

Öffentliche Verwaltung in Europa

Symposium aus Anlaß des 60. Geburtstages
von Professor Dr. Hans-Werner Rengeling

6. März 1998

Herausgegeben von Jörn Ipsen und Bernhard Stier

Sonderdruck



Carl Heymanns Verlag KG · Köln · Berlin · Bonn · München

Gebietsreform in den neuen Bundesländern

*Bernhard Stier**

Teilnehmer des sog. »Zehnerclubs«, der in Nordrhein-Westfalen die Gebietsreform vorbereitete, wissen Erstaunliches zu berichten. Da soll in trauter Runde in einem Düsseldorf-Kaminzimmer eine Landkarte aufgehängt und bei einigen Flaschen guten Rotweins das Schicksal der nordrhein-westfälischen Gemeinden besiegelt worden sein. Denn noch ehe die Neujahrsglocken zu Beginn des Jahres 1975 die mehr als 2300 Kommunen zu 396 Städten und Gemeinden zusammenschrumphen ließen und die früheren 57 Landkreise zu 31 neuen Großkreisen zusammenführte, hatten sich die Mitglieder des »Zehnerklubs« in geheimer Mission und im Dampf dikker Zigarren des damaligen nordrhein-westfälischen Innenministers auf ein Konzept geeinigt, das bei den Gewinnern der Reform auf große Befürworter und Freunde stieß, aber von den Verlierern ebenso erbittert bekämpft wurde. Als erster hatte von der Öffentlichkeit unbemerkt der Vertreter der SPD-Fraktion den großen Filzstift in die Hand genommen und die neue Landeshauptstadt Düsseldorf abgegrenzt. Ihm folgte der Vertreter der CDU-Fraktion, der sich mit dem Filzstift – seiner Heimat verpflichtet – an die Neuaufgrenzung der neuen Millionenstadt Köln heranmachte. Als nächster ergriff der Vertreter der FDP-Fraktion das etwas klobige Schreibgerät. Der Filzstift machte bei dem guten Tropfen noch mehrmals die Runde, bis das Land im wesentlichen aufgeteilt worden war. Auch hochrangige Vertreter des Innenministeriums sollen sich – so wird berichtet – an dem kommunalen Monopoli beteiligt haben. So schön und beglückend kann Gebietsreform sein. Die zulageberechtigten Ministerialen waren wohl nicht ganz ohne Grund so fürstlich behandelt worden. Denn sie mußten sich anschließend jeweils die Begründung für die Kunstwerke der Düsseldorfer Kamingspräche ausdenken. Und das war nicht immer einfach. Wer die Gesetzesbegründungen zu sehr auf ihre Stimmigkeit überprüfte, stieß auf wenig Gegenliebe. »Mal ist der eine Gesichtspunkt maßgeblich, mal ist der andere Gesichtspunkt maßgeblich, mal ist es auch überhaupt keiner von ihnen«, erhielten Kritiker in den dicken Gesetzbegründungen barsch zur Antwort. Getangene wurden da eben nicht gemacht.

Und so nimmt es nicht wunder, daß sich das Thema der kommunalen Gebietsreform bereits seit der kommunalen Neugliederung des Ruhrge-

* Zu danken ist Frau *Beate Landgraf* (Osnabrück) für die Mitwirkung bei der Vorbereitung des Beitrags.

bietes Ende der zwanziger Jahre zu einem Dauerbrenner entwickelt hat. Nachdem in den siebziger Jahren die Gemeinden und Kreise über Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen hinaus in den Flächenländern der Bundesrepublik neu gegliedert worden waren, stand nach der deutschen Einheit auch in den fünf neuen Bundesländern eine Gebietsreform an. Wie schwer diese Prozesse sind und mit welcher Anteilnahme die Entscheidungen des Gesetzgebers in der Bevölkerung nicht selten begleitet werden, zeigt etwa das Scheitern der »Zwangsehe« von Berlin und Brandenburg, der in der Bevölkerung eine klare Absage erteilt wurde. Die kommunale und regionale Zuordnung der Bürger hat in ihrem Verständnis doch wohl eine größere Bedeutung, als es auf den ersten Blick erscheinen will. Wie haben sich die Landesgesetzgeber dieser schwierigen Aufgabe nun gestellt? Welche Ergebnisse haben die Kraftanstrengungen hervorgebracht? Ist die noch junge verfassungsgerichtliche Rechtsprechung der neuen Länder ihrer Aufgabe als Mittlerin zwischen politischen Kontroversen und als Hüterin der Verfassungen gerecht geworden?

Ein erklärtes Anliegen der Reformen in den neuen Bundesländern war es, das zentralistische Verwaltungssystem durch neue Formen und Strukturen in der Verwaltung von Gemeinden und Landkreisen entsprechend den Vorbildern in den alten Bundesländern zu ersetzen. Dadurch sollte eine effiziente öffentliche Verwaltung geschaffen werden, um den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Aufbau schneller vorantreiben zu können.

I. Ausgangsbedingungen

In den siebziger Jahren gab es in den acht westdeutschen Flächenländern eine kommunale Gebietsreform, mit der die Zahl der Gemeinden drastisch verringert und die Kreise im bisherigen Bundesgebiet von zuvor 425 auf 237 Kreise reduziert wurde². Die Ausgangsbedingungen zwischen den alten und neuen Bundesländern waren allerdings nicht vergleichbar.

1. Historische Entwicklung

Die Gebietsreform der alten Bundesländer wurde in einer Phase wirtschaftlicher Prosperität und in einer Zeit durchgeführt, die durch Reformeifer

1 Vgl. zu den Grundsätzen der Gebietsreform *Hoppe/Rengeling*, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, 1973, S. 70 ff.; *Hoppe/Stier*, DVBl. 1992, 641; *Stier*, DÖV 1978, 78; *ders.*, Kommunalrecht in NW, 1997, 36.
2 *Henneke*, NWZ 1994, 555; *Hoppe/Stier*, DVBl. 1992, 641; *Stier*, DÖV 1978, 78; *ders.*, Kommunalrecht in NW, 1997, 166.

und Aufbruch zu neuen Ufern gekennzeichnet war³. Die Reformen in den neuen Bundesländern haben durch den rapiden Zusammenbruch der DDR und dem raschen Vereinigungsvorgang ihre artige Grundlage⁴. Erschwerend waren dabei vor allem die allgemeine Finanzschwäche und die wirtschaftliche Rezession⁵. Auch befanden sich die Gemeinden und Landkreise der DDR seit der Währungsunion am 1. 7. 1990 juristisch in einer eigentümlichen Situation, da mit der Währungsunion der Eigenstaatlichkeit der DDR die materielle Grundlage entzogen wurde und die Gemeinden und Landkreise von dem Finanztopf der Bundesrepublik abhängig waren⁶. Das GG erstreckte sich zwar noch nicht auf die Gemeinden und Kreise der neuen Bundesländer. Die Bundesrepublik wirkte jedoch mittelbar durch die Währungsunion auf die Kommunen ein.

2. Unterschiede zum alten Bundesgebiet

Der Gebietschnitt der Gemeinden der neuen Bundesländer entsprach in etwa dem, der in den alten Ländern bis 1970 anzutreffen war. Allerdings waren die Gemeinden an Einwohnern und Fläche in den neuen Ländern teilweise sogar noch erheblich kleiner. Eine andere Situation ergab sich bei den Landkreisen. Die DDR hatte im Jahre 1952 die Anzahl der Landkreise verdoppelt. Damit wurden Räume verengt und politisch sowie planwirtschaftlich nach dem Muster des demokratischen Zentralismus ausgerichtet⁷.

Die Reformen in den alten und neuen Bundesländern unterscheiden sich aber vor allem in personeller Hinsicht. In den alten Bundesländern gab es zumeist recht gut ausgebildetes und rechtsstaatlich geschultes Personal, während die neuen Länder erst auf dem Weg einer rechtsstaatlichen Qualifikation waren. Die Bundesrepublik der siebziger Jahre konnte zudem eine durchweg stabile Wirtschaft vorweisen, die starke Kommunen mit Planungshoheit und Landkreise mit Ausgleichsfunktion zur Entwicklung und Stärkung brauchte. In den neuen Ländern sind vielfach verrottete Industrielandchaften weggerochen oder plattgewalzt worden. Die Infrastruktur war zumeist mit der des alten Bundesgebietes in den fünfziger Jahren vergleichbar⁸. Die Bürger der alten Bundesländer waren mit den marktwirtschaftlichen Strukturen gewachsen, sie entwickelten berufliche

3 *Knemeyer*, Die Verwaltung 1993, 273 (274); *Püttner*, in: *Püttner/Bernet*, Verwaltungsaufbau und Verwaltungsreform in den neuen Bundesländern, 1992, S. 1.
4 *Bernet*, LKV 1993, 393.
5 *Schmidl-ortzig*, LKV 1992, 65 (68).
6 *Bernet*, LKV 1993, 393 (394).
7 *Bernet*, LKV 1993, 393 (395).
8 Vgl. *Püttner*, in: *Püttner/Bernet*, Verwaltungsaufbau und Verwaltungsreform in den neuen Bundesländern, 1992, S. 1.

Flexibilität und Mobilität. In den neuen Bundesländern herrschte überwiegend Verunsicherung und hohe Arbeitslosigkeit trotz durchweg bestehender Arbeitswilligkeit⁹.

Diese Situation verlangte eine behutsame Vorgehensweise bei der Durchführung von Reformen in den neuen Bundesländern, um ein Zerfallen gewachsener kommunaler Strukturen zu vermeiden, und das erforderliche kommunale Engagement zu erhalten¹⁰. Auf dieser Grundlage entwickelte eine Expertentagung der Konrad-Adenauer-Stiftung unter Berücksichtigung der Erfahrungen in den alten Bundesländern Leitlinien für die Durchführung der Gebiets- und Verwaltungsreform¹¹.

3. Gesetzliche Grundlagen und Vorarbeiten für die Reform

Grundlage und Ausgangspunkt der Gebietsreform ist die Selbstverwaltungsgarantie in Art. 28 II GG und in den Länderverfassungen. Die Selbstverwaltungsgarantie fordert nach der Rechtsprechung des BVerfG¹² einen Verwaltungsaufbau von unten nach oben. Auch gewährt Art. 28 II GG den Gebietskörperschaften zwar das Recht der Selbstverwaltung, nicht jedoch ohne Einschränkung deren individuellen Bestand in geschichtlich überkommener Form¹³. Der Gesetzgeber kann Gemeinden und Kreise im Interesse einer großräumigen Ordnung und einer besseren Verwaltungseffektivität zusammenlegen oder neu ordnen¹⁴.

Nach § 79 des Gesetzes über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR vom 17. 5. 1990¹⁵ konnten die Grenzen der Gemeinden und Landkreise nur aufgrund des öffentlichen Wohls geändert, aufgelöst oder neugebildet werden. Nach § 78 II des Gesetzes sollten die Gebiete so bemessen sein, daß »die Verbundenheit der Gemeinden und der Einwohner des Landkreises gewahrt und die Leistungsfähigkeit des Landkreises zur Erfüllung seiner Aufgaben gesichert« ist. Gesetzliche Vorgaben für die Kreisitzbestimmung gab es in der Kommunalverfassung der DDR nicht. Hier mußte auf die in der Verwaltungswissenschaft entwickelten Kriterien zurückgegriffen werden¹⁶.

