bewerberwahrscheinlichkeiten allerdings größer ist, und von ca. 0,9 (70 bis unter 80 km) bis 1,18 (35 bis unter 40 km) reicht. Diese Befunde lassen nicht erkennen, dass mit größeren Kreisflächen ein signifikanter Rückgang des bürgerschaftlich-demokratischen Engagements auf der Kreisebene verbunden ist. Berücksichtigt man die statistische Streuung der Daten, so ist die Aussage zu treffen, dass es selbst in den Flächenkreisen des Landes Brandenburg keine Evidenz für einen negativen Zusammenhang zwischen der Entfernung der Gemeinden zum Kreissitz, und der Bereitschaft der Gemeindeglieder, sich um ein Mandat im Kreistag zu bewerben, gibt.⁸

⁷ An den Kreissitzen wohnen ca. 14% der Einwohner und ca. 15% der Kreistagsbewerber. Die relative Bewerberwahrscheinlichkeit beträgt 1,09 und ist somit sogar etwas geringer als im Entfernungsvall von 30 bis 35 km!

⁸ Es ist natürlich nicht ausgeschlossen, dass bei einem weiteren Distanzanstieg die Bereitschaft für eine Kreistagskandidatur sinkt. Aber hierauf spekulierend kann man kein Urteil seriös begründen!

Bei näherer Überlegung sind die hier vorgelegten Befunde auch plausibel: Eine Tätigkeit als Kreistagsabgeordneter ist mit einem sicherlich signifikanten Zeiteinsatz verbunden, wobei hierzu natürlich auch die Fahrzeiten zum Kreissitz gehören. Selbst dann, wenn die zusätzlichen Anfahrtswege im Zuge einer Kreisstrukturreform um 20 km steigen würden, wären damit zusätzliche Fahrzeiten von maximal 12 bis 15 Minuten (einfache Fahrt) bzw. 24 bis 30 Minuten pro Kreistagssitzung verbunden, so dass die Zeitzusatzkosten als gering einzuschätzen sind. Dies gilt noch mehr, wenn öffentliche Verkehrsmittel genutzt werden bzw. wenn mehrere Kreistagsabgeordnete gemeinsam anreisen, da dann die Fahrzeit für die Lektüre von Unterlagen und/oder Vorgespräche genutzt werden kann. Darüber hinaus ist festzuhalten, dass die hier vorgelegten Resultate auch uneingeschränkt positiv zu bewerten sind: Bürger, die sich politisch engagieren und die Bereitschaft für bürgerschaftlich-demokratisches Aktivwerden haben, verlieren diese Bereitschaft nicht, wenn die Zeitkosten pro Sitzungstermin um 20 oder 30 Minuten ansteigen. Bürgerschaftlich-demokratisches Engagement hat die zentrale Eigenschaft, nicht ökonomisiert zu sein!

4. Zusammenfassende Schlussfolgerungen

Welche Schlussfolgerungen können aus unseren Analysen im Hinblick auf die vom Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern vertretenen Thesen gezogen werden?

- Es gibt nur einen extrem geringen Einfluss der Kreisgröße auf die Bereitschaft der Bürger, sich an Kommunalwahlen auf der Kreisebene zu beteiligen. Unsere Befunde deuten eher darauf hin, dass die Siedlungsstruktur der Kreise von größerer Bedeutung für die Wahlbeteiligung bei Kreistagswahlen ist als die Kreisgröße.
- Messen wir das bürgerschaftlich-demokratische Engagement an der Relation der Kreistagsbewerber zu den zur Verfügung stehenden Kreistagsmandaten, so stellen wir fest, dass die These eines negativen Einflusses der Kreisgröße auf dieses Engagement empirisch nicht zu bestätigen ist.
- Die für das Land Rheinland-Pfalz und Brandenburg durchgeführten Berechnungen auf der Basis der Wohnsitze der Kreistagsbewerber lassen noch nicht einmal im Ansatz erkennen, dass es zwischen der Bereitschaft für eine Kreistagskandidatur und der Distanz zwischen Wohnort und Kreissitz einen Zusammenhang gibt. Selbst an den

Kreissitzen gibt es keinen "Ortsvorteil". Vielmehr ist die These aufzustellen, dass die regionale Verteilung der Bevölkerung weitgehend mit der regionalen Verteilung der Kreistagsbewerber identisch ist und damit keine regionale Differenzierung der "relativen Bewerberwahrscheinlichkeit" zu erkennen ist.

- Unsere Analysen zeigen ferner, dass es auch economies of scale bei der politischen Repräsentanz gibt. In größeren Kreisen gibt es zwar eine größere Zahl von Sitzen in den Kreistagen, deren Relation zur Einwohnerzahl ist aber geringer als in kleineren Kreisen. Betrachtet man die Abbildung 4, so haben Kreise in der Einwohnerklasse von 100.000 Einwohnern im Durchschnitt ca. 50 Sitze je 100.000 Einwohner, während in Kreisen mit mehr als 250.000 Einwohnern diese Quote auf ca. 20 bis 30 Sitze je 100.000 Einwohner sinkt. Letzteres führt dazu, dass rechnerisch gesehen das "Bewerberpotential" je verfügbarem Sitz in einwohnerstärkeren Kreisen ansteigt, so dass es auch in größeren Kreisgebilden keine Probleme der Gewinnung einer ausreichenden Bewerberzahl gibt, und dies gilt auch für kreissitzferne Gemeinden.

Letztendlich soll noch darauf hingewiesen werden, dass man auch in anderen Ländern bei Reformprozessen, die den in der Bundesrepublik diskutierten Kreisstrukturereformen nahe kommen, ähnliche Befürchtungen eines negativen Einflusses größerer Kreis- bzw. Regionalstrukturen auf das bürgerschaftlich-demokratische Engagement intensiv diskutiert und geprüft hat. So wurde in Dänemark zum 1.1. 2007 eine sehr umfassende Verwaltungs- und Gebietsreform wirksam. Während es vor der Reform in Dänemark 14 Regionen bzw. Ämter gab, wurde mit der Reform eine Verwaltungsgliederung in 5 Regionen geschaffen, in denen es "Regionalparlamente" mit jeweils 41 gewählten Mitgliedern gibt.

Der Bericht der dänischen Verwaltungsreformkommission⁹, die diesen Prozess im Vorfeld der Reform erheblich geprägt hat, hat sich intensiv mit der Frage des Einflusses größerer Territorialstrukturen auf den demokratischen Partizipationsprozess beschäftigt. Hierbei zeigt der Bericht auf

⁹ "Recommendation of the Commission on Administrative Structure - Summary", January 2004, <http://www.im.dk>. Die nachfolgenden Seitenangaben und Zitate beziehen sich auf diesen Bericht.

"that a successful local democracy alone does not justify maintenance of the small municipalities as the local democracy in larger municipalities is as successful as that of the smaller ones" (S. 19).

Und ferner wird geschlussfolgert

"The main conclusion of the study is that large municipalities are no less democratic than small ones. Interest in local politics, affiliation with the municipality, knowledge about local government politics, the citizens' access to exert influence, and the perception of a good local government have nothing to do with the size of the municipality. Only when it comes to individual participation in elections, satisfaction with local services and political confidence, there is a small tendency to slightly less democracy in the group of municipalities of more than 50.000 inhabitants" (S. 19/20).

Diese Analyseergebnisse decken sich mit den von uns aufgezeigten Befunden, d.h. Befürchtungen, dass in Folge der Schaffung größerer Territorialstrukturen der demokratische Prozess leidet, sind empirisch nicht belegt. Die Kommission leitet denn auch die Empfehlungen bzw. Aussagen ab, die ebenfalls absolut deckungsgleich mit unseren empirisch fundierten Aussagen sind, nämlich dass Veränderungen der Territorialstrukturen "demokratie-robust" und gegenteilige Annahmen völlig wirklichkeitsfremd sind:

"Consequently, the assumption so far of a dilemma between sustainability and thus the municipalities' ability and autonomy to make political decisions on the one hand and democracy on the other hand does not hold true" (S. 20). Und weiter: "The Commission has, therefore no grounds to assess whether the political closeness perceived by the citizens will be affected by the size of the municipalities, including the geographical size" (S. 20).

Die in diesem Beitrag vorgelegte Evidenz steht somit im Widerspruch zu dem vom Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern ohne empirische Basis intensiv genutzten Argument, größere Kreise würden sich negativ auf das bürgerschaftlich-demokratische Engagement auf der Kreisebene auswirken. Bei Kreisstrukturreformen ist somit davon auszugehen, dass die "Kosten" der Schaffung größerer Kreisstrukturen in Termini des Verlusts an "bürgerschaftlich-demokratischem Engagement" vernachlässigbar gering sind. Damit ist ökonomischen Effizienzaspekten bei solchen Prozessen das entscheidende Gewicht einzuräumen.

