

Ministerium des Innern und für Kommunales
03-31-349-00/A2015#A01#V2015#V020

3. Februar 2016
App.: 0331 866-2310
Bearb.: Herr Dr. Grünewald,
Herr Bruns, Herr Flömer,
Frau Philipsen

Verfassungsrechtliche Bewertung des Leitbildentwurfes für die Verwaltungsstrukturreform 2019

unter besonderer Berücksichtigung

des Beschlusses „Kernthesen zum Leitbildentwurf für die Verwaltungsstrukturreform 2019“
des Vorstandes des Landkreistages Brandenburg vom 25. August 2015

und

des Beschlusses „Resolution des Deutschen Städtetages gegen Einkreisung kreisfreier Städte“
des Präsidiums des Deutschen Städtetages vom 25. November 2015

Inhaltsübersicht

A. Zusammenfassung der Ergebnisse.....	5
B. Vorbemerkung und Gang der Darstellung.....	15
C. Kriterien für die verfassungsgerichtliche Überprüfung kommunaler Gebietsreformen.....	18
D. Bewertung des Leitbildentwurfes und Empfehlungen für das weitere Verfahren.....	51

Inhaltsverzeichnis

A. Zusammenfassung der Ergebnisse.....	5
I. Vorbemerkung	5
II. Kriterien für die verfassungsgerichtliche Überprüfung kommunaler Gebietsreformen	5
III. Bewertung des Leitbildentwurfes und Empfehlungen für das weitere Verfahren	8
B. Vorbemerkung und Gang der Darstellung.....	15
C. Kriterien für die verfassungsgerichtliche Überprüfung kommunaler Gebietsreformen.....	18
I. Vorbemerkungen zu den einzelnen Prüfkriterien	18
1. Prüfung nach einem dreistufigen Modell.....	19
2. Prüfungsumfang des Gerichts und der vorliegenden Untersuchung.....	20
II. Motiv- bzw. Zielkontrolle.....	21
1. Anerkannte Gründe des öffentlichen Wohls.....	22
a) Steigerung der Effizienz der Verwaltung als Grund des öffentlichen Wohls.....	22
b) Gleichwertige Lebens- und Wirtschaftsbedingungen als Grund des öffentlichen Wohls	25
c) Behebung von Strukturproblemen im Stadtumland als Grund des öffentlichen Wohls...	25
d) Stärkung kommunaler Selbstverwaltung als Grund des öffentlichen Wohls.....	25
e) Begründung einer Gebietsreform mit einer Funktionalreform.....	27
2. Festlegung von Leitlinien, insbes. Regelmindesteinwohnerzahlen und Flächenvorgaben.....	27
a) Regelmindesteinwohnerzahlen	28
b) Grenzen der Flächenausdehnung.....	29
3. Zulässige Differenzierungsgründe.....	32
III. Sachverhaltsermittlungen und Prognoseentscheidungen	33
1. Tatsachenermittlung.....	33
2. Prognoseentscheidungen	34
IV. Defizitanalyse sowie Fusionsrendite, Schaden-Nutzen-Bilanz und Verbesserungsgebot.....	35
1. Defizitanalyse.....	35
2. Fusionsrendite, Schaden-Nutzen-Bilanz und Verbesserungsgebot	37
V. Abwägung und Abwägungsoffenheit sowie Berücksichtigung von Alternativen.....	38
1. Überprüfung des Abwägungsvorgangs	40
2. Berücksichtigung von Alternativen bei der Abwägung und Ergebnisoffenheit.....	41
3. Berücksichtigung von Regelmindesteinwohnerzahlen bei der Abwägung	43
4. Abwägung der Interessen der betroffenen Körperschaften zu überörtlichen Interessen.....	45
5. Weitere bei der Abwägung zu berücksichtigende Aspekte.....	46
VI. System- bzw. Leitbildgerechtigkeit.....	48

D. Bewertung des Leitbildentwurfes und Empfehlungen für das weitere Verfahren.....	51
I. Vorbemerkung zum Leitbildentwurf.....	51
II. Vorbemerkung zur Bewertung	52
III. Kontext und Aufbau des Leitbildentwurfes	52
1. Kontext des Leitbildentwurfes	53
2. Aufbau des Leitbildentwurfes	54
3. Empfehlungen für das weitere Verfahren.....	55
IV. Gesamtansatz des Leitbildentwurfes oder Einzelreformen	55
1. Verknüpfung der Kreisgebietsreform mit weiteren Reformsäulen im Allgemeinen.....	55
2. Verknüpfung der Kreisgebietsreform mit der Funktionalreform im Besonderen.....	56
a) Folgen der Verknüpfung im Leitbildentwurf.....	57
b) Exkurs zur isolierten Betrachtung der Funktionalreform.....	60
3. Empfehlungen für das weitere Verfahren.....	61
V. Begründung der Kreisgebietsreform	61
1. Fusionsrenditen als Begründungsansatz	62
2. Motiv- oder zielorientierte Darstellung.....	63
3. Empfehlungen für das weitere Verfahren.....	64
VI. Datengrundlage des Leitbildentwurfes.....	64
1. Daten zur Demografie im Leitbildentwurf	64
2. Daten zu kommunalen Finanzen im Leitbildentwurf.....	66
a) Aussagen zur gegenwärtigen Verschuldungssituation.....	67
b) Aussagen zu den zukünftigen Einnahmen und Ausgaben	69
3. Empfehlungen für das weitere Verfahren.....	70
VII. Größenkriterien des Leitbildentwurfes für die künftigen Landkreise.....	71
1. Regelmindesteinwohnerzahl von 175.000 Einwohner.....	71
2. Flächenobergrenze von 5.000 km ²	73
3. Empfehlungen für das weitere Verfahren.....	73
VIII. Weitere Abwägungskriterien für die Kreisneugliederungsentscheidungen.....	74
1. Anwendbarkeit der weiteren Abwägungskriterien	74
2. Implikationen eines Leitlinienkanons.....	75
3. Empfehlungen für das weitere Verfahren.....	77
IX. Vorgaben des Leitbildentwurfes zur Einkreisung kreisfreier Städte	77
X. Vorgabe des Leitbildentwurfes zur Entscheidung über den Kreissitz.....	80

A. Zusammenfassung der Ergebnisse

I. Vorbemerkung

Nach Art. 98 der Landesverfassung kann das Gebiet von Landkreisen aus Gründen des öffentlichen Wohls geändert werden. Dieser Maßstab gilt für die Einkreisung kreisfreier Städte entsprechend. Das weitere Kriterium der Anhörung bleibt in der vorliegenden Untersuchung außer Betracht. *(siehe B.)*

