

# Vierzehn Juristen, vier Meinungen – die neuere Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern zur Kreisgebietsreform

von Veith Mehde

*Das Flächenland Mecklenburg-Vorpommern steht vor erheblichen Herausforderungen, die sich aus der schon jetzt geringen Bevölkerungszahl, der negativen demografischen Entwicklung sowie der schlechten Finanzlage ergeben. Regierung und Landtag haben auf diese Herausforderung mit einer Gebiets- und Funktionalreform reagiert, durch eine viel beachtete Entscheidung des Landesverfassungsgerichts im Jahr 2007 für verfassungswidrig erklärt wurde. Die zweite, etwas veränderte Reform wurde von demselben Gericht im August 2011 gebilligt. Der Beitrag analysiert die aktuelle Entscheidung und ordnet sie in den Kontext der Diskussion ein. Dabei wird vor allem auf die Anforderungen eingegangen, die sich im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens nunmehr stellen.*

*The state of Mecklenburg-Vorpommern is faced with massive challenges resulting from an already insufficient population, negative demographic development, and a difficult budgetary situation. The state government as well as the state Parliament have met this challenge by redesigning the territorial boundaries of the counties (Kreise) and by redistributing the tasks between the local and state levels. The reform was ruled unconstitutional by the state's Constitutional Court in 2007. The second, somewhat different reform has now been accepted by the same Court in August 2011. This contribution analyses the new judgement and its consequences for the legislative process and the future performance of local governments.*

## I. Einleitung

Mecklenburg-Vorpommern ist das am dünnsten besiedelte deutsche Bundesland, das zudem noch besonders massiv an einer negativen demografischen Entwicklung leidet. Insofern ist es vielleicht nicht verwunderlich, dass es zugleich das Land mit der wohl mutigsten Territorialpolitik der Bundesrepublik ist. Das Landesverfassungsgericht steht der Politik in Sachen Superlativen schon insofern nicht nach, als es entsprechende Reformen im Jahr 2007 scheitern ließ – auf der Basis einer Entscheidung, die wie kaum ein anderes auf kommunale Gebietsre-

formen bezogenes Urteil bundesweit Schlagzeilen machte<sup>1</sup> und äußerst kontrovers diskutiert wurde. Dieses Urteil aus dem Jahr 2007 verrät auch das traditionellste Verständnis von kommunaler Selbstverwaltung, das man in den letzten Jahren in einer Gerichtsentscheidung lesen konnte. Es war damit der einzige „Ausreißer“ in der gar nicht so kurzen Liste landesverfassungsgerichtlicher Entscheidungen zu Gebietsreformen in den 2000er Jahren.

Auch die neuerliche, nunmehr vom Gericht bestätigte Kreisgebiets- und die damit verbundene Funktionalreform ist – wenn auch nicht ganz so spektakulär wie die erste – in vielerlei Hinsicht bemerkenswert. Ihre Umriss zeichneten sich in der Diskussion schon bald nach der Gerichtsentscheidung von 2007 ab.<sup>2</sup> Der Reformprozess fand mit der Entscheidung des Landesverfassungsgerichts aus dem August 2011 seinen Abschluss. Diese Entscheidung soll im Folgenden analysiert und eingeordnet werden. Anlass, die eingangs beschriebenen Superlative fortzuschreiben, gibt es dabei kaum, wohl aber über eine insgesamt überzeugende Lösung zu berichten.

## II. Die Reformgeschichte Mecklenburg-Vorpommerns

Mecklenburg-Vorpommern ist ein Bundesland, für das sich – wie so oder so ähnlich in allen ostdeutschen Bundesländern<sup>3</sup> – eine dramatische Lage abzeichnet. Diese ist gekennzeichnet durch eine problematische finanzielle Situation und eine äußerst negative demografische Entwicklung.<sup>4</sup> Abwanderung und eine massive Veränderung im Altersaufbau der Bevölkerung sind schon deutlich feststellbar und werden nach allen Prognosen ein immer größeres Problem darstellen. Für das Jahr 2050 wird eine Bevölkerung von nur noch 1,194 Millionen Ein-

- 1 Vgl. dazu die Darstellung bei Meyer, H.: Was Neues aus dem Nordosten: Landesverfassungsgericht stärkt kommunale Selbstverwaltung, in: Büchner, C./Franzke, J./Nierhaus, M. (Hg.): Verfassungsrechtliche Anforderungen an Gebietsreformen, Potsdam, 2008, 49–70, hier 49.
- 2 Zu Zielen und Leitbild der neuen Reform vgl. die Analyse bei Hesse, J.J.: Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern: Zur Einkreisung bislang kreisfreier Städte, Ergänzende Untersuchung im Auftrag des Innenministeriums des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Berlin, 2009, 8 ff.
- 3 Zu den Hintergründen der Reformen, insbesondere in den neuen Ländern, vgl. Bull, H.P.: Kommunale Gebiets- und Funktionalreform – aktuelle Entwicklung und grundsätzliche Bedeutung, in: dms 2/2008, 285–302, hier 287 ff.
- 4 Zu den Einzelheiten der im Folgenden geschilderten Reform und ihrer Hintergründe vgl. die zusammenfassende Darstellung der Reform in LVerfG vom 26.7.2007, Az. 9/06 u.a., S.6 ff.; speziell zu Einwohnerzahlen und demografischer Entwicklung a.a.O. S. 38 f.; die Entscheidung wird aufgrund der vollständigen Sachverhaltsschilderung zitiert nach < <http://www.landesverfassungsgericht-mv.de> >; siehe auch die Darstellung im Gesetzentwurf, LT-Drs. 5/2683, 45 ff.; zur demografischen Entwicklung: a.a.O., 47.

wohner prognostiziert.<sup>5</sup> Schon für das Jahr 2020 erwartet die Landesregierung einen Anteil der mindestens 60-Jährigen an der Gesamtbevölkerung von 37%.<sup>6</sup> Auch dadurch wird sich die Finanzsituation des Landes erheblich verschlechtern.<sup>7</sup> Bis zum Jahr 2019 werden die aus dem Solidarpakt II zufließenden Mittel immer weiter reduziert und dann ganz auslaufen. Auch für die Förderung durch die EU ist ein massiver Rückgang zu erwarten. Trotz ausgeglichener Haushalte seit dem Jahr 2006 drückt das Land eine Verschuldung von rund 10,5 Mrd. €. <sup>8</sup> Besonders ungünstig ist die Lage des Landes insofern, als zu der negativen demografischen Entwicklung hinzu kommt, dass es sich um ein großes Flächenland handelt, dessen Besiedlungsdichte schon jetzt sehr gering ist, was sich in manchen Regionen geradezu dramatisch zeigt. Hier ist auch der unmittelbare Zusammenhang mit der Gebietsreform zu sehen. Durch diese Entwicklung verschiebt sich das Verhältnis von Mitarbeitern in der Verwaltung zur Größe der verwalteten Bevölkerung sehr nachdrücklich.

Auf diese erheblichen Herausforderungen reagierten Regierung und Parlamentsmehrheit mit Plänen für eine umfassende Gebiets- und Funktionalreform. Hinsichtlich der Gebietszuschnitte sollte die Bildung großer Einheiten für effizientere Strukturen sorgen. Geplant war, alle kreisfreien Städte in Kreise einzugliedern, von denen es wiederum nur noch fünf geben sollte. Der größte der zu bildenden Kreise, Westmecklenburg, hätte eine Fläche von beinahe 7.000 qkm und eine Einwohnerzahl von annähernd 500.000 gehabt und wäre damit von der Ausdehnung her durchaus mit einigen Regierungsbezirken anderer Bundesländer vergleichbar gewesen bzw. hätte diese sogar übertroffen.<sup>9</sup> Deswegen drängte sich die Frage förmlich auf, ob diese Einheiten noch dem verfassungsrechtlichen Bild der Landkreise bzw. „Gemeindeverbände“ entsprachen. Wie zu zeigen sein wird, hat es das Landesverfassungsgericht 2007 leider bei Andeutungen belassen, ohne im Ergebnis zu einer klaren Festlegung zu gelangen, wo die Grenzen der Ausdehnung liegen.