Berücksichtigt man neben den hier vorgetragenen empirischen Befunden auch die extrem scharfe Kritik seitens kompetenter Juristen, siehe z.B. Meyer (2007)¹⁰, so ist festzuhalten, dass das Urteil des Landesverfassungsgerichts Greifswald nicht nur gegen jegliche Prinzipien sauberer sozialwissenschaftlicher Arbeit verstößt, sondern offenkundig auch juristisch als ein Negativ-Meilenstein der deutschen Juristerei in die Geschichte eingehen wird. Leider wird das die Leute, die von diesem Urteil profitieren, wohl kaum davon abhalten, dieses Urteil dazu zu verwenden ihre eigenen Partikularinteressen offensiv in der Öffentlichkeit zu verkaufen.¹¹

Letztendlich ist noch eine weitere Implikation des Fehlurteils von Greifswald hervorzuheben: Der Mangel an sozialwissenschaftlicher Fundierung des Urteils macht deutlich, wie wichtig eine breite interdisziplinäre Ausbildung und Zusammenarbeit der Professionen ist. Erforderlich ist es daher, dass in Zukunft die Ausbildung von Juristen stärker an der Interdisziplinarität unserer Gesellschaft orientiert wird. Dazu gehört eine solide Ausbildung in Ökonomie, die Vermittlung guter Kenntnisse in den Gesellschaftswissenschaften (Politologie und Soziologie), aber auch der Fähigkeit sozialwissenschaftlich empirische Forschung wenn nicht selbst anzuwenden dann zumindest zu verstehen. Weitreichende Urteile wie das hier besprochene Urteil können nicht auf Vermutungen und Hypothesen ohne wissenschaftliche Fundierung aufbauen, sondern müssen sich wissenschaftlich solider Methoden zur Evaluation konfliktärer Positionen bedienen.

¹⁰ Hans Meyer (2007), "Liegt die Zukunft Mecklenburg-Vorpommerns im 19. Jahrhundert?", erscheint in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Anfang 2008.

¹¹ Wie sehr sich z.B. der Landkreistag vor einer kritischen Auseinandersetzung mit dem Greifswald-Urteil fürchtet, da dieser offenkundig um die eklatanten Schwächen des Urteils weiß, beweist das Rundschreiben 727/2007 des Geschäftsführers des Landkreistages von MV vom 11. 10. 2007, in dem dieser seine Mitglieder dazu auffordert, sich keinesfalls an einer von mir durchgeführten Umfrage unter den Landkreisen über die Zahl der Landkreistagsbewerber zu beteiligen. So heißt es in dem Rundschreiben wörtlich "Nach Einschätzung der Geschäftsstelle will Prof. Seitz seine schon veröffentlichte Kritik an der Entscheidung des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern untermauern, dass große Landkreise nicht zu einer Verringerung der Bereitschaft führen, sich im Kreistag zu engagieren." Es ist in Ordnung, wenn die Landkreisspitzen die Kritik am Urteil von Greifswald nicht teilen, es widerspricht aber jeglichen Gepflogenheiten alles zu tun um wissenschaftliche Forschung zu den empirischen Grundlagen des Urteils zu verhindern. Dies zeigt, dass es offenkundig dem Landkreistag in MV nicht um die Wahrheitsfindung, sondern um die Verteidigung von Besitzständen geht.

Bernhard Stür

Kommunale Selbstverwaltung durch bürgerschaftliche Mitwirkung und Aufwertung der Kreisebene gestärkt

Kommunale Selbstverwaltung ist mehr als effektive Aufgabenerledigung in Verwaltungseinheiten, die auf dem Reißbrett entstanden sind. Kommunale Selbstverwaltung ist gelebte Demokratie, die in überschaubaren Räumen bürgerschaftliche Mitwirkung ermöglicht. Dem muss die Verwaltungsorganisation durch kommunale Einheiten in überschaubaren Größen Rechnung tragen. Auf diesen einfachen Nenner lässt sich das Urteil des VerfG Greifswald¹ zur Kreisgebietsreform zusammenfassen.² Und die Folgen dieser Erkenntnisse sind durchaus weitreichend und gehen über das Land Mecklenburg-Vorpommern weit hinaus. Wurde die kommunale Selbstverwaltung im Verständnis der Reformer bisher fast ausschließlich an der Effektivität der Verwaltung ausgerichtet, so ist in dem Greifswalder Urteil klargestellt worden, dass auch die Integrationswerte der kommunalen Selbstverwaltung nicht auf der Strecke bleiben dürfen. Erstmals hat ein Gericht in Deutschland Einzelbeispiele für die Integrationsdefizite benannt und eine verfassungsrechtliche Grenze aufgezeigt, die mit dem Verweis auf eine Steigerung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung nicht mehr überwunden werden kann. Und auch mit einer weiteren Fehleinschätzung hat das Gericht aufgeräumt: Kommunale Selbstverwaltung wird nach der Verfassung in zwei kommunalen Ebenen gewährleistet, die prinzipiell gleichberechtigt sind: Neben die Gemeinden als Träger der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft treten die Kreise, die je nach Ausgestaltung des Landesrechts ihre ergänzenden und ausgleichenden Aufgaben zu erfüllen haben.

Verfassungsrechtliche Ausgangspunkte

Nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG muss den Gemeinden das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereichs nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG). In den Ländern, Kreisen und Gemeinden muss das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen

¹ VerfG Greifswald, Urt. v. 26.7.2007 – 9/06, 10/06, 11/06, 12/06, 13/06, 14/06, 15/06, 16/06, 17/06 - DVBl 2007, 1102.

² Stür, DVBl. 2007, 1267.

und geheimen Wahlen hervorgegangen ist (Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG). Gemeinden und Kreise haben wegen der unmittelbaren demokratischen Wahl ihrer Vertretungskörperschaften einen gegenüber den (sonstigen) Gemeindeverbänden herausgehobenen Status. Gemeinden und Kreise sind institutionell gegen eine Beseitigung der Selbstverwaltung als kraftvolle kommunale Organisationsform geschützt. Sie haben aber auch individuell Abwehrrechte, die der Gesetzgeber zu beachten hat. Kommunale Selbstverwaltung entfaltet sich zwar sowohl für die Gemeinden als auch die Kreise im Rahmen der Gesetze. Der Gesetzgeber ist aber nicht frei in seinen Entscheidungen, sondern durch die Verfassung in dem Sinne rückgebunden, dass er die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung bei seinen Entscheidungen zu beachten hat.

Die Garantiestufen der kommunalen Selbstverwaltung

Die Selbstverwaltung besteht aus unterschiedlichen Garantiestufen, die sich nach dem Bilde konzentrischer Kreise darstellen: Im Innern der kommunalen Selbstverwaltung liegt ein unantastbarer Kern, der für den Gesetzgeber unantastbar ist. Im Randbereich der kommunalen Selbstverwaltung besteht ein relativer Schutz, der sich aus den verfassungsrechtlichen Grundmaßstäben der Gemeinwohlbindung, des Willkürverbots und Abwägungserfordernissen zusammensetzt.³

Aus den verfassungsrechtlichen Grundmaßstäben können verschiedene Einzelmaßstäbe abgeleitet werden⁴: Anhörungsgebot mit Begründungspflicht, Motivkontrolle, Zielkontrolle mit Verbesserungsgebot, Kontrolle der Sachverhaltsermittlungen, Prognosekontrolle, Eignungsprüfung, Erforderlichkeitsprüfung, Verhältnismäßigkeitsprüfung, Systemgerechtigkeit

³ BVerfG, Urt. v. 22.6.1976 - 2 BvH 1/74 - BVerfGE 42, 345 = DÖV 1977, 60 (Staatsvertrag Waldeck-Pyrmont); B. v. 27.11.1978 - 2 BvR 165/75 - BVerfGE 50, 50 = NJW 1979, 413 = BayVBl. 1979, 145 (Laatzen Hannover-Messe); B. v. 17.1.1979 - 2 BvL 6/76 - BVerfGE 50, 195 (Rheda-Wiedenbrück); B. v. 15.1.1980 - 2 BvR 1/79 - BVerfGE 53, 100 = NJW 1980, 1618 (Gerichtsbezirke); B. v. 12.9.1981 - 2 BvR 337/81 - (Wendeburg Diddlese); B. v. 3.11.1981 - 2 BvR 827/80 - DVBl 1982, 904 = NJW 1982, 95 (Gießen); B. v. 12.1.1982 - 2 BvR 113/81 - BVerfGE 59, 216 = DVBl 1982, 534 = NVwZ 1982, 367 (Namensgebung); B. v. 10.7.1990 - 2 BvR 470/90 - BVerfGE 82, 310 = DVBl 1990, 930 (Papenburg); B. v. 12.5.1992 - 2 BvR 470, 650 und 707/90 - BVerfGE 86, 90 = DVBl 1992, 960 (Papenburg); zu nicht veröffentlichten Entscheidungen des BVerfG Granderath, DÖV 1972, 332; zur Wehrfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltung auch B. v. 7.10.1980 - 1 BvR 584/76 - BVerfGE 56, 298 = DVBl 1981, 535 (Memmingen); B. v. 23.6.1987 - 2 BvR 826/83 - BRS 47 (1987), Nr. 21 (S. 65) (Raumordnungsprogramm); B. v. 21.6.1988 - 2 BvR 602/83 u. 974/83 - BayVBl. 1989, 111 (Verlagerung der Kommunalaufsicht); BVerfG, Urt. v. 23.11.1988 - 2 BvR 1916/83 - BVerfGE 79, 127 (Rastede).

