

# Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern: juristisches Neuland oder verfassungsrechtlicher Irrweg?

## 1. Vorbemerkung

Das Thema der Kreisgebietsreform rückt wieder in den Mittelpunkt politischer wie rechtlicher Diskussionen. Gut zehn Jahre nach Schaffung der gegenwärtigen Kreisstrukturen wird in Ostdeutschland erneut Reformbedarf ausgemacht: während in Thüringen die Oppositionsparteien eine zweite Kreisgebietsreform fordern – der Ministerpräsident diese Forderung allerdings zurückgewiesen hat<sup>1)</sup> –, in Brandenburg jedenfalls offiziell und nach der Koalitionsvereinbarung eine erneute Reform kein Thema ist, hat der Freistaat Sachsen eine Expertenkommission berufen, die bis Ende Juni Aussagen zur erforderlichen Größe der Kreise und kreisfreien Städte treffen sollte. In Sachsen-Anhalt hat die Landesregierung am 17.5.2005 den Entwurf eines Kommunalneugliederungsgesetzes beschlossen, der im Kern die Reduzierung der Anzahl der Landkreise von 21 auf elf vorsieht<sup>2)</sup>.

Vorreiter in der beginnenden Diskussion um kreisliche Neuordnungen aber ist Mecklenburg-Vorpommern. Nach Erarbeitung eines Referentenentwurfes im Innenministerium hat die Landesregierung im Landtag den Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der Verwaltung des Landes Mecklenburg-Vorpommern eingebracht<sup>3)</sup>. Er sieht neben Regelungen zur Übertragung von Aufgaben vom Land auf die Landkreise einerseits, von den Kreisen auf die Ämter und amtsfreien Gemeinden andererseits vor allem die völlige Neuordnung der Kreisstrukturen vor. Nachdem die erste Landkreisneuordnung in Mecklenburg-Vorpommern elf Jahre zurückliegt, soll es unter vollständiger Einbeziehung der kreisfreien Städte zukünftig anstelle von zwölf Landkreisen nach dem Willen der Landesregierung nur noch fünf Kreise geben. Viel Beifall hat die Landesregierung für ihr Vorhaben bisher nicht erhalten. Die PDS-Landtagsfraktion – immerhin Koalitionspartner in der Landesregierung – sah sich zu dem Hinweis veranlasst, der vom Innenministerium vorgelegte Referentenentwurf führe „zu einer nachhaltigen Schwächung kommunaler Selbstverwaltung“, und stellte fest, bei Beibehaltung des Kernbestandes des Gesetzentwurfes sei die Umsetzung mit erheblichen Risiken belastet<sup>4)</sup>. Mit ähnlicher Begründung und unter Hinweis auf verfassungsrechtliche wie gesetzestechnisch handwerkliche Mängel haben auch alle unmittelbar betroffenen Landkreise und kreisfreien Städte den vom Innenmi-

Von Prof. Dr. Matthias Dombert, Potsdam

nisterium vorgelegten Referentenentwurf heftig kritisiert. Ungeachtet ihrer politischen Zusammensetzung haben die Kreistage der zwölf Landkreise den Gesetzentwurf im Anhörungsverfahren vielfach einstimmig abgelehnt<sup>5)</sup>.

Dabei geht mit der Ablehnung des Gesetzentwurfes keine politische Verweigerungshaltung der Landkreise einher. Der Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern hat zuletzt in einem Schreiben an den Sonderausschuss des Landtages erneut das Angebot unterbreitet, gemeinsam mit Landesregierung und Landtag ein Leitbild für die Landkreise und entsprechende Kreisstrukturen zu erarbeiten<sup>6)</sup>. Es sind vor allem zwei (verfassungsrechtliche) Aspekte, die die Kritik hervorgerufen haben: die Kritik richtet sich zum einen gegen die Kreisgrößen, die Folge der Strukturreform sind, Ablehnung hat daneben auch die dem Gesetzentwurf der Landesregierung zugrunde liegende Auffassung hervorgerufen, es bedürfe zur Neugliederung angesichts des engen Zusammenhangs mit der vom Land angestrebten Verwaltungsreform keiner weiteren verfassungsrechtlichen Rechtfertigung, schon gar nicht einer Defizitanalyse auf Landkreisebene, um den Eingriff in die kommunale Eigenständigkeit der zwölf Landkreise vornehmen zu können.

Beide Aspekte werden in den kommenden Monaten eingehend erörtert werden. Die Anhörung der Landkreise und kreisfreien Städte durch den Landtag hat begonnen; bleibt es bei dem politischen Vorhaben der Landesregierung und erlangt der Gesetzentwurf „zur Modernisierung der Verwaltung des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ eines Tages Wirksamkeit, ist die verfassungsgerichtliche Überprüfung vorprogrammiert. Dabei wird die Diskussion sich vermutlich nicht nur auf Mecklenburg-Vorpommern beschränken, sondern sich auch auf andere Bundesländer erstrecken. Die Regierungsabsichten der Schweriner Landesregierung werden aus mancher Landeshauptstadt mit Interesse verfolgt. Das Beispiel könnte Schule machen: Anlass genug, die zentralen Grundannahmen des Gesetzentwurfes im Rahmen des hier Möglichen auf den Prüfstand zu stellen.

## 2. Zur beabsichtigten Verwaltungsmodernisierung in Mecklenburg-Vorpommern

Die Überschrift des Gesetzentwurfes ist mit Bedacht gewählt. Nicht allein um eine schlichte – und somit mit altbekannten Maßstäben zu bewertende – Kreisgebietsreform soll es nach den Vorstellungen der Landesregierung gehen. Der Gesetzentwurf der Landesregierung betrifft die „Modernisierung der Verwaltung des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ insgesamt, die Eingriffe in die kommunale Selbstständigkeit der gegenwärtigen Landkreise werden als Bestandteil einer umfassenden Reform „an Haupt und Gliedern“ des Landes, nämlich als ein Baustein einer umfassenden Funktional- und Kreisstrukturreform dargestellt. Ein solcher Ansatz ist nicht neu. Funktionalreformen sind schon in der Vergangenheit als verwaltungspolitischer Zwilling kommunaler Gebietsreformen verstanden worden<sup>7)</sup>. Vom Ansatz her will die Landesregierung in Mecklenburg-Vorpommern ähnlich verfahren. Der Gesetzentwurf beinhaltet in Artikel 1 Teil 1 eine Aufgabenverlagerung vom Land auf die kommunalen Körperschaften<sup>8)</sup>, in Artikel 1 Teil 2 eine interkommunale Aufgabenneuordnung<sup>9)</sup> und in Artikel 1 Teile einer Kreisstrukturreform, schließlich in Artikel 1 Teil 4 übergreifende Regelungen. Außerdem werden die erforderlichen Folgeänderungen von Landesgesetzen in den Artikeln 2 bis 27 vorgenommen<sup>10)</sup>. Im Ergebnis dieser Regelungen sollen aber in einem einheitlichen Schritt die bestehenden Kreisstrukturen unter vollständiger Einbeziehung der kreisfreien Städte geändert werden. Aus zwölf Landkreisen sollen fünf gebildet werden, die sechs kreisfreien Städte – Rostock,

<sup>1)</sup> Pressemitteilung der Landesregierung 42/05 v. 4.3.2005.