Die Größe der Herausforderung konnte dabei natürlich auch den Richtern nicht verborgen bleiben. Das hinderte im Ergebnis aber nicht, auf einer höchst problematischen Argumentationsgrundlage die Reform für verfassungswidrig zu

5 LT-Drs. 5/2683, 49.

6 LT-Drs. 5/2683, 50.

7 LT-Drs. 5/2683, 55.

8 LT-Drs. 5/2683, 54, 60.

9 Meyer, H., a.a.O., 61.

erklären und dabei der Politik kaum klare Angaben mit auf den Weg zu geben, wie weit der Spielraum für Reformen reichen könnte und welche Aspekte dabei zu berücksichtigen sein würden. Bei der Suche nach einem entsprechenden Hinweis in der Entscheidung stößt man auf eine längere Auseinandersetzung mit den im Gesetzentwurf aufgezeigten, im Ergebnis aber verworfenen Alternativen. Das Gericht äußert dabei ein gewisses Unverständnis für die Argumente, mit denen die Schaffung von acht Kreisen abgelehnt wird,<sup>10</sup> was man natürlich als einen Hinweis auf eine noch für tolerabel gehaltene Reform ansehen konnte, wenn auch beileibe nicht musste.

Die neue Reform<sup>11</sup> wurde vom Landtag im Juli 2010 verabschiedet.<sup>12</sup> Sie brachte einige ähnliche Ansätze wie die erste, ohne diese zu duplizieren. Die Unterschiede betreffen nicht nur den Gebietszuschnitt, sondern auch die Funktionalreform. Bei ersterer geht es nun um eine Verringerung auf sechs statt, wie ursprünglich geplant, fünf Landkreise. Die Bildung der vergrößerten Landkreise unter Einschluss von vier der sechs kreisfreien Städte<sup>13</sup> erfolgte zum 4. September 2011. Bei der Funktionalreform fällt die Verlagerung von Aufgaben auf die Kommunen deutlich geringer aus.<sup>14</sup> Dieser Aspekt spielt in den Entscheidungen aber nahezu keine Rolle.

### III. Die erste Entscheidung

Mit der Entscheidung des LVerfG aus dem Juli 2007 endete die große Lösung für eine Reform der Gebietsstrukturen in Mecklenburg-Vorpommern. Die Argumentation des Landesverfassungsgerichts hat in der Literatur neben einigem Lob auch viel Kritik hervorgerufen, deren Grundlinien im Folgenden in die Darstellung eingearbeitet werden.

#### 1. Materielle Aufladung

Die Aussagen der Entscheidung, die in der allgemeinen wie in der Fachöffentlichkeit besonders rezipiert wurden, betrafen materielle Aspekte der Garantie der

10 LVerfG 2007, S. 59.

11 Zur Analyse des Gesetzentwurfs vgl. *Hesse, J.J.*: Kreisgebietsreform, a.a.O., 13 ff.

12 Gesetz zur Neuordnung der Landkreise und kreisfreien Städte des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Landkreisneuordnungsgesetz - LNOG M-V), GVBl. 366 ff.

13 Zu den mit der Einkreisung verbundenen Problemlagen vgl. *Hesse, J.J.*: Kreisgebietsreform, a.a.O., 19 ff.

14 LVerfG vom 18.8.2011, Az. 21/10, 37; hier nach <<http://www.landesverfassungsgericht-mv.de/>>.

kommunalen Selbstverwaltung. Das Gericht bekennt sich zunächst zu einer Auffassung, die mittlerweile als unstreitig gelten kann, nach der Landkreisen, obwohl sie, anders als Gemeinden, keinen originären, sondern stets nur einen durch Gesetz übertragenen Aufgabenkreis haben, nicht nur ein minderes Selbstverwaltungsrecht zustehe.<sup>15</sup> Insofern ging es in dem Urteil auch um ein Bild von Selbstverwaltung. Die Größe der nach dem ersten Reformansatz in Mecklenburg-Vorpommern zu errichtenden Regionalkreise war der Anknüpfungspunkt für Aussagen über die funktionsadäquate Größe der Landkreise in ihrer Eigenschaft als Selbstverwaltungskörperschaften. Das Gericht spitzt insofern zu, als es Überlegungen anstellt, welche Erfordernisse eine „kraftvolle“ Selbstverwaltung mit sich bringe.<sup>16</sup> Hierbei wird ein bestimmtes Bild festgeschrieben, das gekennzeichnet ist von den Gesichtspunkten Repräsentativität, Übersichtlichkeit sowie Ehrenamtlichkeit.

Zum zentralen Argument wird überraschender Weise die Überlegung zur fehlenden Beteiligung Selbständiger und Freiberufler an der lokalen Demokratie gemacht: „Der Kreis kann schwerlich als Schule der Demokratie wirken, wenn faktisch weite Kreise der Bevölkerung von der Tätigkeit im Kreistag ausgeschlossen sind“.<sup>17</sup> Die zunehmende Arbeitslast der Kreistage wie seiner Mitglieder sowie die größeren Entfernungen in den neuen Landkreisen werden dadurch unter dem Blickwinkel betrachtet, dass nunmehr die Beteiligung dieser Gruppen noch unwahrscheinlicher werde.<sup>18</sup> Damit ist die Frage der Repräsentativität der Repräsentanten aufgeworfen. Dem Gesetzgeber wird so mittelbar eine Verantwortung für das Vorfeld der Wahlentscheidung zugewiesen. Hierbei wird ein Zusammenhang mit eindeutig empirischem Charakter in eine Frage normativer Subsumtion verwandelt. Eine empirische Untersuchung wird allerdings gar nicht vorgelegt und der behauptete Zusammenhang nicht einmal unbedingt plausibel

15 LVerfG 2007, 34.

16 Der Begriff wird ausdrücklich verwendet, LVerfG 2007, 53.

17 LVerfG 2007, 56; das Gericht bezieht sich bei dieser Aussage auch auf Art. 3 Abs. 2 LV, nach dem die Selbstverwaltung der Gemeinden und Kreise „dem Aufbau der Demokratie von unten nach oben“ dient; vgl. dazu die sehr kritischen Aussagen zu Formulierung der Verfassung wie auch zur Entscheidung bei *Thieme, W.*: Landkreise oder Regionalkreise in Mecklenburg-Vorpommern, in: Büchner, C./Franzke, J./Nierhaus, M. (Hg.): Verfassungsrechtliche Anforderungen an Gebietsreformen, Potsdam, 2008, 117–120, hier 117 f.; siehe aber auch *Bull, H.P.*: Kommunale Selbstverwaltung als Schule der Demokratie, in: Schimanke, D. (Hg.), Verwaltung und Raum, Baden-Baden, 2010, 131–142.

18 Vgl. dazu auch die Ausführungen des an dem Urteils beteiligten Landesverfassungsrichters und Universitätsprofessors *Wallerath, M.*: Selbstverwaltungsgarantie und kommunale Gebietsreform, in: Butzer, H./Kaltenborn, M./Meyer, W. (Hg.), Organisation und Verfahren im sozialen Rechtsstaat, FS F.E. Schnapp, Berlin, 2008, 695–721, hier 711 f.

gemacht<sup>19</sup> – kann man sich doch vorstellen, dass ein größerer und damit wohl auch bedeutsamerer Landkreis ein Ehrenamt in gleichem Sinne als bedeutsamer und damit erstrebenswerter erscheinen lässt.<sup>20</sup> Das Engagement von bislang unterrepräsentierten Gruppen könnte in größeren Einheiten also gerade vergrößert werden.