- 9 Berner, LKV 1993, 393 (395).
- 10 Hoppel/Stüer, DVBl. 1992, 641.
- 11 Schmidt-Eichstaedt, LKV 1992, 194; Hoppel/Stüer, DVBl. 1992, 641 (651).
- 12 Zuletzt BVerfG, Beschluß vom 23. 11. 1988 – 2 BvR 1619/83 –, NVwZ 1989, 347 (348).
- 13 Pappermann/Stollmann, NVwZ 1993, 240 (241); Stüer, Kommunalrecht NW 1997, 166.
- 14 VerfGH Stuttgart, Urteil vom 8. 9. 1992 – GR 6/71 –, ESVGH 23, 1(4); VerfGH Münster, Urteil vom 24. 4. 1970 – VerfGH 13/69 – OVG 26, 270 (276).
- 15 GBl. DDR, S. 255.
- 16 Pappermann/Stollmann, NVwZ 1993, 240 (241).

Neben den jeweiligen Regierungslinien waren für den Gesetzgeber in Mecklenburg-Vorpommern zwei in Auftrag gegebene Gutachten¹⁷ und in Brandenburg die Konzeption einer eingesetzten Arbeitsgruppe¹⁸ von Bedeutung. In Sachsen-Anhalt stand das Freiwilligkeitsprinzip im Vordergrund, das auf den freiwilligen Zusammenschluß der Gemeinden abzielte. In Thüringen¹⁹ wurde zwar eine Sachverständigenkommission eingesetzt, die eine Gesamtkonzeption entwickelte. Von den unerbetenen Vorschlägen wichen aber die schließlich verwirklichten Reformen nicht unerheblich ab. Die Grundlage in Sachsen war ein Denkmodell der Regierung. Danach gestaltete die Politik die Kreisgebietsreform selbst, was dazu führte, daß die Mehrheitsfraktion damit beschäftigt war, in regionalen Runden von Landtagsabgeordneten, Landräten und Kreisvorsitzenden der Partei sogenannte Konsensgespräche zu moderieren. Die daraus hervorgehenden Änderungs-vorschläge wurden dann im Gesetzgebungsverfahren durchgesetzt²⁰.

II. Verfassungsrechtliche Maßstäbe

Nach einer umfangreichen Rechtsprechung, an der sich neben dem BVerfG²¹ auch die Staats- und Verfassungsgerichtshöfe der Länder betei-

- 17 Clausen, LKV 1992, 111; Meyer, LKV 1993, 399 (400).
- 18 Köstering, DÖV 1992, 721.
- 19 Meyn, LKV 1993, 408 (411).
- 20 Schnabel/Haasempling, LKV 1993, 402 (403).
- 21 BVerfG, Urteil vom 22. 6. 1976 – 2 BvH 1/74 – BVerfGE 42, 345 = DÖV 1977, 60 (Staatsvertrag Waldeck-Pyrmont); Beschluß vom 27. 11. 1978 – 2 BvR 165/75 –, BVerfGE 50, 50 = NJW 1979, 413 = BayVBl. 1979, 145 (Laatzin Hannover-Messe); Beschluß vom 17. 1. 1979 – 2 BvL 6/76 –, BVerfGE 50, 195; (Rheda-Wiedenbrück); Beschluß vom 15. 1. 1980 – 2 BvR 1/79 –, BVerfGE 53, 100 = NJW 1980, 1618 (Gerichtsbezirke); Beschluß vom 12. 9. 1981 – 2 BvR 337/81 – (unveröffentlicht) (Wendeburg Ditterse); Beschluß vom 3. 11. 1981 – 2 BvR 827/80 –, DVBl. 1982, 904 = NJW 1982, 95 (Gießen); Beschluß vom 12. 1. 1982 – 2 BvR 113/81 –, BVerfGE 59, 216 = DVBl. 1982, 534 = NVwZ 1982, 367 (Namensgebung); Beschluß vom 10. 7. 1990 – 2 BvR 470/90 –, BVerfGE 82, 310 = DVBl. 1990, 930 (Papenburg); Beschluß vom 12. 5. 1992 – 2 BvR 470, 650 und 707/90 –, DVBl. 1992, 960 (Papenburg); vgl. zu nicht veröffentlichten Entscheidungen des BVerfG *Granderath*, DÖV 1972, 332; vgl. zur Wehrfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltung auch Beschluß vom 7. 10. 1980 – 1 BvR 584/76 –, BVerfGE 56, 298 = DVBl. 1981, 535 (Memmingen); Beschluß vom 23. 6. 1987 – 2 BvR 826/83 – BRS 47 (1987), Nr. 21 (S. 65) (Raumordnungsprogramm); Beschluß vom 21. 6. 1988 – 2 BvR 602/83 und 974/83 –, BayVBl. 1989, 111 (Verlagerung der Kommunalaufsicht); BVerfG, Urteil vom 23. 11. 1988 – 2 BvR 1916/83 –, BVerfGE 79, 127 (Rastede).

- ligt haben²², unterliegen Maßnahmen des Gesetzgebers zur kommunalen Gebietsreform folgenden verfassungsrechtlichen Kontrollmaßstäben²³:
- *Gemeinwohlvorbehalt*: Der Gesetzgeber ist bei seinen Neugliederungsmaßnahmen auf das Gemeinwohlprinzip verpflichtet. Seine Entscheidungen müssen durch Gründe des öffentlichen Wohls gerechtfertigt sein.
 - *Abwägungsgebot*: Der Gesetzgeber ist zu einer umfassenden Abwägung verpflichtet. Alle entscheidungsrelevanten Gesichtspunkte sind in die Überlegungen einzustellen, zu gewichten, zu bewerten und zu einer ausgewogenen Gesamtentscheidung zu verarbeiten.
 - *Anhörungsgebot mit Begründungspflicht*: Die sorgfältige Abwägung aller für und gegen eine Neugliederungsmaßnahme sprechenden Gesichtspunkte und das Gebot einer umfassenden Sachverhaltsermittlung ist nur auf der Grundlage einer Anhörung möglich, die den wesentlichen Inhalt des beabsichtigten Neugliederungsvorhabens mit allen wesentlichen Gründen für die in ihm enthaltenen Einzelmaßnahmen den betroffenen Gebietskörperschaften bekannt gibt und innerhalb einer angemessenen Frist eine Stellungnahme ermöglicht.
 - *Motivkontrolle*: Der uneingeschränkten verfassungsgerichtlichen Kontrolle auf ihre Gemeinwohlkonformität unterliegen die Motive des Gesetzgebers, der seine Zielvorstellungen und Beweggründe am öffentlichen Wohl auszurichten hat. Diese erforderliche Orientierung am Gemeinwohl setzt auch der Zulässigkeit von Koalitionsabreden Grenzen.
 - *Zielkontrolle mit Verbesserungsgebot*: Dem Gesetzgeber ist zwar von Verfassungs wegen kein bestimmtes Gliederungsprinzip aufgegeben. Jede Gebietsreform hat jedoch zu einer Verbesserung der kommunalen Strukturen beizutragen. Verfassungswidrig ist es, »Ziele zu verwirklichen oder Sachverhalte herbeizuführen, die dem Staat und seinen Gebietskörperschaften im ganzen mehr schaden als nutzen«²⁴.
 - *Kontrolle der Sachverhaltsermittlungen*: Eine sachgerechte Neugliederungsentscheidung setzt eine umfassende Kenntnis des Gesetzgebers von allen erheblichen Umständen, insbesondere ein zutreffendes und vollständiges Bild von den Interessen der betroffenen Gebietskörperschaften, voraus. Deshalb unterliegt der Sachverhalt, soweit er für die Entschei-

- dung wesentlich ist, der uneingeschränkten verfassungsgerichtlichen Kontrolle. Wegen der Vorbewertung durch die Verfasser des Gesetzentwurfs, durch Landesregierung und Ministerialverwaltung und der dadurch gegebenen Beschränkung des Entscheidungsraums des Gesetzgebers muß die Informationsbasis des Gesetzgebers in allen wesentlichen Fragen möglichst breit gehalten werden.
- *Prognosekontrolle*: Die gesetzgeberischen Prognosen werden daraufhin überprüft, ob ihnen eine zutreffende, durch entsprechende Tatsachenfeststellungen erhaltene Prognosebasis zugrundeliegt und der Prognose-schluß methodisch einwandfrei ist. Im übrigen werden Wertungen und Erwägungen des Gesetzgebers auf eindeutige Widerlegbarkeit und offensichtliche Fehlsamkeit überprüft.
 - *Eignungsprüfung*: Eine Neugliederungsmaßnahme ist nur gemeinwohlkonform, wenn sie geeignet ist, den am Gemeinwohl orientierten Zwecken des Gesetzes zu dienen. Die Gebietsreform wird also auf ihre Zweckgeignetheit überprüft.
 - *Erforderlichkeitsprüfung*: Eine gesetzgeberische Maßnahme hat ferner dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Erforderlichkeit Rechnung zu tragen und ist verfassungswidrig, wenn eine zumindest gleich gut geeignete und weniger als die gesetzliche Maßnahme in das Selbstverwaltungsrecht der Beschwerdeführerin eingreifende Alternative verwirklicht werden kann.
 - *Verhältnismäßigkeitsprüfung*: Die vom Gesetzgeber erstrebten Vorteile dürfen nicht eindeutig außer Verhältnis stehen zu den Nachteilen, die sich aus den gesetzgeberischen Maßnahmen ergeben. Wird die Gebietsreform mit einer Verbesserung der Leistungsfähigkeit begründet, so muß gefragt werden, ob die dadurch etwa in Kauf zu nehmenden Integrationsdefizite hingenommen werden können.
 - *Systemgerechtigkeit*: Hat der Gesetzgeber die Gebietsreform nach einem bestimmten System durchgeführt, so ist er aus dem Gesichtspunkt des Gleichbehandlungsgrundsatzes und der Selbstbindung, dem Prinzip der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes sowie dem Gebot des konsequenten und folgerichtigen Verhaltens auf die Einhaltung des selbst gegebenen Systems verpflichtet. Konzeptionsabweichungen bedürfen der besonderen Rechtfertigung²⁵.

²² Vgl. dazu *Hoppel/Rengeling*, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, 1973, S. 70 ff.; *Hoppel/Stier*, DVBl. 1992, 641; *Stier*, Funktionalreform und kommunale Selbstverwaltung, S. 138 ff.; *ders.*, DÖV 1978, 78; *ders.*, Kommunalrecht NW, 1997, 166.

²³ *Stier*, Kommunalrecht in NW, 1997, 36.

²⁴ VerfGH Münster, Urteil vom 2. 11. 1973 – VerfGH 17/72 –, OVG 28, 307 (Semestrad); *Hoppe*, DVBl. 1971, 473; *Stier*, Kommunalpolitische Blätter 1973, 1112.

²⁵ Vgl. BVerfG, Beschluß vom 27. 11. 1978 – 2 BvR 165/75 –, BVerfGE 50, 50 (Laarzen Hannover-Messe); Beschluß vom 12. 9. 1981 – 2 BvR 337/81 – (Wendeburg Didersee); vgl. auch StGH Bückeburg, Urteil vom 23. 1. 1974 – StGH 2/72 –, OVG 29, 504 (510); Urteil vom 5. 4. 1974 – StGH 1/73 –, DVBl. 1974, 520 (Sofrau-Fallingbostel); Urteil vom 14. 2. 1979 – StGH 2/77 –, DVBl. 1979, 504 = DÖV 1979, 406 (Kreisreform); *Stier*, Kommunalrecht in NW, 1997, 36.