<sup>2)</sup> Pressemitteilung des Ministerium des Innern 062/05 vom 17.5.2005.

<sup>3)</sup> LT-Drs 4/1710.

<sup>4)</sup> Beschluss der PDS-Landtagsfraktion vom 22.2.2005.

<sup>5)</sup> Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern, zusammenfassende Bewertung des Entwurfs der Landesregierung für ein Gesetz zur Modernisierung der Verwaltung durch den Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern, vorgestellt anlässlich der Pressekonferenz am 28.6.2005.

<sup>6)</sup> Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern, aA.

<sup>7)</sup> Stüer, Funktionalreform und kommunale Selbstverwaltung, Göttingen, 1980; s. auch Laux, Erfahrungen und Perspektiven der kommunalen Gebiets- und Funktionalreformen, in: Wollmann/Roth (Hrsg.), Kommunalpolitik, 2. Auflage, 1999, S. 168 ff., 182 f.

<sup>8)</sup> Funktionalreform I.

<sup>9)</sup> Funktionalreform II.

<sup>10)</sup> LT-Drs 4/1710, S. 2 ff.

Wismar, Schwerin, Greifswald, Neubrandenburg, Stralsund – sollen den Status großer kreisangehöriger Städte erhalten und durch Einkreisung in die neu zu bildenden Kreise integriert werden<sup>11)</sup>). Die Vergrößerung der Strukturen ist gewollt. Die Fläche der Landkreise von derzeit durchschnittlich 1.900 qkm soll auf rund 4.600 qkm, die Einwohnerzahl von derzeit 100.780 Einwohner auf rund 346.000 Einwohner wachsen<sup>12)</sup>).

Als Grund für die Strukturänderungen nennt der Gesetzentwurf die Bevölkerungsentwicklung im Land, die mit der Funktionalreform verbundenen Aufgabenübertragungen sowie die finanzielle Situation des Landes<sup>13)</sup>: das Land könne sich seine „vergleichsweise hohe Personalausstattung ... auf Dauer nicht leisten“<sup>14)</sup>). Mecklenburg-Vorpommern habe trotz rückläufiger Personalausgaben im Jahre 2003 relativ etwa 380 Mio. Euro mehr als Schleswig-Holstein ausgegeben<sup>15)</sup>. Ziel der Landesregierung ist vor diesem Hintergrund die Anpassung der Stellenausstattung an die der westlichen Flächenländer bis 2010. Der Gesetzentwurf verweist in diesem Zusammenhang auf das Personalkonzept der Landesregierung 2004<sup>16)</sup>, das den Abbau von rund 10.000 Stellen bis Ende des Jahrzehnts vorsieht<sup>17)</sup>. Einhergehend mit der Kommunalisierung bisher von der Landesebene wahrgenommener Aufgaben sollen – gestützt auf die Bestimmungen des mittlerweile von der Landesregierung verabschiedeten Entwurfs eines Personalüberleitungsgesetzes<sup>18)</sup> – die mit der Aufgabenwahrnehmung betrauten Mitarbeiter des Landes auf die Landkreise übertragen werden: Um diese dann in die Lage zu versetzen, „wesentliche neue Aufgaben wirksam und finanzierbar unter Mitwirkung des Kreistags zu erfüllen“, sollen „zukunftsfähige und nachhaltige Kreisstrukturen“ geschaffen werden<sup>19)</sup>. Der Gesetzentwurf geht davon aus, dass die Landkreise in ihrem gegenwärtigen Zuschnitt durch den Aufgabenzuwachs überfordert würden. Dem Personalabbau auf Landesebene kommt damit ausschlaggebende Bedeutung zu. Ohne den Personalüberhang des Landes würde es die Kreisgebietsreform nicht geben. Der Zwang des Landes, seinen Personalbestand zu verschlanken, führt zur Übertragung von Aufgaben auf die Landkreise, diese zum gesetzlich anzuordnenden Personalübergang, dieser zur angeblichen Überforderung der Selbstverwaltungskörperschaften – und diese dann zu deren Auflösung.

Der Landesregierung ist bewusst, dass dieser von der Landesebene in Gang gesetzte Automatismus in der Bundesrepublik ohne Vorbild ist<sup>20)</sup>. Die bisherigen Reformansätze namentlich in den westdeutschen Bundesländern seien stets in getrennten, auf einen längeren Zeitraum terminierten Reformschritten vorgegangen<sup>21)</sup>. Für den vom Gesetzentwurf verfolgten „ganzheitlichen An-

satz“ der „Gesamtreform“<sup>22)</sup> reklamiert die Landesregierung eine „Vorsorgeverantwortung“ des Parlamentes. Was die Landesregierung aus dieser „Vorsorgeverantwortung“ ableitet, legt der Gesetzentwurf wörtlich dar<sup>23)</sup>:

„Es (d.h. das Parlament; der Verf.) ist möglicherweise in Wahrnehmung verfassungsrechtlicher Funktionsaufträge sogar verpflichtet, wesentliche Entscheidungen der Organisationsoptimierung vorzunehmen, wenn und soweit zur Existenzfähigkeit des Landes und zur Funktionsfähigkeit seiner Untergliederungen (Verwaltungsträger, Behörden, Einrichtungen und Betriebe) Handlungsbedarf besteht. Insoweit ergibt sich die Reformnotwendigkeit und damit Rechtfertigung nicht nur dann, wenn die derzeitigen Verwaltungsstrukturen ihre bisherigen Aufgaben fehlerhaft oder auch nur wenig effizient wahrnehmen, also Defizite festgestellt werden können.“