Der Aspekt der Übersichtlichkeit, wie er in dem Urteil zum Tragen kommt, führt aber noch auf darüber hinausgehende Argumentationslinien. Anknüpfungspunkt ist auch hier die Größe der neu gebildeten Kreise. Das Gericht verlangt in diesem Zusammenhang, „dass Kreistagsmitglieder sich auch über die Verhältnisse in entfernteren Bereichen des jeweiligen Kreises zumutbar eigene Kenntnis verschaffen können“.<sup>21</sup> Interessanter Weise stellt das Gericht nicht auf die auch für die Einwohnerinnen und Einwohner weiteren Wege ab.<sup>22</sup> Stattdessen bleibt die Argumentation letztlich der Frage der Repräsentation verhaftet. Die Vorstellungen von einer durch die Mitwirkung Ehrenamtlicher erfolgenden Einbindung der Bürgerinnen und Bürger geht so weit, dass selbst die im Reformkonzept vorgesehenen gesteigerten Zuwendungen an Fraktionen ambivalent wahrgenommen werden.<sup>23</sup> Die Unterstützung könne „auch bedeuten, dass sich eine Tendenz zur Professionalisierung der Entscheidungsfindung durch ehrenamtliche Kreistagsmitglieder entwickelt“.<sup>24</sup> Dass damit nicht nur ein Bedauern über die veränderten faktischen Umstände verbunden ist, zeigt gleich der nächste Satz in dem Urteil sehr deutlich: „Die kommunale Selbstverwaltung könnte damit durch eine Wohltat in ihrem verfassungsrechtlich gesicherten Charakter geschmälert werden“.<sup>25</sup> Das gezeichnete Bild der Selbstverwaltung wird also nicht als ein Ideal oder Leitbild beschrieben, sondern unmittelbar in die Verfassungsvorgabe hineinge-

19 Vgl. dazu die Überlegungen bei *Seitz, H.*: Das Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern im Lichte sozialwissenschaftlicher empirischer Evidenz, in: *Büchner, C./Franzke, J./Nierhaus, M.* (Hg.): Verfassungsrechtliche Anforderungen an Gebietsreformen, Potsdam, 2008, 83–103.

20 *Erbguth, W.*: Zur gescheiterten Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern, in: *DÖV* 2008, 152–155, hier 155; *Mehde, V.*: Das Ende der Regionalkreise?, in: *NordÖR* 9/2007, 331–336 hier 335.

21 LVerfG 2007, 54.

22 *Bull, H.P.*: Falscher Abwägungsprozess oder „falsches“ Ergebnis, in: *Büchner, C./Franzke, J./Nierhaus, M.* (Hg.): Verfassungsrechtliche Anforderungen an Gebietsreformen, Potsdam, 2008, 23–31, hier 29.

23 Vgl. dazu auch *Dombert, M.*: Auf dem Weg zu bürgerschaftlich-demokratischer Mitwirkung – Parlamentarische Strukturen für den Kreistag?, in: *Büchner, C./Franzke, J./Nierhaus, M.* (Hg.): Verfassungsrechtliche Anforderungen an Gebietsreformen, Potsdam, 2008, 33–48 sowie die Kritik bei *Bull, H.P.*: Kommunale Selbstverwaltung heute – Idee, Ideologie und Wirklichkeit, DVBl. 1/2008, 1–11, hier 8.

24 LVerfG 2007, 55.

25 LVerfG 2007, 55.

sen, wobei die Ehrenamtlichkeit in einer Weise in den Mittelpunkt der Argumentation gestellt wird, die mit Blick auf die sonstige Bedeutung dieses Merkmals bei der Interpretation der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie nur überraschen kann.<sup>26</sup>

Weitgehend offen bleiben dabei die Größen, die das Gericht noch bzw. nicht mehr für zulässig hält. Nicht überraschend wird auf eine klare Benennung von Kriterien verzichtet und stattdessen die Argumentation auf die Formulierung von Bedenken beschränkt.<sup>27</sup> Im Ergebnis wird die Entscheidung wegen der im Folgenden zu beschreibenden Argumentation offen gelassen.

## 2. Formales Ende

Nicht weniger problematisch als die materiellen Inhalte ist das letztlich tragende Argument in der Entscheidung. Am Ende derselben steht nämlich gerade keine klare Aussage zur Unzulässigkeit der Großkreise. Vielmehr liefert das Gericht trotz ausführlicher Darlegungen über die zu erwartenden negativen Auswirkungen der Großkreise tragende Entscheidungsgründe, die davon gerade absehen. Die „Fixierung des Gesetzgebungsvorhabens auf die Einräumigkeit und Einheit der Verwaltung“ habe „dazu geführt, dass die bürgerschaftlich-demokratische Dimension der kommunalen Selbstverwaltung nicht mit dem vollen ihr von Verfassungen wegen zukommenden Gewicht in eine Abwägung eingestellt worden“ sei.<sup>28</sup> Sei die Bildung von Großkreisen „unter dem Blickwinkel der bürgerschaftlich-demokratisch geprägten Selbstverwaltung problematisch, so“ könne „es verfassungsrechtlich allenfalls hingenommen werden, wenn als Grundlage für eine verantwortliche Entscheidung der Abgeordneten des Landtags in das Gesetzgebungsverfahren oder wenigstens bei seiner Vorbereitung schonendere Alternativen wertend eingeführt worden wären“.<sup>29</sup>

Die materiellen Bedenken hätten demnach durch eine erweiterte – es entsteht der Eindruck, das Gericht wollte sagen: sorgfältigere – Abwägung, wenn auch bei

26 *Bull. H.P.*: Falscher Abwägungsprozess, a.a.O., 28.

27 Bedauernd zu diesem Punkt, aber gleichzeitig Verständnis äußernd: *Nierhaus, M.*: Einführung, in: Büchner, C./Franzke, J./Nierhaus, M. (Hg.): *Verfassungsrechtliche Anforderungen an Gebietsreformen*, Potsdam, 2008, 7–12 hier 9 f.

28 LVerfG 2007, 50, 52.

29 LVerfG 2007, 56.

Überwindung erheblicher Hürden,<sup>30</sup> beseitigt werden können.<sup>31</sup> Damit wird der Aufwand, der im Gesetzgebungsverfahren betrieben wurde, wohl kaum zutreffend beschrieben.<sup>32</sup> Man mag auch vermuten, dass trotz der Ausführungen „im Kern ein als Verfahrensrüge eingekleideter materieller Einwand“<sup>33</sup> den eigentlichen Hintergrund der Entscheidung bildete. Letztlich wird eine Anlehnung an das Planungsrecht vorgenommen<sup>34</sup> und damit darauf abgestellt, dass der Neuzuschnitt des Gebiets zwar durch Gesetz erfolgt, dabei aber eigentlich ein Einzelakt vorliegt, auf den folglich auch die aus der verwaltungsgerichtlichen Überprüfung bekannte Rechtsfiguren angewandt werden können. Während das Ergebnis solcher Abwägungen kaum gerichtlich überprüft werden kann, unterliegen die Aspekte, die in eine solche einzustellen sind, einer detailgenauen gerichtlichen Überprüfung. Politisch erscheint das deswegen als problematisch, weil nunmehr eine politische Festlegung, die auch noch tatsächlich umgesetzt wird, automatisch in den Verdacht gerät, nicht eine begrüßenswerte Umsetzung einer Programmatik zu sein, für die man vielleicht sogar im Wahlkampf um Zustimmung geworben hat, sondern eine unzulässige Verkürzung eines Abwägungsvorgangs.<sup>35</sup>

Will man die in eine Abwägungsentscheidung einzustellenden Erwägungen nicht als formal kennzeichnen, so bietet sich jedenfalls eine Parallele zur Dogmatik der Überprüfung administrativer Ermessensentscheidungen durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit an. Wären Regionalkreise keine rechtlich zulässige Organisationsform, also vor der Verfassung generell nicht zu rechtfertigen, so müsste deren Schaffung als eine Art Ermessensüberschreitung gekennzeichnet werden. Tatsächlich wird die Entscheidung des Gesetzgebers aber als Folge eines Ermessensdefizits eingeordnet.<sup>36</sup> Die Exekutive lässt Aspekte unberücksichtigt, die sie hätte berücksichtigen müssen. Damit wird eine absolute Grenze in der Entscheidung angedeutet, nicht aber in einer politisch zu verwirklichenden Weise konkre-

30 Vgl. *Stüer, B.*: Kommunale Selbstverwaltung durch bürgerschaftliche Mitwirkung und Aufwertung der Kreisebene gestärkt, in: *Büchner, C./Franzke, J./Nierhaus, M.* (Hg.): *Verfassungsrechtliche Anforderungen an Gebietsreformen*, Potsdam, 2008, 105–115, hier 113 f.