- *Willkürverbot*: Daneben steht das allgemeine Willkürverbot als weiterer finaler Prüfungsmaßstab. Es besagt, daß der Gesetzgeber bei legislativen Organisationsakten wesentlich Gleiches nicht willkürlich ungleich und wenn sachlich einleuchtende Gründe für eine Neugliederungsmaßnahme nicht erkennbar sind oder die gewählte Lösung eindeutig der inneren Rechtfertigung entbehrt.
- *Abwägungsfehler*: Aus der Qualität der Neugliederungsgesetze als Planungsgesetze folgt zugleich, daß der Gesetzgeber auf das Abwägungsgebot und die sich daraus ergebenden verfassungsrechtlichen Maßstäbe²⁶ verpflichtet ist²⁷.

III. Ergebnisse der Kreisgebietsreform

Die Kreisgebietsreform der neuen Länder führte im Ergebnis dazu, daß aus den 189 bisherigen Kreisen 87 neue Kreise gebildet wurden²⁸. Die Einwohnerzahl der neuentstandenen Kreise in den neuen Bundesländern wurde von 56 000 auf 122 000 mehr als verdoppelt. Allerdings erreichten nur zwei Kreise mehr als 200 000 Einwohner. Im Vergleich dazu haben in den alten Bundesländern 30 % aller Kreise mehr als 200 000 Einwohner. Auch haben knapp 30 % der Kreise in den neuen Ländern weniger als 100 000 Einwohner und nur ein Viertel mehr als 150 000 Einwohner²⁹. Dies ist vor allem auf die vielfach dünne Besiedlung der neuen Bundesländer zurückzuführen³⁰.

- 26 Vgl. dazu grundlegend BVerwG, Urteil vom 12. 12. 1969 – 4 C 105/66 –, BVerwGE 34, 301 = DVBl. 1970, 414 (Abwägung Selbstverwaltung); *Hoppe*, DVBl. 1971, 473; *ders.*, Planung und Pläne in der verfassungsgerichtlichen Kontrolle, in: FS Mengger, 1985, S. 747 ff.; *Stüer*, DVBl. 1977, 1.
- 27 Zur Geltung des Abwägungsgebotes bei Maßnahmen der kommunalen Gebietsreform BVerfG, Beschluß vom 17. 1. 1979 – 2 BvL 6/76 –, BVerfGE 50, 195 (Rheda-Wiedenbrück): »Eine dem öffentlichen Wohl entsprechende Entscheidung des Gesetzgebers über die kommunale Neugliederung eines Gebietes setzt im übrigen auch regelmäßig eine Abwägung der verschiedenen, oft gegenläufigen Interessen voraus«; Beschluß vom 12. 9. 1981 – 2 BvR 337/81 – (Wendenburg/Didderse); *Stüer*, Kommunalrecht in NW, 1997, 166.
- 28 *Hemneke*, NVwZ 1994, 555 (558).
- 29 *Knemeyer*, LKV 1992, 177 (179).
- 30 Die Flächengröße der einzelnen Kreise in den neuen Bundesländern hat sich von 557 qkm auf 1211 qkm fast verdoppelt. Im alten Bundesgebiet weisen knapp die Hälfte der Kreise eine Fläche von 500–1000 qkm auf und nur 10 % liegen über 1500 qkm. In den neuen Ländern sind ca. 30 % der Kreise größer als 1500 qkm *Knemeyer*, LKV 1992, 177 (179).

IV. Ergebnisse in den einzelnen Bundesländern

Die bisherige Gebietsreform in den neuen Ländern hat vor allem die Kreise neu gegliedert. Im Gemeindebereich wurden vielfach Ämter oder Verwaltungsgemeinschaften gebildet, die für die ihnen angeschlossenen Gemeinden die erforderlichen Verwaltungsleistungen erbrachten.

1. Brandenburg

Die Gebietsreform in Brandenburg war vor allem auf die Bildung neuer leistungsfähiger Kreise und eine Amtsverfassung ausgerichtet.

a) Kreisgebietsreform

Der Landtag verabschiedete am 16. 12. 1992 das Gesetz zur Neugliederung der Kreise und kreisfreien Städte³¹. Allerdings wurde hier lediglich der Zuschnitt der neuen Landkreise festgelegt. Es entstanden 14 Kreise³². Die neben der Kreisneubildung heißumstrittenen Entscheidungen über die Namen und die Kreissitze wurde in einem Bündel von 14 Spezialgesetzen am 31. 3. 1993³³ vom Landtag verabschiedet, dabei verloren 24 Städte ihren Kreissitz³⁴. Dies ergab sich daraus, daß die Kreissitzbestimmung weniger an der Erreichbarkeit durch den Bürger ausgerichtet war, sondern vor allem die weiter von *Berlin* entfernt liegenden Regionen gegenüber dem »Speckgürtel« durch die Bestimmung der Kreissitze gestärkt werden sollten³⁵.

b) Entscheidungen des VerfG Potsdam

In mehreren Gerichtsverfahren standen Fragen der Kreisgebietsreform auf dem Programm. Probleme rechtlicher Art ergaben sich schon bei der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerden. In den Gerichtsverfahren mußte das

- 31 GVBl. I Nr. 29 vom 29. 12. 1992.
- 32 Davon haben neun mehr als 150 000 Einwohner. Der einwohnergrößte Kreis des Landes ist der Landkreis Oder-Spree mit 195 000 Einwohnern. Drei Kreise liegen zwischen 120 000 und 150 000 Einwohnern und nur bei zwei Kreisen wurde aufgrund der Siedlungsstruktur der Grenzwert von 120 000 Einwohnern unterschritten *Hendele*, LKV 1993, 397 (399).
- 33 GVBl. I Nr. 8 vom 28. 4. 1993.
- 34 *Hendele*, LKV 1993, 397 (399).
- 35 *Hoppe/Stüer*, DVBl. 1992, 641 (643).

Verfassungsgericht Potsdam³⁶ über die Beteiligungsfähigkeit und Antragsbefugnis der Gemeinden entscheiden.

Die Beteiligungsfähigkeit der aufgelösten Kreise ergab sich aus § 51 I VerfGGBbg und gem. § 16 Satz 2 KNGBbg i. V. mit § 1 Wahldurchführungsgesetz vom 5. 12. 1993³⁷. Für die Dauer des Gerichtsverfahrens gegen den ihre Auflösung bewirkenden Rechtsakt gelten Gemeindeverbände als fortbestehend³⁸. Ebenso wie die Beschwerdeführer kraft Fiktion als beschwerdefähig anzusehen sind, galt die Vertretungsfunktion ihrer Landräte oder deren Stellvertreter, deren Amtszeit mit der Übernahme durch den neuen Landrat oder spätestens am 5. 5. 1994³⁹ endete, als fortbestehend. Hinsichtlich der Antragsbefugnis bestand bei allen Kreisen die Möglichkeit einer Verletzung des Selbstverwaltungsrechts aus Art. 97, 98 LV. Dem stand weder die grundsätzliche Zustimmung zu ihrer Auflösung noch ihre Überführung in die neugebildeten Kreise entgegen⁴⁰. Eine ehemalige Kreisstadt ist allerdings nicht berechtigt, sich gegen die Bestimmung einer anderen Stadt als Kreissitz zu wenden⁴¹. Wohl aber verfolgte eine Volkssinitiative »Kreisstadentscheidung durch den Kreistag« ein der Landesgesetzgebung zugängliches Anliegen. Die Bestimmung des Kreissitzes ist keine der Entscheidung der Landesregierung vorbehaltene Frage der Einrichtung einer staatlichen Behörde⁴².

- 36 VerfG Potsdam, Urteil vom 15. 9. 1994 – VfGBbg 3/93 –, SächsVBl. 1995, 204 (Guben/Eisenhüttenstadt); Urteil vom 14. 7. 1994 – VfGBbg 4/93; Zum einstweiligen Rechtsschutz Urteil vom 30. 11. 1993 – VfGBbg 3/93 EA –, OLG-NL 1994, 74 (Guben/Eisenhüttenstadt/Sprenberg).
- 37 Art. 2 des Gesetzes über die Neuordnung des Kommunalwahlrechts im Land Brandenburg, die Änderung der Kommunalverfassung sowie die Änderung der Amtsordnung vom 22. 4. 1993, GVBl. I S. 110.
- 38 VerfG Potsdam, Urteil vom 15. 9. 1994 – VfGBbg 3/93 –, SächsVBl. 1995, 204 (Guben/Eisenhüttenstadt); Urteil vom 14. 7. 1994 – VfGBbg 4/93; auch ständige Rechtsprechung des BVerfG, Beschluss vom 24. 2. 1954 – 2 BvQ 1/54 –, BvH 1/74 – BVerfGE 42, 345 = DöV 1977, 60 (Amtsgericht Bad Pyrmont); VerfGH Münster, Urteil vom 9. 4. 1976 – VerfGH 58/75 –, OVG 31, 309 (Lüdinghausen); Saarl. VerfGH, Urteil vom 22. 3. 1993 – Lv 3/91 –, NVwZ 1994, 481 = DÖV 1993, 910 (Rohrbach).
- 39 § 18 II Satz 2 und 3 KNGBbg i. d. F. des Art. 8 der Kommunalverwaltung des Landes Brandenburg vom 15. 10. 1993, GVBl. I S. 389
- 40 VerfG Potsdam, Urteil vom 15. 9. 1994 – VfGBbg 3/93 –, SächsVBl. 1995, 204 (Guben/Eisenhüttenstadt); Urteil vom 14. 7. 1994 – VfGBbg 4/93.
- 41 VerfG Potsdam, Urteil vom 20. 10. 1994 –, VfGBbg 1/93.
- 42 VerfG Potsdam, Urteil vom 15. 9. 1994 – VfGBbg 2/94 –, LKV 1995, 221. Auch unterfällt eine Volkssinitiative nicht dem Grundsatz der Diskontinuität des Parlamentsbetriebs.

Die Verfassungsbeschwerden der Kreise Guben, Eisenhüttenstadt, Kyritz und Pritzwalk wies das VerfG Potsdam als unbegründet zurück, da eine Verletzung des Selbstverwaltungsrechts aus Art. 97, 98 LV durch §§ 1 und 2 KNGBbg nicht gegeben sei. Gem. Art. 98 I LV kann das Gebiet von Gemeindeverbände nur aus Gründen des Gemeinwohls geändert werden. Bestands- und Gebietsänderungen von Landkreisen als Gemeindeverbänden betreffen – so der VerfG Potsdam – lediglich die individuelle, nicht aber die institutionelle Selbstverwaltungsgarantie der einzelnen Gemeinden⁴³. Auch seien die Beschwerdeführer im verfassungsrechtlich gebotenen Umfang angehört worden.

Das Verfassungsgericht sei nicht befugt, sich an die Stelle des Gesetzgebers zu setzen⁴⁴. Es könne den gesetzgeberischen Abwägungsvorgang nur daraufhin überprüfen, ob der Gesetzgeber den entscheidungserheblichen Sachverhalt umfassend ermittelt, seiner Regelung zugrunde gelegt und die mit ihr einhergehenden Vor- und Nachteile gewichtet und in die Abwägung eingestellt habe. Es sei aber nicht die Aufgabe des Gerichtes zu prüfen, ob der Gesetzgeber die beste und zweckmäßigste Neugliederungentscheidung getroffen habe⁴⁵. Das Verfassungsgericht sah es auch für gerechtfertigt an, daß der Gesetzgeber sich bei der Neugliederung der Kreise an die vorgegebenen Richtlinien für die Einwohnerstärke hielt und eine Bürgerbeteiligung⁴⁶ nur in einem beschränkten Maße zuließ. Übrigens stellt sich auch die in einem Braunkohlenplan vorgesehene vollständige Inanspruchnahme des Gebietes einer Gemeinde als Auflösung der Gemeinde im Sinne des Art. 98 II 2 LV dar und bedarf deshalb im Lande Brandenburg eines förmlichen Gesetzes, das die Auflösung gerade dieser Gemeinde zum Regelungsgegenstand hat⁴⁷.