Die Landesregierung sieht sich in Mecklenburg-Vorpommern also des Nachweises enthoben, gegenüber den aufzulösenden Selbstverwaltungskörperschaften eine aufgabenbezogene Defizitanalyse vorzunehmen. In Bezug auf die Aufgabenerledigung der bisher existierenden Landkreise wäre ein solcher Nachweis vermutlich auch schwierig zu führen. U.a. der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern hat in Anhörungen vor dem Landtag deutlich gemacht, die vom Innenminister zur Rechtfertigung erstellte Mängelliste stelle eine Mängelliste der *staatlichen* Verwaltung dar, da es sich um Mängel bei der Rechts- und Fachaufsicht handele, die man der kommunalen Ebene nicht vorwerfen könne. Der Präsident des LRH hat in diesem Zusammenhang darauf verwiesen, in elf Jahren Prüfung von Kreisen und kreisfreien Städten, die er zu verantworten habe, habe er zwar Fehler festgestellt, sei jedoch nie zu einem Ergebnis gekommen, dass die Kreise ihre Aufgaben nicht wahrgenommen hätten. Die Defizite lägen bei der Wahrnehmung von Rechts- und Fachaufsicht. Die vom Innenminister dargestellte Defizitliste sei eine *finanzielle* Defizitliste, die sich auf eine zu teure Verwaltung in Mecklenburg-Vorpommern beziehe. Diese sei historisch begründet, sage aber nichts darüber aus, wie die Kreise arbeiteten<sup>24)</sup>.

Der Verzicht auf die Feststellung von Defiziten als Voraussetzung für eine angestrebte Neuordnung ist geradezu das Kennzeichen des in Mecklenburg-Vorpommern eingeschlagenen Weges. Der Innenminister und sein juristischer Berater verweisen darauf, eine Defizitanalyse sei keineswegs Voraussetzung für eine Gebietsreform<sup>25)</sup>. Diese Einschätzung ist angesichts des herkömmlichen Meinungsstandes nicht nur neu, sondern von geradezu revolutionärer Brisanz. Sie ist geeignet – wenn sie denn zutreffen würde –, das Verhältnis des Landes zu den

Kommunen neu zu definieren: Eine Kreisgebietsreform durchzuführen, gleichzeitig Strukturen zu schaffen, die die bisherigen Größenordnungen – in der Fläche wie in der Einwohnerzahl – um gut das Dreifache übertreffen, muss zwangsläufig die Prüfung aufwerfen, ob die von der Landesregierung für den Landtag reklamierte „Vorsorgeverantwortung“ tatsächlich die beabsichtigten Strukturänderungen rechtfertigen kann. Immerhin ordnet der Gesetzentwurf die Selbstständigkeit der Landkreise dem Neuordnungsinteresse des Landes unter und verzichtet eingestandenmaßen darauf, auch nur ansatzweise kommunalbezogene Rechtfertigungsgründe, etwa kreisliche Überforderung oder den Nachweis nicht ordnungsgemäßer Aufgabenerledigung ins Feld zu führen. Stehen kommunale Selbstverwaltungskörperschaften tatsächlich so zur Disposition des Gesetzgebers, dass allein Mängel auf der Landesebene den Zugriff auf die Kommunen erlauben? Reicht schon der – notwendige – Personalabbau auf Landesebene dazu aus, mit einer angestrebten Aufgaben- und Personalübertragung einen Automatismus zu Lasten der bestehenden Landkreise in Gang zu setzen? Müssen Selbstverwaltungskörperschaften darauf eingestellt sein, verwaltpolitische Zugriffsmasse des Landes selbst für den Fall zu sein, dass die eigene Aufgabenwahrnehmung jedenfalls nichts für eine offen zu Tage tretende Ineffektivität oder Aufgabenüberforderung hergibt?

In Mecklenburg-Vorpommern sollen diese Fragen bejaht werden. Betroffen sind hier von „Landkreise“, geschaffen werden sollen nach § 74 ff. GesE „Kreise“. Der sprachliche Unterschied betrifft keine semantische Petitesse, sondern macht ein weiteres Rechtsproblem deutlich. Schon die Größe der geplanten Gebilde lässt nämlich die Frage ins Auge springen, ob es sich bei den entstehenden Verbänden überhaupt noch um Landkreise, also Gemeindeverbände im herkömmlichen und in dem von der Verfas-

<sup>11)</sup> § 74 GesE.

<sup>12)</sup> GesE 4/1710, S. 3.

<sup>13)</sup> GesE 4/1710, S. 3.

<sup>14)</sup> LT-Drs. 4/1710, S. 117.

<sup>15)</sup> LT-Drs. 4/1710, S. 117.

<sup>16)</sup> LT-Drs. 4/1550.

<sup>17)</sup> LT-Drs. 4/1770, S. 117.

<sup>18)</sup> Pressemitteilung des Innenministeriums Nr. 85 vom 7.6.2005.

<sup>19)</sup> LT-Drs 4/1710, S. 177,178.

<sup>20)</sup> LT-Drs 4/1710, S. 180.

<sup>21)</sup> LT-Drs 4/1710, S. 180.

<sup>22)</sup> LT-Drs 4/1710, S. 187.

<sup>23)</sup> LT-Drs 4/1710, S. 145.

<sup>24)</sup> So Kurzprotokoll der 5. Sitzung des Sonderausschusses „Verwaltungsmodernisierung und Funktionalreform“ vom 13.6.2003, S. 15 f.

<sup>25)</sup> „Umfassende Verwaltungsreform wird vor dem Landesverfassungsgericht bestehen“, zwölf Antworten auf vielfach gestellte Fragen von Innenminister Dr. Gottfried Timm und Prof. Dr. Albert von Mutius, <http://www.mvregierung.de/im/verwaltungsreform>.

sung vorausgesetzten Begriffsverständnis handelt: Gegenüber diesen zwei Problemkreisen sollen jedenfalls im Rahmen dieser Ausführungen die anderen Rechtsfragen, die der Gesetzentwurf aufwirft – Fragen etwa des in Art. 72 LV verankerten Konnexitätsprinzips oder die verfassungsrechtlichen Anforderungen einer – hier auch nach Auffassung der Landesregierung vorliegenden – Mehrfachneugliederung<sup>26)</sup> –, zurücktreten. Nachstehend sollen daher nur zwei, dafür aber zentrale Fragen, nämlich die nach den Voraussetzungen für staatliche Eingriffe in den Gebietsbestand kommunaler Selbstverwaltungskörperschaften, daneben die nach den konstitutiven Voraussetzungen für das Vorliegen von „Landkreisen“ erörtert werden. Beide Fragen beantworten sich nach den verfassungsrechtlichen Maßgaben, so wie diese ihre Ausprägung durch die einschlägige Judikatur von Bundesverfassungsgericht und den Verfassungsgerichten der Länder erfahren haben.

