

Landes- und LKV Kommunalverwaltung

Verwaltungsrechts-Zeitschrift für die Länder
Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen,
Sachsen-Anhalt und Thüringen

Sonderdruck aus Heft 6/98

Rechtsanwalt und Notar Professor Dr. Bernhard Stüer, Münster/Osnabrück und
stud. iur. Beate Landgraf, Osnabrück

Gebietsreform in den neuen Bundesländern – Bilanz und Ausblick

Die kommunale Gebietsreform in den neuen Ländern sollte aus den Erfahrungen in den alten Ländern lernen. Vor allem in kritischen Fällen sollten neben Effektivitätsmaßstäben auch Integrationsmaßstäbe berücksichtigt werden. Denn eine Gebietsreform wird nur gelingen, wenn sie in der Bevölkerung akzeptiert wird. Die Ergebnisse der Kreisgebietsreform sind in der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung der neuen Länder weitgehend abgesegnet worden. Zur Klärung haben die Verfassungsgerichte die bereits bekannten Kontrollmaßstäbe weiter verfeinert und ein Stufensystem für die Prüfung entwickelt. Vor allem im Stadt-Umland-Bereich sollte eine Gebietsreform behutsam vorgehen, um die Akzeptanz der Bürger zu gewinnen.

I. Ausgangsbedingungen

Schon seit der kommunalen Neugliederung des Ruhrgebietes Ende der zwanziger Jahre hat sich das Thema der kommunalen Gebietsreform zu einem Dauerbrenner entwickelt¹. Nachdem in den siebziger Jahren die Gemeinden und Kreise in den Flächenländern der Bundesrepublik teilweise mit erheblichen Geburtswehen neu gegliedert worden sind, 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 in 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.

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 wurden². 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 und Aufbruch zu neuen Ufern gekennzeichnet war³. Die Reformen in den neuen Bundesländern haben durch den rapiden Zusammenbruch der DDR und den raschen Vereinigungsvorgang ihre arteigene 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

1) Vgl. zu den Grundsätzen der Gebietsreform Hoppe/Rengeling, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, 1973, S. 70 ff.; Hoppe/Stüer, DVBl 1992, 641; Stüer, DÖV 1978, 78; ders., KommunalR in NW, 1997, S. 36.

2) Henneke, NVwZ 1994, 555; Hoppe/Stüer, DVBl 1992, 641; Stüer, DÖV 1978, 78; ders. (o. Fußn. 1), S. 166.

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) Schmidt-Jortzig, LKV 1992, 65 (68).

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 Grundgesetz 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 Gebietsschnitt 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 Industrielandschaften weggebrochen 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 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 Zerschlagen 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 (nachfolgend: DDR-KommVerf.) konnten die Grenzen der Gemeinden und Landkreise nur aufgrund des öffentlichen Wohls geändert, aufgelöst oder neugebildet werden. Nach § 78 II DDR-KommVerf. 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 Kreissitzbestimmung gab es in der Kommunalverfassung der DDR nicht. Hier mußte auf die in der Verwaltungswissenschaft entwickelten Kriterien zurückgegriffen werden¹⁶.

Neben den jeweiligen Regierungsleitlinien 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 unterbreiteten 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 Änderungsvorschläge wurden dann im Gesetzgebungsverfahren durchgesetzt²⁰.

II. Verfassungsrechtliche Maßstäbe

Nach einer umfangreichen Rechtsprechung, an der sich neben dem BVerfG²¹ auch die Staats- und Verfassungsgerichte der Länder beteiligt haben²², unterliegen Maßnahmen des Gesetzgebers zur kommunalen Gebietsreform folgenden verfassungsrechtlichen Kontrollmaßstäben²³:

- (1) *Gemeinwohlvorbehalt*: Der Gesetzgeber ist bei seinen Neugliederungsmaßnahmen auf das Gemeinwohlprinzip verpflichtet. Seine Entscheidungen müssen durch Gründe des öffentlichen Wohls gerechtfertigt sein.
- (2) *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.
- (3) *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 Neuglie-

6) *Bernet*, LKV 1993, 393 (394).

7) *Bernet*, LKV 1993, 393 (395).

8) Vgl. *Püttner*, in: *Püttner/Bernet* (o. Fußn. 3), S. 1.

9) *Bernet*, LKV 1993, 393 (395).

10) *Hoppe/Stüer*, DVBl 1992, 641.

11) *Schmidt-Eichstaedt*, LKV 1992, 194; *Hoppe/Stüer*, DVBl 1992, 641 (651).

12) Zuletzt *BVerfG*, NVwZ 1989, 347 (348).

13) *Pappermann/Stollmann*, NVwZ 1993, 240 (241); *Stüer* (o. Fußn. 1), S. 166.

14) *BadWürttStGH*, ESVGH 23, 1 (4); *NWVerfGH*, OVGE 26, 270 (276).

15) GBl DDR S. 255.

16) *Pappermann/Stollmann*, NVwZ 1993, 240 (241).

17) *Clausen*, LKV 1992, 111; *Meyer*, LKV 1993, 399 (400).

18) *Köstering*, DÖV 1992, 721.

19) *Meyn*, LKV 1993, 408 (411).

20) *Schnabel/Hasenpflug*, LKV 1993, 402 (403).