- 43 VerfG Potsdam, Urteil vom 14. 7. 1994 – VfGBbg 4/93 –, für die Gemeinden Urteil vom 19. 5. 1994 – VfGBbg 9/93 –, DVBl. 1994, 857 = DÖV 1994, 955 = Gemeindehaushalt 1995, 21.
- 44 VerfG Potsdam, Urteil vom 15. 9. 1994 – VfGBbg 3/93 –, SächsVBl. 1995, 204 = NJ 1995, 54 (Guben/Eisenhüttenstadt); Urteil vom 14. 7. 1994 – VfGBbg 4/93; Urteil vom 19. 5. 1994 – VfGBbg 9/93 –, DVBl. 1994, 857 = LKV 1995, 40 = NJ 1995, 543 (Sparkasse).
- 45 BVerfG, Urteil vom 12. 5. 1992 – 2 BvR 470, 650, 707/90 –, BVerfGE 86, 90 (109) = NVwZ 1993, 262 = DVBl. 1992, 960 (Papenburg).
- 46 VerfG Potsdam, Urteil vom 15. 9. 1994 – VfGBbg 3/93 –, SächsVBl. 1995, 204 (Guben/Eisenhüttenstadt): Hier sah ein Richter aufgrund der fehlenden Priorität der Bürgerbefragung eine Nichtbeachtung des Gemeinwohls und nahm eine Verfassungswidrigkeit der §§ 1 und 2 KNGBbg an.
- 47 VerfG Potsdam, Urteil vom 1. 6. 1995 – VfGBbg 6/95 –, LKV 1995, 365 (Horno).

2. Mecklenburg-Vorpommern

Auch in Mecklenburg-Vorpommern standen Fragen der Kreisgebietsreform und die Einführung einer Ämterverfassung im Vordergrund.

a) Ergebnis der Gebietsreform

Die in Mecklenburg-Vorpommern neugebildeten 12 Landkreise umfassen im Durchschnitt 102 000 Einwohner und haben eine durchschnittliche Fläche von 1890 qkm⁴⁸. Zugleich wurde in Mecklenburg-Vorpommern die Ämterverfassung nach dem Vorbild Schleswig-Holsteins eingeführt.

b) Rechtsprechung

Das OVG Greifswald erhob in dem Dabelow-Urteil⁴⁹ keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Einführung der Ämterverfassung. Auch sei das Gemeindeebene ergänzende Modell mit dem Demokratiegebot des Art. 20 II GG und mit Art. 28 I 2 GG vereinbar. In diesem Grundsatzzurteil hatte das OVG Greifswald unter anderem zu prüfen, ob im Aufgabenbereich der Gemeinden durch die Amtsordnung ein Eingriff in das Recht der Gemeinde auf eigenverantwortliche Wahrnehmung der Aufgaben vorlag. Damit hatte das Gericht die Entscheidung des Gesetzgebers auf ihre Vertretbarkeit und nicht nur auf das Fehlen sachfremder Erwägungen zu überprüfen⁵⁰. Dies war einmal die Rechtfertigung des Eingriffs durch das öffentliche Wohl und zum anderen, ob der Gesetzgeber den erheblichen Sachverhalt zutreffend und vollständig ermittelt hat. Das Gericht stütze sich dabei auf eine Entscheidung des BVerfG⁵¹ zur Ämterverfassung in Schleswig-Holstein, die es für im wesentlichen auf Mecklenburg-Vorpommern übertragbar hielt.

Die Selbstverwaltungsgarantie sei im Kernbereich nicht verletzt. Die maßgeblichen Entscheidungsbefugnisse in allen für die Gemeinden wichtigen Aufgaben seien bei den amtsangehörigen Gemeinden verblieben. Dies gelte auch für die wesentlichen Entscheidungen über die Personalhoheit

48 Dies entspricht einer Besiedlungsdichte von 54 Einwohnern pro qkm. Damit folgte der Gesetzgeber weitgehend dem Gutachten von *Clausen*, der Kreise mit einer Größe von 100 000 Einwohnern bei einer Fläche von 2000 bis 2500 qkm und sechs kreisfreie Städte empfohlen hatte, *Clausen*, LKV 1992, 111 (113); *Meyer*, LKV 1993, 399 (402).

49 OVG Greifswald, Urteil vom 16. 3. 1993 – 4 K 1/92.

50 BVerfG, Urteil vom 23. 11. 1988 – 2 BvR 1619, 1628/83 –, BVerfGE 79, 127 (147) = NVwZ 1989, 347 (Rastede).

51 BVerfG, Urteil vom 24. 7. 1979 – 2 BvK 1/78 –, BVerfGE 52, 95 (Gemeindeverband SH).

und den Haushaltsplan sowie im Hinblick auf die Bindung des Amtes bei der Kassen- und Rechnungsführung gem. § 3 I AmtSO MV an die Beschlüsse der Gemeinde⁵². Auch die Gebote der Sach- und Systemgerechtigkeit seien beachtet worden. Besonderes Kriterium dafür waren die erarbeiteten Richtlinien für die Gebietsreform, besonders die Einwohnerzahl und Gemeindegrenze. Es komme nicht darauf an, ob diese Lösung aus Sicht der betroffenen Gemeinde die beste Lösung darstelle. Die Zuordnung zu einem Amt stelle damit das OVG der Landesregierung frei, sofern sie rechtsfehlerfrei erfolge⁵³. Erfolgreich verliefen die Beschwerden der Gemeinde Insel Hiddensee⁵⁴ und Gemeinde Boltenhagen⁵⁵. Die Gemeinden waren hinsichtlich ihrer Amtszuordnung nur unzureichend angehört worden. Zudem sei die Landesregierung – so das OVG Greifswald –, zu Unrecht davon ausgegangen, daß die Antragstellerin die vorgegebene Grenze von 2500 Einwohnern nicht erreicht habe.

Auch sei ein Amt gegen die Änderung der Landkreiszuordnung einer seiner Gemeinden klagebefugt, da die Gemeinde hierdurch aus dem Amtsverband ausscheide. Die Bestimmungen der §§ 11, 12 und 97 KomVerf. MV über die Formen der Entscheidung über Gebietsänderungen von Gemeinden und Landkreisen (Vertrag, Gesetz oder bei örtliche begrenzten Einzelregelungen Entscheidungen des Innenministers) sowie des § 125 VI KomVerf. MV über Änderung von Amtszugehörigkeiten (Verordnung der Landesregierung bzw. des Innenministers) seien mit höherrangigem Recht vereinbar, weil die unterschiedlichen Formen durch sachgerechte Gründe gerechtfertigt seien. Werde ein Neugliederungsraum innerhalb kurzer Zeit mehrfach in Neugliederungsüberlegungen einbezogen, müsse in die abwa-gung das Vertrauen in die nach den Zielvorstellungen neugeliederten Strukturen und die Beständigkeit der einmal getroffenen Organisationsmaßnahmen eingestellt werden (Rück-Neugliederung)⁵⁶.

3. Sachsen

In Sachsen standen Fragen der Kreisgebietsreform und die Gebietsreform im Stadt-Umland-Bereich im Vordergrund.

52 OVG Lüneburg, Urteil vom 14. 9. 1981 – 5 A 168/80 –, OVGE 36, 456.

53 OVG Greifswald, Urteil vom 11. 8. 1993 – 4 K 8/93 –, LKV 1994, 444; Urteil vom 12. 8. 1993 – 4 K 11/93 –, NJ 1994, 234.

54 MV GVBl. 1995, 654 = Der Überblick 1993, 1118.

55 Der Überblick 1993, 768.

56 OVG Greifswald, Urteil vom 29. 5. 1997 – 1 L 21/97 –, LKV 1998, 21; BVerfG, Beschluß vom 12. 5. 1992 – 2 BvR 470, 650 und 707/90 –, BVerfGE 86, 90 = NVwZ 1993, 262 (Rapunburg); *Stier*, DVBl. 1977, 1; *ders.*, Kommunalrecht NW, 1997, S. 170.

a) Kreisgebietsreform

Mit dem am 25. 5. 1993 vom Landtag verabschiedeten und am 1. 8. 1994 in Kraft getretenen Kreisgebietsreformgesetz wurde die Sächsische Kreisgebietsreform weitgehend abgeschlossen. Die Vergrößerung der Landkreise fand vor allem unter Berücksichtigung raumordnerischer, landesenwicklungspolitischer und Wirtschaftsstruktureller Erwägungen statt. Aufgrund des dreistufigen Verwaltungsaufbaus wurde die Konzeption relativ großer Kreise ausgeschlossen⁵⁷. Die neuen Kreise sollten mit einer betriebswirtschaftlichen Mindestgröße von 125 000 Einwohnern ihre historische Bindung entfalten, gleichzeitig aber auch ökonomische Ausgleichsfunktionen übernehmen. Die Kreisfläche war dabei von untergeordneter Bedeutung, sollte jedoch im Interesse einer ausreichenden Übersichtbarkeit 1500 qkm nicht überschreiten⁵⁸. Entscheidungskriterien für die Auswahl der Kreisstädte waren landesplanerische Zentralität, Wirtschaftskraft, gute Erreichbarkeit und historische Gesichtspunkte⁵⁹. Besondere Probleme ergaben sich im Stadt-Umland-Bereich. Durch die wirtschaftliche Entwicklung war mit einem erhöhten Flächenbedarf im Verflechtungsbereich großer Zentren zu rechnen. Dadurch ergab sich eine asymmetrische Interessenkonstellation der Kernstädte auf das Umland und des Umlandes an die Zentren⁶⁰. Auf der Grundlage der durchgeführten Kreisgebietsreform steht eine Gemeindegebietsreform an, durch die kleinere Gemeinden zusammengeschlossen und das Stadt-Umland neu geregelt werden soll.

b) Verfassungsbewertungen

Der *VerfGH Leipzig* stelle in zwei Verfahren die Nichtigkeit der §§ 1, 2, 3 Nr. 9 und 16 d sowie § 5 SächsKrGebRefG fest mit der Folge, daß die betreffenden Landkreise Dresden-Meißen⁶¹, Reichenbach⁶², Plauen⁶³ und Hoyerswerda⁶⁴ nicht rechtmäßig gebildet waren. Der Landkreis Dresden⁶⁵

57 *Schnabel/Hasentpflug*, LKV 1993, 402 (403).

58 *Eggert*, LKV 1994, 89.

59 *Eggert*, LKV 1994, 89.

60 *Hoppel/Stier*, DVBl. 1992, 641 (645).

61 *VerfGH Leipzig*, Urteil vom 23. 6. 1994 – Vf. 4-VIII-94 –, LKV 1995, 115.

62 *VerfGH Leipzig*, Urteil vom 10. 11. 1994 – Vf. 29-VIII-94 –, LKV 1995, 402 = SächsVBl. 1995, 131.

63 *VerfGH Leipzig*, Urteil vom 10. 11. 1994 – Vf. 34-VIII-94.