### 3. Defizite der Landesebene als Rechtfertigung für kommunale Eingriffe?

Soweit es um die Voraussetzungen für eine Neugliederung, also das „Ob“ einer Gebietsreform geht, ist der Ausgangspunkt leicht festzustellen. Es gehört zum verfassungsrechtlich gewährleisteten Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung, dass Bestands- und Gebietsänderungen von Kommunen nur aus Gründen des öffentlichen Wohls und (nur) nach Anhörung der betroffenen Gebietskörperschaften zulässig sind. Diese Aussage des Bundesverfassungsgerichts<sup>27)</sup> bezieht sich auf Gemeinden und Landkreise gleichermaßen und ist als gesicherte Erkenntnis anzusehen. Auch die Landesverfassungsgerichte legen sie ihrer Prüfung von kommunalen Neugliederungsmaßnahmen regelmäßig zugrunde. Art. 28 Abs. 2 GG nennt diese Tatbestandsmerkmale und Rechtmäßigkeitskriterien zwar selbst nicht, die jungen Landesverfassungen Ostdeutschlands führen sie – die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts rezipierend – in den einschlägigen Artikeln ausdrücklich auf. Anforderungen, die an die Anhörung zu stellen sind, sollen im Rahmen dieser Abhandlung ausgeklammert werden, sie sind aus aktuellem Anlass an anderer Stelle dargestellt worden<sup>28)</sup>.

Besondere Beachtung verlangt in konkretem Zusammenhang der Begriff des „öffentlichen Wohls“. Er macht deutlich, dass es bei Gebietsreformen regelmäßig um staatliche Eingriffsakte geht, die besonderer Rechtfertigung bedürfen<sup>29)</sup>. Das öffentliche Wohl wird damit zur „Bestandssicherung vorhandener Selbstverwaltungskörperschaften“<sup>30)</sup>.

#### 3.1. Der Begriff des „öffentlichen Wohls“ in der Praxis der Verfassungsgerichte

Verfassungen und Verfassungsgerichtsrechtsprechung verwenden mit der Tatbestandsvoraussetzung des öffentlichen Wohls

einen unbestimmten Rechtsbegriff, „der zwar der Unterlegung einer Vielfalt von Zwecken und Sachverhalten zugänglich ist, jedoch die Verwirklichung von Sachverhalten ausschließt, die dem Staat und seinen Gebietskörperschaften im Ganzen mehr schaden als nützen“<sup>31)</sup>. Diese erforderliche Orientierung am Gemeinwohl setzt der Zulässigkeit von Koalitionsabsprachen Grenzen<sup>32)</sup>. Gebietsreformen verfolgen üblicherweise in der Regel mehrere Ziele. Diese Ziele ergänzen sich, können teilweise aber auch in Widerspruch zueinander stehen. Gebietsneugliederungsentscheidungen können daher nicht mittels Grundsätzen mit einer strengen Konditionalprogrammierung in Form eines generalisierenden Maßstabs durchgeführt werden. Sie stellen sich als Entscheidung mit planerischem Einschlag<sup>33)</sup> und damit als Ergebnis eines Abwägungsverfahrens dar. Abwägung verbietet jede schematische Betrachtung<sup>34)</sup>. Dem Gesetzgeber ist von Verfassung wegen kein bestimmtes Gliederungsprinzip aufgegeben. Jede Gebietsreform soll aber zu einer *Verbesserung* der Kommunalstrukturen beitragen. In der bisherigen Praxis sind als so verstandene Gründe des öffentlichen Wohls angesehen worden<sup>35)</sup>:

- die Stärkung der kommunalen Leistungs- und Verwaltungskraft,
- die Schaffung einer einheitlichen Lebens- und Umweltqualität,
- der Abbau des Leistungs- und Ausstattungsgefälles zwischen Verdichtungsraum und dünn besiedelten Gebieten,
- die Steigerung der Wirtschaftlichkeit der Kommunalverwaltung,
- die Wahrung der örtlichen Verbundenheit der Einwohner,
- die Schaffung von Bürgernähe der Verwaltung,
- die Förderung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung.

Dieser Katalog kennzeichnet keinen feststehenden, unabänderlichen Bestand an Gemeinwohlgründen<sup>36)</sup>. Gemeinwohlgründe können sich mit den gesellschaftlichen Umständen ändern. Nicht gesagt ist damit, dass ihnen nicht ein unverzichtbarer, „zugriffsfester“ Begriffskern zukommt.

#### 3.2. Die Leistungsfähigkeit des Landes als Unterfall des „öffentlichen Wohls“?

Die Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern nimmt auf diesen – althergebrachten – Kanon von Gründen des öffentlichen Wohls keinen Bezug. Als Gründe des öffentlichen Wohls werden vom Gesetzentwurf vor allem die Notwendigkeit angeführt, die Leistungsfähigkeit und Finanzierbarkeit des Landes zu sichern<sup>37)</sup>. Der Gesetzentwurf geht ohne konkrete Auseinandersetzung und Nachweisführung (lediglich) von der Prämisse aus, dass die Landkreise bei der – mit In-Kraft-Treten der beabsichtigten

Funktionalreform – Übertragung weiterer Aufgaben nicht befähigt seien, effektive kommunale Selbstverwaltung zu gewährleisten. Eingriffsrechtfertigend sollen damit vornehmlich strukturelle Probleme der Landesverwaltung sein<sup>38)</sup>. Die Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern soll aus vornehmlich staatlichen, also kommunalfremden Gründen stattfinden. Weil es damit nicht auf Mängel in der kreislichen Aufgabenerledigung ankommt, fehlt dementsprechend eine kommunalbezogene Defizitanalyse. Einer solchen Analyse ist der Gesetzgeber nicht etwa mit Blick auf die gegenwärtige Größe und Einwohnerzahl der Landkreise enthoben. Es gibt keine tatsächliche Vermutung des Inhalts, dass kleinere Körperschaften ihren Aufgaben nicht gewachsen wären<sup>39)</sup>. Dem Landesgesetzgeber ist es verwehrt, Gebietskörperschaften so „zuzuschneiden“, wie ihm dies nach Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten opportun erscheint. Das *BVerfGE* hat im *Rastede-Urteil* deutlich gemacht, dass allein Wirtschaftlichkeitserwägungen einen gesetzlichen Eingriff nicht erlauben. Sie zielen ausschließlich auf die Beseitigung von Umständen, die gerade durch die vom Grundgesetz gewollte dezentrale Aufgabenansiedlung bedingt werden<sup>40)</sup>.