II. Kriterien für die verfassungsgerichtliche Überprüfung kommunaler Gebietsreformen

Bei der Ausfüllung des unbestimmten Rechtsbegriffs des öffentlichen Wohls kommt dem Gesetzgeber ein Beurteilungsspielraum und politische Gestaltungsfreiheit zu. Die verfassungsgerichtliche Kontrolle ist entsprechend eingeschränkt. Die Gemeinwohlkonkretisierung und deren verfassungsgerichtliche Kontrolle erfolgen in drei Stufen. Der ersten Stufe entspricht der Entschluss, eine Neugliederung vorzunehmen. Die Festlegung des Leitbildes erfolgt auf zweiter Stufe. Auf der dritten Stufe werden die Vorgaben des Leitbildes schließlich in konkrete Neugliederungsentscheidungen umgesetzt. Die verfassungsgerichtliche Prüfungsdichte nimmt von Stufe zu Stufe zu. Bei der Überprüfung des Leitbildentwurfes ist mithin bereits zu berücksichtigen, dass dieser Neugliederungsentscheidungen ermöglichen muss, die ihrerseits Überprüfungen auf letzter Stufe Stand halten. *(siehe C.I.1.)*

Das Landesverfassungsgericht des Landes Brandenburg nimmt die Prüfung von Neugliederungsentscheidungen nach den Kriterien vor, die in Rechtsprechung und Schrifttum entwickelt worden sind. Lediglich die Ermittlung des Sachverhalts unterliegt uneingeschränkter verfassungsgerichtlicher Kontrolle. Die Motive, Ziele und Leitlinien sowie die Abwägung und die Beachtung des Gebots der Systemgerechtigkeit werden lediglich auf eine offensichtliche Unverhältnismäßigkeit oder Unvertretbarkeit überprüft. Auf entsprechend strengere Maßstäbe bei Mehrfach- und Rückneugliederungen ist im vorliegenden Fall mangels Erfüllung der tatbestandlichen Voraussetzungen nicht einzugehen. *(siehe C.I.2)*

Als Grund des öffentlichen Wohls ist insbesondere die Steigerung der Effizienz der Verwaltung anerkannt. Der Gesetzgeber darf sich vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und zu erwartender finanzieller Einschnitte zur Verfolgung dieses Ziels veranlasst sehen. Typisierende Rückschlüsse von einer geringeren Einwohnerzahl auf verminderte Leistungsfähigkeit sind zulässig.

Grundsätzlich sind Mängel in der bisherigen Aufgabenwahrnehmung nicht erforderlich, es darf auch eine weitere Verbesserung erstrebt werden. Es ist nicht auszuschließen, dass das Landesverfassungsgericht des Landes Brandenburg in diesem Punkt an seine strengeren Anforderungen bei der Hochzoning von Aufgaben anknüpfen wird. Es wären dann tatsächliche Erkenntnisse zur Ineffizienz der Aufgabenwahrnehmung in den bisherigen Strukturen darzulegen.

Ebenfalls als Gründe des öffentlichen Wohls anerkannt sind die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse und eine ausgewogene Wirtschaftskraft und -struktur sowie die Behebung von Strukturproblemen im Stadtumland.

Die Stärkung bzw. Verbesserung der Funktionsfähigkeit kommunaler Selbstverwaltung stellt ebenfalls einen Grund des öffentlichen Wohls dar, da der funktionierenden kommunalen Selbstverwaltung ein demokratischer Eigenwert zukommt. Zudem stehen die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung und die bürgerschaftlich-demokratische kommunale Selbstverwaltung in einem Spannungsverhältnis zueinander. Beide Komponenten sind in der kommunalen Selbstverwaltung angelegt und sind in die Abwägungsentscheidung einzustellen.

Die Begründung einer Gebietsreform mit einer Funktionalreform ist verfassungsrechtlich zulässig. Erforderlich ist dann der Nachweis, dass die einzelnen Aufgabenübertragungen die angestrebten Strukturen erfordern. Zu beachten ist aber, dass mit einer solchen Verschränkung das Risiko verbunden ist, dass das Gelingen der einen Reform vom Gelingen der anderen abhängt. *(siehe C.II.1.)*

Legt der Gesetzgeber zur Erreichung dieser Ziele Leitlinien fest, wird geprüft, ob diese offensichtlich ungeeignet sind, das Reformziel zu verwirklichen. Die Festlegung einer Regelmindesteinwohnerzahl ist verfassungsrechtlich zulässig. Es wird hingenommen, dass die Regelgröße nicht empirisch belegbar ist. Die zu Grunde liegenden Erwägungen werden darauf überprüft, ob sie nicht offensichtlich fehlerhaft oder widerlegbar sind. Es ist als ausreichend erachtet worden, dass der Gesetzgeber die Beibehaltung der bestehenden Gebiete, Kooperationsmodelle und die Bildung von Gebieten mit geringerer Einwohnerzahl mit vertretbaren Begründungen abgelehnt hat.

Die zulässige Flächenausdehnung von Landkreisen ist dann überschritten, wenn das Organisationsgefüge Gemeindeverbänden mit essenziellen Kreisfunktionen nicht mehr entspricht und vielmehr durch übergeordnete regionale und landesplanerische Gesichtspunkte gekennzeichnet ist. Diese Grenzen werden maßgeblich durch die bürgerschaftlich-demokratische Komponente der ehrenamtlichen Mitwirkung im Kreistag bestimmt. Es muss zumutbar möglich sein, die Tätigkeit in den Vertretungskörperschaften wahrzunehmen (Erreichbarkeit des Kreissitzes) und sich auch in entfernter gelegenen Bereichen des Kreises eigene Kenntnisse zu verschaffen. Bei der Billigung des mit 5.469 km² bisher größten deutschen Landkreises hat das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern dem Gesetzgeber aufgegeben, die tatsächlichen Auswirkungen insbesondere auf das Ehrenamt zu beobachten. *(siehe C.II.2.)*

Das Leitbild darf Differenzierungsgründe für unterschiedliche Behandlungen bei den konkreten Neugliederungsentscheidungen vorgeben. Diese müssen sich auf vertretbare und nachvollziehbare Einschätzungen stützen. Nicht überprüft wird, ob der Gesetzgeber die bestmögliche oder gerechteste Lösung gewählt hat. Die Differenzierung nach Siedlungsräumen (Berliner Umland und weiterer Metropolitanraum) ist als zulässig erachtet worden, in anderen Zusammenhängen auch jene nach der Finanzkraft. *(siehe C.II.3.)*

Es unterliegt uneingeschränkter verfassungsgerichtlicher Kontrolle, ob der Gesetzgeber den entscheidungserheblichen Sachverhalt zutreffend und umfassend ermittelt hat. Die Sachverhaltsermittlung hat sich auf alle Tatsachen zu erstrecken, die für die gesetzgeberische Entscheidung von Bedeutung sind, d.h. soweit sie Belange betreffen, die in der Abwägung zu berücksichtigen sind. Eine Nachprüfungspflicht des Gerichts besteht daher dann, wenn die Richtigkeit einer die Entscheidung tragenden Tatsache zweifelhaft ist und es möglich ist, dass die Neugliederung anders ausgefallen wäre. *(siehe C.III.1.)*