21) *BVerfGE* 42, 345 = NJW 1976, 2257 L = DÖV 1977, 60 (Staatsvertrag Waldeck-Pyrmont); *BVerfGE* 50, 50 = NJW 1979, 413 = BayVBl 1979, 145 (Laatzen Hannover-Messe); *BVerfGE* 50, 195 = NJW 1979, 1347 (Rheda-Wiedenbrück); *BVerfGE* 53, 100 = NJW 1980, 1618 (Gerichtsbezirke); Beschl. v. 12. 9. 1981 – 2 BvR 337/81 (unveröff.) (Wendeburg/Didderse); NJW 1982, 95 = DVBl 1982, 904 (Gießen); *BVerfGE* 59, 216 = NVwZ 1982, 367 = DVBl 1982, 534 (Namensgebung); *BVerfGE* 82, 310 = NVwZ 1991, 259 = DVBl 1990, 930 (Papenburg); *BVerfGE* 86, 90 = NVwZ 1993, 262 = DVBl 1992, 960 (Papenburg); vgl. zu nicht veröffentlichten Entscheidungen des *BVerfG* *Granderrath*, DÖV 1972, 332; vgl. zur Wehrfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltung auch *BVerfGE* 56, 298 = NJW 1981, 1659 = DVBl 1981, 535 (Memmingen); *BVerfG*, NVwZ 1988, 47 = BRS 47 (1987) Nr. 21 (S. 65) (Raumordnungsprogramm); *BVerfGE* 78, 331 = NJW 1989, 25 = NVwZ 1989, 45 = BayVBl 1989, 111 (Verlagerung der Kommunalaufsicht); *BVerfGE* 79, 127 = NVwZ 1989, 347 = NJW 1989, 1790 L (Rastede).

22) Vgl. dazu *Hoppe/Rengeling* (o. Fußn. 1), S. 70 ff.; *Hoppe/Stüer*, DVBl 1992, 641; *Stüer*, Funktionalreform und kommunale Selbstverwaltung, S. 138 ff.; *ders.*, DÖV 1978, 78; *ders.* (o. Fußn. 1), S. 166.

23) *Stüer* (o. Fußn. 1), S. 36.

derungsvorhabens mit allen wesentlichen Gründen für die in ihm enthaltenen Einzelmaßnahmen den betroffenen Gebietskörperschaften bekannt gibt und innerhalb einer angemessenen Frist eine Stellungnahme ermöglicht.

- (4) *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 Koalitionsabsprachen Grenzen.
- (5) *Zielkontrolle mit Verbesserungsgebot*: Dem Gesetzgeber ist zwar von Verfassungen 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.
- (6) *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 Entscheidung wesentlich ist, der uneingeschränkten verfassungsgerichtlichen Kontrolle. Wegen der Vorbereitung 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.
- (7) *Prognosekontrolle*: Die gesetzgeberischen Prognosen werden daraufhin überprüft, ob ihnen eine zutreffende, durch entsprechende Tatsachenfeststellungen erhärtete Prognosebasis zugrunde liegt und der Prognose schluß methodisch einwandfrei ist. Im übrigen werden Wertungen und Erwägungen des Gesetzgebers auf eindeutige Widerlegbarkeit und offensichtliche Fehlsamkeit überprüft.
- (8) *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 Zweckgeeignetheit überprüft.
- (9) *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.
- (10) *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.
- (11) *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.
- (12) *Willkürverbot*: Daneben steht das allgemeine Willkürverbot als weiterer finaler Prüfungsmaßstab. Es besagt, daß der Gesetzgeber bei legislativen Organisationsakten wesentlich Gleiches nicht willkürlich ungleich und wesentlich Ungleiches nicht gleich behandeln darf. Davon ist auszugehen, wenn sachlich einleuchtende Gründe für eine Neugliederungsmaßnahme nicht erkennbar sind oder die gewählte Lösung eindeutig der inneren Rechtfertigung entbehrt.
- (13) *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 neu entstandenen 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.

IV. Ergebnisse in den einzelnen Bundesländern

Die bisherige Gebietsreform in den neuen Ländern hat vor allem die Kreise neugegliedert. 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 Ämterverfassung ausgerichtet.

a) *Kreisgebietsreform*. Der Landtag verabschiedete am 16. 12. 1992 das Gesetz zur Neugliederung der Kreise und kreisfreien Städte³¹. Allerdings wurde hier lediglich der Zugschnitt der neuen Landkreise festgelegt. Es entstanden 14 Kreise³². Die neben der Kreisneubildung heißumstrittenen Entscheidungen über die Namen und die Kreisstädte wurden 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 BbgVerfG*. 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 BbgVerfG³⁶ über die Beteiligungsfähigkeit und Antragsbefugnis der Gemeinden entscheiden.

24) NWVerfGH, OVG 28, 307 (Sennestadt); Hoppe, DVBl 1971, 473; Stüer, Kommunalpolitische Blätter 1973, 1112.

25) BVerfGE 50, 50 = NJW 1979, 413 = BayVBl 1979, 145 (Laatzen Hannover-Messe); Beschl. v. 12. 9. 1981 – 2 BvR 337/81 (unveröff.) (Wendeburg/Didderse); vgl. auch NdsStGH, OVG 29, 504 (510); DVBl 1974, 520 (Soltau-Fallingbosten); DVBl 1979, 504 = DÖV 1979, 406 (Kreisreform); Stüer (o. Fußn. 1), S. 36.

26) Vgl. dazu grdl. BVerfGE 34, 301 = DVBl 1970, 414 (Abwägung Selbstverwaltung); Hoppe, DVBl 1971, 473; ders., in: Festschr. f. Menger, 1985, S. 747 ff.; Stüer, DVBl 1977, 1.

27) Zur Geltung des Abwägungsgebotes bei Maßnahmen der kommunalen Gebietsreform BVerfGE 50, 195 = NJW 1979, 1347 (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“; Beschl. v. 12. 9. 1981 – 2 BvR 337/81 (unveröff.) (Wendeburg/Didderse); Stüer (o. Fußn. 1), S. 166.

28) Henneke, 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).

31) GVBl I Nr. 29 v. 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 v. 28. 4. 1993.

34) Hendele, LKV 1993, 397 (399).

35) Hoppe/Stüer, DVBl 1992, 641 (643).