⁴ Hoppe/Rengeling, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, 1973, S. 64; Stüer, Funktionalreform und kommunale Selbstverwaltung, Göttingen 1980, S. 294; Kommunalrecht in NW, 1997, 36; ders., Gebietsreform in den neuen Ländern, in: Ipsen/Stüer, Hans-Werner Rengeling zum 60. Geburtstag, Köln 1999, 91; Stüer/Landgraf, LKV 1998, 209; StGH Bückeburg, Urt. v. 4.2.1979 - StGH 2/77 - NdsStGH 2, 1; VerfGH Weimar, Urt. v. 18.12.1996 - VerfGH 2/95 - LVerfGE 5, 391 = NVwZ-RR 1997, 639; VerfGH Koblenz, Urt. v. 17.4.1969 - VGH 2/69 - DÖV 1969, 560.

und Abwägungsgebot. Im staatlichen Bereich ohne kommunalen Bezug ist der Gesetzgeber nicht an Vorgaben der kommunalen Selbstverwaltung gebunden.

Der innere Kernbereich der Selbstverwaltung, der nach dem theoretischen Modell einem absoluten Schutz unterliegt, ist allerdings in der Praxis nur schwer von dem Randbereich der kommunalen Selbstverwaltung abgrenzbar.⁵ Diese Abgrenzungsschwierigkeiten werden durch ein verfassungsrechtliches Modell aufgefangen, das nicht streng zwischen Kern und Randbereich der kommunalen Selbstverwaltung unterscheidet, sondern beide Bereiche verfassungsrechtlichen Anforderungen unterwirft, die sich vor allem aus dem Abwägungsgebot und den daraus entwickelten Abwägungsregelungen ergeben. Dabei gewinnt auch der Geeignetheits-, Erforderlichkeits- und Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Bedeutung: Je mehr der Gesetzgeber sich auf den Kern der Selbstverwaltung zu bewegt, umso gewichtiger müssen die Rechtfertigungsgründe sein. Je geringer die Auswirkungen auf die kommunale Selbstverwaltung sind, umso geringer sind auch die Anforderungen, die der Gesetzgeber zur Rechtfertigung seiner Maßnahmen anführen muss.

Gebiets- und Funktionalreform

Diesen verfassungsrechtlichen Maßstäben unterliegen Maßnahmen der Gebietsreform (gebietliche Neugliederung) wie der Aufgabenneuordnung (Funktionalreform) gleichermaßen. Bei der gebietlichen Abgrenzung der Gemeinden und Kreise hat der Gesetzgeber das Bild der kommunalen Selbstverwaltung zu wahren und Organisationseinheiten zu schaffen, in denen eine kraftvolle Selbstverwaltung möglich ist. Einheiten, die dieses nicht mehr zulassen und sich von ihrem Zuschnitt und ihrer Organisation als staatliche Verwaltungsgliederung darstellen, würden als Verstoß gegen den Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung verfassungsrechtlich unzulässig sein. Wird dieser Kernbereich gewahrt, unterliegen Maßnahmen der kommunalen Gebietsreform den verfassungsrechtlichen Maßstäben der Gemeinwohlbindung, des Willkürverbotes und der Verhältnismäßigkeit. Vergleichbares gilt für die Funktionalreform. Der Gesetzgeber muss den Gemeinden und Kreisen einen Aufgabenbestand belassen, der ihnen eine kommunale Selbstverwaltung ermöglicht, die diesen Namen verdient. Darüber hinaus müssen die gesetzgeberischen Regelungen mit Bedeutung für die kommunale Selbstverwaltung den vorgenannten Maßstäben der Gemeinwohlbindung, des Willkürverbotes und der Verhältnismäßigkeit entsprechen.

⁵ BVerfG, Urt. v. 23.11.1988 - 2 BvR 1916/83 - BVerfGE 79, 127 (Rastede).

Mehrfachneugliederung

Im Hinblick auf die bereits im Jahre 1994 in Mecklenburg-Vorpommern durchgeführte Kreisgebietsreform hätte es nahe gelegen, die wiederholte Kreisneugliederung mit den erhöhten verfassungsrechtlichen Maßstäben zu messen, die für wiederholte Verwaltungsreformen entwickelt worden sind.⁶ Die Mehrfachneugliederungen unterliegen einer qualifizierten Gemeinwohlprüfung und damit einer spezifischen Ausprägung und Steigerung des Verbesserungsgebotes, der Pflicht zur erweiterten und qualifizierten Begründung, erweiterten gesetzgeberischen Ermittlungspflichten, erhöhten Barrieren bei der Änderung einer einmal getroffenen Zielkonzeption, der Berücksichtigung der einmal getroffenen Wertungen, Erwägungen und Prognosen bei der erneuten Bewertung der Belange, dem Gebot der Einstellung sämtlicher bestands- und vertrauensschutzbegründenden Belange in die Abwägung und einer durchgehenden Berücksichtigung des Vertrauensschutzes bei allen Prüfstadien der Eignung, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit der Maßnahme.⁷

Allerdings hat das VerfG Greifswald die Voraussetzungen für eine Mehrfachneugliederung im Hinblick auf die in den 90er Jahren durchgeführte Gebietsreform nicht angenommen⁸. Vielmehr habe diese Reform (noch) keinen erhöhten Vertrauensschutz auf einen Fortbestand der Reformergebnisse erzeugt. Das kann man allerdings auch anders sehen. Immerhin haben die Gesetzgeber die Kommunen in den neuen Bundesländern durch die zumeist in der ersten Hälfte der 90er Jahre durchgeführte Neugliederung der Gemeinden und Kreise auf eine Reise geschickt, auf deren Fortsetzung die Beteiligten sich zumindest in einem gewissen Umfang verlassen haben. „Das wäre so, als wenn man seiner Frau unter Verweis auf die erworbenen Eintrittskarten ankündigt, abends in ein Rockkonzert zu gehen und sie sich auch kleidungsmäßig entsprechend vorbereitet, um kurz vor Beginn der Vorstellung die Losung auszugeben, man habe die Karten umgetauscht und gehe nun doch in eine Wagner-Oper“, wurde dazu in der mündlichen Verhandlung in Greifswald vor schmunzelndem Publikum plastisch erläutert. Natürlich hängt der Vertrauensschutz der Kommunen auf den Bestand einer einmal getroffenen

⁶ BVerfG, B. v. 10.7.1990 - 2 BvR 470/90 - BVerfGE 82, 310 = DVBl 1990, 930 (Rückneugliederung Papenburg); B. v. 12.5.1992 - 2 BvR 470, 650 und 707/90 - BVerfGE 86, 90 - DVBl 1992, 960 (Rückneugliederung Papenburg); VerfGH Münster, Urt. v. 13.9.1975 - VerfGH 43/74 - OVG 30, 306 = DVBl 1975, 391 (Meerbusch); Hoppe/Rengeling, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, 1973, S. 134; Stürer, StuGR 1975, 109; ders., DVBl 1977, 1; ders., Funktionalreform und kommunale Selbstverwaltung, 1980, S. 381.

⁷ Stürer, Funktionalreform und kommunale Selbstverwaltung, 1980, S. 382.

⁸ VerfG Greifswald, Urt. v. 26.7.2007 – 9/06, 10/06, 11/06, 12/06, 13/06, 14/06, 15/06, 16/06, 17/06 - DVBl 2007, 1102.

Entscheidung von den jeweiligen Regelungen und den damit verbundenen berechtigten Erwartungen ab. Einen solchen Vertrauensschutz demgegenüber völlig beiseite zu schieben, könnte jedoch auch vor dem Hintergrund der Papenburg-Entscheidung des BVerfG⁹ bedenklich sein.

Effektivität und Integration

Die aus der Verfassung abgeleiteten Zielvorgaben lassen sich zu zwei Hauptmaßstäben zusammenfassen, von denen der eine auf Orts-, Bürger- und Objektnähe (Integration) und der andere auf möglichst effiziente Leistungserbringung (Effektivität) gerichtet ist. Zwischen diesen beiden Zielsetzungen treten vielfach Kollisionen auf, die der Gesetzgeber nicht etwa – wozu er vielfach neigen könnte – generell zugunsten der technischen Maßstäbe der Leistungssteigerung und zu Lasten der Integrationswerte lösen darf. Er hat vielmehr beide Zielvorgaben zu berücksichtigen und durch Abwägung im Einzelfall weit möglichst zum Ausgleich zu bringen. Die bisherigen Verwaltungsreformen sind an Effektivitätsmaßstäben ausgerichtet worden. Ihnen treten Integrationsmaßstäbe gegenüber, die auf eine bürgerschaftliche Mitwirkung in überschaubaren Räumen abzielen.