64 *VerfGH Leipzig*, Urteil vom 19. 5. 1994 – Vf. 22-VIII-93 –, LKV 1995, 41 = SächsVBl. 1994, 179 und 226; vgl. auch *BVerfG*, Beschluß vom 29. 4. 1994 – 2 BvR 831/94, 2 BvQ 15/94 –, LKV 1994, 403. Im Kreis Hoyerswerda zunächst als einstweilige Anordnung mit einer vorläufigen Untersagung von Kommunalwahlen.

sei zwar im Laufe des Verfahrens mehrfach angehört worden. Eine erneute Anhörung im Anschluß an die Änderungen des ursprünglichen Gesetzentwurfes der Staatsregierung⁶⁶ sei jedoch verfassungsrechtlich unzureichend gewesen. Darüber hinaus sei der Kreis Dresden-Meißen zu einer erneuten Änderung⁶⁷ nicht mehr gehört worden.

Nach Auffassung des *VerfGH Leipzig*⁶⁸ gehört das Antragsrecht zum Kern der institutionellen Garantie der Gemeinden und Kreise und ist daher von Art. 82 II 2 SächsVerf. mitgarantiert. Gebietsänderungen sind daher nur nach vorheriger Anhörung der betroffenen Gemeinden zulässig. Das Antragsrecht gehört nicht nur zum historischen Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie der kommunalen Träger, sondern ist auch Ausdruck ihrer Eigenschaft als Rechtssubjekt. Eine Entscheidung des Gesetzgebers fordert durch ihre Bindung an das Gemeinwohl der Allgemeinheit eine Abwägung der verschiedenen, häufig gegenläufigen Interessen. Diese Abwägung kann – so der *VerfGH Leipzig* – ohne eine Beteiligung der betroffenen Gebietskörperschaften nicht erfolgen⁶⁹. Auch hat die Anhörung so rechtzeitig zu erfolgen, daß die Träger der kommunalen Selbstverwaltung in der Lage sind, fundiert Stellung zu nehmen. Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine ordnungsgemäße Anhörung stellen daher nicht nur eine bloße Verfahrensformlichkeit dar. Die Anhörung ist vielmehr ein verfassungsrechtlich gebotenes Element, das den Gesetzgeber in die Lage versetzt, sich eine Meinung zu dem Vorhaben zu bilden. Wird das Vorhaben bis zu seiner endgültigen Festlegung daher in wesentlichen Punkten geändert, so muß der kommunale Träger erneut gehört werden⁷⁰.

Anträge von Städten und Gemeinden, die sich gegen die Bestimmung des Sitzes der Kreisverwaltung richteten, verwarf der *VerfGH Leipzig*⁷¹. Die

65 *VerfGH Leipzig*, Urteil vom 23. 6. 1994 – Vf. 4-VIII-94 –, LKV 1995, 115.

66 Entwurf vom 23. 6. 1992 im Innenausschuß des Landtages, Sitzung am 16. 1. 1993.

67 41. Sitzung vom 6. bis 8. 5. 1993.

68 Grundsätzlich im folgenden *VerfGH Leipzig*, Urteil vom 23. 6. 1994 – Vf. 4-VIII-94 –, LKV 1995, 115.

69 *BVerfG*, Urteil vom 17. 1. 1979 – 2 BvL 6/76 –, *BVerfGE* 50, 195 (202) = *NJW* 1979, 1347; *VerfGH Münster*, Beschluß vom 12. 5. 1992 – 2 BvR 470, 650/90 –, *BVerfGE* 86, 90 (108) = *NVwZ* 1993, 262 (*Papenburg*); *VerfGH Münster*, Urteil vom 24. 4. 1970 – *VerfGH* 13/69 –, *OVGE* 26, 271 (274); *StGH* *Bückeburg*, Urteil vom 23. 1. 1974 –, *OVGE* 29, 504 (506); *Stier*, Kommunalrecht in *NW*, 1997, S. 166.

70 *BVerfG*, Urteil vom 17. 1. 1979 – 2 BvL 6/76 –, *BVerfGE* 50, 195 (202) = *NJW* 1979, 1347; *VerfGH Münster*, Urteil vom 18. 12. 1970 – *VerfGH* 11/70 –, *OVGE* 26, 306; Urteil vom 13. 9. 1975 – *VerfGH* 43/74 –, *OVGE* 30, 306 (307); *StGH* *Stuttgart*, Urteil vom 8. 9. 1972 – Nr. 6/71 –, *ESVGH* 23, 1 (20).

71 *VerfGH Leipzig*, Urteil vom 23. 6. 1994 – Vf. 8-VIII-93 –, LKV 1995, 403 = SächsVBl. 1994, 232; Urteil vom 23. 6. 1994 – Vf. 14-VIII-94; Vf. 23-VIII-93.

Bestimmung des Kreissitzes unterliege zwar den gleichen Bestimmungen wie die Gebietsneugliederung insgesamt. Eine Antragsbetugnis gem. Art. 90 SachsVerf. sei allerdings nicht gegeben, wenn sich die Beschwerde des betroffenen Landkreises ausdrücklich nur gegen die Bestimmung des Kreissitzes richtet. Bei Gebietsänderungen von Landkreisen aufgrund einer zwi- schen Gemeinden geschlossenen Vereinbarung über die Änderung von Gemeindegebietsgrenzen im Sinne der § 8 II SachsGO, § 7 II 2 SachsLKO sind an die Anhörung der Landkreise nach § 7 III SachsLKO die gleichen Anforderungen zu stellen wie bei einer Gebietsänderung von Landkreisen durch Gesetz. Auch derartige Grenzänderungen sind an die Gründe des öffentlichen Wohls gebunden.⁷² Der Neugliederung der Kreise soll eine zweite Reformwelle folgen. Dabei stehen Fragen des Stadt-Umlandes und der Gemeinde-neugliederung im Vordergrund.

4. Sachsen-Anhalt

Auch in Sachsen-Anhalt standen zunächst die Kreisgebietsreform sowie die Bildung von Verwaltungsgemeinschaften im Blickfeld.

a) Struktur

Sachsen-Anhalt entstand im wesentlichen aus dem Zusammenschluß der DDR-Bezirke Halle und Magdeburg. Es hat eine Fläche von 20 000 qkm und ca. 3 Mio. Einwohner. Der flächengrößte Landkreis mit 2423 qkm ist die östliche Altmark, der flächengrößte Landkreis mit 370 qkm ist Wei- renfels.⁷³ Ungleichgewichtigkeiten entstanden aufgrund besonderer geo- graphischer, raumordnerischer, geschichtlicher und auch wirtschaftlicher Gegebenheiten. Sie sind als ein Spiegelbild der Landesvielfalt mit den ent- sprechenden Auswirkungen zu sehen und sollten nicht auf eine Abwei- chung von den Kriterien der Kreisgebietsreform schließen lassen. In einigen Landkreisen sind die Einwohnerzahlen nur wenig größer als das Doppelte der Kreisstadt oder der größeren kreisangehörigen Städte. Dies erforderte eine besondere Berücksichtigung bei der Regelung⁷⁴ über die Aufgaben ei- ner großen kreisangehörigen Stadt. Problematisch erwies sich die Lage der Stadt Halle im Großraum Halle-Leipzig. Eine Auflösung des Saalkreises oder gegebenenfalls teilweise Angliederung an die Stadt Halle erwies sich

als nicht geeignet, diese Stadt-Umland-Problematik zu lösen, und bedurfte der gesetzlichen Regelung⁷⁵ zwischen der Stadt Halle und der Kommunen im Umland⁷⁶.

b) Verfassungsbeschwerden

Auch in Sachsen-Anhalt klagten verschiedene Gemeinden⁷⁷ gegen ihre Zu- ordnung zu den verschiedenen Kreisen und Verwaltungsgemeinschaften. Der *VerfGH Dessau* stellte die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerden fest, schränkte diese allerdings hinsichtlich der Gemeinden z. T. auf die Anhörungsrechte ein, da Gemeinden nicht schon deshalb eine eigene und unmittelbare Betroffenheit durch die Kreiszuordnung geltend machen kön- nen, weil sie Zuordnungsobjekte einer den Landkreis betreffenden Gebiets- änderung sind. Denn ihre in Art. 90 I Verf-LSA geschützte Gebietshoheit bleibt erhalten, auch wenn sie künftig einem anderen Landkreis als bisher angehören. Auch die Aufgabenerfüllung der beschwerdeführenden Ge- meinden wird – so der *VerfGH Dessau* – durch die Kreiszuordnung nicht berührt. Eine nur mittelbare Betroffenheit durch eine Gebietsänderung be- trifft nach Auffassung des *VerfGH Dessau* nicht den Schutzbereich des Art. 2 III I Verf-LSA. Auch stellt Art. 90 Satz 2 I Verf-LSA keine Erweiterung der Positionen des Art. 2 III I Verf-LSA dar, sondern übernimmt zur Selbstverwaltungsgarantie nur den Standard, welcher bundesrechtlich zu Art. 28 II GG entwickelt wurde.

Ein Anhörungsrecht sah der *Dessauer VerfGH* nicht als verletzt an. Zwar ist eine Anhörung vor einer Gebietsänderung nicht nur durch die Selbstverwaltungsgarantie, sondern auch durch das Rechtsstaatsprinzip des Art. 2 I I Verf-LSA geboten⁷⁸. Sichergestellt werden muß nach Auffassung des Gerichts allerdings nur, daß der Gesetzgeber dem Zweck der Anhörung

⁷² Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt, § 31.

⁷³ Die entsprechenden Ergebnisse einer eigens dafür eingerichteten Kommission »Aufgabenverlagerung«, waren deshalb für die Kreisgebietsreform nicht relevant.

⁷⁴ *VerfGH Dessau*, Urteil vom 31. 5. 1994 – LVG 2/93; Urteil vom 31. 5. 1994 – LVG 1/94; auch OVG Magdeburg, Urteil vom 28. 4. 1994 – 2 K 1/ 94 –, LVK 1995, 195.

⁷⁵ BVerfG, Beschluß vom 27. 11. 1978 – 2 BvR 165/75 –, BVerfGE 50, 50 (51) = NJW 1979, 413; Beschluß vom 17. 1. 1979 – 2 BvR 6/76 –, BVerfGE 50, 195 (202); StGH Mannheim, Urteil vom 8. 9. 1972 – GeschRegN. 6/71 –, ESVGfH 23, 1 (18); StGH Bückeburg, Urteil vom 28. 7. 1977 – StGH 2/77 –, NdsStGH 2, 1 (146) = OVG 33, 489 (497); *VerfGH Münster*, Urteil vom 8. 9. 1970 – VfGH 13/69 –, OVG 26, 270 (272); *VerfGH München*, Entsch. vom 20. 4. 1978 – Vf. 6-VII-78 –, BayVerfGHE 31, 99; *VerfGH Saarbrücken*, Urteil vom 17. 11. 1975 – L v 8/74 –, DVBl. 1975, 35; *Stürer*, Kommunalrecht in NW, 1997, S. 36.

genügen kann, die Interessenlage bei der Kommune zu ermitteln⁷⁹ und die Kommunen eine angemessene Frist zur Stellungnahme erhalten⁸⁰. Die beschwerdeführenden Gemeinden⁸¹ hatten sich darauf berufen, daß die in der Verfassung geforderte Anhörung wegen fehlender Kenntnis von den beachtlichen Gesetzgebungsmaßnahmen nicht habe geleistet werden können. Auch habe wichtiges Daten- und Argumentationsmaterial gefehlt. Der *VerfGH* hielt hier eine Frist von drei Monaten für ausreichend. Dabei habe der Gesetzgeber ins einzelne gehende Wirtschaftsdaten oder Pendlerbewegungen nicht ermitteln müssen, so daß derartige Informationen nicht als Grundlage der Anhörung hätten mitgeteilt werden müssen. Auch seien verlässliche Prognosen deshalb schwer möglich, weil die umfangreichen Veränderungen in der Wirtschaftsstruktur eine gesicherte Datenerhebung kaum zugelassen hätten. Die beklagte fehlende Bürgerbeteiligung wies der *VerfGH Dessau* ebenfalls zurück, da Art. 90 Satz 2 LVerf-LSA den Gesetzgeber nicht verpflichte, bei Änderungen von Kreisgebieten zusätzlich zu der Anhörung der betroffenen Gemeinden auch die Meinung der Bürger zu erforschen.