31 Vgl. dazu *Erbguth, W.*, a.a.O., 155.

32 Vgl. *Bogumil, J./Ebinger, F.*, a.a.O., 15 ff.

33 *Bull, H.P.*: Falscher Abwägungsprozess, a.a.O., 24.

34 Vgl. dazu schon BVerfGE 86, 90 (108 f.).

35 *Mehde, V.*, a.a.O., 333.

36 *Mehde, V.*, a.a.O., 333; vgl. auch *Bogumil, J./Ebinger, F.*: Machtgewinn der Kommunen?, in: *Büchner, C./Franzke, J./Nierhaus, M.* (Hg.): *Verfassungsrechtliche Anforderungen an Gebietsreformen*, Potsdam, 2008, 13–22, hier 13.

tisiert und nach dem Wortlaut der Entscheidung nicht einmal zum tragenden Argument gemacht.

### 3. Folgen für die weiteren Reformschritte

Für weitere Reformvorhaben – auch außerhalb Mecklenburg-Vorpommerns – ergab sich durch das Urteil das Problem, dass die Konsequenzen letztlich sehr vage bleiben.<sup>37</sup> Die Landespolitik musste sich fragen, ob man den bereits eingeschlagenen Weg unter Wiederholung der als fehlend kritisierten Abwägungsschritte noch einmal gehen konnte oder ob wegen der materiellen Bedenken eine solche Bestrebung von vornherein zum Scheitern verurteilt sein würde. Mit Blick auf die fehlenden inhaltlichen Vorgaben für zukünftige Reformschritte warf der Autor dieses Beitrags dem Gericht vor, den Grundsatz der Verfassungsorgantreue nicht hinreichend berücksichtigt zu haben.<sup>38</sup> Da in der öffentlichen Diskussion das Scheitern einer Reform wegen ihrer Verfassungswidrigkeit nicht differenziert betrachtet wird, hätte eine erneute Niederlage vor dem Verfassungsgericht sicherlich eine politisch schwer zu rechtfertigende Situation ergeben.<sup>39</sup> Umgekehrt ließen es aber der Problemdruck und die offenbar unverändert vertretenen Vorstellungen zur Abhilfe nicht zu, die alten und nach dem Urteil weiter bestehenden Gebietszuschnitte bestehen zu lassen.

Letztlich dürften nicht zuletzt diese erheblichen Schwächen der Entscheidung dazu geführt haben, dass ihr nicht die richtungweisende Bedeutung für die Reformschritte in anderen Ländern zukam, die man ihr zeitweise zugeschrieben hatte.<sup>40</sup> Befürchtungen, es könnte sich um einen Auftakt von strengen Überprüfungen durch Landesverfassungsgerichte handeln, die der Landespolitik Spielräume genommen hätten, bestätigten sich jedenfalls nicht. Wohl aber, so muss man sagen, wurden die Anforderungen an Konsistenz und Verfahren in einer Weise erhöht,<sup>41</sup> welche die Kosten solcher Reformen nicht unerheblich steiger-

37 Zu den Reformschritten nach dem Urteil von 2007 vgl. LT-Drs. 5/2683, 70 ff.

38 *Mehde, V.*, a.a.O., 333; für *Meyer, H.*, a.a.O., 60, Fn. 48 scheint dieser Vorwurf „indes doch gewagt“.

39 *Bull* spricht davon, dass die Begründung „die eigentliche Entscheidung wortreich mit prozessualen Ausführungen“ umkreise und „damit zusätzliche Munition für die Fortsetzung des politischen Streites“ liefere, vgl. *Bull, H.P.*: falscher Abwägungsprozess, a.a.O., 30.

40 Vgl. etwa die Prognose bei *Stüer, B.*, a.a.O., S. 115; auch *Bogumil, J./Ebinger, F.* (a.a.O., 18) sprechen davon, die Kommunen hätten „ihre Machtposition merklich ausgebaut“.

41 Vgl. *Bogumil, J./Ebinger, F.*, a.a.O., 15.

ten.<sup>42</sup> Positiv formuliert, wurde den Befürwortern solcher Reformen noch einmal sehr deutlich vor Augen geführt, dass die Gerichte gerade bei bestehenden materiellen Spielräumen – seien diese rechtlicher oder faktischer Natur – der von ihnen kontrollierten Exekutive oder Legislative dazu tendieren, die formalen Anforderungen – also die Aspekte, die sich in jedem Fall und ohne größere faktische Probleme kontrollieren lassen – weiter hochzuschrauben. Demgegenüber wusste man auch nach dieser Entscheidung nicht, welche äußeren Grenzen für Kreisreformen Landesverfassung und Grundgesetz setzen.<sup>43</sup> In dieser Hinsicht hat auch die Entscheidung aus dem Jahr 2011 schon mangels eines konkreten Entscheidungsbedarfs keine neuen Erkenntnisse gebracht.

#### IV. Zusätzliche Aspekte der rechtlichen Aufbereitung

Die Geschichte der Reformen ist reich an politischen wie rechtlichen Details, die über ihren anekdotischen Gehalt hinaus verdeutlichen, welche Aspekte ein derartig großes Reformvorhaben prägen und seine Umsetzung begünstigen oder erschweren können. Politisch ist interessant, dass es zwischen der Verabschiedung der Reform im Landtag und der mündlichen Verhandlung eine Landtagswahl gab, die dazu führte, dass die SPD den Koalitionspartner wechselte. An die Stelle der PDS, die für eine Mehrheit für die Reform gesorgt hatte, auch wenn die Mehrheit ihrer Fraktion im Landtag gegen das Gesetzgebungsvorhaben stimmte,<sup>44</sup> trat nun die CDU. In der vorherigen Legislaturperiode hatten die Mitglieder der Landtagsfraktion der CDU gegen das Gesetz eine Klage zur abstrakten Normenkontrolle erhoben. Diese wurde mit den elf kommunalen Verfassungsbeschwerden der Landkreise zusammengeführt.<sup>45</sup> Mit *Lorenz Caffier* übernahm einer der Antragsteller in der neuen Regierung die Rolle des Innenministers – und damit die Leitung des eigentlich zuständigen Ministeriums. Vermutlich wegen dieser besonderen Ausgangssituation wurde für die Prozessvertretung der

42 Vgl. dazu die Aussage zur verfassungsgerichtlichen Kontrolle von Gebietsreformen bei *Wieland, J.*: Verfassungsgerichtliche Kontrolle von Gebietsreformen, in: Mehde, V./Ramsauer, U./Seckelmann, M. (Hg.), Staat, Verwaltung, Information – FS H.P. Bull, Berlin, 201, 923–941, hier 923: „Das Problem liegt darin, dass sich die verfassungsgerichtliche Kontrolle im Laufe der Zeit immer mehr intensiviert hat. Für den Gesetzgeber gleicht die Durchführung einer Gebietsreform einem Hürdenlauf, bei dem die Höhe der Hürden langsam, aber stetig zunimmt“.

43 Für *Bull, H.P.* (falscher Abwägungsprozess, a.a.O., 26) artikuliert das Gericht „seine Bedenken in ungewöhnlich undeutlicher Form“.

44 *Meyer, H.*: a.a.O., 52.