Fraglich ist daher, ob es als Fall des öffentlichen Wohls angesehen werden kann, wenn eine Kreisgebietsreform nicht etwa in der Sphäre der Selbstverwaltungskörperschaften wurzelt, sondern ihren Ausgangspunkt und Ursache ausschließlich in einer vom Gesetzgeber angestrebten Aufgaben- und Personalübertragung hat, die mit dem Ziel erfolgt, die „Konsolidierung des Personalhaushalts auch im nächsten Jahrzehnt“ fortzuschreiben<sup>41)</sup>. Die sprachliche Weite der Eingriffsvoraussetzung ließe es durchaus zugänglich sein, auch diesen Beweggrund unter das Tatbestandsmerkmal zu

<sup>26)</sup> Dazu ausführlich *Rothe*, Kreisgebietsreform und ihre verfassungsrechtlichen Grenzen, 2004, S. 151; *Werner*, Verfassungsrechtliche Voraussetzungen und Grenzen kommunaler Gebietsreformen in den neuen Bundesländern, 2002, 239 ff.

<sup>27)</sup> BVerfGE 86, 90 – Papenburg –.

<sup>28)</sup> *Dornbert*, in: Meyer/Wallerath (Hrsg.), Gemeinden und Kreise in der Region, 2003, S. 47, 52 ff; *ders.*, NordÖR 2004, 6 ff.

<sup>29)</sup> *Ipsen*, in: Meyer/Wallerath, aaO., S. 17, 20.

<sup>30)</sup> *Ipsen*, aaO., S. 20.

<sup>31)</sup> BbgLVerfG, LKV 2002, 574, 575; LKV 1998, 395.

<sup>32)</sup> *Stüer/Landgraf*, LKV 1998, 109, dazu auch *Dornbert*, in Meyer/Wallerath (Hrsg.), Gemeinden und Kreise in der Region, 2003, S. 50.

<sup>33)</sup> BVerfGE 86, 90, 108.

<sup>34)</sup> BbgLVerfG, LKV 2002, 573, 576.

<sup>35)</sup> Vgl. *Gern*, Deutsches Kommunalrecht, 3. Auflage, 2003, S. 143, Rdn. 202; s. auch *Knemeyer*, LKV 1993, 178.

<sup>36)</sup> *Rothe*, aaO, S. 105.

<sup>37)</sup> LT Drs 4/1710, S. 166.

<sup>38)</sup> *Meyer*, LKV 2005, 233, 235.

<sup>39)</sup> BVerfGE 26, 228, 239.

<sup>40)</sup> BVerfGE 79, 127, 158.

<sup>41)</sup> Bl. 93 der Begründung zum Referentenentwurf.

subsumieren. Allerdings hat es in der Vergangenheit in einem Punkt immer Konsens gegeben. In der Bestimmung des öffentlichen Wohls hat stets ein kommunalbezogenes Begriffsverständnis vorgeherrscht. Gebietsreformen sind als durch das Sozialstaatsprinzip gebotene organisatorische Maßnahme verstanden worden<sup>42)</sup>, die vorrangig der Stärkung der Leistungsfähigkeit und der Verwaltungskraft der Kommunen dienen sollten. Im Vordergrund ihrer Ziele steht die Funktion der Daseinsvorsorge<sup>43)</sup>. Die kommunalen Aufgaben sollen „funktionsgerecht“ und mit „höchstmöglicher Effektivität“ und unter Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse bearbeitet werden<sup>44)</sup>. Da dem Wortlaut somit keine ausschlaggebende Bedeutung zukommen kann, sind es vornehmlich rechtshistorische, vor allem aber Gründe der verfassungskonformen Auslegung, die den Ausschlag geben müssen.

### 3.2.1. Historisches Begriffsverständnis

Bereits die rechtshistorische Rückschau legt ein kommunalbezogenes Begriffsverständnis nahe. Nicht übersehen werden darf nämlich, dass der Begriff des Gemeinwohls bis zum Jahre 1927 durch enumerativ festgelegte Tatbestände bestimmt worden ist. So war z. B. in § 2 Nr. 5 der Landgemeindeordnung für die sieben östlichen Provinzen der Monarchie vom 3.7.1871 bestimmt, dass das öffentliche Interesse stets vorliege, wenn „eine Landgemeinde außer Stande sei, ihre öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen zu erfüllen“, ein erheblicher Widerstreit „kommunaler Interessen zwischen benachbarten Gemeinden nicht durch die Bildung von Zweckverbänden ausgeglichen werden könne“. Erst mit § 1 Abs. 1 des „Preußischen Gesetzes über die Regelung verschiedener Punkte des Gemeindeverfassungsrechtes“ vom 27.12.1927<sup>45)</sup> wurde vorgesehen, Veränderungen der Grenzen nur aus „Gründen des öffentlichen Wohls“ zuzulassen: Der abschließende Katalog hatte sich mit seinen abschließend festgelegten Eingriffsvoraussetzungen als unzulänglich erwiesen<sup>46)</sup>, was aber nichts daran änderte, dass Gebietsreformen allein „aus machtpolitischen Gründen“ unzulässig waren<sup>47)</sup>. Schon dieser Rekurs auf die historische Entwicklung verweist darauf, dass dem Begriff des öffentlichen Wohls ein kommunalbezogener Begriffsinhalt zukam. Dementsprechend stand bei späteren Neugliederungsmaßnahmen auch immer die Stärkung kommunaler Selbstverwaltung, nämlich die Stärkung der Leistungsfähigkeit der Kommunen und die Optimierung der demokratisch politischen Komponente im Vordergrund<sup>48)</sup>. Angesichts dieses engen Sachzusammenhangs zwischen Selbstverwaltung und Gemeindeneugliederung ist es auch stets zum geschichtlich gewordenen Bild der Selbstverwaltung gezählt worden, dass Kommunen in ihrem individuellen Bestand nur geändert oder aufgelöst werden dürfen,

wenn dieser Eingriff mit Bezug zu kommunalbezogenen Rechtfertigungsgründen erfolgt. Kennzeichen aller Kreisgebietsreformen – gerade in Ostdeutschland – war es daher bisher, die Landkreise für „Zwecke der Selbstverwaltung“ zu vergrößern<sup>49)</sup>. Hiervon hat sich der Landesgesetzgeber in Mecklenburg-Vorpommern auch 1994 bei der letzten Kreisgebietsreform und damit dem damaligen Landkreisneuordnungsgesetz leiten lassen<sup>50)</sup>.

### 3.2.2. Bestimmung des Begriffsinhalts anhand verfassungsrechtlicher Vorgaben

Ungeachtet des historischen Begriffsverständnisses besteht heute Einigkeit darüber, dass die Bestimmung des öffentlichen Wohls im konkreten Fall aus der Verfassung zu erfolgen hat. Der Gesetzgeber ist – müßig zu sagen – an die Vorgaben der Verfassung gebunden. Bedeutung erlangen dadurch für ihn das Sozialstaatsprinzip<sup>51)</sup>, die Willkürfreiheit<sup>52)</sup>, auch das Demokratieprinzip<sup>53)</sup> oder der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit<sup>54)</sup>. Zu beachten hat der Gesetzgeber aber auch die systematische Stellung der Kommunen im Staatsaufbau.