36) BbgVerfG, SächsVBl 1995, 204 (Guben/Eisenhüttenstadt); BbgVerfG, LKV 1995, 37, 118. Zum einstweiligen Rechtsschutz BbgVerfG, OLG-NL 1994, 74 (Guben/Eisenhüttenstadt/Spremburg).

Die Beteiligungsfähigkeit der aufgelösten Kreise ergab sich aus § 51 I BbgVerfGG und gem. § 16 S. 2 Kreisneugliederungsgesetz (amtliche Bezeichnung KNGBbg, nachfolgend: BbgKNG) i. V. mit § 1 BbgWahldurchführungsg 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 BbgVerf. 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 Volksinitiative „Kreisstadtentscheidung 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.

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

Das *BbgVerfG* 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 Gerichts, zu prüfen, ob der Gesetzgeber die beste und zweckmäßigste Neugliederungsentscheidung getroffen habe⁴⁵. Das *BbgVerfG* 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 Braunkohleplan vorgesehene vollständige Inanspruchnahme des Gebietes einer Gemeinde als Auflösung der Gemeinde i. S. des Art. 98 II 2 BbgVerf. dar und bedarf deshalb im Lande Brandenburg eines förmlichen Gesetzes, das die Auflösung gerade dieser Gemeinde zum Regelungsgegenstand hat⁴⁷.

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 neu gebildeten zwölf 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 Grundsatzurteil hatte das OVG *Greifswald* unter anderem zu prüfen, ob im Aufgabenentzug 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 stützte sich dabei auf eine Entscheidung des *BVerfG*⁵¹ 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 und den Haushaltsplan sowie im Hinblick auf die Bindung des Amtes bei der Kassen- und Rechnungsführung gem. § 3 I MVAmtsO 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 Gemeindegröße. Es komme nicht darauf an, ob diese Lösung aus Sicht der betroffenen Gemeinde die beste Lösung darstellt. Die Zuordnung zu einem Amt stellt damit das OVG der Landesregierung frei, sofern sie rechtsfehlerfrei erfolgt⁵³. Erfolgreich verliefen die Beschwerden der Gemeinde Insel Hiddensee⁵⁴ und Gemeinde Boltzenhagen⁵⁵. 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.

37) Art. 2 des Gesetzes über die Neuordnung des Kommunalwahlrechts im Land Brandenburg, die Änderung der Kommunalverfassung sowie die Änderung der Amtsordnung v. 22. 4. 1993, GVBl I, 110.

38) *BbgVerfG*, SächsVBl 1995, 204 (Guben/Eisenhüttenstadt); *BbgVerfG*, LKV 1995, 37, 118; auch st. Rspr. des *BVerfG*, *BVerfGE* 3, 267 (279) = NJW 1954, 548 (Bekanntmachung Lippe); *BVerfGE* 42, 345 = NJW 1976, 2257 L = DÖV 1977, 60 (Amtsgericht Bad Pyrmont); *NWVerfGH*, OVG 31, 309 (Lüdinghausen); *SaarlVerfGH*, NVwZ 1994, 481 = DÖV 1993, 910 (Rohrbach).

39) § 18 II S. 2 und 3 BbgKNG i. d. F. des Art. 8 der Kommunalverwaltung des Landes Brandenburg v. 15. 10. 1993, GVBl I, 389.

40) *BbgVerfG*, SächsVBl 1995, 204 (Guben/Eisenhüttenstadt); *BbgVerfG*, LKV 1995, 37, 118.

41) *BbgVerfG*, LKV 1995, 222 L.

42) *BbgVerfG*, LKV 1995, 221. Auch unterfällt eine Volksinitiative nicht dem Grundsatz der Diskontinuität des Parlamentsbetriebs.

43) *BbgVerfG*, *BbgVerfG*, LKV 1995, 37, 118; für die Gemeinden *BbgVerfG*, LKV 1995, 40 = DVBl 1994, 857 = DÖV 1994, 955 = Gemeindehaushalt 1995, 21.

44) *BbgVerfG*, SächsVBl 1995, 204 = NJ 1995, 54 (Guben/Eisenhüttenstadt); *BbgVerfG*, LKV 1995, 37, 118; *BbgVerfG*, LKV 1995, 40 = DVBl 1994, 857 = NJ 1995, 543 (Sparkasse).

45) *BVerfGE* 86, 90 (109) = NVwZ 1993, 262 = DVBl 1992, 960 (Papenburg).

46) *BbgVerfG*, 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 BbgKNG an.

47) *BbgVerfG*, LKV 1995, 365 (Horno).

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

49) OVG *Greifswald*, Urt. v. 16. 3. 1993 – 4 K 1/92.

50) *BVerfGE* 79, 127 (147) = NVwZ 1989, 347 (Rastede).

51) *BVerfGE* 52, 95 (Gemeindeverband SH).

52) OVG *Lüneburg*, OVG 36, 456.

53) OVG *Greifswald*, LKV 1994, 444; OVG *Greifswald*, NJ 1994, 234.

54) MVGVBl 1995, 654 = Der Überblick 1993, 1118.

55) Der Überblick 1993, 768.

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 MVKommVerf. über die Formen der Entscheidung über Gebietsänderungen von Gemeinden und Landkreisen (Vertrag, Gesetz oder bei örtlich begrenzten Einzelregelungen Entscheidungen des Innenministers) sowie des § 125 VI MVKommVerf. 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 Abwägung das Vertrauen in die nach den Zielvorstellungen neugegliederten 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.