Hinsichtlich der inhaltlichen Gestaltung ließ der *VerfGH Dessau* dem Gesetzgeber einen erheblichen Gestaltungsspielraum. Die aus der Verfassung selbst hervorgehenden Gemeinwohlgesichtspunkte konkretisieren die Ermächtigung und die Schranke des Art. 90 Satz 1 LVerf-LSA, legen aber den Gesetzgeber nicht auf bestimmte Strukturen oder Größen fest. Deshalb habe der Gesetzgeber bei der durch das Gemeinwohl zugelassenen Neugliederung politischen Gestaltungsspielraum, innerhalb der Verfassungsordnung Gemeinwohlziele zu umschreiben und einen Interessenausgleich vorzunehmen⁸². Bei einer generellen Neuordnung könne der Gesetzgeber

79 *VerfGH Münster*, Urteil vom 24. 2. 1970 – *VerfGH 13/69* –, *OVGE 26*, 270 (275); *VerfGH Mannheim*, Urteil vom 17. 4. 1969 – *VGH 2/69* –, *DVBbl. 1969*, 799 (808).

80 *BVerfG*, Beschluß vom 12. 5. 1992 – 2 *BvR 470/90* –, *BVerfGE 86*, 90 (108) = *NWwZ 1993*, 262 (*Papenburg*); *StGH Stuttgart*, Urteil vom 14. 2. 1975 – *GR 11/74* –, *ESVGH 25*, 1 (26); *StGH Büchelburg* – 3 A 111/75 – *NdsStGH 2*, 1 (149) = *OVGE 33*, 479 (500); *VerfGH Münster*, Urteil vom 24. 4. 1970 – *VerfGH 13/69* –, *OVGE 26*, 270 (277); *VerfGH Koblenz*, Urteil vom 17. 4. 1969 – *VGH 2/69* –, *DVBbl. 1969*, 799 (807); *Ull/Laubinger*, *DVBbl. 1970*, 760 (761).

81 *VerfGH Dessau*, Urteil vom 31. 5. 1994 – *LVG 2/93*; Urteil vom 31. 5. 1994 – *LVG 1/94*.

82 *BVerfG*, Urteil vom 12. 5. 1992 – 2 *BvR 470/90* –, *BVerfGE 86*, 90 (108) = *NWwZ 1993*, 262 = *DVBbl. 1992*, 960 (*Papenburg*); *StGH Stuttgart*, Urteil vom 8. 9. 1971 – *GR 6/71* –, *ESVGH 23*, 1 (4); *StGH Büchelburg*, Urteil vom 4. 5. 1974 – *StGH 1/73* –, *DVBbl. 1974*, 520 (*Soltan-Fallinghobel*); Urteil vom 14. 2. 1979 – *StGH 2/77* –, *DVBbl. 1979*, 507 = *OVGE 33*, 497 (*Kreisreform*); *VerfGH Koblenz*, Urteil vom 17. 4. 1969 –, *VGH 2/69* –, *DVBbl. 1969*, 799 (802).

eigenverantwortlich ein Leitbild definieren oder einzelne System-»Kritiken« entwickeln.

Im Anschluß an die Rechtsprechung des *BVerfG* verlangt auch der *VerfGH Dessau* die Einhaltung des Grundsatzes der Systemgerechtigkeit. Dieser Grundsatz beinhaltet allerdings keineswegs eine schematische Gleichheit, sondern verbietet lediglich, ein selbst gewähltes System willkürlich zu verlassen. Dabei sind das aus dem Rechtsstaatsprinzip⁸³ entwickelte Willkürverbot und der Verfassungsgrundsatz der Verhältnismäßigkeit⁸⁴ zu beachten.

Die für die Neugliederung entwickelten Grundsätze wurden vom *VerfGH Dessau* als verfassungsmäßig angesehen. Es sei das Ziel der Reform gewesen, die nach den Bedürfnissen des »Demokratischen Zentralismus« 1952 organisierten Krise für die Zwecke der Selbstverwaltung zu vergrößern und dabei deren Zahl zu verringern⁸⁵. Die Kreisreform habe zudem die Reformansätze des Jahres 1990 vollendet. Ein wesentlicher Gesichtspunkt der Neugliederung sei danach gewesen, die Kreisgebiete den gegenwärtigen Bedürfnissen anzupassen und dabei vor allem darauf hinzuwirken, daß die kommunale Selbstverwaltung auf dieser Ebene gestärkt und jeweils eine Körperschaft geschaffen werde, die leistungsfähige überörtliche Einrichtungen der Daseinsvorsorge tragen und unterhalten kann. Die einzelnen Maßnahmen seien nach Auffassung des *VerfGH Dessau* aus einem in sich geschlossenen, auf nachvollziehbaren Kriterien⁸⁶ und Leitbildern⁸⁷ beruhenden System entwickelt. Der Gesetzgeber habe dabei die Erfahrungen bisheriger Kreisreformen berücksichtigt und bestimmte Einwohnerzahlen zum Maßstab genommen. An das Prinzip der Freiwilligkeit sei der Gesetzgeber nicht gebunden.

Der Gesetzgeber habe sich bei der Kreisgebietsreform in einem Zielkonflikt befunden. Bei der damals aktuellen sozio-ökonomischen Struktur, die sich noch im ständigen Wandel eines Anpassungsprozesses befand, konnten keine zuverlässigen Daten erhoben werden, die sichere Prognosen zuließen. Andererseits habe sich der Gesetzgeber verpflichtet gesehen, die Kreisgebietsreform alsbald durchzuführen, um die Kommunen in den Stand zu setzen, ihre Aufgaben nach Art. 87 LVerf-LSA zu erfüllen und dabei den Staatsziel- und Einrichtungsgarantiebestimmungen der Verfassung gerecht zu werden. Dies hätte nicht umgesetzt werden können, wenn zu verlangen

83 *BVerfG*, Urteil vom 23. 6. 1987 – 2 *BvR 826/83* –, *BVerfGE 76*, 107 (122) = *NWwZ 1988*, 47 = *DVBbl. 1988*, 122 (*Raumordnungsprogramm*).

84 *StGH Stuttgart*, Urteil vom 14. 2. 1975 – *GR 11/74* –, *ESVGH 25*, 1 (26); *VerfGH Münster*, Urteil vom 4. 8. 1972 – *VerfGH 9/71* –, *OVGE 28*, 291 (293).

85 *RegVorl.-LT-Drucks. 1/2285* vom 4. 2. 1993, S. 64.

86 *RegVorl.*, S. 75.

87 *RegVorl.*, S. 73.

gewesen wäre, daß vor Beginn der Reform vollständige Daten hätten vorliegen müssen. Das Landesverfassungsgericht hielt den Gesetzgeber in einer solchen Lage für befugt, den Zielkonflikt eigenverantwortlich zu entscheiden. Denn die Reformnotwendigkeit habe auch ohne die in erster Linie konkretere Zuordnungen stützenden Daten festgestanden.

Verfassungsbeschwerden gegen die Zuordnung einer Gemeinde zu einer Verwaltungsgemeinschaft blieben erfolglos, weil der *VerfGH Dessau* der »Landesrecht« in Art. 75 Nr. 7 LVerf. sei in einem engen Sinne auszulegen und beziehe sich nicht auf Rechtsverordnungen. Die weite Auslegung des Gesetzesbegriffes in Art. 93 Nr. 4b GG durch das *BVerfG* dahin gehend, daß hierunter auch Rechtsverordnungen zu verstehen seien,⁸⁸ sei für das Landesrecht nicht bindend⁸⁹ und von der Sache her auch nicht geboten. Gegen Rechtsverordnungen sei durch die Normenkontrolle nach § 47 VWGO i. V. mit § 10 AG-VWGO ein ausreichender Rechtsschutz möglich. Auch das Rechtsstaatsgebot fordere nicht, einen darüber hinausgehenden verfassungsgerichtlichen Rechtsschutz zu gewähren.⁹⁰ Normenkontrollanträge von Gemeinden gegen ihre Zuordnung zu Verwaltungsgemeinschaften blieben zumeist erfolglos, weil das *OVG Magdeburg* dem Verordnungsgeber einen gerichtlich nur eingeschränkt kontrollierbaren Spielraum zugebilligt hat. Allerdings bedürfe die Zuordnung zu einer Verwaltungsgemeinschaft einer entsprechenden Begründung vor allem dann, wenn mehrere Lösungen in Betracht kommen⁹¹. Auch sind die Gemeinden zu den verschiedenen Alternativlösungen ausreichend anzuhören⁹².

Das *OVG Magdeburg* hat sich auch mit einem Normenkontrollantrag einer Industrie- und Handelskammer gegen die Neuordnung der Kammerbezirke als Folge der kommunalen Gebietsreform befaßt. Die Kammer seien zwar berechtigt, eine Verordnung über die Neugliederung der Industrie- und Handelskammern mit der Normenkontrolle nach § 47 VWGO anzugreifen. In der Sache komme dem Verordnungsgeber aber ein weites Ermessensspielraum zu, der nur eingeschränkt gerichtlich kontrolliert werden könne. Im Gegensatz zur kommunalen Gebietsreform bedürfe es dabei auch nicht einer vorherigen Anhörung der Kammern. Das Prinzip der Einräumigkeit der Verwaltung sei ein anerkanntes Strukturprinzip, so daß die Herstellung einer Deckungsgleichheit von Kammerbezirken mit den neu-

gebildeten kommunalen Strukturen in aller Regel eine ausreichende Rechtfertigung für die Neubegrenzung der Kammerbezirke beinhalte⁹³.