45 LVerfG, 2007, 1 ff.

Landesregierung das „fachfremde“ Finanzministerium als federführend benannt.<sup>46</sup>

Die Entscheidung des Gerichts aus dem Jahr 2007 traf auf ungewöhnlich scharfe – wenn auch nicht einhellige<sup>47</sup> – Kritik. Insbesondere die idealisierten Vorstellungen zum Wesen der kommunalen Selbstverwaltung forderten offenbar dazu heraus, die mangelnde Praxistauglichkeit der Entscheidung zu kritisieren. So wurde gefragt, ob damit die Zukunft Mecklenburg-Vorpommerns im 19. Jahrhundert liege.<sup>48</sup> Das Urteil sei „rückwärtsgewandt“ und beruhe „auf Vorstellungen einer kommunalen Demokratie, die es vermutlich nie gegeben“ habe.<sup>49</sup> Das im Jahr 2011 entscheidende Gericht konnte allerdings schon deshalb weitgehend unbeeindruckt von dieser Kritik agieren, weil sich seine personelle Zusammensetzung in der Zwischenzeit völlig verändert hatte: Durch einen Zufall war von den Richtern, die im Jahr 2007 das Urteil gefällt hatten, keiner an dem neuen beteiligt. Das bedeutet selbstredend nicht, dass in der Entscheidung auch eine vielleicht durch diese Tatsache bedingte inhaltliche Distanzierung wahrnehmbar wäre. Wie es der deutschen Vorstellung von Dogmatik entspricht, suchte das Gericht, das ja in einem neuen Verfahren formell ohnehin nicht an seine eigenen Entscheidungen gebunden ist, durchaus auch in der neuen Zusammensetzung die Anknüpfung an die von ihm als Institution entwickelte Rechtsprechung.

Anders als im Jahr 2007, als das Urteil mit sechs gegen eine Stimme getroffen wurde,<sup>50</sup> der gerichtsinterne Abweichler sich aber nicht zu erkennen gab, haben bei der Entscheidung aus dem Jahr 2011 drei Richter eine abweichende Meinung formuliert. Damit kam sie nur mit der denkbar knappsten Mehrheit zustande. Das ist auch deswegen durchaus überraschend, weil man sich seitens der die Entscheidung tragenden Richter nicht von der Linie entfernt hat, die auch in Entscheidungen anderer Landesverfassungsgerichte nachzuweisen ist. Wie im Folgenden zu zeigen sein wird, fügt sich auch diese Abweichung innerhalb des Gerichts nahtlos in die von Kontroversen geprägte politische, aber eben auch rechtliche Reformgeschichte des Landes ein.

46 Meyer, H., a.a.O., 53, Fn. 16.

47 Nachdrücklich zustimmend etwa *Erbguth, W.*, a.a.O.; *Meyer, H.*, a.a.O.; *ders.*: Lehrstück über Demokratie in überschaubaren kommunalen Strukturen, in: NVwZ 2007, 1024–1025.

48 Meyer, H.: Liegt die Zukunft Mecklenburg-Vorpommerns im 19. Jahrhundert?, in: NVwZ, 2008, 24–33.

49 Bull, H.P.: Falscher Abwägungsprozess, a.a.O., 30.

50 LVerfGE 2007, S. 70.

## V. Das aktuelle Urteil

Gegen den zweiten Ansatz zu einer großen Gebietsreform erhoben fünf der noch bestehenden, durch die Reform aufzulösenden Landkreise kommunale Verfassungsbeschwerde, über die das Landesverfassungsgericht mit seinem am 18.08.2011 verkündeten Urteil entschied.<sup>51</sup>

### 1. Die Entscheidung

Die von der Mehrheit der Mitglieder getragene Entscheidung bewegt sich auf der Linie, wie sie sich über Jahre in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sowie der Landesverfassungsgerichte herausgebildet hat. Die bei der Reform in diesem Bundesland zweifellos bestehenden Besonderheiten werden in erster Linie unter Verweis auf die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers behandelt. Sie bildet den Ausgangspunkt der gesamten Argumentation. Auf dieser Grundlage wird eine Kontrolle daraufhin unternommen, ob die geschaffenen Strukturen noch dem Bild der Selbstverwaltungskörperschaft Kreis entsprechen. Außerdem wird die Abwägung des Gesetzgebers überprüft und dabei stets deutlich gemacht, dass es nur um eine Kontrolle auf Abwägungsfehler geht. Schließlich wird auch die Einhaltung der Anforderungen der Systemgerechtigkeit ausdrücklich bestätigt. Insgesamt gelingt so eine Argumentation, welche die verfassungsrechtliche Stellung der Landkreise herausarbeitet und gleichzeitig der Politik die Möglichkeit gibt, ihrer Verantwortung für die Zukunftsfähigkeit des Landes gerecht zu werden. Dass es dabei zu politischen Streitigkeiten kommen kann, ist nicht minder systemkonform.

Mit erfreulicher Klarheit sieht das Gericht eine „deutliche Einschränkung der Kontrolldichte“, müsse doch „die Bewältigung so komplexer Probleme wie bei einer Kreisgebietsreform vorrangig dem Parlament überlassen bleiben (...), auch weil ihm eine stärkere demokratische Legitimation“ zukomme „als den Verfassungsgerichten“.<sup>52</sup> Die Anforderungen der Funktionenteilung werden demnach mit dem demokratischen Prinzip verknüpft. Folgerichtig dürfen die zugrundeliegenden Einschätzungen oder darf die Entscheidung selbst lediglich nicht „offensichtlich fehlerhaft oder eindeutig widerlegbar“ sein und nicht „der verfassungsrechtlichen Wertordnung widersprechen“.<sup>53</sup> Nicht minder eindeutig folgt daraus

51 LVerfG 2011..

52 LVerfG 2011, 31.

53 LVerfG 2011, 40 mit Hinweis auf BVerfGE 50, 50.

auch die Aussage, es könne „nicht gefordert werden, dass der Gesetzgeber die Auswirkungen der Kreisgebietsreform in jeder Hinsicht mit hinreichender Wahrscheinlichkeit oder gar Sicherheit übersieht“.<sup>54</sup> Von weiteren Gutachten verspricht man sich auch deshalb – anders als das Sondervotum – keine Verbesserung der Entscheidungsgrundlage, weil Erfahrungen mit Flächenausdehnungen in dem in Mecklenburg-Vorpommern geplanten Ausmaß fehlen.<sup>55</sup> Hierin liegt eine Ausformung des Spielraums des Gesetzgebers, die sich deutlich von den im Sondervotum aufgestellten Anforderungen unterscheidet.

Klargestellt wird auch, dass die Regelmindestgröße, die aus dem der Reform zugrundeliegenden Leitbild hergeleitet wird (175.000 Einwohner, bis 4.000 qkm), die verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht überschreitet, wobei ausdrücklich auf die Besonderheiten des Landes Bezug genommen wird.<sup>56</sup> Damit wird auch die im Urteil von 2007 nur aufgeworfene Frage beantwortet, ob die so geschaffenen Einheiten dem Bild der Landkreise als kommunale Selbstverwaltungskörperschaften entsprechen können. Es ist durchaus überzeugend, diese Frage auch mit Blick auf die besonderen räumlichen Gegebenheiten zu beantworten. Das Gericht spricht an anderer Stelle von einer „Ausnahmestellung Mecklenburg-Vorpommerns hinsichtlich der Bevölkerungsdichte“, aufgrund derer die „in anderen Bundesländern festgelegte(n) Richtwerte nicht übertragbar“ seien.<sup>57</sup> Kreiskommunale Selbstverwaltung kann unter höchst unterschiedlichen natürlichen Bedingungen stattfinden. Es gibt in der Tat keinen Anlass zu der Annahme, dass ausgerechnet dieser naheliegende Gedanke verfassungsrechtlich außer Betracht bleiben sollte.