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, landesentwicklungspolitischer und wirtschaftsstruktureller Erwägungen statt. Aufgrund des dreistufigen Verwaltungsaufbaus wurde die Konzeption relativ großer Kreise abgeschlossen⁵⁷. 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 Überschaubarkeit 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 sollen.

b) *Verfassungsbeschwerden*. Der *SächsVerfGH* stellte in zwei Verfahren die Nichtigkeit der §§ 1, 2, 3 Nr. 9 und 16 d sowie § 5 des Sächsischen Gesetzes zur Kreisgebietsreform (Kreisgebietsreformgesetz – SächsKrGebRefG) fest mit der Folge, daß die betreffenden Landkreise Dresden-Meißen⁶¹, Reichenbach⁶², Plauen⁶³ und Hoyerswerda⁶⁴ nicht rechtmäßig gebildet waren. Der Landkreis Dresden⁶⁵ 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 *SächsVerfGH*⁶⁸ gehört das Anhörungsrecht 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 Anhörungsrecht 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 *SächsVerfGH* – ohne eine Beteiligung

der betroffenen Gebietskörperschaften nicht erfolgen⁶⁹. Auch hat die Anhörung so rechtzeitig zu geschehen, 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 Verfahrensförmlichkeit dar. Die Anhörung ist vielmehr ein verfassungsrechtlich gebotenes Element, das dem 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 *SächsVerfGH*⁷¹. Die Bestimmung des Kreissitzes unterliege zwar den gleichen Bestimmungen wie die Gebietsneugliederung insgesamt. Eine Antragsbefugnis gem. Art. 90 SächsVerf. 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 zwischen Gemeinden geschlossenen Vereinbarung über die Änderung von Gemeindegebietsgrenzen i. S. des § 8 II SächsGO, § 7 II 2 SächsLKO sind an die Anhörung der Landkreise nach § 7 III SächsLKO die gleichen Anforderungen zu stellen wie bei einer Gebietsänderung von Landkreisen durch Gesetz. Auch derartige Grenzänderungen sind an die Gründe des öffentlichen Wohls gebunden⁷². Der Neugliederung der Kreise soll eine zweite Reformwelle folgen. Dabei stehen Fragen des Stadt-Umlandes und der Gemeindeneugliederung im Vordergrund.

4. Sachsen-Anhalt

Auch in Sachsen-Anhalt stand zunächst die Kreisgebietsreform sowie die Bildung von Verwaltungsgemeinschaften im Vordergrund.

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 flächenkleinste Landkreis mit 370 qkm ist Weißenfels⁷³: Ungleichgewichtigkeiten entstanden aufgrund besonderer geographischer, raumordnerischer, geschichtlicher und auch wirtschaftlicher Gegebenheiten. Sie sind als ein Spiegelbild der Landesvielfalt mit den entsprechenden Auswirkungen zu sehen und sollten nicht auf eine Abweichung von den Kriterien der Kreisgebietsreform schließen las-

56) OVG Greifswald, LKV 1998, 21; BVerfGE 86, 90 = NVwZ 1993, 262 (Papenburg); Stüer, DVBl 1977, 1; ders. (o. Fußn. 1), S. 170.

57) Schnabell/Hasenpflug, LKV 1993, 402 (403).

58) Eggert, LKV 1994, 89.

59) Eggert, LKV 1994, 89.

60) Hoppe/Stüer, DVBl 1992, 641 (645).

61) *SächsVerfGH*, LKV 1995, 115.

62) *SächsVerfGH*, LKV 1995, 402 = SächsVBl 1995, 131.

63) *SächsVerfGH*, Urt. v. 10. 11. 1994 – Vf. 34-VIII-94.

64) *SächsVerfGH*, LKV 1995, 41 = SächsVBl 1994, 179 und 226; vgl. auch BVerfG, LKV 1994, 403. Im Kreis Hoyerswerda zunächst als einstweilige Anordnung mit einer vorläufigen Untersagung von Kommunalwahlen.

65) *SächsVerfGH*, LKV 1995, 115.

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

67) 41. Sitzung v. 6.–8. 5. 1993.

68) Grds. im folgenden *SächsVerfGH*, LKV 1995, 115.

69) BVerfGE 50, 195 (202) = NJW 1979, 1347 (Rheda-Wiedenbrück); BVerfGE 86, 90 (108) = NVwZ 1993, 262 (Papenburg); NWVerfGH, OVG 26, 271 (274); NdsStGH, OVG 29, 504 (506); Stüer (o. Fußn. 1), S. 166.

70) BVerfGE 50, 195 (202) = NJW 1979, 1347; NWVerfGH, OVG 26, 306; NWVerfGH, OVG 30, 306 (307); BadWürttStGH, ESVGH 23, 1 (20).

71) *SächsVerfGH*, LKV 1995, 403 = SächsVBl 1994, 232; Urt. v. 23. 6. 1994 – Vf. 14-VIII-94; Vf. 23-VIII-93.

72) Die Erteilung einer Genehmigung nach § 8 II SächsGO setzt allerdings das Bestehen einer nach § 8 I SächsLKO erforderlichen Vereinbarung zwischen den von einer Gemeindegliederung betroffenen Landkreisen voraus, so VG Leipzig, DÖV 1996, 133 = RANB 1995, 338.

73) Pfeifer, LKV 1993, 405 (408).

sen. 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 einer großen kreisangehörigen Stadt. Problematisch erwies sich die Lage der Stadt Halle im Großraum Halle-Leipzig. Eine Auflösung des Saalekreises oder gegebenenfalls teilweise Angliederung an die Stadt Halle erwiesen sich als nicht geeignet, diese Stadt-Umland-Problematik zu lösen und bedurften der gesetzlichen Regelung⁷⁵ zwischen der Stadt Halle und der Kommunen im Umland⁷⁶.