5. Thüringen

In Thüringen wurde eine Kreisreform in Verbindung mit einer Neuordnung des Stadt-Umlandes einiger Kernstädte vorgenommen.

a) Einwohnerichtwerte – Stadt-Umland-Beziehungen

Im Hinblick auf die relativ geringe Einwohnerzahl ging der Gesetzgeber in Thüringen bei der Bildung der neuen Kreise von einer Mindestgrößeordnung von 80 000 Einwohnern aus, die nur aus besonderen Gründen unterschritten werden sollte. Damit orientierte er sich an der untersten Grenzeden, was in den alten Bundesländern verwirklicht wurde. Bei diesen Ausgangssannahmen entstanden so 17 neue Thüringische Landkreise⁹⁴. Problematisch waren auch hier die Stadt-Umland-Beziehungen. Die Zusammenarbeit sollte stufenweise von lockerer gegenseitiger Information und fallweisen Absprachen über institutionelle Regelungen der verbindlichen Zusammenarbeit, etwa in Zweckerbänden oder Verwaltungsverbänden, bis zur Eingemeindung von Orten in die betreffende Stadt reichen⁹⁵. So ist neben die Kreisneugliederung eine Eingemeindung von Umlandgemeinden um die größeren Städte Thüringens getreten.

b) Verfassungsbeschwerden

Richter, die an dem Gesetzgebungsverfahren als Abgeordnete oder Minister mitgewirkt haben, sind an der Ausübung eines Richteramtes in dieser Angelegenheit gehindert (§ 13 I Nr. 2 Thür-VerfGHG), urteilte der *VerfGH Weimar*⁹⁶. Bereits vor Bildung des *VerfGH Weimar* waren verschiedene Verfassungsbeschwerden zunächst beim *BVerfG* anhängig gemacht worden⁹⁷. Teilweise erließ das *BVerfG* dazu einstweilige Anordnungen, mit

88 BVerfG, Beschluß vom 24. 6. 1969 – 2 BvR 446/64 –, BVerfGE 26, 228.

89 So auch StGH Stuttgart, Urteil vom 9. 8. 1977 – GeschReg. 1/77 –, ESVG 27, 185.

90 VerfGH Dessau, Urteil vom 22. 2. 1996 – 2/96 –, NVwZ 1997, 55 = LKV 1996, 413.

91 OVG Magdeburg, Urteil vom 28. 4. 1994 – 2 K 1/94 –, LKV 1995, 195.

92 OVG Magdeburg, Urteil vom 18. 8. 1995 – 2 K 2/94 – Spergau.

93 OVG Magdeburg, Urteil vom 12. 12. 1995 – 3 M 24/95 –, GewArch. 1996, 70.

94 Meyn, LKV 1993, 408 (411).

95 Meyn, LKV 1993, 408 (413).

96 VerfGH Weimar, Beschluß vom 12. 1. 1996 – VerfGH 2/95, 4-9/95, 12/95, 10/95, 11/95 –, ThürVBl. 1996, 131.

97 Eine vergleichbare Entwicklung haben die Verfassungsbeschwerdverfahren auch in Brandenburg genommen. Eine Verweisung der Verfassungsbeschwerdverfahren vom BVerfG zum Landesverfassungsgericht ist allerdings nicht möglich, da die Verfassungsgerichtsbarkeit jeweils eigenständig eingerichtet ist.

Gerade in kritischen Fällen, in denen der Bürgerwille sich in der Neugliederungsentscheidung nicht wiederfindet, müssen die lediglich an Effektivitätsgesichtspunkten ausgerichteten Maßstäbe um weitere am Bürgerwillen ausgerichtete Maßstäbe ergänzt werden. Die den Gebietsreformmaßnahmen zugrunde gelegten Maßstäbe scheinen vorwiegend an Effektivitätsgesichtspunkten orientiert zu sein. Darin darf sich die kommunale Gebietsreform jedoch nicht erschöpfen. Die Grundsätze und Leitsätze, nach denen sich die Gebietsreform vollzieht, sind vielmehr neben Effektivitätsgesichtspunkten um Integrationswerte zu ergänzen, oder es ist auf der Ebene der Anwendung der Leitsätze dafür Sorge zu tragen, daß neben den Effektivitätsgesichtspunkten auch Integrationsmaßstäbe etwa der örtlichen Verbundenheit oder der Akzeptanz der Neugliederungsentscheidung treten. Werden derartige Maßstäbe ausgeblendet und die Neugliederung lediglich an Effektivitätsgesichtspunkten orientiert, wird die Gebietsreform in kritischen Fällen scheitern, wofür zahlreiche Eingemündungen oder Neugliederungszusammenschlüsse in den alten Ländern Beispiel geben.

Die vorgenannten Ergänzungsnotwendigkeiten um Integrationsmaßstäbe sind nicht nur verfassungspolitisch sinnvoll, sondern auch verfassungsrechtlich geboten. Denn eine Neugliederungsentscheidung, die sich ausschließlich an Effektivitätsgesichtspunkten orientiert, wird einer auch die Wünsche der Bürger mit einbeziehenden kommunalen Gebietsreform nicht gerecht. Der Gesetzgeber steht dabei vor der Wahl, ob er die allgemeinen Neugliederungsleitsätze um entsprechende Integrationswerte ergänzt oder zumindest bei der jeweiligen Einzelprüfung Maßstäbe der örtlichen Verbundenheit und des Willens der Bevölkerung mit einbezieht. Ohne eine Ergänzung der Leitsätze um Integrationsmaßstäbe oder zumindest eine Berücksichtigung derartiger Werte bei der konkreten Einzelfallprüfung wird eine kommunale Neugliederung in kritischen Fällen nicht gelingen.

Im Gegensatz zu den Effektivitätsmaßstäben sind Integrationsmaßstäbe zumeist nicht mit Zahlen zu quantifizieren. Die Bereitschaft der Bevölkerung zur Mitwirkung, der Grad, in dem sich die Bürger in ihrer Vertretung widerfinden oder die Verluste, die durch eine Verringerung der Mandatsträger eintreten, sind nicht mit Zahlenwerten zu messen. Das sieht aber einer Berücksichtigung derartiger Werte bei der Gebietsreformentscheidung nicht entgegen. Auch nicht meßbare Integrationsmaßstäbe müssen daher prinzipiell gegenüber Effektivitätsmaßstäben gleichwertig sein.

Vor diesem Hintergrund hat das Prinzip der Freiwilligkeit einen wichtigen Stellenwert. Treffen die aus dem Leitbild ableitbaren Neugliederungsmaßnahmen auf die Zustimmung der Beteiligten, so ergeben sich keine Probleme. Werden die aus dem Leitbild abgeleiteten Lösungen vor Ort nicht akzeptiert, ergibt sich ein erhöhter Klärungs- und Rechtfertigungsbedarf. Sind etwa verschiedene Lösungen aus dem Leitbild ableitbar, so sollte der Gesetzgeber diejenige Lösung verwirklichen, die vor Ort akzeptiert

wird. Ist die vor Ort akzeptierte Lösung nicht leitbildkonform, so wird bei geringer Abweichung vom Leitbild die Berücksichtigung der örtlichen Vorstellungen nahelegen, bei starker Abweichung vom Leitbild die Abweichung schwieriger. Der Gesetzgeber ist daher bei seinen Neugliederungsentscheidungen nicht an die Zustimmung der Beteiligten gebunden. Die Akzeptanz vor Ort gewinnt aber Bedeutung, wenn vor dem Hintergrund des Leitbildes mehrere Lösungen in Betracht kommen oder die Abweichung der vor Ort gewünschten Lösung nur mit einer vergleichsweise geringen Abweichung vom Leitbild verbunden ist. Der Grad der Abweichung vom Leitbild schränkt daher die Möglichkeit des Gesetzgebers, örtlichen Vorstellungen zu entsprechen, ein.

VI. Ausblick

Mit der Kreisgebietsreform und mit freiwilligen Zusammenschlüssen ist die Grundlage für die zukünftige Reformpolitik gelegt. Probleme zeigen sich noch in allen Verdichtungsregionen, wobei vor allem im Stadt-Umland-Bereich Eingemeindungswünsche der Kernstädte nicht verstummen, die auf ein Abwandern von Einwohnern und Finanzkraft in die angrenzenden Gemeinden verweisen. Die Gebietsreform ist zwar vom Ansatz her zumeist unumstritten und stößt, wenn sie behutsam erfolgt, weitgehend auf die Akzeptanz der Beteiligten. Zugleich zeigen aber die Erfahrungen in den alten Ländern, daß die Gebietsreform in problematischen Fällen auch nach Jahren nicht in der Bevölkerung akzeptiert wird und daher in diesen kritischen Fällen wegen der mit ihr bewirkten Integrationsverluste endgültig zum Scheitern verurteilt ist.

»Prüfer alles und behaltet das Beste«. Dieser Wahlspruch in der Eingangshalle des Rathauses einer großen Ruhrgebietsstadt möge durch den Wunsch ergänzt werden, daß dabei die Interessen der Bürger vor allem auch in den Umlandgemeinden nicht zu kurz kommen. Denn eine Neugliederung an den Interessen der Bürger vorbei wird auch in den neuen Ländern nicht gelingen.

Diskussion

Diskussionsleitung: Professor Dr. Jörn Ipsen, Osnabrück

Ipsen: Vielen Dank, Herr Stüer, für Ihr praxisgerichtetes Referat, das gleichwohl interessante Thesen zum Verhältnis von Juristen und Regierenden, von Recht und Macht enthielt. Meine Damen und Herren, die Diskussion ist eröffnet, und ich darf Sie um Wortmeldungen bitten. Zunächst Herr Huber, danach Herr Ronllefritsch und dann Herr Dr. Cromme.

Huber: Herr Stüer, Ihr schönes *scenario* möchte ich nur mit zwei Arabesken ergänzen, aus Thüringen kommend, über das Sie uns ja auch einen Überblick gegeben haben. Die eine betrifft diese Drei-Stufen-Theorie, die unser Verfassungsgerichtshof Ende 1996 entwickelt hat. Es ging um die Stadt-Unland-Problematik in Jena, und pikanterweise wurde eine Gemeinde dort ausgenommen. Die Gemeinde – Krippendorf – war gar nicht glücklich damit, daß sie obsiegt hat. Es wurde vier Monate später eine Volksversammlung anberaumt, in der sich dann 97 % der dort ansässigen Bevölkerung für die Eingemeindung entschieden haben, und inzwischen hat der Landtag diesen »Putzer« – will man fast sagen – des Verfassungsgerichtshofs wieder beseitigt und die ursprüngliche Regelung durch ein neues, nur auf die Gemeinde Krippendorf zielendes Gesetz wiederhergestellt.

Die zweite Bemerkung, die ich machen wollte, ist eher rechtsdogmatischer Natur und betrifft auch nur den Thüringer Fall: Das Neugliederungsgesetz auf Kreisebene stammte aus dem Sommer 1993, vier Monate vor Inkrafttreten unserer Landesverfassung, was zu dem pikanten Problem führte, daß der Verfassungsgerichtshof eigentlich gar nicht so recht wußte, an welchem Maßstab er judizieren sollte. Nahelegen hätte eigentlich, die Sache dem Bundesverfassungsgericht vorzulegen, um es am Maßstab von Art. 28 GG zu messen. Da kam es aber gerade her aufgrund der Subsidiaritätsklausel, die dort für kommunale Verfassungsbeschwerden gilt, und da meinten die neu eingesetzten Richter, sie würden sich etwas blättern, wenn sie es dorthin wieder zurückgäben. Und so hat man das Thüringer Kreisneugliederungsgesetz an den Grundsätzen des Freiherrn vom Stein das Thüringer Kreisneugliederungsgesetz beurteilt, also an den seit 200 Jahren geltenden allgemeinen Grundsätzen der kommunalen Selbstverwaltung.

Stüer: Da die Verfassungsgerichtsbarkeit in den neuen Ländern nicht bereits mit deren Gründung eingerichtet wurde, haben wir vor allem in Brandenburg und Thüringen in den Gebietsreformverfahren zunächst kommunale Verfassungsbeschwerden zum Bundesverfassungsgericht ausgebracht.

Das Bundesverfassungsgericht hat dann auch in Thüringen punktuelle Eilanordnungen getroffen. Später sind die Verfahren erneut bei den neu eingerichteten Landesverfassungsgerichten eröffnet worden. Denn nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus den Anfangsjahren des Gerichts ist eine Verweisung vom Bundesverfassungsgericht zu einem Landesverfassungsgericht nicht statthaft. Die Gerichte stehen nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts nicht in einem die Verweisung ermöglichenden Organisationsverhältnis. Es wurde daher nach Einrichtung der Verfassungsgerichtsbarkeit in den neuen Ländern vom Bundesverfassungsgericht angeregt, die dort anhängigen Verfahren zurückzunehmen und innerhalb der Jahresfrist bei den Landesverfassungsgerichten neu einzureichen. Zur Sicherheit haben wir die Verfassungsbeschwerden beim Bundesverfassungsgericht allerdings erst zu einem Zeitpunkt zurückgenommen, als die Verfahren bei den Landesverfassungsgerichten sachlich entschieden waren. Denn immerhin hatte einer der Richter am Landesverfassungsgericht Weimar die Auffassung vertreten, daß sich das Gericht wegen fehlender Maßstäbe nicht mit gesetzgeberischen Eingriffen befassen könne, die vor Erlaß der Verfassungen stattgefunden hatten.