Art. 28 GG zeigt, dass Kommunen in den staatlichen Aufbau integriert sind. Die kommunale Selbstverwaltung steht nicht in einer Abwehrstellung zur Staatsorganisation<sup>55)</sup>. Würden insbesondere Gemeinden noch im 19. Jahrhundert vielfach dem gesellschaftlichen Bereich zugeordnet und als Korporationen der Bürger in Abwehrstellung gegenüber dem Staat begriffen; sind die Selbstverwaltungskörperschaften mit Ausbau ihres Rechtes auf Selbstverwaltung zunehmend in den staatlichen Bereich einbezogen worden<sup>56)</sup>. Diese Feststellung kann allerdings nicht dazu führen, Kommunen als quasi in den staatlichen Instanzenzug eingegliedert anzusehen. Sie werden durch Art. 28 Abs. 2 GG und die kommunalbezogenen Garantien der Landesverfassungen nicht zu „beliebigen dezentralen Verwaltungseinheiten“<sup>57)</sup>. Mit dem Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung und der damit verbunde-

nen Stärkung einer dezentralen Verwaltungsebene wollte der Verfassungsgeber ganz bewusst auf die gegenläufigen zentralistischen Tendenzen während des nationalsozialistischen Regimes Antwort geben<sup>58)</sup> und insofern ein Gegengewicht schaffen. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat die Stellung besonders betont und darauf verwiesen, die „dezentrale Verwaltungsebene“ werde durch Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG „noch besonders hervorgehoben“<sup>59)</sup>. Im Verhältnis zwischen staatlicher und kommunaler Zuständigkeit sind es gerade die Länderverfassungen gewesen, die nach 1945 eine Vermutung zu Gunsten der kommunalen Zuständigkeit normiert haben<sup>60)</sup>. Art. 28 Abs. 2 GG statuiert somit zwar kein Abwehrrecht der Kommunen gegenüber dem Staat, sichert Kommunen aber gleichwohl eine Rechtstellung, die es verhindert, dass Kommunen zur Experimentiermasse des Gesetzgebers werden. Anerkannt ist, dass Gebietskörperschaften als beständige Einheiten vom Gesetzgeber zu respektieren sind<sup>61)</sup>. Sie dürfen daher

<sup>42)</sup> - Maunz; in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 28 Rdn. 47.

<sup>43)</sup> Maunz, ebd.

<sup>44)</sup> Maunz, ebd.

<sup>45)</sup> PrGS, S. 211.

<sup>46)</sup> Werner, aaO., S. 23.

<sup>47)</sup> Werner, ebd.

<sup>48)</sup> So wörtlich Kne Meyer, LKV 1992, 177.

<sup>49)</sup> S. nur SachsenAnh LVerfG, LKV 1995, 80.

<sup>50)</sup> LT-Drs. 1/2681, S. 1.

<sup>51)</sup> NdsStGH, StGHE 2,1,151.

<sup>52)</sup> BbgLVerfG, DVBl. 1994, 857; LKV 1995, 37.

<sup>53)</sup> NdsStGH, StGHE 2, 1, 168.

<sup>54)</sup> NdsStGH, StGHE 2, 1, 173.

<sup>55)</sup> BVerfGE 83, 37, 54.

<sup>56)</sup> BVerfGE 83, 37, 54.

<sup>57)</sup> Rennert, in: Umbach/Clemens, Grundgesetz, Band I, 2004, Art. 28 Rdn. 98.

<sup>58)</sup> BVerfGE 79, 127-161.

<sup>59)</sup> BVerfGE 79, 127-161, zitiert nach juris, Rdn. 54.

<sup>60)</sup> MWN BVerfGE 79, ebd.

<sup>61)</sup> Rennert, in: Umbach/Clemens, Grundgesetz, Art. 28 Rdn. 98.

nicht Gegenstand kurzfristiger oder experimenteller Überlegungen sein<sup>62)</sup>.

Ihr rechtlicher Status wird vor allem durch das Verhältnismäßigkeitsprinzip gesichert. So wie anerkannt ist, dass Kommunen vor einem sachlich ungerechtfertigten Aufgabenentzug nach Maßgabe des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes geschützt sind<sup>63)</sup>, muss auch der Eingriff in den Bestand einer Selbstverwaltungskörperschaft den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsprinzips genügen: Eingriffe, die offenbar ungeeignet oder unnötig sind, um die mit ihnen verfolgten Ziele zu erreichen oder zu ihnen außer Verhältnis stehen, sind unzulässig<sup>64)</sup>. Für den Gesetzgeber bedeutet diese Feststellung ein verfassungsrechtlich begründetes Prüfprogramm. Vor dem Eingriff in den Gebietsbestand hat er zu prüfen, ob ihm zur Zielerreichung nicht weniger einschneidende Instrumente zur Verfügung stehen: Geht man tatsächlich davon aus, dass allein eine beabsichtigte Aufgabenübertragung dazu führt, dass Selbstverwaltungskörperschaften nicht in der Lage sind, diese zusätzlichen Aufgaben zu erfüllen, hat die staatliche Aufgabenkritik dem Eingriff in den Bestand der Selbstverwaltungskörperschaft vorzugehen. Stellt sich tatsächlich für den Gesetzgeber die Frage der Überlebensfähigkeit des Landes, gehört vor den Hintergrund des Verhältnismäßigkeitsprinzips und seiner Anforderung die Prüfung dazu, ob das Land sich tatsächlich auf Kosten und zu Lasten der Selbstverwaltungskörperschaften sanieren darf oder nicht auf Länderebene ein Zusammenschluss zu benachbarten Bundesländern gesucht werden muss.

Die vorstehende Aussage bedeutet nicht, dass Selbstverwaltungskörperschaften staatliche Enklave wären, sich gegenüber der Landesebene etwa in einem Zustand der Exemption befinden würden. Allein die Maßgaben an dem kommunalen Finanzausgleich machen deutlich, dass die finanzielle Situation eines Landes sich auch auf die Kommunen auswirken kann, sich beide in einem Abhängigkeitsverhältnis befinden. Finanzielle Zwänge des Landes allein können aber kein Mittel sein, verfassungsrechtliche Zugriffsvoraussetzungen zu überspielen. Fiskalische Zwänge des Landes alleine schaffen keine Eingriffsrechtfertigung.