Effektivitätsmaßstäbe sind darauf gerichtet:

- eine möglichst kostengünstige, sparsame, an der Leistungsfähigkeit der Verwaltungskraft orientierte Aufgabenwahrnehmung zu erzielen,
- eine an den Kriterien der Personalauslastung, Vermeidung von Doppelarbeit, Auslastung des technischen Verwaltungsapparats, Informationsvollständigkeit, Informationsgenauigkeit, Objektivität und Kontrollierbarkeit des Entscheidungsprozesses ausgerichtete Aufgabenzuordnung zu erreichen und
- eine rationelle sowie an weiteren technischen Maßstäben orientierte Aufgabenverteilung zu bewirken, um die Verwaltungseffizienz zu erhöhen.

⁹ BVerfG, B. v. 12.5.1992 - 2 BvR 470, 650 und 707/90 - BVerfGE 86, 90 - DVBl 1992, 960 (Rückneugliederung Papenburg).

Aus den Integrationserfordernissen können die Gebote abgeleitet werden:

- eine möglichst orts-, bürger- und objektnahen Aufgabenwahrnehmung mit guter Behördenerreichbarkeit in den Bereichen Daseinsvorsorge, kulturelle und soziale Betreuung, publikumsintensive Aufgaben, regional begrenzte Förderungs- und Lenkungsverwaltung,
- eine möglichst dezentralen Aufgabenwahrnehmung als Mittel der Konfliktverarbeitung, der stärkeren Anbindung zentrifugaler Kräfte und zur Vermeidung einer funktionalen Überlastung,
- eine Verlagerung aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft auf die Gemeinden und eine Zuordnung der überörtlichen (übergemeindlichen ergänzenden und ausgleichenden) Aufgaben auf die Kreise, wobei zur Abgrenzung die Kriterien Subsidiarität, Priorität, Regionalprinzip, Ausgleichsfunktion der Kreise sowie verwaltungswissenschaftliche Funktionsgrößen und Zentralitätsstufen herangezogen werden können,
- eine Stärkung der kommunalen Ebene als aktive Initiativ- und Entscheidungszentren mit freiheitssichernder Funktion durch Zuordnung gewichtiger integrationsfördernder Aufgaben und
- eine Stärkung der kommunalen Eigenverantwortlichkeit unter Beachtung der durch die Gebietsreform gesteigerten Leistungsfähigkeit der kommunalen Ebene.¹⁰

Die unterschiedlichen Zielvorgaben sind vom Gesetzgeber bei Verwaltungsreformen im kommunalen Bereich unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Wertentscheidungen zu einem geschlossenen, ausgewogenen Zielsystem zu verbinden.

Der Neubau der Verwaltung¹¹ nahm jedoch in den vergangenen Jahrzehnten einen anderen Verlauf. Es galt, – unterstützt durch ein systemanalytisches Bewertungsverfahren¹² – die Effektivität der Aufgabenerledigung zu steigern. Je größer desto besser, schien vielfach die Maxime der Verwaltungsreformer zu sein. Auch die These einer Einheit von Planungs- und Verwaltungsraum führte zu immer größeren Gebietseinheiten – auf der Ebene von Städten und Gemeinden zu großräumigen Einheiten der „örtlichen Gemeinschaft“ ebenso wie auf der Ebene der Kreise die regionalen Planungsräume Maßstäbe für die Reformen setzten. Die In-

¹⁰ Stür, Funktionalreform und kommunale Selbstverwaltung, 1980, S. 311.

¹¹ Grundlegend Frido Wagener, Neubau der Verwaltung. Gliederung der öffentlichen Verwaltung nach Effektivität und Integrationswert, in: Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 41 1969.

¹² VerfGH Münster, Urt. v. 2.11.1973 - VerfGH 17/72 - OVGE 28, 307 (Sennestadt); Hoppe, DVBl 1971, 473; Stür, Kommunalpolitische Blätter 1973, 1112.

tegrationswerte, die auf eine angemessene Mitwirkung der Bürger ausgerichtet sind, blieben mit wachsender Größe der Kommunen auf der Strecke. Denn bürgerschaftliche Mitwirkung auf der Ortsebene und der diese ergänzenden Kreisebene setzt überschaubare Einheiten voraus, in denen örtliche Verbundenheit gelebt und das Gemeinwesen auf Ortsebene mitgestaltet werden kann. Mit zunehmender Distanz von Mandatsträgern und repräsentierten Bürgern fehlt aber die notwendige Bodenhaftung der politischen Entscheidungsträger mit der Folge, dass die Bürger sich durch ihre Kreistags-, Stadtrats- und Gemeinderatsmitglieder nicht mehr repräsentiert sehen.

Im Gegensatz zu den Effektivitätsmaßstäben lassen sich Integrationswerte allerdings nicht in gleicher Weise in Zahlen ausdrücken. Die Maßstäbe liegen vielmehr auf verschiedenen Ebenen. Das darf allerdings nicht dazu führen, solche Integrationsmaßstäbe geringer zu bewerten oder sie wegen einer alles überragenden Forderung nach einer effektiven Verwaltung ganz über Bord zu werfen. Es ist ein besonderes Verdienst des VerfG Greifswald, das im Reformzeifer verloren gegangene Gleichgewicht zwischen diesen beiden Maßstabsbündeln wieder hergestellt zu haben. Ohne bürgerschaftliche Mitwirkung in überschaubaren Räumen wird auch eine effektive kommunale Verwaltung nicht gelingen. Sie wird zur Staatsverwaltung, die sich nicht mehr als unmittelbar bürgerschaftlich getragen bezeichnen kann. Diese Erkenntnis haben die Greifswalder Richter nicht nur ausgesprochen, sondern auch mit Leben erfüllt. Effektive Verwaltung ist nicht alles. Sie muss auf einer örtlichen Gemeinschaft und den sie repräsentierenden Mandatsträgern und damit auf Integrationswerten beruhen.

Regionalkreise vor dem „Aus“?

Modelle zu Stadt- oder Regionalkreisen sind bereits vor fast 40 Jahren in Westdeutschland konzipiert worden. Der Vorschlag des Innenministers zur Neugliederung des Ruhrgebietes aus dem Jahre 1972 sah neben dem traditionellen „Städte-Kreis-Modell“ auch ein allerdings später nicht realisiertes „Städteverbandsmodell“ vor¹³. Im Ruhrgebiet sollten danach 4 Städteverbände gebildet werden, in deren Kern die Städte Duisburg, Essen, Bochum und Dortmund lagen und die zugleich größere Teile der angrenzenden Kreisgebiete umfassen sollten¹⁴. Das Modell beruhte auf

¹³ Vorschlag des Innenministers des Landes NRW zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Ruhrgebiet vom 25.9.1972 – II A 5 – 41.23 - Düsseldorf 1972.

¹⁴ Zum Städteverbandsmodell: Die Problematik der Städteverbände, Eildienst LKT NW 1971, 289; Deutscher Landkreistag, Der Landkreis 1974, 330; Schmidt-Aßmann, DöV 1973, 109; Siedentopf,

einer Kombination von Gebietsreform und Funktionalreform und sollte vor allem die gemeindliche Planungs- und Siedlungspolitik verbessern, Prioritäten setzen, das Siedlungsgeschehen auch in zeitlicher Hinsicht steuern, schädliche Konkurrenzentwicklungen abbauen, die Randzonen stärker mit den Kernen verbinden und das Handeln der Städte und Gemeinden insgesamt besser aufeinander abstimmen. Die Städteverbände sollten die bisher kreisfreien Städte und den kreisangehörigen Raum gleichermaßen umfassen und die Abstimmungsprozesse im Stadt-Umland im kommunalen Raum zum Ausgleich bringen. Der Städteverband wurde allerdings nicht als Landkreis im klassischen Sinne verstanden, sondern als Mehrzweckverband, der enumerativ aufgezählte Aufgaben übernehmen sollte. Die Städteverbandsversammlung sollte aus Verbandsvertretern bestehen, die von den Mitgliedsgemeinden entsandt werden sollten.

Zu den Entwicklungsaufgaben von Regionalkreisen, die zugleich Kreisaufgaben und regionale Aufgaben wahrnehmen sollen, gehören Wirtschaft- und Wohnungsbauförderung, Verkehrswesen, Bildungswesen, Bodenvorratswirtschaft, Energie- und Wasserversorgung, Kreislauf- und Abfallwirtschaft sowie die Abwasserbeseitigung. Gelegentlich soll der Regionalkreis auch für die Flächennutzungsplanung verantwortlich sein¹⁵. Regionalkreise sollen durch die Beibehaltung selbstständiger Städte und Gemeinden im Vergleich zum Regionalstadtmodell zu einer größeren Selbstständigkeit kommunaler Einheiten beitragen und damit verfassungsrechtlichen Bedenken, die gegen das Regionalstadtmodell vorgebracht worden sind, entgegenwirken¹⁶.