Bei Prognosen hat der Gesetzgeber die ihm erreichbaren und zugänglichen Erkenntnisquellen auszuschöpfen. Es darf auf in der Verwaltungswissenschaft und -praxis gewonnene allgemeine Erfahrungen und ermittelte Gesetzmäßigkeiten zurückgegriffen werden. Der Gesetzgeber darf sich auf die sachverständige Einschätzung von Gutachtern verlassen, wenn deren Prognosen nachvollziehbar und plausibel sind. Bei anderslautenden Prognosen darf er sich auf eine stützen, solange sie ihm bei angemessener Auseinandersetzung mit den anderslautenden Gutachten vertretbar erscheinen darf. Die verfassungsgerichtliche Überprüfung beschränkt sich darauf, ob die Prognosen eindeutig widerlegbar sind. Eine gesetzgeberische Entscheidung ist nur dann zu beanstanden, wenn die Prognose auf unververtretbaren tatsächlichen Annahmen beruht, in der Methodenanwendung Fehler aufweist oder sonst eindeutig fehlerhaft ist. *(siehe C.III.2.)*

Verfassungsgerichte anderer Bundesländer haben vom Gesetzgeber – jedenfalls bei maßgeblicher Stützung des Handlungsbedarfs auf prognostische Entwicklungen – keine Analyse der Defizite in der gegenwärtigen Aufgabenwahrnehmung durch die Landkreise gefordert. Nach hiesiger Auffassung ist es aber wahrscheinlich, dass das Landesverfassungsgericht des Landes Brandenburg eine konkrete Benennung der gegenwärtigen oder erwarteten zukünftigen Missstände, denen mit den Reformmaßnahmen begegnet werden soll, fordern wird. Diese Annahme stützt sich auf die erwähnte strengere Rechtsprechung des Gerichts in Fällen der Hochzonung, die geschilderten Anforderungen an prognostische Annahmen und den planerischen Einschlag, der bei Gebietsreformen angenommen wird. (siehe C.IV.1.)

Es ist verfassungswidrig, Ziele zu verwirklichen oder Sachverhalte herbeizuführen, die dem Staat und seinen Gebietskörperschaften im Ganzen mehr schaden als nutzen. Es gilt mithin das Verbesserungsgebot. Auf der Ebene des Leitbildes ist eine Schaden-Nutzen-Bilanz nur insoweit gefordert, als die Maßnahmen zur Erreichung der Verbesserung nicht offensichtlich ungeeignet sind. Zur Bezifferung der Fusionsrendite oder eines jährlichen Einsparpotentials oder gar der Einholung von Gutachten zu wirtschaftlichen Effekten ist der Gesetzgeber nicht verpflichtet. Das Landesverfassungsgericht wird die Beachtung des Verbesserungsgebots verlangen und dazu auf die Berücksichtigung von Schaden und Nutzen im Abwägungsvorgang abstellen. (siehe C.IV.2.)

Hinsichtlich der konkreten Neugliederungsmaßnahme hat der Gesetzgeber eine Abwägungsentscheidung zu treffen. Die Gewichtung und Bewertung der einzustellenden Belange fällt in den politischen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers. Der planerische Einschlag rechtfertigt aber eine intensivere verfassungsgerichtliche Kontrolle. Die verfassungsgerichtliche Kontrolle konzentriert sich auf den Abwägungsvorgang und nicht auf dessen Ergebnis.

Die Abwägung muss nachvollziehbar vorgenommen werden. Die Anforderungen an die Abwägung sind umso höher, je schwerwiegender der Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung ist. Daher müssen die für eine Auflösung der Körperschaft sprechenden Gründe die für den Fortbestand sprechenden Gründe erkennbar überwiegen. Im Ergebnis kann sich der Gesetzgeber gegen die von der betroffenen Körperschaft favorisierte Alternative entscheiden, muss die Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltung und die Belange der Einwohner aber erkennbar im Blick gehabt haben. Die für den Abwägungsprozess relevanten Gesichtspunkte müssen in den Gesetzesmaterialien, insbesondere der Begründung hinreichend erkennbar sein. (siehe C.V.1.)

Das Leitbild muss notwendig ergebnisoffen formuliert sein und darf die einzelnen Neugliederungsentscheidungen nicht bereits vorwegnehmen, um territoriale Alternativen für den Abwägungsvorgang zu eröffnen. In den Blick zu nehmen sind jene Alternativen, die ernsthaft als mögliche Lösungen in Betracht kommen. Bei der Abwägung müssen Modelle interkommunaler Kooperation nicht vorrangig in Erwägung gezogen werden. Unter gleich geeigneten Lösungen ist die zu wählen, die weniger intensiv in die Rechtssphäre der betroffenen Körperschaft eingreift. Grundsätzlich ist eine Maßnahme also nur erforderlich, wenn eine Alternative von geringerer Intensität nicht offensichtlich gleichermaßen geeignet ist. Für den Fall, dass sich eine Alternativlösung nicht aufdrängt, darf auch eine nicht offensichtlich ungeeignete Alternative gewählt werden. Absprachen im Koalitionsausschuss belegen eine sachwidrige Zwecksetzung des Gesetzgebers dann, wenn sie darauf abzielen, eine entscheidungserhebliche Diskussion im Parlament von vornherein zu unterbinden. (siehe C.V.2.)

Die Abwägungsentscheidung darf maßgeblich auf die Unterschreitung von Regelmindesteinwohnerzahlen gestützt werden. Die Unterschreitung darf aber andererseits weder rechtlich noch faktisch zwingend zur Auflösung oder Eingliederung führen. Über- und Unterschreitungen können durch sachlich nachvollziehbare Gründe gerechtfertigt sein. Das Leitbild sollte Kriterien vorgeben, die für eine Unterschreitung

sprechen können. Regelmindesteinwohnerzahlen müssen in der Abwägung zurücktreten, wenn die Würdigung des Einzelfalls eine vertretbare Lösung mit geringerer Einwohnerzahl zulässt. Die hierfür sprechenden Gesichtspunkte müssen aber umso schwerer wiegen, je deutlicher die Einwohnerzahl hinter der Richtgröße zurückbleibt. *(siehe C.V.3.)*

Zwingend in die Abwägung einzustellen sind die Interessen der betroffenen Körperschaft. An diese ist der Gesetzgeber aber nicht gebunden. Sie sind vielmehr mit den Interessen der Gesamtbevölkerung des Landes abzuwägen, da das Gemeinwohl nicht gleichgesetzt werden kann mit dem Wohl des betroffenen Kreises. Die Neugliederungsmaßnahme darf sich aber nicht als willkürlich auferlegte Sonderbelastung gegenüber anderen Kommunen darstellen. Der Eingriff ist willkürlich, wenn das öffentliche Interesse kein höheres Gewicht besitzt als das Selbstverwaltungsrecht der betroffenen Körperschaft. *(siehe C.V.4.)*

Der Gesetzgeber ist nicht aufgrund finanzieller Folgen an der Verbindung einer finanzstärkeren mit einer oder mehreren finanzschwächeren Kommunen gehindert; eine Beteiligung aller Kommunen an den finanziellen Lasten des Gesamtraumes ist nicht unangemessen, jedenfalls dann wenn die finanzielle Situation auch aus Lagevor- bzw. -nachteilen herrühren kann. Der Gesetzgeber darf jedoch keine Kommune bilden, deren Finanzausstattung evident unzureichend ist und in der für kommunale Selbstverwaltung infolge dessen kein Raum ist.