b) *Verfassungsbeschwerden*. Auch in Sachsen-Anhalt klagten verschiedene Gemeinden⁷⁷ gegen ihre Zuordnung zu den verschiedenen Kreisen und Verwaltungsgemeinschaften. Das *SachsAnhVerfG* 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 können, weil sie Zuordnungsobjekte einer den Landkreis betreffenden Gebietsänderung sind. Denn ihre in Art. 90 *SachsAnhVerf.* geschützte Gebietshoheit bleibt erhalten, auch wenn sie künftig einem anderen Landkreis als bisher angehören. Auch die Aufgabenerfüllung der beschwerdeführenden Gemeinden wird – so das *SachsAnhVerfG* – durch die Kreiszuordnung nicht berührt. Eine nur mittelbare Betroffenheit durch eine Gebietsänderung betrifft nach Auffassung des *SachsAnhVerfG* nicht den Schutzbereich des Art. 2 III *SachsAnhVerf.* Auch stellt Art. 90 S. 2 *SachsAnhVerf.* keine Erweiterung der Positionen des Art. 2 III *SachsAnhVerf.* dar, sondern übernimmt zur Selbstverwaltungsgarantie nur den Standard, welcher bundesrechtlich zu Art. 28 II GG entwickelt wurde. Ein Anhörungsrecht sah das *SachsAnhVerfG* 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 *SachsAnhVerf.* geboten⁷⁸. Sichergestellt werden muß nach Auffassung des Gerichts allerdings nur, daß der Gesetzgeber dem Zweck der Anhörung 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 beabsichtigten Gesetzgebungsmaßnahmen nicht habe geleistet werden können. Auch habe wichtiges Daten- und Argumentationsmaterial gefehlt. Das *SachsAnhVerfG* 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 das *SachsAnhVerfG* ebenfalls zurück, da Art. 90 S. 2 *SachsAnhVerf.* 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 das *SachsAnhVerfG* dem Gesetzgeber einen erheblichen Gestaltungsspielraum. Die aus der Verfassung selbst herzuleitenden Gemeinwohlgesichtspunkte konkretisieren die Ermächtigung und die Schranke des Art. 90 S. 1 *SachsAnhVerf.*, legen aber dem Gesetzgeber nicht auf bestimmte Strukturen oder Größen fest. Deshalb habe der Gesetzgeber bei der durch das Gemeinwohl zugelassenen Neugliederung einen politischen Gestaltungsspielraum, innerhalb der Verfassungsordnung Gemeinwohlziele zu umschreiben und einen Interessenausgleich vor-

zunehmen⁸². Bei einer generellen Neuordnung könne der Gesetzgeber eigenverantwortlich ein Leitbild definieren oder einzelne System-„Kriterien“ entwickeln.

Im Anschluß an die Rechtsprechung des *BVerfG* verlangt auch das *SachsAnhVerfG* die Einhaltung des Grundsatzes der Systemgerechtigkeit. Dieser Grundsatz verlange allerdings keineswegs eine schematische Gleichheit, sondern verbiete 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 *SachsAnhVerfG* als verfassungsmäßig angesehen. Es sei das Ziel der Reform gewesen, die nach den Bedürfnissen des „Demokratischen Zentralismus“ 1952 organisierten Kreise 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 *SachsAnhVerfG* aus einem in sich geschlossenen, auf nachvollziehbaren Kriterien⁸⁶ und Leitbildern⁸⁷ beruhenden System entwickelt worden. 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 *SachsAnhVerf.* zu erfüllen und dabei den Staatsziel- und Einrichtungsgarantiebestimmungen der Verfassung gerecht zu werden. Dies hätte nicht umgesetzt werden können, wenn zu verlangen gewesen wäre, daß vor Beginn der Reform vollständige Daten hätten vorliegen müs-

74) Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt v. 8. 7. 1993, § 11 II.

75) Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt, § 31.

76) Die entsprechenden Ergebnisse einer eigens dafür eingerichteten Kommission „Aufgabenverlagerung“ waren deshalb für die Kreisgebietsreform nicht relevant.

77) *SachsAnhVerfG*, Urt. v. 31. 5. 1994 – LVG 2/93; *SachsAnhVerfG*, LKV 1995, 75 = SächsVBl 1994, 238; auch OVG Magdeburg, LVK 1995, 195.

78) *BVerfGE* 50, 50 (51) = NJW 1979, 413; *BVerfGE* 50, 195 (202) = NJW 1979, 1347; *BadWürttStGH*, ESVG 23, 1 (18); *NdsStGH*, *NdsStGH* 2, 1 (146) = OVG 33, 489 (497); *NWVerfGH*, OVG 26, 270 (272); *BayVerfGH*, *BayVerfGH* 31, 99; *SaarlVerfGH*, DVBl 1975, 35; *Stüer* (o. Fußn. 1), S. 36.

79) *NWVerfGH*, OVG 26, 270 (275); *BadWürttStGH*, DVBl 1969, 799 (808).

80) *BVerfGE* 86, 90 (108) = NVwZ 1993, 262 (Papenburg); *BadWürttStGH*, ESVG 25, 1 (26); *NdsStGH*, OVG 33, 479 (500); *NWVerfGH*, OVG 26, 270 (277); *RhPfVerfGH*, DVBl 1969, 799 (807); *Ule/Laubinger*, DVBl 1970, 760 (761).

81) *SachsAnhVerfG*, Urt. v. 31. 5. 1994 – LVG 2/93; *SachsAnhVerfG*, LKV 1995, 75 = SächsVBl 1994, 238.

82) *BVerfGE* 86, 90 (108) = NVwZ 1993, 262 = DVBl 1992, 960 (Papenburg); *BadWürttStGH*, ESVG 23, 1 (4); *NdsStGH*, DVBl 1974, 520 (Soltau-Fallingbostel); *NdsStGH*, DVBl 1979, 507 = OVG 33, 497 (Kreisreform); *RhPfVerfGH*, DVBl 1969, 799 (802).

83) *BVerfGE* 76, 107 (122) = NVwZ 1988, 47 = DVBl 1988, 122 (Raumordnungsprogramm).

84) *BadWürttStGH*, ESVG 25, 1 (26); *NWVerfGH*, OVG 28, 291 (293).

85) RegVorl.-LT-Dr 1/2285 v. 4. 2. 1993, S. 64.

86) RegVorl., S. 75.