Ipsen: Schönen Dank für diese Ergänzung, Herr Ronellenfisch.

Ronellenfisch: Die Funktion dieser Diskussionsbeiträge ist ja die Verbindung zu Herrn Rengeling herzustellen. Das fällt auch hier gar nicht schwer, aber der Einstieg ist zu hoch. Herr Stüter, Sie haben zynisch begonnen und pathetisch geschlossen. Das Zynische liegt mir mehr. (Heiterkeit)

Herr Rengeling liegt im Naturrell genau in der Mitte, nüchtern und abgewogen, aber die sachliche Querverbindung besteht darin, daß die zentrale Frage der kommunalen Neugliederung ein Trick ist, den Herr Rengeling zusammen mit Herrn Hoppe erfunden hat. Es ist ihnen nämlich gelungen, den Plural vom Gemeinwohl zu bilden. An sich ist ja die Frage, ob es ein Gemeinwohl gibt oder eine *Summe* des Gemeinwohls aller Gemeinden. Herr Hoppe, Herr Rengeling und dann natürlich die ganzen Staffeltäger von Herrn Rengeling (Heiterkeit) haben bei der Kommunalreform nach dem Effektivitätsprinzip alle diese Multiplizierungen des Gemeinwohls nachvollzogen. Wenn ich prozessual vertrete, ist es interessanter, die Gemeinden zu vertreten, denn dann kann ich mit einem grundsätzlichen Gutachten eine Vielzahl von Mandanten erwerben. Für die ist das alles jeweils neu, und ich kann immer wieder neu liquidieren. Wenn ich den Staat vertrete, ist das langweilig. Aber das Zentrale ist: Es ist Ihnen gelungen darzutun, daß jede Gemeinde ein eigenes Gemeinwohl verfolgt. Auf Art. 28 GG projiziert heißt das, das Gemeinwohl ist differenziert von Gemeinde zu Gemeinde. Die Argumentation verliert natürlich an Stoßkraft bei einer einheitlichen Gebietsreform, denn dann gibt es nur *ein* Gemeinwohl auf

Landesebene. Da haben wir uns gestritten, Herr Rengeling und Herr Hoppe, aber ich bin natürlich der Meinung, daß es nur *ein* Gemeinwohl gibt, wenn ich ein Gesetz auf Landesebene mache, und das muß natürlich bestimmten Kriterien entsprechen. Und das Kriterium – das haben Sie ja herausgearbeitet – war dann die Zauberformel der Systemgerechtigkeit. Die Systemgerechtigkeit bringt natürlich noch gar nichts, wenn Sie nicht materielle Kriterien ins System einbringen. Und das ist Ihnen, Herr Hoppe, Herr Rengeling, Herr Stüter und Ihnen allen im Lauf der Entwicklung gelungen: in Prozessen eine Vielzahl materieller, substantieller Kriterien zu entwickeln, die bei der kommunalen Selbstverwaltung und der Gebietsreform eine Rolle spielen. Ein Kriterium möchte ich noch anbringen aus dem Ambiente in Baden-Württemberg – das ist in anderen Ländern natürlich auch so: Es geht nicht nur um die Größe und den Haß der benachbarten Fußballmannschaften, sondern auch – ich verweise da auch auf die Geschichte Osnaabrücks – um die Gemeinden aus religiösen Gründen. Es gab eine starke Konzentration der einen Religion hier und der anderen Religion in unmittelbarer Nachbarschaft. Wenn Sie solche Gemeinden jetzt zusammenfassen, auch in den neuen Bundesländern, provozieren Sie Mord und Totschlag. Das gibt es Traditionen von Feindschaften in unmittelbarer Nachbarschaft. Es besteht nicht grundlos das Gebot, den Nächsten zu lieben – nicht die Feinde, den Nächsten, das hat Carl Schmitt entwickelt. Die Nachbarn sind die, die man haßt! Deswegen muß man darauf Rücksicht nehmen. Im Laufe der kommunalen Gebietsreform hat sich das herausgestellt, und das sind denn auch die materiellen Kriterien, die man entwickeln muß, nicht die Größe und sonstiges. Auf solche substantiellen Kriterien, Zusammengehörigkeiten und historische Entwicklungen kommt es an. Und da muß man natürlich in Prozessen argumentieren. Das haben Sie geleistet, insofern war ihr pathetischer Schluß doch berechtigt. Danke sehr.

Ipsen: Schönen Dank Herr Ronellenfisch. Ich habe Ihre Wortmeldung eher als Ergänzung denn als Frage an Herrn Stüter verstanden und darf damit Herrn Dr. Cromme das Wort geben.

Cromme: Ich vertrete in Brandenburg das Teilgemeinwohl einer Gemeinde. Und diese Gemeinde stellt wohl den ersten Fall dar, in dem eine Gemeinde – auch mit Zustimmung des aufnehmenden Amtes – beschossen hat, ein Amt zu verlassen und ins andere Amt hineinzugehen. Es geht um Groß-Küritz im Schenklenländchen. Da war immer schon ein großer Streitpunkt – (Zwischenruf) – ja, die Feuerwehr spielt auch eine Rolle. Und da zeigt sich natürlich, daß das »dicke« Thema erst noch kommt. Es geht nicht um die Kreisgebietsreform, sondern um die Gemeindegebietsreform. Und man muß wissen, daß zumindest in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern die Bestiedlung so dünn ist, daß dort andere Modelle als Ein-

heitsgemeinden mit erwogen werden. Es gibt verschiedene Fälle im Stadtlumland, wo nur Einheitsgemeinden im Frage kommen, aber in der Fläche muß man irgendwelche Verbandslösungen finden. Und deshalb gibt es in allen Parteien durchaus die Überlegung, daß man das »volle Programm« haben wird: Einheitsgemeinde, Verbandsgemeinde nach rheinland-pfälzischem Vorbild und in ganz dünn besiedelten Gebieten sogar die Ämter. Und damit komme ich zu meinem Fall zurück, zum Problem der Ämter brandenburgischen Zuschnitts. Das sind nämlich nicht viel mehr als Verwaltungsgemeinschaften. Wir haben in den Gesprächen mit dem Innenministerium die Meinung vertreten – und bisher keinen Widerspruch bekommen –, daß so, wie es dort läuft, jede Gemeinde verlangen kann, aus einem Amt auszuscheiden, wenn die Verwaltungsorganisation des verbleibenden Amtes in Ordnung ist und die Verwaltungsorganisation des neuen Amtes ausreichend ist. Das heißt, gestalterische Kriterien, wie man sie früher bei Gemeindeformen zugrunde gelegt hat – z. B. der Zuschnitt der Gemeinde Sie sind zwar im Gesetz erwähnt, treten aber in die zweite Reihe. Denn es handelt sich hier um die Kooperationshoheit der Gemeinden – ich glaube, so kommen wir schon zum Thema des nächsten Vortrags –, die es seit etwa zehn Jahren gibt und die zum Kernbestand der kommunalen Selbstverwaltung gehört. Das heißt, eine Gemeinde kann, weil das Amt nicht viel mehr als eine Verwaltungsregelung ist, verlangen, das Amt verlassen zu dürfen. Es können keine übergreifenden Kriterien angewandt werden, um Gemeinden im Amt zu halten. Anders wäre das bei der Verbandsgemeinde – ich lasse einmal die Samtgemeinde in Niedersachsen weg –, wie wir sie in Rheinland-Pfalz finden, denn die hat einschließlich der Flächennutzungsplanung gewisse gemeindliche Befugnisse auf der Verbandsebene. Und damit kann man bei dieser räumliche Zuordnungen nach kommunaler Gestaltung schaffen. Bei den Ämtern vertreten zumindest wir – der Fall ist ja noch nicht bei Gericht gelandet – die Meinung, daß die Kooperationshoheit grundsätzlich den Gemeinden einen Wechsel ermöglicht, wenn nur die Verwaltungsfragen geklärt sind.

Ipsen: Schönen Dank Herr Dr. Cromme. Weitere Wortmeldungen? Ich sehe keine. Dann darf ich Herrn Professor Stüer für ein kurzes Schlüsselwort das Wort erteilen.

Stüer: Ich möchte zwei Fragen ansprechen. Zunächst zu dem, was Herr Ronellenfisch gesagt hat: Der stärkste Durchbruch hinsichtlich der verfassungsgerichtlichen Kontrollmaßstäbe zur Gebietsreform ist nach meinem Eindruck in der Papenburg-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts gelungen. Während die kommunalen Verfassungsbeschwerden beim Bundesverfassungsgericht Anfang der siebziger Jahre nicht zur Entscheidung

angenommen wurden, hat sich nun doch ein gewisser Sinneswandel vollzogen. Als Herr Hoppe noch in seiner Zeit als Anwalt im Jahre 1972 eine Verfassungsbeschwerde für die niedersächsische Gemeinde Fallersleben gegen die Gebietsreform ausbrachte, da wurde ihm wenige Tage nach Einreichung der Beschwerdebegründung vom Geschäftsleiter des Bundesverfassungsgerichts auf Anfrage telefonisch bedeutet, daß die Sache vom hohen Gericht wohl nicht zur Entscheidung angenommen werde. Werner Hoppe ließ sich natürlich nicht entmutigen und brachte noch einen großen Wäschekorb weiterer Unterlagen nach Karlsruhe. Einige Zeit später kam dann in der Tat ein Beschluß, wie ihn der kluge Gerichtsdienner bereits zuvor angekündigt hatte: »Das Verfahren wird nicht zur Entscheidung angenommen.« Gegenüber solchen anekdotischen Begebenheiten hat sich die verfassungsgerichtliche Szene heute vielleicht doch ein wenig verändert. Inzwischen sieht das Bundesverfassungsgericht eine Parallele zwischen Gebietsreformgesetzen und Planungsentscheidungen, wie sie uns aus der Bau- und Fachplanung vertraut sind (BVerfGE 86, 90). Rechtsstaatliche Anforderungen an die Anhörung, Begründung und Abwägung gehen damit einher.

Meine zweite Bemerkung gilt dem Beitrag von Herrn Cromme: Nach einer ersten Runde der Kreisgebietsreform und der Bildung von Ämtern und Verbandsgemeinden sieht nunmehr die Neugliederung im Stadtlumland-Bereich und die Bildung von größeren Einheitsgemeinden an. Es liegt auf der Hand, daß die Struktur der Ämter und Verbandsgemeinden als Grundgerüst kommunaler Struktur genutzt werden könnte, wie von der Politik hinter vorgehaltener Hand bereits zu Beginn der Kommunalreform erklärt wurde. Ob dies allerdings auch in kritischen Fällen den Segen der Rechtsprechung erhalten wird, bleibt abzuwarten.

Ipsen: Schönen Dank, Herr Stüer. Ich darf Sie nun um Verständnis bitten, wenn ich Sie unter Wechsel meines Platzes und meiner Rolle gleich ohne Pause dem letzten Vortrag ausserze.