Ob das Modell von Regionalkreisen verfassungsmäßig ist, hat das VerfG Greifswald ausdrücklich offen gelassen. Der Gesetzgeber habe die mit solchen Groseinheiten verbundenen Nachteile nicht ausreichend ermittelt und in seine Abwägung eingestellt, sondern sich ausschließlich an Effektivitätsmaßstäben orientiert. Das aber sei verfassungsrechtlich unzulässig, sodass die Reformideen bereits an einem Verstoß gegen das Abwägungsgebot gescheitert sind.

Die Bildung von Regionalkreisen ist nach der Verfassung danach zwar nicht generell ausgeschlossen. Solche Reformmodelle stehen aber vor

Ruhrgebiet 1972, 70; Wagener, Kreisneugliederung an der Rheinachse 1972, 249; ders., FS Werner Weber, 1974, 957; ders., Stadtverband Saarbrücken, 1977, 16.

¹⁵ Innenminister NRW, Überlegungen zum Vorschlag, Regionalkreise einzuführen, vom 8.10.1968 und 23.10.1968; Grüter, KPBl. 1969, 232; Köstering, Die demokratische Gemeinde 1971, 101; Mattenklodt, KPBl. 1969, 10; Schnur, Regionalkreise, 1971.

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

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

Der Zuschnitt der Regionalkreise muss zugleich auf Kreisebene in angemessenem Umfang die örtliche Verbundenheit wahren. Diese integrativen Elemente dürfen bei einer Verwaltungsreform nicht zu kurz kommen. Hieraus könnte sich ein Haupteinwand gegen die Regionalkreise ergeben. Wenn von einem Ende des Landkreises bis zum anderen Ende fast 300 km zurückgelegt werden müssen, dann sind Grenzen erreicht, die auch verfassungsrechtlich bedenklich sind. Damit steht der Regionalkreis in der Fläche vor erhöhten verfassungsrechtlichen Anforderungen.

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

Die Regionalkreise müssen daher theoretisch nicht vor einem vollständigen „Aus“ stehen, unterliegen aber erhöhten Anforderungen, die in der Praxis kaum zu nehmen sind. Denn bei den vom VerfG Greifswald zu

recht hervorgehobenen Nachteilen solcher großräumiger Organisationseinheiten tritt das Erfordernis in den Vordergrund, alternative Lösungen zu verwirklichen, die zwar eine Einheit von Verwaltung und regionalem Planungsraum nicht vollständig erreichen, dafür aber mit deutlich geringeren Integrationsnachteilen verbunden sind. Auch gewisse Abstriche an dem Verwirklichungsgrad der beabsichtigten Ziele muss der Gesetzgeber in Kauf nehmen.¹⁷

Auswirkungen des Greifswald-Urteils für künftige Reformen

Der Urteilsspruch der Greifswalder Richter geht über den entschiedenen Einzelfall einer Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern weit hinaus. Die auf eine bürgerschaftliche Mitwirkung gerichteten Integrationsmaßstäbe haben in Greifswald ihren schon lange verdienten verfassungsrechtlichen Platz erhalten und können nun eine gegenüber den Effektivitätsmaßstäben gleichberechtigte Rolle einnehmen. Das war nach den Erfahrungen mit den Neugliederungsmaßnahmen der vergangenen Jahrzehnte durchaus nicht selbstverständlich. Und auch die Kreise haben in der kommunalen Familie einen neben den Gemeinden vom verfassungsrechtlichen Ansatz her gleichberechtigten Platz erhalten und können sich hinsichtlich der rechtlichen Anforderungen an die Neuordnung ihres Gebiets- und Aufgabenbestandes über eine verdiente Aufwertung freuen.¹⁸ Jenseits eines „funktionalen Selbstverwaltungsverständnisses“, das auf das Postulat eines Verwaltungsverbundes zwischen Gemeinden und Kreisen hinauslief und auf eine Verwischung von Aufgaben in der kommunalen Familie angelegt war, ermöglicht das Urteil auch eine klare Abgrenzung kommunaler Verantwortlichkeiten im kreisangehörigen Raum.

Das VerfG Greifswald hat daher für die Verwaltungsreform Maßstäbe gesetzt, die auch von den anderen Bundesländern bei künftigen Reformen zu beachten sind. Denn bei zwar unterschiedlichen Horizonten landesverfassungsrechtlicher Ausgestaltung leben alle unter den in etwa gleichen

¹⁷ Zu vielleicht vom Ansatz her vergleichbaren hohen Anforderungen bei Eingriffen in Habitate von gemeinschaftlicher Bedeutung BVerwG, Urt. v. 27.1.2000 – 4 C 2.99 – BVerwGE 110, 302 = DVBl. 2000, 814 (Hildesheim); Urt. v. 17.5.2002 – 4 A 28.01 – BVerwGE 116, 254 = DVBl. 2002, 1486 = NVwZ 2002, 1243 (A 44 Lichtenauer Hochland); Urt. v. 17.1.2007 - 9 A 20.05 – NVwZ 2007, 1054 = DVBl 2007, 706 (Westumfahrung Hildesheim).

¹⁸ Ein wesentlicher Schwerpunkt dieser Theorie besteht darin, die Aufgabenreform innerhalb des kommunalen Bereichs in das Belieben des Gesetzgebers zu stellen und die Gemeinden und Gemeindeverbände bei derartigen Reformen im „kommunalen Innenbereich“ verfassungsrechtlich schutzlos zu stellen, vgl. Nachw. bei Stüer, Funktionalreform und kommunale Selbstverwaltung, 1980, S.174; Blümel VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171 (244 m. w. Nachw. in Fnte. 368). Diese Theorie ist wohl schon seit der Rastede-Entscheidung des BVerfG ohne verfassungsrechtliche Substanz, BVerfG, Urt. v. 23.11.1988 - 2 BvR 1916/83 - BVerfGE 79, 127 (Rastede).

verfassungsrechtlichen Sonnenstrahlen der kommunalen Selbstverwaltung, wie sie sich aus Art. 28 Abs. 1 S. 2 und Abs. 2 Satz 1 und 2 GG ergeben. Vorstellungen einer Verwaltungsreform, die zu immer größeren Einheiten führt, werden es in Zukunft schwerer haben. Sie stoßen an verfassungsrechtliche Grenzen, die der Gesetzgeber auch über die Abwägung kaum noch überwinden kann. Aber auch die Städte und Gemeinden gehen aus dem Urteil von Greifswald gestärkt hervor. Sie können sich gegenüber künftigen Eingriffen des Gesetzgebers wohl überzeugender als bisher darauf berufen, dass Verwaltungsreformen nicht nur an Effektivitätsgesichtspunkten ausgerichtet werden dürfen. Das könnte auch die von einer Eingemeindung betroffenen Gemeinden im Umland großer Städte mit neuer Lebenskraft erfüllen.

Verfassungsgerichtsbarkeit bringt sich in Erinnerung

Im Münsterland versprachen Bürgermeister eingemeindungsgefährdeter Kommunen ihren Verfahrensbevollmächtigten, auch wenn es sich bei ihnen nicht um Armenanwälte („advocati pauperum“) oder um „pro Deo“-Anwälte handelte, die in der Meinung ihres Schutzpatrons St. Ivo für Gotteslohn arbeiteten¹⁹, vor allem auf dem Höhepunkt der Neugliederungswelle Mitte der 70er Jahre gelegentlich einen großen westfälischen luftgetrockneten Knochenschinken als Zusatzhonorar, wenn der Prozess um die kommunale Selbstständigkeit gewonnen werde. Andere hohe kommunale Würdenträger stellten auch in Aussicht, eine Straße nach den Verfahrensbevollmächtigten zu benennen. Was damals als erfolgsgekrönter Siegerkranz („Palmarium“) wohl eher Seltenheitswert besaß, könnte nach Greifswald etwas häufiger Wirklichkeit werden. Es muss nur mit den Grundsätzen ernst gemacht werden, die von den Verfassungsrichtern an der nordöstlichen Kante Deutschlands künftigen Reformwerken mit auf den Weg gegeben worden sind. So stellt das Urteil ganz nebenbei auch die Gruppe der Verfahrensbevollmächtigten von Städten, Gemeinden und Kreisen hoch zufrieden. Die Vertreter kommunaler Interessen können für den künftigen Gang zur Verfassungsgerichtsbarkeit nicht nur ein ganzes Arsenal gewichtiger neuer Argumente, sondern als vielleicht unerwartetes Geschenk wie in römischer Kaiserzeit auch die Aussicht auf einen zusätzlichen Ehrensold („Honorarium“) erfreut mit auf den Weg nehmen.