Hinsichtlich des Verfahrens wird in Übereinstimmung mit der etablierten verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung eine Anhörung gefordert. Diese sei in dem erforderlichen Umfang durchgeführt worden und die Auseinandersetzung mit den Erkenntnissen aus derselben hinreichend ergebnisoffen erfolgt.<sup>58</sup> Erfreulicherweise wird auch klargestellt, dass „Koalitionsabsprachen, Stimmabgabeempfehlungen und Probeabstimmungen von Fraktionen in zulässiger Weise zur parlamentarischen Willensbildung beitragen und als solche nicht geeignet sind, eine

54 LVerfG 2011, 47.

55 LVerfG 2011, 48.

56 LVerfG 2011, 41.

57 LVerfG 2011, 44.

58 LVerfG 2011, 32 ff.

sachwidrige Zwecksetzung des Gesetzgebers zu belegen“.<sup>59</sup> Dass das Gericht diese Selbstverständlichkeit anerkennt, konnte man, wie oben dargestellt, nach dem Urteil von 2007 durchaus bezweifeln. Ebenfalls ausdrücklich anerkannt wird die Legitimität der mit der Reform verfolgten Ziele sowie des Anlasses für die Reform, nämlich die demografische Entwicklung sowie die Verschuldungsproblematik.<sup>60</sup> Die Defizitanalyse muss sich nicht konkret auf die bestehenden Landkreise bzw. kreisfreien Städte beziehen.<sup>61</sup> Aufgelöst werden können mit anderen Worten nicht nur solche Gebietskörperschaften, bei denen ein Mangel in der Aufgabenwahrnehmung diagnostiziert worden ist oder der Eintritt eines solchen erwartet wird.<sup>62</sup> Diese Rechtsprechung ermöglicht es überhaupt erst, auf einer abstrakt-generellen Ebene die Probleme zu bestimmen und sodann ein Konzept für das ganze Land zu entwickeln.<sup>63</sup> Es liegt auf der Hand, dass dies in manchen Gebietskörperschaften – gerade wenn sie mit Fug und Recht als effizient und effektiv wahrgenommen werden – als unfair empfunden wird und folglich die politischen Kosten der Durchsetzung der Reform erhöht.

Das Gericht bezieht sodann die Reformziele auf die eingesetzten Maßnahmen. Dabei wird davon gesprochen, dass letztere „nicht deutlich außer Verhältnis“ zu ersteren stünden.<sup>64</sup> Diese Terminologie ist aus der Diskussion der Anforderungen an kommunale Gebietsreformen durchaus geläufig,<sup>65</sup> auch wenn die Gerichte vernünftiger Weise<sup>66</sup> in diesem Zusammenhang keine Verhältnismäßigkeitsprüfung der Art durchführen, wie sie aus der Grundrechtsdogmatik bekannt ist. An der Anforderung der Überschaubarkeit wird festgehalten, aber deutlich gemacht, dass die Charakteristika von Landkreisen als kommunale Gebietskörperschaften erhalten bleiben.<sup>67</sup> Hinsichtlich der Frage der Bereitschaft zum Engagement im Kreistag, die im Urteil aus dem Jahr 2007 eine so überraschend zentrale Rolle spielte, wird auf fehlende empirische Belege für negative Auswirkungen der

59 LVerfG 2011, 34.

60 LVerfG 2011, 35 f.

61 LVerfG 2011, 42.

62 Vgl. *Oebbecke, J.*, a.a.O., 717 ff.

63 Die Begründung des Gesetzentwurfs beruft sich ausdrücklich auf einen „weiten Einschätzungs- und Bewertungsspielraum“ des Gesetzgebers „(b)ei der Bestimmung des öffentlichen Wohls“, LT-Drs. 5/2683, 75.

64 LVerfG 2011, 43.

65 Vgl. *Wallerath, M.*, a.a.O., 701 f.

66 *Bull, H.P.*: Kommunale Gebiets- und Funktionalreform, a.a.O., 298; *ders.*: Kommunale Selbstverwaltung heute, a.a.O., 9 f.

67 LVerfG 2011, 45 ff.

Flächenausdehnung und ebenso auf bestimmte Plausibilitäten betreffend die Motivation der dafür zu gewinnenden Personen hingewiesen.<sup>68</sup> Die gegenüber der Vorgängerentscheidung deutlich verschobene Argumentation wird auch bei der Frage sehr deutlich, ob die Kreistagsmitglieder die Verhältnisse in allen Teilen des Kreises aus eigener Anschauung kennen müssen. Insbesondere wird auf die Möglichkeiten der Informations- und Kommunikationstechnik abgestellt.<sup>69</sup> Überschaubarkeit hinsichtlich der Probleme des Landkreises kann durch die Möglichkeiten des E-Government anders hergestellt werden als bloß durch Ortstermine.

Erfreulicher Weise wird mit der in der Verfassungsgerichtsbarkeit schon lange bestehenden<sup>70</sup> und auch im Urteil aus dem Jahr 2007 aufgegriffenen<sup>71</sup> Wahrnehmung aufgeräumt, es bestehe ein Spannungsverhältnis zwischen Selbstverwaltung und Effizienz:<sup>72</sup> „Ineffiziente kommunale Strukturen können ebenso eine Gefahr für eine lebendige Selbstverwaltung darstellen wie die Verkürzung der bürgerschaftlich-demokratischen Teilhabemöglichkeiten; umgekehrt ist aber auch mit kommunaler Selbstverwaltung nicht zwangsläufig ineffiziente Verwaltung verbunden“.<sup>73</sup> Eine letzte zu überwindende Hürde bringt schließlich der Gesichtspunkt der Systemgerechtigkeit. Das gilt umso mehr, als in der konkreten Umsetzung des Leitbildes Abweichungen von den Zielgrößen<sup>74</sup> – namentlich die Unterschreitung der Mindesteinwohnerzahl in einem Fall sowie bei zwei Landkreisen die Überschreitung des Flächenrichtwertes – stattgefunden haben. Das Gericht sieht hier „sachlich nachvollziehbare Gründe“<sup>75</sup> und hält die Ausgestaltung der Reform insgesamt für systemgerecht. Mehr als eine argumentative Absicherung kann man es ansehen, dass das Gericht den Gesetzgeber schließlich zur intensiven Beobachtung der tatsächlichen Auswirkungen der Reform verpflichtet.<sup>76</sup>

68 LVerfG 2011, 48 ff.

69 LVerfG 2011, 51.

70 Siehe schon BVerfGE 79, 127 (153).

71 LVerfG 2007, 34 und 35.

72 Ablehnend zur Annahme eines solchen Spannungsverhältnisses auch *Oebbecke, J.*: Materielle Verfassungsmäßigkeit kommunaler Gebietsreformen, in: Mehde, V./Ramsauer, U./Seckelmann, M. (Hg.), Staat, Verwaltung, Information – FS H.P. Bull, Berlin, 2011, 715–728, hier 721.

73 LVerfG 2011, 53.

74 Vgl. dazu LT-Drs. 5/2683, 72.

75 LVerfG 2011, 56.

76 LVerfG 2011, 58.

## 2. Das Sondervotum

Dass dem Urteil ein Sondervotum beigelegt ist, in dem die Verfasser zu einem gegenteiligen Ergebnis gelangen, ist einerseits, in Anbetracht der abgewogenen Argumentation im Urteil, überraschend, andererseits aber in gewisser Weise folgerichtig. Das Sondervotum bewegt sich nämlich eher auf der Linie der vorherigen Entscheidung als die Mehrheit. Während letztere immer wieder auch auf solche Literaturstimmen Bezug nehmen, die das Urteil aus dem Jahr 2007 kritisierten, haben sich die abweichenden Richter mit dieser Kritik nicht in einer die Argumentation irgendwie prägenden Weise auseinandergesetzt.