Der Gesetzgeber hat seine Begründung abschließend zu formulieren. Erstmals im verfassungsgerichtlichen Verfahren vorgetragene Argumente sind nicht zu berücksichtigen. *(siehe C.V.5.)*

Ein im Leitbild aufgestelltes System darf nicht willkürlich durchbrochen werden. Einzelne Abweichungen, etwa zum Ausgleich einer nicht beabsichtigten Härte oder in einer besonderen Sachverhaltsgestaltung, sind unter Berücksichtigung des Gleichheitssatzes zulässig. Konzeptionsabweichungen bedürfen aber besonderer Rechtfertigung und müssen sich auf tatsächlich festgestellte, nachvollziehbare regionale Gegebenheiten stützen, die eine Abweichung als vertretbar oder gar geboten erscheinen lassen. Ob ein sachgerechter Grund vorliegt, der eine Abweichung vom System rechtfertigt, unterliegt der umfassenden verfassungsgerichtlichen Kontrolle. Eine Abweichung darf aber nicht den Zielvorstellungen der Gebietsreform entgegenlaufen. Sofern jede einzelne Abweichung sachlich gerechtfertigt ist, ergibt sich eine Systemwidrigkeit auch nicht aus der Summe aller Abweichungen. *(siehe C.VI.)*

III. Bewertung des Leitbildentwurfes und Empfehlungen für das weitere Verfahren

Ein Leitbild im rechtlichen Sinne ist lediglich für die gesetzliche Kreisneugliederung einschließlich der Einkreisungen kreisfreier Städte erforderlich. Nur hier bedarf es einer Steuerung des gesetzgeberischen Vorgehens in Planungsstufen durch einen selbst gewählten Ordnungsrahmen. *(siehe D.I.)*

Es reicht nicht aus, lediglich den Leitbildentwurf als vertretbar und ausreichend zu bewerten. Auf der Basis eines Leitbildes müssen konkrete Neugliederungsentscheidungen getroffen werden können, die ihrerseits einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung Stand halten. Daher sind in der weiteren Bewertung bereits jetzt bei der Überprüfung des Leitbildes auch die Prüfkriterien konkreter Neugliederungsentscheidungen zu berücksichtigen. *(siehe D.II.)*

Für das weitere Verfahren ist zu berücksichtigen, dass sich der Landtag bei dem Beschluss über das endgültige Leitbild all die Wertungen und Erwägungen der Entwürfe des Ministers des Innern und für

Kommunales und der Landesregierung zurechnen lassen muss, von denen er sich nicht bewusst distanziert. Schon der Leitbildentwurf in seiner jetzigen Form macht nicht hinreichend deutlich, auf welche Aussagen des Abschlussberichts der Enquete-Kommission 5/2 mit welchen Begründungen Bezug genommen wird und auf welche nicht. Der beschrittene Weg des öffentlichen Dialogprozesses verpflichtet nunmehr ferner dazu, Äußerungen aus den Dialogveranstaltungen und sonstige Stellungnahmen auszuwerten. (siehe D.III.1.)

Empfehlung:

Das Leitbild ist grundlegend neu zu gestalten. Bei einer Überarbeitung des Leitbildentwurfes sollte in Verfahren, Darstellung und Inhalt klar werden, von welchen bisherigen Aussagen und Festlegungen des Leitbildentwurfes bewusst eine Abkehr erfolgt und welche bewusst weiterhin in Bezug genommen werden. Ein Neustart sollte deutlich zum Ausdruck gebracht werden. Die Auseinandersetzung mit dem genannten Material sollte benannt und belegt werden; möglicherweise im Rahmen des Leitbildes selbst, jedenfalls aber in begleitenden Veröffentlichungen, etwa im Rahmen eines neuen Internetauftritts. Der Abschluss des Dialogprozesses und dessen Auswertung dürften eine entsprechende zeitliche Zäsur und auch argumentative Stütze für den Beginn eines neuen Abschnitts bieten.

Im Vergleich der unterschiedlichen Publikationen des Leitbildentwurfes zeigt sich, dass die Broschüre gegenüber der im Internet bereitgestellten PDF-Datei weitere Teile enthält. Vom gemeinsamen Textteil abweichende Aussagen in diesen Zusätzen führen insbesondere zur Unklarheit in dem zentralen Punkt, in welcher logischen Verknüpfung Kreisgebiets- und Funktionalreform zueinander stehen sollen. Das eigentliche Leitbild im rechtlichen Sinne umfasst lediglich zwei Seiten zur Kreisneugliederung und eine halbe Seite zur Einkreisung kreisfreier Städte. (siehe D.III.2.)

Empfehlung:

Schon aus Gründen der Klarheit und zur Vermeidung unbeabsichtigter Interdependenzen sollte das Leitbild im rechtlichen Sinne aus dem Gesamtrahmen, der alle weiteren Reformansätze umfasst, herausgelöst werden. Dies sollte als bewusste Entscheidung dargestellt werden. Das erforderliche Leitbild sollte in Bezeichnung und Struktur als Neuentwurf erkennbar sein. Das „dünne“ Leitbild im rechtlichen Sinne verlangt nach einer weitreichenden Überarbeitung und Ergänzung.

Der Leitbildentwurf verfolgt einen integrativen Ansatz und stellt die Kreisgebietsreform neben eine Vielzahl anderer Reformsäulen (Weiterentwicklung der gemeindlichen Ebene, Reform der Landesverwaltung und der Justiz, Personal, Ausbau des E-Government und finanzielle Entlastungen). Dies wird dazu führen, dass auch diese Reformansätze Gegenstand verfassungsgerichtlicher Überprüfung sein werden. Die Ausführungen zu den übrigen Reformsäulen erschöpfen sich jedoch in bloßen Absichtserklärungen. Der Leitbildentwurf stellt die verschiedenen Reformansätze jedoch weitestgehend unverbunden nebeneinander, ohne sich mit wechselseitigen Beziehungen auseinanderzusetzen. So wird etwa der Reformansatz des E-Government lediglich als solcher genannt, jedoch nicht im Rahmen der Funktionalreform als mögliches milderes Mittel diskutiert. (siehe D.IV.1.)

Empfehlung:

Ein bloßes Nebeneinander verschiedener Reformaspekte mit unklaren Bezügen ist zu vermeiden. Nach der empfohlenen Herauslösung des Leitbildes im rechtlichen Sinne sollte dieses die weiteren Reformsäulen lediglich dort in Bezug nehmen, wo eine inhaltliche Auseinandersetzung, etwa zur Abwägung schonenderer Alternativen, rechtlich geboten ist.