¹⁹ Stürer, Erfolgshonorar: Fällt die letzte Bastion des anwaltlichen Standesrechts?, AnwBl. 2007, 431.

Werner Thieme

Landkreise oder Regionalkreise in Mecklenburg-Vorpommern

Bisher haben die Gerichte, insbesondere die Landesverfassungsgerichte (LVerfG) als Kriterien für die Verfassungsmäßigkeit von Entscheidungen der Landesgesetzgeber über kommunale Gebietsveränderungen das öffentliche Wohl und die Einhaltung der Verfahrensvorschriften benutzt. Das LVerfG MV verwendet diese juristischen Argumente ebenfalls, fügt aber zwei Gesichtspunkte hinzu, die sich aus der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (LV MV) und aus allgemeinen Grundsätzen des Staatsrechts ergeben.

I.

Verfassungsrechtlich kommen die Art. 3 und 72 der LV MV ins Spiel. Während der Art. 72 (Abs. 2) im wesentlichen das sagt, was auch in den anderen Landesverfassungen und vor allem im GG (Art. 28 Abs. 2) steht, bringt Art. 3 einen Gesichtspunkt, den die anderen Landesverfassungen nicht enthalten, den das LVerfG MV auch heranzieht. Es geht hierbei um Abs. 3, der wie folgt lautet:

„Die Selbstverwaltung der Gemeinden und Kreise dient dem Aufbau der Demokratie von unten nach oben.“

Der Sinn dieser Vorschrift lässt sich nur schwer erschließen. Durch die Selbstverwaltung soll dem Aufbau der Demokratie gedient werden. Was der „Aufbau der Demokratie“ ist, ist nicht erkennbar. Hier schwingt ganz offenbar noch die alte DDR-Terminologie mit, in der alles Mögliche, vor allem der Sozialismus aufzubauen war. An die Stelle des Sozialismus ist in der LV MV die Demokratie getreten. Nun weiß allerdings jeder, der sich ein wenig mit der Demokratietheorie befasst hat, dass es sehr unterschiedliche Demokratie-Modelle gibt. Für die Bundesrepublik lässt sich erkennen, dass die repräsentative Demokratie und die Parteien-Demokratie gewollt sind. Das gilt auch für MV, wo die LV MV in Art. 20 Abs. 1 Satz 2 sagt, dass der Landtag „die Stätte der politischen Willensbildung“ ist. Auch für MV gilt wie im Bund und in den anderen Ländern, dass die Abgeordneten des Landtages an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen sind (LV Art. 22 Abs. 1), also die repräsentative Demokratie, nicht vermittelt durch eine kommunale Zwischeninstanz.

Wie diese Vorschriften mit Art. 3 Abs. 3 LV zu verbinden sind, ist nicht leicht zu ermitteln. Die Schwierigkeiten beginnen mit den Worten „oben“ und „unten“. Da alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht, sollte man annehmen, dass das Volk als Souverän ganz oben steht und dass unter ihm Landtag und Landesregierung ihre Aufgaben erfüllen. Legt man den Art. 3 Abs. 2 so aus, so heißt das, dass Landtag und Landesregierung die Grundlagen der Demokratie sind. Das ist aber offenbar nicht gewollt. In einer mehr den früheren Anschauungen verbundenen Weise steht das Volk in der MV-Demokratie offenbar noch ganz unten und die formierten Staatsorgane ganz oben.

Diese allein sinnvolle Interpretation verlangt von Art. 3 Abs. 2 LV MV nun einen Demokratieaufbau, der die Gemeinden und Kreise in eine Reihung mit einbezieht. Es wird hier ein Bild entworfen, das eine Bewegung von „unten“ nach „oben“ einschließt. An die Stelle der direkten Demokratie, in der die einzelnen Wähler den Landtag direkt wählen, so wie das Art. 20 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 MV LV vorsieht, werden die Gemeinden und Kreise zwischengeschaltet. Damit tauchen die Gedanken der Räte-Demokratie aus der vergangenen kommunistischen Welt auf. Aber das ist doch wohl nicht gewollt.

Fasst man diese Überlegungen zusammen, so bleibt nur die Möglichkeit, dem Art. 3 Abs. 2 LV MV nur ein geringes Gewicht beizumessen. Man könnte allenfalls sagen, dass auch die Kreise einen Einfluss nach „oben“, d.h. auf die Landespolitik haben sollen. Das aber heißt, dass die Kreise groß sein müssen, dass sie eine große Verwaltungs- und Veranstaltungskraft haben müssen. Jedenfalls lässt sich für das Ergebnis, zu dem das LVerfG MV in seinem Urteil gekommen ist, aus dieser Vorschrift nichts entnehmen. Wenn man diese Vorschrift, die in dem Problemzusammenhang wohl mehr irrelevant ist, überhaupt heranziehen will, so führt sie eher zu einem gegenteiligen Ergebnis als zu dem, das das LVerfG MV als das richtige ansieht.

II.

Der zweite Gesichtspunkt, der in dem Urteil des LVerfG eine besondere Bedeutung erlangt hat, ist die Mitwirkung der Bürger an der Selbstverwaltung. Hier trägt das LVerfG Bedenken, dass die Beteiligung der Bürger stark genug ist, wenn das Land nicht wie bisher aus kleineren Kreisen von ca. 100.000 Einwohnern, sondern aus wenigen Großkreisen besteht. Dabei geht es dem LVerfG sowohl um die Erreichbarkeit der Kreisverwaltung bzw. der Sitze der Kreis-Selbstverwaltungsorgane als auch um die hinreichende Mischung der Mitglieder der Kreistage.

Das Problem der Erreichbarkeit der Kreissitze hat schon bei der Kreisgebietsreform von 1992 eine erhebliche Rolle gespielt. Der Verfasser hat damals als Gutachter des Innenministeriums auf diese Problematik hingewiesen.¹ Die damals und noch heute gültigen Gesichtspunkte hatte das Gutachten (S. 49) wie folgt zusammengefasst:

„Für die maximale Entfernung des äußersten bewohnten Punktes in einem Landkreis zum Kreissitz gibt es keine Normen. Es kommt im Grunde nicht auf die Entfernung in Kilometern, sondern in Stunden an. Wenn man fordert, dass die Kreiseinwohner innerhalb eines halben Tages (ca. fünf bis sechs Stunden) den Kreissitze erreichen, dort ihre Geschäfte erledigen und wieder an ihren Wohnort zurückkehren können, ...“

so ergaben sich 1992 die damals vom Landtag gewählten Maßstäbe. Dabei wurde vom Gutachter eine maximale Entfernung von ca. 50 km angenommen (S. 50). Aber schon damals wurde betont, dass alle Aussagen sich auf die jeweiligen Verkehrsverhältnisse beziehen. Nachdem inzwischen 15 Jahre seit Erstattung des Gutachtens vergangen sind, die Motorisierung der Bevölkerung und der Ausbau des öffentlichen Personenverkehrs-Netzes erhebliche Fortschritte gemacht hat, ist es sicherlich nicht möglich, die damaligen Aussagen unverändert zu übernehmen.

Zu bedenken ist vor allem, dass die Größe der Landkreise nicht nur eine Funktion der Entfernung zum Kreissitz ist. In der DDR gab es damals noch kein Telefonnetz, das es der Bevölkerung ermöglichte, die Kreisverwaltung leicht zu erreichen. Weiter gab es keine Telefax- und E-Mail-Verbindungen. Es gab kein E-Government. Auch waren die Amtsverwaltungen nicht so leistungsfähig, dass sie bestimmte Kreisaufgaben, vor allem solche, die einen unmittelbaren Kontakt mit der Bevölkerung verlangen, übernehmen konnten. Die ganze Problematik der Funktionalreform, die heute vieles anders sehen lässt als unmittelbar nach der Wiedervereinigung, wird in dem Urteil des LVerfG viel zu wenig beachtet.

Schließlich gehört in diesen Zusammenhang auch die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung. Eine qualitätvolle Verwaltung verlangt spezialisierte Mitarbeiter. Je unterschiedlichere und je kompliziertere Aufgaben auf die Verwaltung zukommen, desto größer müssen die einzelnen Behörden

¹ Werner Thieme, Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern – Gutachten, herausgegeben vom Innenminister des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Hamburg 1992

werden. Das gilt auch für die Kreisverwaltung. Die heutigen Kreise müssen wesentlich größer sein als die Kreise der neunziger Jahre.