Die zentrale Meinungsverschiedenheit zwischen Mehrheit und Minderheit betrifft die Reichweite der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers. Während im Urteil, wie gezeigt, eine solche zum Ausgangspunkt der Argumentation gemacht wird, sieht das Sondervotum die Größe der geschaffenen Einheiten als ein Hindernis für die Annahme derartiger Spielräume an: „Die Mehrheitsentscheidung akzeptiert zu Unrecht eine Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers auch, soweit Kreise geschaffen werden, die sich signifikant von dem Überkommenen entfernen, ohne dass der Gesetzgeber wirklich geprüft hätte, welche Konsequenzen dies für die kommunale Selbstverwaltung haben kann.“<sup>77</sup> Dabei wird auch auf die bereits angesprochene Abweichung vom Flächenrichtwert abgestellt, den die Mehrheitsmeinung für sachlich gerechtfertigt hielt: „Jedenfalls dann, wenn sich der Gesetzgeber mit diesem Leitbild schon deutlich vom bislang Üblichen entfernt hat und dann noch einmal die so geschaffenen Größen um mehr als 1/3 überschreitet, gibt es keine ‚überprüfungsfreie Einschätzungsprärogative‘ mehr“.<sup>78</sup> Dies wird flankiert durch einen Vorwurf an die Adresse des die Abwägung letztlich vornehmenden Gesetzgebers: „Der in die Beurteilung einzubeziehende Sachverhalt wurde für eine überkommene Dimensionen verlassende Kreisgebietsreform unzureichend ermittelt.“<sup>79</sup> Schon hier zeigt sich wiederum die aus dem Urteil von 2007 bekannte Argumentationsstruktur, die Abweichung von den traditionell bekannten Strukturen als etwas sehr Bedenkliches zu beschreiben, im Ergebnis aber jedenfalls ausdrücklich das Verfahren als solches zum die Verfassungswidrigkeit begründenden Gesichtspunkt zu erheben.

Eine etwas andere Akzentuierung als bei der Mehrheit der Richterbank findet bei der weiteren Ausdifferenzierung der Garantie kommunaler Selbstverwaltung

77 LVerfG 2011, 70; vgl. auch a.a.O., 77.

78 LVerfG 2011, 77.

79 LVerfG 2011, 70.

statt. Zentraler Anknüpfungspunkt ist hier nicht der Gesichtspunkt der Überschaubarkeit, sondern die Frage der lokalen Identifikation. Sie sei ein zentrales Element lokaler demokratischer Legitimation, wobei die „konstruktive ehrenamtliche Mandatswahrnehmung (...) ebenso gewährleistet sein“ müsse „wie die Integrationsfunktion des Landrats“.<sup>80</sup> Im weiteren Fortgang der Argumentation wird dann noch der Bezug zur „Aktivierung der Bürger für die Erledigung ihrer eigenen Angelegenheiten“ hergestellt und die Bedeutung der Selbstverwaltung für den in Art. 3 Abs. 2 LV verankerten Aufbau der Demokratie von unten nach oben betont.<sup>81</sup> Dass sich bei letzteren Punkt unter „vgl. hierzu“ als Nachweis auch ein Text von Thieme befindet, kann bei Lektüre desselben nur Erstaunen hervorrufen. Thieme – selbst Gutachter des Innenministeriums für die Reform aus dem Jahr 1992 – meint nämlich mit Blick auf die Verfassungsnorm, hier schwingt „ganz offenbar noch die alte DDR-Terminologie mit, in der alles Mögliche, vor allem der Sozialismus aufzubauen war“.<sup>82</sup> Er schließt seine Überlegungen zu möglichen Auslegungen mit der auf die Entscheidung des Jahres 2007 bezogene Aussage ab, „(w)enn man diese Vorschrift (...) überhaupt heranziehen“ wolle, so führe „sie eher zu einem gegenteiligen Ergebnis als zu dem, das das LVerfG MV als das richtige ansieht“.<sup>83</sup>

Im Sondervotum erfolgen in diesem Zusammenhang eine Schilderung der Größe der neu geschaffenen Kreise und ein Vergleich mit anderen Kreisen in Deutschland. Auffällig ist dabei, dass die Richter nur auf die Fläche abstellen, nicht aber auf die Einwohnerzahl oder die Besiedlungsdichte. Dies ist vermutlich eine Folge der Anknüpfung an die lokale Identität, wäre aber natürlich auch unter dem Gesichtspunkt der Überschaubarkeit zu thematisieren gewesen. Wie schon in der Entscheidung aus dem Jahr 2007 wird auch hier nicht der Mut aufgebracht, eine absolute Grenze festzusetzen, sondern auf Fragen der Abwägung abgestellt. Der Gesetzgeber habe bei der Auswahl zwischen den verschiedenen zur Wahl stehenden Reformmodellen „nicht hinreichend ermittelt, welche Konsequenzen dies für die kommunale Selbstverwaltung“ habe.<sup>84</sup> Zugleich werde der Gesichtspunkt der Effizienz in den Vordergrund gestellt.<sup>85</sup> Später wird diese Defizitanalyse

80 LVerfG 2011, 71.

81 LVerfG 2011, 73.

82 *Thieme, W.*, a.a.O., 117; vgl. dazu aber auch *Bull, H.P.*: Kommunale Selbstverwaltung als Schule der Demokratie, a.a.O., 136 f.

83 *Thieme, W.*, a.a.O., 118.

84 LVerfG 2011, 73.

85 LVerfG 2011, 73.

zusammengefasst mit der Aussage, der Gesetzgeber habe die Konsequenzen für das bürgerschaftliche Engagement im Kreis untersuchen zu lassen, was nicht geschehen sei.<sup>86</sup>

Die Kritik ist zunächst schwer zu verstehen, referiert die Begründung des Gesetzentwurfs<sup>87</sup> doch die Ergebnisse der Gutachten von *Hesse*<sup>88</sup> und *Seitz*,<sup>89</sup> die sich mit der Bereitschaft zur Kandidatur für den Kreistag beschäftigen. Die Begründung des Gesetzentwurfs schildert auch, dass für Kreisgrößen über 3.000 qkm empirische Vergleichsmöglichkeiten fehlen, die Gutachten aber eine gute Grundlage für Prognosen liefern.<sup>90</sup> Dem Sondervotum lässt sich dazu die Aussage entnehmen, die Untersuchungen erfassten „den Kern der Problematik jedoch nicht“, insbesondere gingen „sie nicht auf die Frage ein, welche Auswirkungen sich bei Kreisgrößen über 5.000 qkm ergeben könnten“.<sup>91</sup> Damit wird die Aussage aus der Gesetzesbegründung zur fehlenden Ermittelbarkeit und der darauf aufbauenden Prognosenotwendigkeit negiert. Stattdessen wird die Idee kolportiert, die „Teilnahmefrequenz an Ausschuss- und Kreistagssitzungen vor und nach Kreisgebietsreformen in Sachsen-Anhalt (2007) und Sachsen (2008)“ sowie unterschiedlich große niedersächsische Landkreise zu vergleichen.<sup>92</sup>

An dieser Stelle wird deutlich, was die Aussage von der fehlenden Einschätzungsprärogative letztlich implizieren soll. Die drei Richter verbinden damit – in Abweichung von der in verfassungsgerichtlichen Entscheidungen üblichen Terminologie – offenbar keine generelle Selbstbeschränkung, nach der die eigene verfassungsgerichtliche Einschätzung nicht an die Stelle jener des Gesetzgebers zu setzen sei. Vielmehr geht es ihnen wohl nur um den fehlenden Spielraum hinsichtlich der Frage, welche Informationen im Vorfeld der Entscheidung erhoben werden müssen. Völlig offen bleibt demgegenüber, ob ein Spielraum dann bleiben würde, wenn die Gutachten kein ganz eindeutiges Ergebnis brächten bzw. unterschiedliche Prognosen rechtfertigen würden. Hier ist eine Entscheidung ohne Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers kaum denkbar. Jedenfalls

86 LVerfG 2011, 77.

87 LT-Drs. 5/2683, 89 f.

88 Vgl. *Hesse, J.J./Götz, A.: Voraussetzungen der Selbstverwaltung, Zum Verhältnis von Ehrenamt und Gebietsgröße, Baden-Baden, 2009.*

89 Vgl. *Seitz, H., a.a.O.*

90 LT-Drs. 5/2683, 90.

91 LVerfG 2011, 74.

92 LVerfG 2011, 76.

wäre sie ein Systembruch im etablierten Verhältnis von Gesetzgeber und Verfassungsgerichtsbarkeit.