Es ist nicht zutreffend, dass eine Kreisgebietsreform ausschließlich durch eine Funktionalreform zu rechtfertigen ist. Die vom Leitbildentwurf vorgenommene Verknüpfung dieser beiden Reformansätze ist verfassungsrechtlich grundsätzlich möglich. Aufgrund des aufgestellten Begründungszusammenhangs wird das Landesverfassungsgericht aber überprüfen, ob die einzelnen Aufgabenübertragungen tatsächlich die Vergrößerung der Verwaltungseinheiten erfordern. Im Leitbildentwurf fehlt insoweit eine Aufgabenkritik, aus der Fallzahlen und daraus abgeleitete Mindesteinwohnerzahlen erkennbar sind. Auch dort, wo sich eine zentrale Aufgabenwahrnehmung als effizienter erweist, oder kommunale Kooperationsformen zur zentralen Wahrnehmung erwogen werden (LASV), wäre eine Begründung der Gebietsreform mit der Funktionalreform brüchig. Bei von Fallzahlen abhängigen und spezialisierten Aufgaben dürfte mit einer Dezentralisierung im Übrigen eher eine Effizienzminderung einhergehen. Gegenstand der Überprüfung wäre ferner, ob die Aufgabenübertragungen zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung geeignet sind. Dies wäre nur der Fall, wenn die Übertragung als Selbstverwaltungsaufgabe möglich wäre. Auch insoweit fehlt es an einer Aufgabenkritik.

Das Schicksal beider Reformen würde untrennbar verknüpft. Der Rückgriff auf die Funktionalreform als (maßgebliche) Begründung der Gebietsreform würde dazu führen, dass es dieser bereits auf der Ebene des Leitbildes an einer Rechtfertigung fehlte, wenn die Begründung der Funktionalreform in sich nicht gelingt. Umgekehrt würde die Verknüpfung, (einzelne) Aufgabenübertragungen setzten die vergrößerten Gebietskörperschaften voraus, dazu führen, dass das Verfassungsgericht diese ebenfalls als nichtig bezeichnen wird, wenn es die Gebietsreform für verfassungswidrig erklären würde.

Bei isolierter Betrachtung der Funktionalreform zeigt sich, dass eine Aufgabenkritik auch hinsichtlich des aufgestellten Postulats, die Funktionalreform solle jedenfalls in der Summe kostenneutral erfolgen, fehlt. Ferner ist bislang nicht betrachtet, dass eine Gefährdung der kommunalen Selbstverwaltung auch durch Aufgabenübertragungen möglich ist. (siehe D.IV.2.)

Empfehlung:

Da die Funktionalreform für sich noch eine Vielzahl klärungsbedürftiger Fragen aufwirft und mit der Verknüpfung von Gebiets- und Funktionalreform verfassungsrechtliche Risiken verbunden sind, sollte von einer solchen Verknüpfung nach Möglichkeit abgesehen und eine deutliche Abkehr von dieser ausgesprochen werden. Eine Bezugnahme auf die Funktionalreform, die ferner auch ihre Bezüge zur Reform der Landesverwaltung einschließt, sollte zur Begründung der Kreisgebietsreform nur dann erfolgen, wenn sich im Rahmen der Überarbeitung des Leitbildentwurfes zeigen sollte, dass die übrigen angelegten Reformgründe nicht geeignet sind, die Gebietsreform zu tragen. Dies wäre insbesondere dann der Fall, wenn sich diese nicht ausreichend mit belastbaren Daten untersetzen lassen (vgl. D.V. und VI.).

Die im Leitbildentwurf genannten Ziele, Steigerung der Effizienz und Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung, stellen grundsätzlich taugliche Gründe des öffentlichen Wohls dar, die eine Kreisgebietsreform rechtfertigen können. Der Leitbildentwurf bleibt jedoch hinsichtlich der gesetzgeberischen Darlegungslast zu Defizitanalyse und Verbesserungsgebot hinter den verfassungsgerichtlichen Anforderungen zurück. Gegenwärtige oder zukünftig auftretende Missstände werden nicht herausgearbeitet. (siehe D.V.1.)

Empfehlung:

Die genannten Ziele sollten beibehalten, jedoch argumentativ besser belegt werden. Um den verfassungsgerichtlichen Erfordernissen zu genügen, bedarf es zunächst einer Aufgabenkritik der derzeit von den Kreisen und kreisfreien Städten wahrgenommenen Aufgaben, um gegenwärtige oder zukünftig auftretende Leistungsdefizite offenzulegen. Aus diesen sind dann prognos-

tisch erreichbare Sollzustände bei gebietlichen Veränderungen der Körperschaften herauszuarbeiten, um jedenfalls Bandbreiten der Fusionsrendite darzulegen.

Der Leitbildentwurf verfolgt einen zielorientierten Darstellungsansatz. Die verfassungsgerichtliche Kontrolle ist jedoch wesentlich erleichtert, wenn aus einer ursachen- bzw. motivzentrierten Darstellungsweise logisch nachvollziehbare Schlüsse abgeleitet werden. (siehe D.V.2.)

Empfehlung:

Bei der empfohlenen Überarbeitung sollte ein motivorientierter Darstellungsansatz gewählt werden, bei dem zunächst Defizite und Ursachen festgestellt, dann Ziele festgelegt und schließlich die hierzu erforderlichen Instrumente dargestellt werden.

Die Daten zur Demografie im Leitbildentwurf sind zur Untersetzung der Motive und Ziele grundsätzlich geeignet. Das berücksichtigte Datenmaterial (Bevölkerungsvorausschätzung 2030) darf ferner als belastbar gelten. Der Leitbildentwurf beschränkt sich jedoch auf die bloße Sammlung der Bevölkerungsdaten. Es fehlt eine Darstellung, wie sich der prognostizierte Bevölkerungsrückgang auf die Aufgabenwahrnehmung auswirken wird. (siehe D.VI.1.)

Empfehlung:

Bei der Überarbeitung sollte fortan auf die nunmehr vorliegende Bevölkerungsprognose für das Jahr 2040 abgestellt werden. Ferner sollten anschließend an die empfohlene Aufgabenkritik die Auswirkungen des erkennbaren Bevölkerungsrückgangs auf die Aufgabenwahrnehmung dargestellt werden. Die so ermittelten, auf den Bevölkerungsrückgang zurückzuführenden Leistungsdefizite sollten dargelegt werden, um die Geeignetheit des gewählten Mittels der Kreisgebietsreform zu belegen.

Die Finanzdaten des Leitbildentwurfes beschränken sich auf Übersichten zu den Kernhaushalten, dem Schuldenstand und den Kassenkrediten. Die logische Verknüpfung, aus dieser Verschuldungssituation eine Rechtfertigung für eine gebietliche Neugliederung abzuleiten, leistet der Leitbildentwurf nicht. Zur zukünftigen Einnahmen- und Ausgabensituation wird lediglich auf sinkende Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich (insbesondere Wegfall des Solidarpaket II) und Fördermitteln der Europäischen Union verwiesen, ohne dies zu spezifizieren. (siehe D.VI.2.)