87) RegVorl., S. 73.

sen. Das *SachsAnhVerfG* hielt den Gesetzgeber in einer solchen Lage für befugt, den Zielkonflikt eigenverantwortlich zu entscheiden, denn die Reformnotwendigkeit habe auch ohne die in erster Linie konkrete Zuordnungen stützenden Daten festgestanden⁸⁸.

Verfassungsbeschwerden gegen die Zuordnung einer Gemeinde zu einer Verwaltungsgemeinschaft blieben erfolglos, weil das *SachsAnhVerfG* derartige Verfassungsbeschwerden bereits für unzulässig hielt. Der Begriff „Landesrecht“ in Art. 75 Nr. 7 *SachsAnhVerf.* sei in einem engen Sinne auszulegen und beziehe sich nicht auf Rechtsverordnungen. Die weite Auslegung des Gesetzesbegriffes in Art. 93 Nr. 4 b GG durch das *BVerfG* dahingehend, daß hierunter auch Rechtsverordnungen zu verstehen seien⁸⁹, sei für das Landesrecht nicht bindend⁹⁰ und von der Sache her auch nicht geboten. Gegen Rechtsverordnungen sei durch die Normenkontrolle nach § 47 VwGO i. V. mit § 10 AGVwGO ein ausreichender Rechtsschutz möglich. Auch das Rechtsstaatsgebot fordere nicht, einen darüber hinausgehenden verfassungsgerichtlichen Rechtsschutz zu gewähren⁹¹. Normenkontrollanträge von Gemeinden gegen ihre Zuordnung zu Verwaltungsgemeinschaften blieben zumeist erfolglos, weil das *OVG Magdeburg* dem Ordnungsgeber 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 kommen⁹². Auch sind die Gemeinden zu den verschiedenen Alternativlösungen ausreichend anzuhören⁹³.

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 Kammern seien zwar berechtigt, eine Verordnung über die Neugliederung der Industrie- und Handelskammern mit der Normenkontrolle nach § 47 VwGO anzugreifen. In der Sache komme dem Ordnungsgeber aber ein weiter Ermessensspielraum zu, der nur eingeschränkt gerichtlich kontrolliert werden könne. Im Gegensatz zu 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 neugebildeten kommunalen Strukturen in aller Regel eine ausreichende Rechtfertigung für die Neuabgrenzung der Kammerbezirke beinhalte⁹⁴.

5. Thüringen

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

a) *Einwohnerrichtwerte – Stadt-Umland-Beziehungen.* Im Hinblick auf die relativ geringe Einwohnerzahl ging der Gesetzgeber in Thüringen bei der Bildung der neuen Kreise von einer Mindestgrößenordnung von 80 000 Einwohnern aus, die nur aus besonderen Gründen unterschritten werden sollte. Damit orientierte er sich an der untersten Grenze dessen, was in den alten Bundesländern verwirklicht wurde. Bei diesen Ausgangsannahmen entstanden so 17 neue Thüringische Landkreise⁹⁵. 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 Zweckverbänden oder Verwaltungsverbänden, bis zur Eingemeindung von Orten in die betreffende Stadt reichen⁹⁶. So ist neben die Kreisneugliederung eine Eingemeindung von Umlandgemeinden in 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 *ThürVerfGHG*), urteilte der *ThürVerfGH*⁹⁷. Bereits vor Bildung des *ThürVerfGH* waren verschiedene Verfassungsbeschwerden zunächst beim *BVerfG*

anhängig gemacht worden⁹⁸. Teilweise erließ das *BVerfG* zunächst einstweilige Anordnungen, mit denen die aufnehmenden Gemeinden zu entsprechendem Wohlverhalten verpflichtet wurden⁹⁹.

In der Sache wies der *ThürVerfGH* Verfassungsbeschwerden zurück, mit denen sich drei Thüringer Gemeinden gegen § 4 II Nr. 3 Thüringer Neugliederungsgesetz (*ThürNGG*) und damit gegen ihre Zuordnung zum Wartburgkreis bzw. zum Unstrut-Hainich-Kreis¹⁰⁰ wandten. Auch eine Verfassungsbeschwerde des Landkreises Stadtroda gegen § 15 III *ThürNGG*, der Eisenberg zur Kreisstadt bestimmte, wurde wegen mangelnder Beschwerdebefugnis zurückgewiesen¹⁰¹. Das Vorbringen des Beschwerdeführers sei nicht geeignet, eine Verletzung seines kommunalen Selbstverwaltungsrechts zu begründen. Hiernach sei erforderlich, aber auch ausreichend, daß die Möglichkeit eines Eingriffs in den Schutzbereich des Art. 91 II *ThürVerf.* dargetan werde¹⁰².

Die Verfassungsbeschwerde von drei Gemeinden gegen ihre Zuordnung zum Unstrut-Hainich-Kreis¹⁰³ hatte ebenfalls keinen Erfolg. Der *ThürVerfGH* sah keine Verletzung des Anhörungsrechts, wenn die Kreiszuordnung einer Gemeinde durch Gebietsänderungen von Landkreisen berührt wird. Im übrigen konnte das Gericht aus dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht keinen Anspruch einer Gemeinde auf Zugehörigkeit zu einem bestimmten Landkreis oder auf dessen Zerschneiden ableiten.