Im Übrigen zeigen die Anforderungen ein überraschendes Vertrauen in die Aussagekraft von Untersuchungen dieser Art. Hatte das Urteil aus dem Jahr 2007 – auf dessen argumentativen Pfaden sich das Sondervotum sonst bewegt – noch die Auswirkungen auf der Grundlage von äußerst angreifbaren Plausibilitätserwägungen taxiert, soll nun der Gesetzgeber einer erstaunlich weit gefassten Pflicht zur Vergabe von Gutachtenaufträgen unterliegen. Die Mehrheit hatte demgegenüber, wie gezeigt, aufgrund der Besonderheit der zu schaffenden Strukturen mangelnde Ermittlungsmöglichkeiten diagnostiziert.

Es folgt eine Wendung, die schon von der Formulierung her an das Urteil von 2007 erinnert. Die Richter schließen mit der Aussage, dass ohne die eingeforderten empirischen Untersuchungen die Kreisgrößen „allenfalls akzeptabel“ seien, „wenn der Gesetzgeber im Rahmen der Reform ein normatives Umfeld geschaffen hätte, mit dem die über die Kandidatur hinausgehende Wahrnehmung des Ehrenamtes erleichtert würde“.<sup>93</sup> Bemerkenswerterweise wird die weite Formulierung vom „normativen Umfeld“ dann nicht weiter mit Leben gefüllt, sondern ausschließlich auf die ursprünglich geplante, im Ergebnis aber nicht erfolgte Aufhebung der Entschädigungsverordnung eingegangen. „Dass damit Mitglieder des Kreistages zwar bei den Fahrtkosten nach Aufwand entschädigt werden, jedoch nicht für den mit der An- und Abreise außerhalb der Arbeitszeit liegenden Zeitaufwand“ sei „angesichts der Kreisgrößen nicht hinzunehmen“.<sup>94</sup> Es mutet schon sehr befremdlich an, in einem Text, in dem die Ehrenamtlichkeit der Tätigkeit als Teil des verfassungsrechtlichen Kerns der kommunalen Selbstverwaltung beschrieben wird, ein solches Plädoyer für höhere Bezüge – und seien diese auch als Aufwandsentschädigung bezeichnet – zu lesen. Offenbar soll tatsächlich behauptet werden, dass die Reform dann möglicherweise verfassungskonform gewesen wäre, wenn zukünftig die Möglichkeit bestehen würde, auch für die Fahrzeit eine Entschädigungsregelung zu schaffen.

### 3. Bewertungen

Die Entscheidung aus dem August 2011 setzt nachdrücklich neue Akzente und zeigt der Landespolitik einen angemessenen Rahmen für die Gestaltung zu-

93 LVerfG 2011, 77.

94 LVerfG 2011, 78.

kunftsfähiger Strukturen auf. Dabei wird in überzeugender Weise nicht die Richtigkeit des eingeschlagenen Weges bestätigt, sondern dem Gesetzgeber die Möglichkeit zu einer verantwortlichen Entscheidung eröffnet. Dass darin tatsächlich eine Neuausrichtung liegt, ist an verschiedenen Stellen deutlich wahrnehmbar.

Sieht man die neue Reform unter dem Blickwinkel des Urteils von 2007, so wird deutlich, wie mutig die Politik mit der Herausforderung, die das Gericht ihr aufgebürdet hatte, umgegangen ist. Zwar scheint die Schaffung von acht statt fünf Gebietskörperschaften auf den ersten Blick wie eine deutliche Ausweitung. Allerdings bleiben zwei von diesen kreisfreie Städte. Somit ist letztlich nur ein Landkreis zusätzlich geschaffen worden. Die Entfernungen, deren negative Auswirkungen auf das bürgerschaftliche Element den Kern der inhaltlichen Kritik des Urteils aus dem Jahr 2007 bildeten, sind also bei weitem nicht in jedem Fall und dann auch nur in relativ geringem Umfang reduziert worden. Dies ist schon deswegen durchaus konsequent, weil die Politik die Entscheidung ja auf der Grundlage bloßer Bedenken der Richter treffen musste, die aber die maximal zulässige Größe nicht festgelegt hatten. Dies wird auch in der neuen Entscheidung nicht geleistet. Die Mehrheit des Gerichts bringt, wenn man so will, sogar noch eine weitere Relativierung in die Diskussion ein, indem sie die unterschiedlichen Gegebenheiten in den Ländern bei der Beurteilung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit berücksichtigt sehen möchte. Das Sondervotum stellt dagegen auf die Entfernung „vom bislang Üblichen“ ab<sup>95</sup> und leitet daraus besondere Ermittlungspflichten des Gesetzgebers her.

Hinsichtlich der Ziele sowie der Grundlinien der Reform steht nach dieser Entscheidung fest, dass auch in Mecklenburg-Vorpommern dem Gesetzgeber eine Einschätzungsprärogative zukommt, deren Anerkennung den Ausgangspunkt der verfassungsgerichtlichen Beurteilung bildet. Die im Sondervotum vertretene Auffassung zieht dies zwar ausdrücklich in Zweifel, bezieht sich dabei aber ausschließlich auf einen eng umgrenzten Fragenkreis, namentlich welche Begutachtungen im Vorfeld einer Entscheidung zu erfolgen haben. Demgegenüber wird nicht gesagt – was konsequent gewesen wäre –, dass die Entscheidung des Gesetzgebers in vollem Umfang einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung unterliege, das Gericht also letztlich seine Entscheidung an die Stelle derjenigen des Gesetzgebers setzen könne. Vermutlich hat sich hier lediglich eine terminologische Ungenauigkeit eingeschlichen, sind doch Wirkungszusammenhänge so komplexer Art wie die dabei in Rede stehenden, die zudem einen erheblichen

95 LVerfG 2011, 77.

Prognoseanteil aufweisen, niemals so eindeutig feststellbar, dass diese nur noch in Gesetzesform umzuwandeln wären. Somit bleibt hinsichtlich der Frage, wer am Ende die Entscheidung treffen soll, letztlich nur die Alternative Gesetzgeber oder Verfassungsgericht. Dass mit Blick auf Gewaltenteilung und demokratische Legitimation das Gericht die Entscheidung treffen sollte, erscheint nicht als eine vertretbare Interpretation der Verfassung.

Auch nach der Mehrheitsmeinung bleiben die Anforderungen an den Gesetzgeber sehr hoch. Das gilt hinsichtlich der Ermittlung der tatsächlichen Grundlagen wie auch des Abwägungsprozesses sowie schließlich der Frage der Systemgerechtigkeit. Allerdings kann man nunmehr die Gewissheit haben, dass die entsprechenden Bemühungen auch angemessen gewürdigt werden. Demgegenüber werden durch das Sondervotum neue Begutachtungspflichten behauptet und dies als Frage einer Einschätzungsprärogative dargestellt, die letztlich nicht bestehen soll. Schon bei dieser Reform sind aber, nach den Darstellungen im Urteil selbst, in ganz erheblichem Umfang Sachverständige sowie unterschiedliche Betroffene angehört worden. Durch weitere Pflichten dieser Art würden die Kosten derartiger Reformen zusätzlich in die Höhe getrieben. Zudem würde die Unsicherheit für den Gesetzgeber hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Anforderungen weiter zunehmen.

## VI. Fazit

Das neuerliche Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern hat zwar eine Neuausrichtung der Rechtsprechung dieses Gerichts gebracht, die sich allerdings auf der Linie der übrigen Verfassungsgerichte in Deutschland bewegt. Dass die Gedanken, die zum Scheitern der Reform im Jahr 2007 führten, trotz einer völlig veränderten Zusammensetzung der Richterbank nach wie vor sehr virulent sind, zeigt das Sondervotum, in dem drei Richter eine Meinung vertreten, deren Lektüre einen deutlichen Wiedererkennungseffekt hervorruft. Die der Mehrheit unterscheidet sich von dieser Auffassung wie von der Vorgängerentscheidung in erster Linie durch das klare Bekenntnis zu einer Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers, das in der Entscheidung auch mit Leben gefüllt wird.