Empfehlung:

Die Verschuldung der Landkreise und kreisfreien Städte sollte genauer analysiert werden. Zunächst sind nicht-strukturbedingte Verschuldungsursachen (etwa eine nicht auskömmliche Ausfinanzierung durch das Land und eigenverantwortliche Entscheidungen in den Kreisen und kreisfreien Städten) auszuschließen. Anknüpfend sind im Wege einer Aufgabenkritik strukturbedingte Verschuldungsursachen zu eruieren. Hierbei sollte unter Berücksichtigung verschiedener Formen der Aufgabenwahrnehmung und etwaiger Sonderaufgaben und Sonderlasten hinsichtlich der finanzwirtschaftlichen und der Personalbestandsdaten eine annähernde Vergleichbarkeit der Landkreise und kreisfreien Städte hergestellt werden. Zukünftige Mindereinnahmen sollten – unter zusätzlicher Einbeziehung der Steuerschätzungen – näherungsweise beziffert werden. Ausgabenseitig sollten mögliche Mehrbelastungen aufgrund der gegenwärtig unvermindert hohen Zahlen Asylsuchender und -berechtigter sowie der sog. „Altanschießerfälle“ berücksichtigt werden.

Die Festlegung einer Regelmindesteinwohnerzahl für Landkreise von 175.000 Einwohnern ist grundsätzlich ebenso wenig zu beanstanden wie der zu Grunde gelegte Ansatz, von Vergrößerungen auf Effizienzsteigerungen zu schließen. Die im Leitbildentwurf dargestellten Erwägungen, die zu dieser Regelmindesteinwohnerzahl geführt haben, beschränken sich jedoch auf einen Vergleich mit anderen Bundesländern. Es fehlt eine Berücksichtigung der Lage Berlins in Brandenburg. Ferner wird nicht diskutiert, dass die Verwaltungseffizienz nicht in allen Sachfragen von der Einwohnerzahl abhängt. Auch die Abkehr von der bisherigen Regelzahl von 150.000 Einwohnern wird nicht argumentativ belegt. Aufgrund dieser lückenhaften Darstellung ist die verfassungsgerichtliche Prüfung, ob die zu Grunde liegenden Erwägungen nicht offensichtlich fehlerhaft oder widerlegbar sind, nicht möglich. (siehe D.VII.1.)

Empfehlung:

Die Erwägungen, aus denen die Regelmindesteinwohnerzahl abgeleitet wird, sind deutlich nachzubessern. Ausgangspunkt sollte eine Betrachtung der gegenwärtig und zukünftig wahrzunehmenden Aufgaben sein, die auch herausarbeitet, bei welchen Aufgaben eine effiziente Wahrnehmung von der Einwohnerzahl abhängt. Werden dann Einwohnerzahlen, Personalbestand und Verwaltungskosten in den bisherigen Landkreisen in Bezug gesetzt und verglichen, sollte sich näherungsweise eine sinnvolle Zielgröße ableiten lassen.

Auch die Festlegung einer Flächenobergrenze von 5.000 km² zur Wahrung der demokratisch-bürgerschaftlichen Teilhabedimension der kommunalen Selbstverwaltung ist verfassungsrechtlich grundsätzlich zulässig. Die Begründung erschöpft sich jedoch in einem Verweis auf die vom Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern (noch) gebilligte Flächenausdehnung. Es fehlt eine inhaltliche Auseinandersetzung mit der dahinter stehenden Sachfrage. Die Siedlungsstruktur Brandenburgs wird nicht erkennbar berücksichtigt. (siehe D.VII.2.)

Empfehlung:

Die Herleitung einer Flächenobergrenze sollte unter Bezugnahme auf die Besonderheiten Brandenburgs ergänzt werden. Eine inhaltliche Befassung mit der Gewährleistung bürgerschaftlich-demokratischer Teilhabe sollte erkennbar sein. Beim Vergleich mit Flächenausdehnungen in anderen Ländern sollte erkennbar diskutiert werden, ob das jeweilige Bundesland wegen tatsächlich vergleichbarer Strukturen für eine vergleichende Betrachtung geeignet ist und ob sich die dort gewählten Flächenausdehnungen bewährt haben. Im Ergebnis kann auch auf die Festlegung einer allgemeinen Flächenobergrenze im Leitbild verzichtet werden. Die Berücksichtigung der Teilhabedimension ist dann als maßgebliches Abwägungskriterium für die einzelnen Neugliederungsentscheidungen zu benennen.

Der Leitbildentwurf nennt zu Recht das Sektoralkreisprinzip, die Beachtung historischer und kultureller Bindungen und Beziehungen sowie die Berücksichtigung raumordnerischer Überlegungen, namentlich die europäischen Entwicklungskorridore, die Verkehrswege (Straße und Schiene), die Bevölkerungsschwerpunkte, den Erhalt der Mittelbereiche, die Verflechtungsbeziehungen, insbesondere Pendlerbewegungen, die Steuereinnahmekraft und die Beschäftigungsdichte als weitere Abwägungskriterien. Hierbei beschränkt sich der Leitbildentwurf jedoch auf die bloße Nennung. Insbesondere fehlen Aussagen dazu, von welchen Vorgaben unter Beachtung welcher Kriterien abgewichen werden kann. (siehe D.VIII.1.)

Empfehlung:

Die genannten Belange sollten zueinander in Beziehung gesetzt werden. Es sollte klar werden, mit welchem Gewicht diese in die Abwägung einzustellen sind und wie diese gegeneinander

abgewogen werden können. Hierzu sollte ein Raster zur Sachverhaltsermittlung entwickelt und niedergelegt werden. Das Leitbild sollte hierbei auch erkennen lassen, dass wechselseitige Bezüge zur Landesplanung gesehen worden sind.

Eine Abwägung von grundsätzlichen Alternativen zu gebietlichen Neugliederungen enthält der Leitbildentwurf nicht. Auch ist nicht erkennbar, ob eine Gesamtbetrachtung dergestalt stattgefunden hat, dass der Leitlinienkanon erstens nicht zu Vorfestlegungen führt, sondern territoriale Alternativen eröffnet und zweitens bei Anwendung auf den Gesamtraum insgesamt aufgeht, ohne eine Vielzahl gleichartiger Systemabweichungen zu erfordern. (siehe D.VIII.2.)

Empfehlung:

Die Abwägung alternativer Instrumente/Modelle sollte erfolgen. Bei der Überarbeitung des Leitbildentwurfes sollten planspielhaft mögliche Neugliederungen und Alternativen erdacht werden. Die Leitlinien sollten unter Berücksichtigung der dabei gewonnen Erkenntnisse angepasst werden. Es sollte ein Ordnungsrahmen erkennbar werden, der auch ausdrückliche Vorgaben zu möglichen Abweichungen macht. Zur möglichst ergebnisoffenen Gestaltung des Leitbildes und zur Schaffung von Alternativen sollten hierbei insbesondere Teilungen bestehender Landkreise nicht ausgeschlossen werden.