In seinen Entscheidungen zur Eingemeindung von Umlandgemeinden in die Kernstädte entwickelte der *ThürVerfGH* neben dem verfahrensrechtlichen Gebot einer ausreichenden Anhörung ein Drei-Stufen-Modell¹⁰⁴. Auf jeder dieser Stufen erfolgt eine Gemeinwohlkonkretisierung durch den Gesetzgeber, der jeweils eine adäquate verfassungsgerichtliche Überprüfung zuzuordnen ist. Die erste Stufe umfaßt den Entschluß, überhaupt eine grundlegende Umgestaltung der kommunalen Ebene vorzunehmen. Auf der zweiten Stufe geht es um die Leitbilder und Leitlinien der Neuordnung, welche die künftige Struktur der Selbstverwaltungskörperschaften festlegen und die Umgestaltung in jedem Einzelfall dirigieren sollen. Auf der dritten Stufe erfolgt die Umsetzung der allgemeinen Leitbilder und Leitlinien im konkreten einzelnen Neugliederungsfall. Während der *ThürVerfGH* dem Gesetzgeber bei der Gestaltung der ersten beiden Stufen einen größeren Freiraum zubilligt, wird die Prüfung, ob die gesetzlichen Maßstäbe im Einzelfall richtig angewendet wurden, mit einer stärkeren Kontrollintensität durchgeführt. Hier hat der Gesetzgeber nach Auf-

88) RegVorl., Abschn. A, Nr. 4, 7; S. 78.

89) *BVerfGE* 26, 228 = NJW 1969, 1843.

90) So auch *BadWürttStGH*, *ESVGH* 27, 185.

91) *SachsAnhVerfG*, *NVwZ* 1997, 55 = LKV 1996, 413.

92) *OVG Magdeburg*, LKV 1995, 195.

93) *OVG Magdeburg*, *Urt.* v. 18. 8. 1995 – 2 K 2/94 – Spergau.

94) *OVG Magdeburg*, *GewArch* 1996, 70.

95) *Meyn*, LKV 1993, 408 (411).

96) *Meyn*, LKV 1993, 408 (413).

97) *ThürVerfGH*, LKV 1996, 411 = *ThürVBl* 1996, 131.

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

99) *BVerfGE* 91, 70 = LKV 1994, 291 = *DVBl* 1994, 753 (Isserstedt/Vieselbach). Die jeweils sechs Monate gültigen einstweiligen Anordnungen wurden vom *BVerfG* mehrfach verlängert, *BGBI* 1994, 3605; *BGBI* 1995, 775.

100) *ThürVerfGH*, *ThürVBl* 1996, 281; *ThürVerfGH*, *ThürVBl* 1996, 209.

101) *ThürVerfGH*, *ThürVBl* 1996, 209; durch § 15 III *ThürNGG* ist die Stadt Eisenberg zum Kreissitz bestimmt worden.

102) *BbgVerfG*, LKV 1995, 222 L; *SachsAnhVerfG*, *Urt.* v. 31. 5. 1994 – *LVG* 2/93; *SachsAnhVerfG*, LKV 1995, 75 = *SächsVBl* 1994, 238; *RhPfVerfGH*, *DVBl* 1971, 497 (498); *RhPfVerfGH*, *Amtliche Sammlung von Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte Rheinland-Pfalz und Saarland* (AS RP-SL) 12, 256.

103) *ThürVerfGH*, *ThürVBl* 1996, 281.

104) *ThürVerfGH*, *NVwZ-RR* 1997, 639 = LKV 1997, 413 L (Isserstedt, Jenapriensitz, Krippendorf, Kunitz). Ein gleiches Stufenmodell legt auch der *SächsVerfGH* zugrunde, vgl. LKV 1997, 253 L = *SächsVBl* 1997, 79.

sen. Das *SachsAnhVerfG* hielt den Gesetzgeber in einer solchen Lage für befugt, den Zielkonflikt eigenverantwortlich zu entscheiden, denn die Reformnotwendigkeit habe auch ohne die in erster Linie konkrete Zuordnungen stützenden Daten festgestanden⁸⁸.

Verfassungsbeschwerden gegen die Zuordnung einer Gemeinde zu einer Verwaltungsgemeinschaft blieben erfolglos, weil das *SachsAnhVerfG* derartige Verfassungsbeschwerden bereits für unzulässig hielt. Der Begriff „Landesrecht“ in Art. 75 Nr. 7 *SachsAnhVerf.* sei in einem engen Sinne auszulegen und beziehe sich nicht auf Rechtsverordnungen. Die weite Auslegung des Gesetzesbegriffes in Art. 93 Nr. 4 b GG durch das *BVerfG* dahingehend, daß hierunter auch Rechtsverordnungen zu verstehen seien⁸⁹, sei für das Landesrecht nicht bindend⁹⁰ und von der Sache her auch nicht geboten. Gegen Rechtsverordnungen sei durch die Normenkontrolle nach § 47 VwGO i. V. mit § 10 AGVwGO ein ausreichender Rechtsschutz möglich. Auch das Rechtsstaatsgebot fordere nicht, einen darüber hinausgehenden verfassungsgerichtlichen Rechtsschutz zu gewähren⁹¹. 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 kommen⁹². Auch sind die Gemeinden zu den verschiedenen Alternativlösungen ausreichend anzuhören⁹³.

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 Kammern 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 weiter Ermessensspielraum zu, der nur eingeschränkt gerichtlich kontrolliert werden könne. Im Gegensatz zu 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 neugebildeten kommunalen Strukturen in aller Regel eine ausreichende Rechtfertigung für die Neuabgrenzung der Kammerbezirke beinhalte⁹⁴.

5. Thüringen

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

a) *Einwohnerrichtwerte – Stadt-Umland-Beziehungen.* Im Hinblick auf die relativ geringe Einwohnerzahl ging der Gesetzgeber in Thüringen bei der Bildung der neuen Kreise von einer Mindestgrößenordnung von 80 000 Einwohnern aus, die nur aus besonderen Gründen unterschritten werden sollte. Damit orientierte er sich an der untersten Grenze dessen, was in den alten Bundesländern verwirklicht wurde. Bei diesen Ausgangsannahmen entstanden so 17 neue Thüringische Landkreise⁹⁵. 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 Zweckverbänden oder Verwaltungsverbänden, bis zur Eingemeindung von Orten in die betreffende Stadt reichen⁹⁶. So ist neben die Kreisneugliederung eine Eingemeindung von Umlandgemeinden in 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 *ThürVerfGHG*), urteilte der *ThürVerfGH*⁹⁷. Bereits vor Bildung des *ThürVerfGH* waren verschiedene Verfassungsbeschwerden zunächst beim *BVerfG*

anhängig gemacht worden⁹⁸. Teilweise erließ das *BVerfG* zunächst einstweilige Anordnungen, mit denen die aufnehmenden Gemeinden zu entsprechendem Wohlverhalten verpflichtet wurden⁹⁹.