#### 4. „Landkreise“ in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung

Der Gesetzentwurf der Landesregierung will nach § 74 GesE „Kreise“ schaffen. Die Landesregierung lehnt sich ausweislich der Gesetzesbegründung an den Sprachgebrauch der Landesverfassung an, die den Begriff der Landkreise nicht verwendet<sup>65)</sup>. Die Kennzeichnung der entstehenden Gebilde hat im Verlaufe des bisherigen Gesetzgebungsverfahrens gewechselt. Offen angesprochen wurde zunächst, dass es um die Schaffung von „Regionalkreisen“ gehen sollte<sup>66)</sup>. Auch der Referentenentwurf zum

Verwaltungsmodernisierungsgesetz hat auf dieser Zielvorgabe beruht. Das Stichwort des Regionalkreises umfasst unterschiedliche Modelle<sup>67)</sup>, ist aber vor allem dadurch gekennzeichnet, dass es unter Einkreisung bisher kreisfreier Städte zu einer Maßstabsvergrößerung von Landkreisen kommt. In Mecklenburg-Vorpommern sieht der Gesetzentwurf fünf Landkreise „größeren Zuschnitts“ vor, in denen zwischen 243.100 und 497.500 Menschen auf einer Fläche zwischen 3.182 und 6.997 qkm leben sollen. Die neuen Kreise würden damit die größte Flächenausdehnung der Bundesrepublik haben<sup>68)</sup>. Auch die Landesregierung räumt ein, es finde sich in Deutschland kein Beispiel für Kreise, die eine vergleichbare Ausdehnung hätten<sup>69)</sup>, will dies aber damit rechtfertigen, dass angesichts der gestiegenen Mobilität der Menschen, auch angesichts der Entwicklungen von Computer- und Telekommunikationstechnik die Bedeutung der Fläche abgenommen habe<sup>70)</sup>. Von der Bezeichnung eines Landkreises will der Gesetzentwurf sich erkennbar lösen. Die Gesetzesbegründung verweist darauf, die Bezeichnung Kreis statt Landkreis sei gewählt worden, um die neuen Körperschaften „von den bisherigen Landkreisen wahrnehmbar zu unterscheiden und so Verwechslungsgefahr auszuschließen“<sup>71)</sup>. Das Wesen des Landkreises hänge nicht von dessen Bezeichnung ab. Bei alledem geht es in die „richtige Kreisgröße“, anders gesagt: die Bestimmung einer Grenze, bis zu der man noch vom Vorliegen eines „Landkreises“ sprechen kann.

Richtig ist, dass der Begriff des Landkreises in der Verfassung selbst nicht verwandt wird. Die Verfassung gibt vor allem keine starren Vorgaben für die Bestimmung der „richtigen“ Kreisgröße. Die zentrale Verfassungsbestimmung des Art. 72 Abs. 1 Satz 2 LVerf M-V legt fest, dass die „Kreise“ im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches das Recht der Selbstverwaltung haben. Zutreffend hat der juristische Berater der Landesregierung in einer früheren Stellungnahme für die Landkreise darauf verwiesen, dass Art. 72 Abs. 1 Satz 2 Verf M-V ähnlich wie Art. 28 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 Satz 2 GG die Kreisorganisation institutionell garantiert, also an eine „bei In-Kraft-Treten des Grundgesetzes vorhandene, allgemein anerkannte und funktionsfähige Rechtseinrichtung, der ein bestimmter sozialer, ökonomischer und administrativer Wirkungszusammenhang entspricht“, anknüpft. Ein Landkreis ist dadurch gekennzeichnet, bestimmte Raumbezüge zu haben, administrative und politisch-demokratische Funktionen zu erfüllen und von der Mitwirkung, Integration und Identifikation der im Kreisgebiet lebenden Bürgerinnen und Bürger neben kreisangehörigen Gemeinden und sonstigen Verwaltungseinheiten getragen zu sein<sup>72)</sup>. Es handelt sich bei ihm nicht nur um eine an Effektivitätsgesichtspunkten ausgerichtete Verwaltungs-

organisation, sondern um eine kommunale Körperschaft, „für die Bürgernähe und Ortsbezug kennzeichnend ist“<sup>73)</sup>.

In Mecklenburg-Vorpommern hat der Gesetzgeber bei der Landkreisneuordnung 1993 die Schwelle hierfür bei einer Flächengröße von 2.000 qm bis 2.500 qm angenommen<sup>74)</sup>. Dies deckt sich mit Flächenangaben, die der Deutsche Landkreistag entwickelt hat. Er hält generell Kreisgrößen von über 2.000 qm Fläche für problematisch, da die Belastungen für den Bürger damit spürbar stiegen<sup>75)</sup>. Einzuräumen ist, dass eine starre zahlenmäßige Vorgabe Grundgesetz wie Landesverfassung nicht zu entnehmen ist. Die Schwelle zur verfassungsrechtlichen Unzulässigkeit aber wird jedenfalls dort überschritten, wo das in Rede stehende Gebilde den Rahmen einer lebendig empfundenen gebietskörperschaftlichen Einheit sprengt und in eine ausschließlich an Effektivitätsgesichtspunkten ausgerichtete Verwaltungsorganisation „umschlagen würde“<sup>76)</sup>. Das Neugebilde muss noch in der Lage sein, die (über-)örtlichen Ergänzungs-, Ausgleichs- und Integrationsaufgaben zu erfüllen. Verfassungsrechtlich konform handelt ein Gesetzgeber nur dann, wenn er anhand der maßgeblichen Parameter prüft, ob noch von einer kommunalen Körperschaft gesprochen werden kann, für die Bürgernähe und Ortsbezug gekennzeichnet ist. Die notwendige Integrationsfähigkeit der Gemeindeverbandsebene setzt einen Ortsbezug voraus, der Schaden nehmen kann, wenn die Verwaltungseinheit eine Größenordnung erreicht, in der eine überschaubare kommunale Selbstverwaltung nicht mehr gelingen kann<sup>77)</sup>. Die demokratische Begriffskomponente grenzt damit Landkreise als Gemeindeverbände im Sinne des Art. 28 Abs. 2 GG, 97 LV M-V von anderen – nicht in der Verfassung vorgesehenen – gebietskörperschaftlichen Verbänden ab. Schon früh hat Einigkeit darüber bestanden, dass etwa „raumplanerische Gebilde wie etwa die Region“ nicht Gemeindeverbänden

<sup>62)</sup> BVerfGE 86, 90, 110 – Papenburg –.

<sup>63)</sup> BVerfGE 67, 321-324 – LS 1 –.

<sup>64)</sup> BVerfGE 86, 90, 109 – Papenburg –.