Dagegen wird man die Frage der Beteiligung der Bevölkerung an den kreis-kommunalen Geschäften etwas vorsichtiger einzuschätzen haben als es das LVerfG MV tut. Mag der Ansatz des LVerfG auch Zustimmung verdienen, dass das Gericht das Bild selbst entwickeln muss, von dem es bei seinem Urteil ausgeht, wenn der Gesetzgeber es unterlassen hat dies zu tun, so fehlt leider in dem Urteil das Bild, dessen Entwicklung das Gericht sich selbst als Aufgabe gesetzt hat. Angesichts dieser Lücke fehlt dem Urteil die Schlüssigkeit. Und wenn man diese Problematik beiseite schiebt, so bleibt immer noch die Frage der Abwägung zwischen der Wirtschaftlichkeit und dem Demokratiefaktor. Hinsichtlich dieser Abwägung ist nicht erkennbar, dass dem Gesetzgeber Fehler unterlaufen sind. Das Urteil lässt sie auch nicht erkennen.

Jens Tessmann

Zur Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern im Spiegel der Rechtsprechung

Am 26.07.2007 hat das Landesverfassungsgericht von Mecklenburg-Vorpommern über die Rechtmäßigkeit und damit die Rechtswirksamkeit der Vorschriften des Gesetzes zur Modernisierung der Verwaltung des Landes vom 23.05.2006 entschieden. Gegenstand der Klagen von 11 Landräten und 24 Abgeordneten des Landtages war die Vereinbarkeit der Kreisgebietsreform mit der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung des Art. 72 Abs. 1 Satz 2 der Landesverfassung. Mit dem Vorhaben war die Zusammenlegung der bisherigen 12 Landkreise zu 5 Regionalkreisen im Jahr 2009 geplant. Auf die so gestärkte Kreisebene sollten zahlreiche operative Vollzugsaufgaben der Landesverwaltung verlagert werden. Ziel war die Konzentration der Landesverwaltung auf das Kerngeschäft der Normierungsarbeit und die Abschaffung vieler Sonderbehörden. Die bisherigen 6 kreisfreien Städte sollten ihre Kreisfreiheit verlieren und zukünftig als große kreisangehörige Städte einen Sonderstatus erhalten. Als Zentrum der sozioökonomischen Verflechtungen der Regionen des Landes sollten sie die Kreissitze aufnehmen.

Das Verfassungsgericht hat die Normenkontrollklagen für zulässig erklärt und die Verfassungswidrigkeit der zentralen Regelungen zur Kreisgebietsreform festgestellt. Damit sind eng verbundene Bestimmungen des Gesetzes gegenstandslos und werden deshalb nicht auf Vereinbarkeit mit der Verfassung geprüft. Andere Normierungen – vor allem die interkommunale Aufgabenneuordnung – haben weiterhin Bestand und sind damit rechtswirksam ab 2009. Mit diesem Urteil ist die weitere Umsetzung des Vorhabens in der geplanten Form zunächst nicht möglich. Gleichwohl erkennt das Gericht aufgrund der demographischen und finanziellen Lage des Landes die Notwendigkeit einer umfassenden Funktional- und Kreisgebietsreform an. Konzeption und Verfahren müssen allerdings dem Gewicht der kommunalen Selbstverwaltung als Fundament des Staates gerecht werden. Besondere Bedeutung kommt daher der bürgerlich-demokratischen Funktion der Selbstverwaltung zu. Das Gericht kritisiert die einseitige Fokussierung des Gesetzes auf Effektivitäts- und Effizienzgewinne sowie vor allem die konzeptionelle Verengung auf das Regionalkreismodell.

In der deutschlandweit einmaligen Kreisgröße von Regionalkreisen sehen die Richter eine deutliche Beeinträchtigung bei der Ausübung des politischen Ehrenamtes in den Kreistagen. Wachsende Arbeitslast infolge von qualitativem und quantitativem Aufgabenzuwachs der Großkreistage und Überschaubarkeitsdefizite aufgrund der hohen Entfernungspannen würden die bürgerschaftliche Selbstverwaltung erschweren. Professionalisierung und Spezialisierung der Kreistagsarbeit durch Unterstützung durch hauptamtliches Fraktionspersonal und höhere Mandatsträgerzahl könnten diese Defizite nicht adäquat ausgleichen. Vielmehr bestehe die Gefahr, dass sich der verfassungsrechtlich vorgegebene Charakter der kreiskommunalen Selbstverwaltung in bedenklicher Weise verändern könnte.

Durch Fixierung auf Herstellung von Einheit und Einräumigkeit der Verwaltung entlang der Verflechtungsbereiche der Landesplanung wird eine Abweichung vom gewöhnlichen Verfahrensablauf von Kreisgebietsreformen gesehen. Alternative Organisationsmodelle wurden insoweit nicht hinreichend mit ihren Vor- und Nachteilen im Spannungsfeld von Effizienz und Demokratie berücksichtigt. Der Maximaleingriff in die Selbstverwaltung durch Ausdehnung des Kreisgebietes auf Regionsebene ist nicht durch kleinteiligere Gegenmodelle relativiert worden. Nur durch Vergleich der Auswirkungen der jeweiligen Modelleigenschaften auf die Dimensionen der Selbstverwaltung kann eine ausgewogene Entscheidung getroffen werden. Der bürgerschaftlich-demokratischen Funktion muss dabei das nötige Gewicht zukommen. Das Gericht fordert von Parlament und Regierung ihre Entscheidungsgrundlagen entsprechend professionell zu ändern. Soweit die eigenen Kapazitäten dazu nicht ausreichen, sollen durch Gutachten externer Sachverständiger „vorbereitend oder begleitend zum Gesetzgebungsverfahren“ eingeholt werden.

Aufgrund der mangelhaften Einbeziehung und Bewertung von Alternativen wird die Verfassungswidrigkeit der Kreisgebietsreform festgestellt. Für den weiteren Verlauf der Verwaltungsreform werden jedoch punktuell einige Prüfhinweise gegeben. So wird auf die Analyse von kleinteiligeren Kreismodellen mit geringerem Einkreisungsgrad als Kompromissvariante zwischen den Zieldimensionen verwiesen. Zusätzliche neue Organisationsansätze werden jedoch nicht geliefert. Auch unterbleibt eine tiefgründige Bewertung der Auswirkungen des Gesetzes über bereits allgemein bekannte Gegenargumente hinaus. Wechselwirkungen und Zusammenhänge zwischen den Zieldimensionen werden nicht erkannt. Ebenso unterbleiben Verweise auf die Bedeutung der veränderten infra-

strukturellen, technischen und sozio-kulturellen Rahmenbedingungen für Politik und Verwaltung.

Das Gericht konzentriert sich auf die Analyse der Kernstreitpunkte: Vermutete Demokratieschwächen und objektiv vorhandener mangelhafter Alternativenvergleich. Es fordert vom Gesetzgeber die intensivere Auseinandersetzung mit den möglichen bürgerschaftlich-demokratischen Defiziten von schwer überschaubaren regionalen Kreiskörperschaften und eine dahingehende Relativierung der Effektivitäts- und Effizienzziele. Es beugt sich insoweit dem starken Druck fast aller Landräte im Land, der kreiskommunalen Spitzenverbände, der vormals oppositionellen CDU im Landtag und der Mehrheitsmeinung der Kommunal- und Verfassungsrechtler in Deutschland. Ob das zähe Festhalten an tradierten und kleinteiligen Verwaltungsstrukturen ein tatsächlicher Vorteil für die Kreis selbstverwaltung und ihre Protagonisten darstellt, muss dahingestellt bleiben. Mit den Auswirkungen der Ablehnung der Reform, den möglicherweise verpassten Chancen für das Land sowie dem nicht zu unterschätzenden Zusatzaufwand an Zeit und Geld beschäftigt sich das Gericht in seiner Entscheidung nur am Rande.

Die schon teilweise weit fortgeschrittene Arbeit der Aufbaustäbe für die neuen Kreise und deren Projektgruppen ist mit diesem Urteil jedenfalls vorerst beendet. Die Reform ist von der Umsetzungsphase zum Anfang der Planungs- und Konzeptphase zurückgestuft worden. Bis dahin gesammelte Erfahrungen und Arbeitsergebnisse können allerdings für den weiteren Reformprozess sicher gewinnbringend Verwendung finden. Zumindest für die Zukunft kann so mit geringerem Aufwand eine höhere Qualität von Reformvorhaben realisiert werden. In anderen Bundesländern wie z.B. Schleswig-Holstein, die ähnliche Verwaltungsreformen planen, wird diese Gerichtsentscheidung aus Greifswald schon aufmerksam studiert. Mit Blick auf die Handlungsfähigkeit unserer Landes- und Kommunalverwaltung und dem Mehraufwand an Zeit und Geld sollten jedenfalls zukünftig ähnliche Entscheidungen vermieden werden. Richtig ist jedenfalls die Forderung nach möglichst professioneller und ausgewogener Entscheidungsfindung, um tragfähige Zukunftskonzepte für unsere komplexe Gesellschaft zu finden. Die Reformbeteiligten in Mecklenburg-Vorpommern haben jedenfalls eine zügige Überarbeitung des Reformkonzeptes und die Einarbeitung der Gerichtshinweise versprochen. Ob – wie bisher geplant – das Vorhaben pünktlich zur Kommunalwahl 2009 realisiert werden kann, bleibt allerdings fraglich.