In der Sache wies der *ThürVerfGH* Verfassungsbeschwerden zurück, mit denen sich drei Thüringer Gemeinden gegen § 4 II Nr. 3 Thüringer Neugliederungsgesetz (*ThürNGG*) und damit gegen ihre Zuordnung zum Wartburgkreis bzw. zum Unstrut-Hainich-Kreis¹⁰⁰ wandten. Auch eine Verfassungsbeschwerde des Landkreises Stadtroda gegen § 15 III *ThürNGG*, der Eisenberg zur Kreisstadt bestimmte, wurde wegen mangelnder Beschwerdebefugnis zurückgewiesen¹⁰¹. Das Vorbringen des Beschwerdeführers sei nicht geeignet, eine Verletzung seines kommunalen Selbstverwaltungsrechts zu begründen. Hiernach sei erforderlich, aber auch ausreichend, daß die Möglichkeit eines Eingriffs in den Schutzbereich des Art. 91 II *ThürVerf.* dargetan werde¹⁰².

Die Verfassungsbeschwerde von drei Gemeinden gegen ihre Zuordnung zum Unstrut-Hainich-Kreis¹⁰³ hatte ebenfalls keinen Erfolg. Der *ThürVerfGH* sah keine Verletzung des Anhörungsrechts, wenn die Kreiszuordnung einer Gemeinde durch Gebietsänderungen von Landkreisen berührt wird. Im übrigen konnte das Gericht aus dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht keinen Anspruch einer Gemeinde auf Zugehörigkeit zu einem bestimmten Landkreis oder auf dessen Zuschnitt ableiten.

In seinen Entscheidungen zur Eingemeindung von Umlandgemeinden in die Kernstädte entwickelte der *ThürVerfGH* neben dem verfahrensrechtlichen Gebot einer ausreichenden Anhörung ein Drei-Stufen-Modell¹⁰⁴. Auf jeder dieser Stufen erfolgt eine Gemeinwohlkonkretisierung durch den Gesetzgeber, der jeweils eine adäquate verfassungsgerichtliche Überprüfung zuzuordnen ist. Die erste Stufe umfaßt den Entschluß, überhaupt eine grundlegende Umgestaltung der kommunalen Ebene vorzunehmen. Auf der zweiten Stufe geht es um die Leitbilder und Leitlinien der Neuordnung, welche die künftige Struktur der Selbstverwaltungskörperschaften festlegen und die Umgestaltung in jedem Einzelfall dirigieren sollen. Auf der dritten Stufe erfolgt die Umsetzung der allgemeinen Leitbilder und Leitlinien im konkreten einzelnen Neugliederungsfall. Während der *ThürVerfGH* dem Gesetzgeber bei der Gestaltung der ersten beiden Stufen einen größeren Freiraum zubilligt, wird die Prüfung, ob die gesetzlichen Maßstäbe im Einzelfall richtig angewendet wurden, mit einer stärkeren Kontrollintensität durchgeführt. Hier hat der Gesetzgeber nach Auf-

88) RegVorl., Abschn. A, Nr. 4. 7; S. 78.

89) *BVerfGE* 26, 228 = NJW 1969, 1843.

90) So auch *BadWürttStGH*, *ESVGH* 27, 185.

91) *SachsAnhVerfG*, *NVwZ* 1997, 55 = LKV 1996, 413.

92) *OVG Magdeburg*, LKV 1995, 195.

93) *OVG Magdeburg*, *Urt. v. 18. 8. 1995 – 2 K 2/94 – Spergau*.

94) *OVG Magdeburg*, *GewArch* 1996, 70.

95) *Meyn*, LKV 1993, 408 (411).

96) *Meyn*, LKV 1993, 408 (413).

97) *ThürVerfGH*, LKV 1996, 411 = *ThürVBI* 1996, 131.

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

99) *BVerfGE* 91, 70 = LKV 1994, 291 = *DVBl* 1994, 753 (Isserstedt/Vieselbach). Die jeweils sechs Monate gültigen einstweiligen Anordnungen wurden vom *BVerfG* mehrfach verlängert, *BGBI* 1994, 3605; *BGBI* 1995, 775.

100) *ThürVerfGH*, *ThürVBI* 1996, 281; *ThürVerfGH*, *ThürVBI* 1996, 209.

101) *ThürVerfGH*, *ThürVBI* 1996, 209; durch § 15 III *ThürNGG* ist die Stadt Eisenberg zum Kreissitz bestimmt worden.

102) *BbgVerfG*, LKV 1995, 222 L; *SachsAnhVerfG*, *Urt. v. 31. 5. 1994 – LVG 2/93*; *SachsAnhVerfG*, LKV 1995, 75 = *SächsVBI* 1994, 238; *RbPfVerfGH*, *DVBl* 1971, 497 (498); *RbPfVerfGH*, *Amthliche Sammlung von Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte Rheinland-Pfalz und Saarland (AS RP-SL)* 12, 256.

103) *ThürVerfGH*, *ThürVBI* 1996, 281.

104) *ThürVerfGH*, *NVwZ-RR* 1997, 639 = LKV 1997, 413 L (Isserstedt, Jenapriesnitz, Krippendorf, Kunitz). Ein gleiches Stufenmodell legt auch der *SächsVerfGH* zugrunde, vgl. LKV 1997, 253 L = *SächsVBI* 1997, 79.