<sup>65)</sup> LT-Drs 4/1710, S. 365 unter Hinweis auf Art. 3 Abs. 2 und 3, 12 Abs. 1 und 2, 13, 14 Abs. 1 und 2, 15 Abs. 2, 16 Abs. 4, Art. 17 Abs. 2 und 3, 19 Abs. 1, 53 Abs. 8, 70, 72 Art. 1, 2 und 3, 73 Abs. 1 und 2, 74 LV.

<sup>66)</sup> Bosch, in: Meyer/Wallerath, aaO.; S. 9, 15.

<sup>67)</sup> Dazu Meyer, LKV 2005, S. 234; Stüer, in: Meyer/Wallerath, aaO., S. 38 f.

<sup>68)</sup> LT-Drs. 4/1710, S. 239.

<sup>69)</sup> LT-Drs 4/1710, S.239.

<sup>70)</sup> LT-Drs 4/1710, S. 241.

<sup>71)</sup> LT-Drs. 4/1710, S. 365.

<sup>72)</sup> Von Mutius aaO, LT-Drs. 4/1210, S. 121.

<sup>73)</sup> Stüer, in: Meyer/Wallerath, Gemeinden und Kreise in der Region, 2004, S. 42.

<sup>74)</sup> MvN Meyer, LKV 2005, 233, 237.

<sup>75)</sup> LK 1974, 330, 332; näher Rothe, aaO, S. 148.

<sup>76)</sup> Stüer, ebd.

<sup>77)</sup> Stüer, ebd.

gleichzustellen sind<sup>78)</sup>, ja stets wird die Schranke des Art. 28 Abs. 2 dann berührt, wenn derartige Gebilde institutionell und kompetentiell Gemeinden und Gemeindeverbände als verfassungsrechtlich gestützte Einheiten verdrängen<sup>79)</sup>. Eine andere „kommunalpolitische Konzeption“ ist nicht ohne Verfassungsänderung zu verwirklichen<sup>80)</sup>.

Jede Gebietsreform hat nach dem Vorhergesagten mithin zu beachten, dass von Landkreisen nur noch solange die Rede sein kann, wie das Demokratieprinzip gewahrt bleibt. Nicht um Effektivitätsstreben allein kann es gehen. Die Erhaltung bürgerschaftlicher Mitwirkung an den Kommunalaufgaben muss ebenso Ziel kommunaler Gesetzgebung sein. Die Möglichkeit und die Bereitschaft zur bürgerschaftlichen Mitwirkung wurzelt oft in der Existenz einer konkreten Kommune<sup>81)</sup>. Misst man das Gesetzgebungsvorhaben der Landesregierung in Mecklenburg-Vorpommern hieran, fällt schon auf, dass die Landesregierung im Kern den Wegfall der Landkreise als Institution selbst gar nicht bemängelt. Es geht eben nicht um Landkreise, sondern um die Schaffung von Regionalkreisen<sup>82)</sup>, bei denen im frühen Stadium der Anhörung Demokratiedefizite zugestanden worden sind<sup>83)</sup>.

Diese Demokratiedefizite sollen zukünftig durch eine Professionalisierung der Kreistagsarbeit ausgeglichen werden. Fraktionen in den Kreistagen sollen aus dem Kreishaushalt Zuwendungen gewährt werden<sup>84)</sup>. Damit soll die Arbeit in den Fraktionen der neuen Kreise professionalisiert und mit Hilfe von hauptamtlichen Fraktionskräften die Mehrbelastungen der ehrenamtlichen Kreistagsmitglieder kompensiert werden<sup>85)</sup>. Hiergegen bestehen rechtliche Bedenken gleich in mehrfacher Hinsicht. Kommunalrechtlich ist bereits früh auf die Unzulässigkeit derartiger Unterstützung hingewiesen worden<sup>86)</sup>. Im Übrigen dürfte das auch von der Landesregierung anerkannte Demokratiedefizit selbst dann bestehen bleiben, wenn das von der Landesregierung beabsichtigte Unterstützungsmodell wirksam begründet werden könnte. Demokratiedefizite werden nicht dadurch behoben, dass die Unterstützungsleistungen zu Gunsten der Fraktionen professioneller werden. Kommunale Selbstverwaltung will Partizipation und ehrenamtliche Mitwirkung ermöglichen<sup>87)</sup>. Kommunale Selbstverwaltung setzt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts selbstständige Gemeinwesen voraus, die Gegenstand lokaler politischer Identifikation sein sollen und sein wollen<sup>88)</sup>. Kommunale Selbstverwaltung setzt Körperschaften voraus, die Bereitschaft zur Beteiligung an der örtlichen Verwaltung wecken<sup>89)</sup>. Ob die in Mecklenburg-Vorpommern beabsichtigten Gebilde diesen Anforderungen genügen, kann getrost bezweifelt werden. In einigen Fällen müssen nicht nur die ehrenamtlichen Kreistagsmitglieder, sondern auch die Bürger zukünftig Entfernungen von bis zu 240 km – einfache Fahrt – zum zukünftigen Kreissitz auf sich nehmen. Dass eine solche Entfernung – in der Sprache des Bundesverfassungsgerichts – „die Bereitschaft zur Beteiligung an der örtlichen Verwaltung“<sup>90)</sup> weiterhin gewährleistet, gar weckt, hat die Landesregierung bisher nicht dargelegt. □

Prof. Dr. Matthias Dombert, Rechtsanwalt und Fachanwalt  
für Verwaltungsrecht, Richter des Verfassungsgerichtes des  
Landes Brandenburg, Potsdam

<sup>78)</sup> Dazu Bonner Kommentar – Stand: 1964 – Art. 28 Rn. 84; *Becker-Marx*, DÖV 1963, 328.

<sup>79)</sup> *Simmer*, NJW 1964, 1656.

<sup>80)</sup> Bonner Kommentar, aaO, Rn. 84.

<sup>81)</sup> *Maunz*, in: *Maunz/Dürig*, Grundgesetz, Art. 28, Rn. 48.

<sup>82)</sup> Referentenentwurf, Bl. 111.

<sup>83)</sup> Referentenentwurf, Bl. 111.

<sup>84)</sup> § 105 Abs. 4 Satz 4 neu, LT-Drs. 4/1710, S. 48.

<sup>85)</sup> LT-Drs 4/1710, S. 426.

<sup>86)</sup> VG Geisenkirchen NWVBL 1987, S. 53, 56.

<sup>87)</sup> *Meyer*, LKV 2005, 233, 237.

<sup>88)</sup> BVerfGE 82, 310, 314.

<sup>89)</sup> *Rothe*, a.a.O., S. 148.

<sup>90)</sup> BVerfGE 86, 90, 110.