Die Vorgaben des Leitbildentwurfes zur Einkreisung kreisfreier Städte erweisen sich allesamt als untauglich. Die schlichte Übertragung des Regelmindesteinwohnerkriteriums für Landkreise auf kreisfreie Städte, kommt für die Städte Brandenburg an der Havel, Cottbus/Chósebus und Frankfurt (Oder) einer Vorfestlegung der Einkreisung gleich. Diese Gleichsetzung berücksichtigt auch nicht, dass kreisfreie Städte neben kreislichen auch gemeindliche Aufgaben wahrnehmen und Aufgaben in agglomerierten Räumen ggf. effizienter, jedenfalls aber anders wahrgenommen werden können.

Der Leitbildentwurf setzt sich nicht damit auseinander, dass die Leistungsfähigkeit zur Wahrnehmung kreislicher Aufgaben nicht mit dem Statusverlust fortfällt, sondern vielmehr an der Frage des Fortfalls der Leistungsfähigkeit angeknüpft werden müsste. Es fehlen hier auf die kreisfreien Städte zugeschnittene Kriterien zur Ermittlung dieser Leistungsfähigkeit. Andererseits wird die Möglichkeit von verfassungsrechtlich grundsätzlich möglichen Aufgabenprivilegierungen eröffnet. Der Leitbildentwurf setzt sich jedoch nicht damit auseinander, dass die dafür vorausgesetzte (partiell) fortbestehende Leistungsfähigkeit die Einkreisung grundsätzlich in Frage stellen könnte. Hier lässt der Leitbildentwurf jedenfalls die Festlegung differenzierter Kriterien für solche Aufgabenprivilegierungen vermissen.

Die Vorgabe, dass die eingekreisten Städte die zukünftigen Landkreise nicht dominieren sollen, erfolgt ohne die Nennung von Kriterien, wonach sich diese Dominanz bemisst. Das letzte Kriterium der Neustrukturierung der Kulturförderung ist ohne jeden Bezug zur Einkreisungsentscheidung und damit schlicht untauglich. (siehe D.IX.)

Empfehlung:

Die Kriterien für die Einkreisung kreisfreier Städte sind grundlegend neu zu erarbeiten. Ausgangspunkt sollte eine Auseinandersetzung mit dem Wesen der Kreisfreiheit und den damit verbundenen Effizienzvorteilen sein. Ausgehend von einer Aufgabenkritik, die zwischen kreislichen und gemeindlichen Aufgaben trennt, sollten Kriterien für die Ermittlung der Leistungsfähigkeit und im Ergebnis Kriterien für die Einkreisung kreisfreier Städte entwickelt werden. Die Festlegung einer Regelmindesteinwohnerzahl ist dabei grundlegend zu überdenken. Jedenfalls aber ist eine solche Zahl unabhängig von derjenigen für Landkreise festzusetzen. Bei der Festlegung

der Leitlinien sind ggf. – mit besonderer Rücksicht auf das Gleichbehandlungsgebot – Vorgaben zur zulässigen Differenzierung bei den konkreten Einkreisungsentscheidungen zu machen.

Die im Leitbildentwurf vorgesehene Entscheidung über den Kreissitz durch das Kreisvolk begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Das Landesverfassungsgericht lässt jedoch mit Blick auf die Konsolidierung und geordnete Fortentwicklung neuer Landkreise anklingen, dass es eine Festlegung durch den Gesetzgeber für zweckmäßiger erachtet. Entschädigungsansprüche erwachsen aus dem Verlust der Kreisfreiheit nicht. Eine Klagemöglichkeit gegen die Kreissitzfestlegung durch den Altkreis sowie die ehemalige Kreisstadt ist nach der Rechtsprechung eher zu verneinen, kann jedoch nicht ausgeschlossen werden. (*siehe D.X.*)

Empfehlung:

Es ist politisch zu entscheiden, ob über den Kreissitz das jeweilige Kreisvolk oder der Landtag entscheiden soll. Nach hiesiger Auffassung mögen neben dem vom Landesverfassungsgericht gesehenen Aspekt der geordneten Fortentwicklung der neuen Landkreise auch die wirtschaftliche Nutzung bisheriger Ressourcen sowie die Berücksichtigung landesplanerischer Überlegungen eher für eine Festlegung durch den Landtag im Rahmen der Kreisneugliederungsgesetze sprechen.

B. Vorbemerkung und Gang der Darstellung

Der **Vorstand des Landkreistages Brandenburg** hat – ergänzend zu seiner umfassenden Stellungnahme vom 5. Juni 2015 – am 25. August 2015 die „Kernthesen zum Leitbildentwurf für die Verwaltungsstrukturreform 2019“ beschlossen und damit die aus Sicht der Landkreise wesentlichen Kritikpunkte am Leitbildentwurf zusammengefasst. Das **Präsidium des Deutschen Städtetages** hat am 25. November 2015 die „Resolution des Deutschen Städtetages gegen Einkreisung kreisfreier Städte“ beschlossen.

Es wurde dem Referat 31 der Auftrag erteilt, zu prüfen, ob und ggf. aufgrund welcher der in den genannten Papieren vorgebrachten Kernthesen die Verwaltungsstrukturreform verfassungsgerichtlich angreifbar ist und wie dem im weiteren Verfahren ggf. begegnet werden kann. In der vorliegenden Untersuchung werden **neben den vorgebrachten Thesen ferner auch weitere, hier eingeschätzte Problempunkte und Risiken formuliert und bewertet.**

Dabei ist zu berücksichtigen, dass bislang noch kein „richtiges“ Leitbild für die Verwaltungsstrukturreform vorliegt. Am 17. Dezember 2014 hat der Landtag Brandenburg unter anderem beschlossen¹: „Die Landesregierung wird gebeten, dem Landtag den Entwurf eines Leitbildes bis Mitte 2015 zuzuleiten.“, und weiter: „Es soll ein breiter öffentlicher Dialog zum Entwurf des Leitbildes geführt werden. Für eine intensive Diskussion ohne Zeitdruck scheint ein Zeitraum von zwölf Monaten angemessen. Am Ende der Diskussion wird der Landtag über das Leitbild befinden. Der Ausschuss für Inneres und Kommunales soll den Reformprozess federführend begleiten.“

Diesem Beschluss entsprechend hat die Landesregierung den vorliegenden, im MIK erarbeiteten Leitbildentwurf am 16. Juni 2015 gebilligt.² Der vorgesehene breite öffentliche Dialog hat mit der ersten Leitbildkonferenz in Brandenburg an der Havel am 31. August 2015 begonnen und dauert derzeit noch an. Erst nach Abschluss und Auswertung dieses öffentlichen Dialogs ist im **Juni/Juli 2016 der Beschluss des Landtages** über das endgültige Leitbild, welches dann auch den Reformgesetzen zugrunde zu legen ist, geplant. **Bis dahin könnte das Leitbild im Vergleich zum Leitbildentwurf noch Änderungen erfahren.**³

Die Zuständigkeit für eine mögliche Überarbeitung lässt die genannte Formulierung des Landtagsbeschlusses vom 17.12.2014 offen. Denkbar wäre einerseits eine Überarbeitung durch den Landtag respektive den Ausschuss für Inneres und Kommunales selbst. Diese könnten erneut die Landesregierung beziehungsweise den Minister des Innern und für Kommunales um Überarbeitung bitten. Ebenfalls denkbar ist – wie vom Minister auf dem Reformkongress am 16.1.2016 angekündigt –, dass eine Fort-

¹ Beschluss des Landtages Brandenburg vom 17.12.2014, Verwaltungsstrukturreform im Land Brandenburg auf den Weg bringen, LT-Drs. 6/247-B.