Leitsätze des Urteils vom 26. Juli 2007

LVerfG 9-17/06

Kreisgebietsreform; kommunale Selbstverwaltung

1. Im Rahmen der staatlichen Verwaltung kann der Gesetzgeber Aufgaben grundsätzlich frei nach Zweckmäßigkeit zuordnen. Sind dagegen die Kommunen berührt, ist Rücksichtnahme auf die in Artikel 72 LV gewährleistete kommunale Selbstverwaltung geboten.

2. Die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung in Mecklenburg-Vorpommern ist vertieft durch die Staatsformbestimmung des Artikel 3 LV. Nach dessen Absatz 2 dient die Selbstverwaltung in den Gemeinden und Kreisen dem Aufbau der Demokratie von unten nach oben.

3. Gute Landesverwaltung ist primär auf rationelle Aufgabenerfüllung nach Maßgabe der Gesetze und des Regierungsprogramms ausgerichtet. Für gute kommunale Selbstverwaltung ist neben rationeller Aufgabenerfüllung von Verfassung wegen die bürgerschaftlich-demokratische Entscheidungsfindung ein Wesensmerkmal.

4. Die Anforderungen an ein die kommunale Selbstverwaltung betreffendes Gesetz und entsprechend die verfassungsgerichtliche Kontrolldichte sind umso höher, je mehr die kommunale Selbstverwaltung an Substanz verliert.

5. Das eine Neugliederungsentscheidung legitimierende öffentliche Wohl hat der Gesetzgeber maßgeblich prozedural zu bestimmen. Das öffentliche Wohl schließt sowohl staatliche als auch kommunale Belange ein.

6. Wird bei einer Kreisgebietsreform eine der beiden die kommunale Selbstverwaltung tragenden Komponenten - die Leistungsfähigkeit im Sinne rationaler Aufgabenerfüllung einerseits und die bürgerschaftlich-demokratische Dimension andererseits - als Regelungsziel in den Vordergrund gestellt, so ist die Kontrolle notwendig, ob auch der anderen Komponente hinreichend genügt ist.

7. Wird in den Grundsätzen für eine umfassende Kreisgebietsreform kein Leitbild, das in Einzelentscheidungen über den konkreten Zuschnitt von Kreisen umgesetzt wird, aufgestellt, sondern wird schon in den Grundsätzen der Zuschnitt festgelegt - hier: fünf an den Planungsregionen orientierte Kreise unter Einkreisung der bisher kreisfreien Städte -, so muss der Gesetzgeber bereits auf der Ebene der Grundsätze sämtliche Aspekte der kommunalen Selbstverwaltung abwägen.

8. Kreise müssen in der Fläche so gestaltet sein, dass es ihren Bürgern typisch möglich ist, nachhaltig und zumutbar ehrenamtliche Tätigkeit im Kreistag und seinen Ausschüssen zu entfalten. Kraftvolle Selbstverwaltung ist darauf angewiesen, dass sich Vertreter aus möglichst vielen gesellschaftlichen Gruppen zusammenfinden.

9. Es ist Aufgabe der Landesregierung, durch Vorarbeiten oder im Gesetzentwurf über eine Kreisgebietsreform die notwendigen Grundlagen für die erforderliche Abwägung zu liefern. Geschieht das nicht hinreichend, ist der Landtag selber gehalten, sich die Entscheidungsgrundlagen zu verschaffen.

10. Das Landesverfassungsgericht kann mit Gesetzeskraft statt der Nichtigkeit von gesetzlichen Vorschriften deren Unvereinbarkeit mit der Landesverfas-

sung feststellen, wenn sie noch nicht in Kraft getreten sind.

11. Das Landesverfassungsgericht ist befugt, mit Gesetzeskraft die Gegenstandslosigkeit von Vorschriften festzustellen, wenn sie in Folge der Feststellung der Nichtigkeit oder Unvereinbarkeit der angegriffenen Vorschriften mit der Landesverfassung hinfällig sind.

LVerfG 9-17/06

**Landesverfassungsgericht
Mecklenburg-Vorpommern**

26. Juli 2007

Den Wortlaut des Urteils finden Sie unter: http://www.mv-regierung.de/im/verwaltungsreform/Urteil_des_Landesverfassungsgerichts_Mecklenburg_Vorpommern.535.html

Bibliographische Angaben zu den Autoren

Prof. Dr. Jörg Bogumil

- 1980-1985 Studium der Sozialwissenschaften an der Ruhr-Universität Bochum
- 2001 Habilitation an der Fernuniversität Hagen (venia legendi für Politik- und Verwaltungswissenschaft)
- ab 5/2001 Hochschuldozent an der FernUniversität Hagen, Institut für Politikwissenschaft
- ab 4/2002 Vertretungsprofessur für Verwaltungswissenschaft an der Humboldt-Universität zu Berlin
- ab 4/2004 Professur für Verwaltungswissenschaft/Public Sector Reform an der Universität Konstanz
- ab 4/2005 Professur für Politikwissenschaft/Vergleichende Stadt- und Regionalpolitik an der Ruhr Universität Bochum

Prof. Dr. Hans Peter Bull

- 1956-1960 Studium der Rechtswissenschaft in Hamburg, Marburg und Berlin (FU)
- 1963 Promotion zum Dr. iur.
- 1966 Assessor-Examen
- 1972 Habilitation für Staats- und Verwaltungsrecht
- 1973-1978 und 1983-1988 sowie ab 1995 Professor für öffentliches Recht an der Universität Hamburg (1973 Aufbaukommission Einstufige Juristenausbildung, ab 1974 Fachbereich Rechtswissenschaft II, ab 1996 Fachbereich Rechtswissenschaft I)
- 1978-1983 Bundesbeauftragter für den Datenschutz
- 1988-1995 Innenminister des Landes Schleswig - Holstein
- 1996-2005 Geschäftsführender Direktor des Seminars für Verwaltungslehre

Prof. Dr. Matthias Dombert

- Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht in Potsdam
- Mitglied des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg
- Honorarprofessor für öffentliches Recht der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam
- Mitglied des Verwaltungsrechtsausschusses des Deutschen Anwaltsvereins

Falk Ebinger

- Studium der Politik- und Verwaltungswissenschaft an den Universitäten Konstanz, Granada und Paris Panthéon-Sorbonne
- Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Vergleichende Stadt- und Regionalpolitik an der Ruhr-Uni-Bochum

Dr. jur. Hubert Meyer

- 1991-2005 Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Landkreistages Mecklenburg-Vorpommern
- Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Niedersächsischen Landkreistages
- stellvertretendes Vorstandsmitglied des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes

Prof. Dr. Michael Nierhaus

- Inhaber des Lehrstuhls für Staatsrecht, Allgemeines Verwaltungsrecht und Kommunalrecht an der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam sowie langjähriger Geschäftsführender Direktor des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität Potsdam

Prof. Dr. Manfred Rolfes

- ab 3/2004 - Professur für Regionalwissenschaften (Angewandte Humangeographie) am Institut für Geographie der Universität Potsdam
- ab 3/2006 - Gastprofessur am Département de Géographie et Aménagement an der Université de Toulouse – Le Mirail

Prof. Dr. Helmut Seitz

- 1995-2004 Inhaber des Lehrstuhls für Makroökonomie an der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt/Oder
- seit 2004 Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, insbes. Empirische Finanzwissenschaften und Finanzpolitik, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der TU Dresden
- seit 2002 Forschungsprofessor am ifo, München, insbesondere am Standort Dresden
- seit 2006 cesifo fellow
- Richter am BGH-Anwaltssenat

Prof. Dr. Bernhard Stür

- 1984 Ernennung zum Notar
- 1986 Fachanwalt für Verwaltungsrecht
- 1997 Honorarprofessur an der Universität Osnabrück (Bau- und Fachplanungsrecht, Kommunalrecht, Verwaltungsverfahrens-, Umwelt- und Planungsrecht)
- Vertretung von Städten und Gemeinden, Kreisen, Fachverwaltungen, Landesregierungen und politischen Parteien, Sachverständiger in Gesetzgebungsverfahren in Bund und Ländern zu Fragen des Bau- und Fachplanungsrechts, des Naturschutz- und Kommunalrechts sowie Finanzausgleichs- und Schulorganisationsrechts

Dipl. Verw. Jens Tessmann

- Freier Projektmitarbeiter am Kommunalwissenschaftlichen Institut der Universität Potsdam
- Doktorand an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam

Prof. Dr. Werner Thieme

- 1956-1962 Professor für Öffentliches Recht an der Universität des Saarlandes
- 1958-1962 Mitglied des Verfassungsgerichts des Saarlandes
- 1962-1988 Professor für Öffentliches Recht und Verwaltungsrechtslehre an der Universität Hamburg
- 1986-1998 Mitglied des Hamburgischen Verfassungsgerichts
- seit 1988 Rechtsanwalt in Celle