² Der im Internet unter http://www.mik.brandenburg.de/wp_verwalt/wp-content/uploads/Entwurf-Leitbild-VSR-2019-Stand-16_6_2015.pdf als PDF-Datei abrufbare „Entwurf des Leitbildes für die Verwaltungsstrukturreform 2019“ trägt den Untertitel „Vorschlag des Ministers des Innern und für Kommunales“. Die unter anderem auf den Leitbildkonferenzen verteilte Broschüre gleichen Titels trägt hingegen den Untertitel „Vorschlag der Landesregierung“.

³ Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg (VerfGBbg), Urt. v. 29.08.2002, VfGBbg 15/02, ist der Gesetzgeber hierbei nicht zur Festlegung des Leitbildes in Gesetzesform verpflichtet. Er kann vielmehr die Gründe, an denen sich eine Neugliederung messen lassen muss, in anderer Weise konkretisieren. Darüber hinausgehend ist der Gesetzgeber nach Auffassung des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern (LVerfG M-V) nicht verpflichtet, überhaupt ein Leitbild aufzustellen. Konsequenz eines solchen Vorgehens sei es dann aber, „dass der Gesetzgeber bereits bei seinen Festlegungen auf der Ebene der Grundsätze sämtliche Aspekte der kommunalen Selbstverwaltung und damit auch ihre partizipatorisch-demokratischen Komponenten im Blick zu haben, zu in ihrem Eigenwert einzustellen und abzuwägen hat“, LVerfG M-V, Urt. v. 26.7.2007 – LVerfG 9/06 et al..

schreibung nach Abschluss des Dialogprozesses im MIK erfolgt und dem Landtag entsprechend ein überarbeiteter Leitbildentwurf übergeben wird.⁴

Vor diesem Hintergrund wird ein vom Landkreistag Brandenburg bzw. Deutschen Städtetag vorgetragener Kritikpunkt gegen den Leitbildentwurf für die Verfassungsmäßigkeit der Verwaltungsstrukturreform erst dann relevant, wenn das endgültige vom Landtag im Juni/Juli 2016 zu beschließende Leitbild in dem betreffenden Punkt mit dem jetzt vorliegenden Leitbildentwurf übereinstimmt. **Daher wird hier unterstellt, dass das Leitbild in der vorliegenden Form des Leitbildentwurfes beschlossen wird.**

Die allgemeine verfassungsrechtliche Grundlage für eine **Kreisneugliederung** stellt **Art. 98 der Landesverfassung** (LV) dar. Danach kann das Gebiet von Landkreisen aus Gründen des öffentlichen Wohls geändert werden. Vor der Entscheidung ist der Kreistag des betroffenen Landkreises anzuhören.

Für die **Einkreisung kreisfreier Städte** fehlt hingegen eine explizite verfassungsrechtliche Grundlage. Die Einkreisung ist dennoch **an den gleichen Maßstäben zu messen**, die auch auf Gebietsänderungen anwendbar sind. Dafür sprechen die nachfolgenden Begründungsgänge. Zunächst ist die Einkreisung, also die Eingliederung des Gebiets der ehemals kreisfreien Stadt in einen Landkreis, zwangsläufig auch eine Gebietsänderung. Aus diesem Grund ist für das hiesige Landesverfassungsgericht „die Einkreisung mithin ein besonderer Fall der Kreisneugliederung“. Das Gericht nimmt schon deshalb eine Beschwerde der eingekreisten Gemeinde an.⁵ Durch die Wahrnehmung der Aufgaben der kreislichen Ebene ist das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht ferner gleichsam um diese „aufgeladen“⁶. Es handelt sich bei der Kreisfreiheit daher nicht nur um ein gegenüber kreisangehörigen Gemeinden eingeräumtes „Privileg“. Vielmehr ist das Selbstverwaltungsrecht der kreisfreien Städte gerade durch diesen Status gekennzeichnet.⁷ Mit dem Verlust des Status der Kreisfreiheit sind mithin Aufgabenverlagerungen verbunden, welche die kommunale Selbstverwaltung nicht nur geringfügig tangieren. Daher ist auch hier erstens von der Notwendigkeit einer Regelung durch ein Parlamentsgesetz auszugehen, zweitens sind insgesamt an die Einkreisung kreisfreier Städte die gleichen verfassungsrechtlichen Maßstäbe anzulegen wie an Gebietsänderungen.⁸

Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die **Anhörung** der gewählten Vertretungen bleiben bei dieser Untersuchung **unberücksichtigt**. Im gegenwärtigen Stadium ist eine Anhörung verfassungsrechtlich noch nicht geboten. Die betroffenen Körperschaften sind erst zu konkreten Neugliederungsgesetzen anzuhören, nicht jedoch bereits zum Leitbild.⁹

⁴ Letzterer Verfahrensgang ist jüngst in Thüringen gewählt worden.

⁵ VerfGBbg, Urt. v. 20.10.1994 – VfGBbg 1/93.

⁶ *Dombert*, Zur Aufhebung der Kreisfreiheit nach § 1 Abs. 2 Kreisstrukturgesetz M-V. Verfassungsrechtliche Anforderungen und verfassungsrechtliche Beurteilung. Gutachten, abrufbar unter: http://blog.gruene-greifswald.de/wp-content/uploads/2010/10/MX-M350U_20100923_171747.pdf, S. 11.

⁷ *Dombert*, a.a.O., S. 10 ff.

⁸ So auch LVerfG M-V, Urt. v. 18.8.2011, LVerfG 22/10 und Urt. v. 18.8.2011, LVerfG 23/10, zur Rechtslage in Mecklenburg-Vorpommern, die jedoch auch für die Neubildung von Landkreisen nur eine einfachgesetzliche Grundlage kennt. So im Ergebnis auch schon der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen (VerfGH NW), Urt. v. 7.11.1975 – 64/74.

⁹ Der Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen (SächsVerfGH), Urt. v. 14.7.2000 – Vf. 40-VIII-98, LKV 2000, 489 (490), bezeichnet eine Anhörungsfrist von ca. drei Monaten als eine bei kommunalen Neugliederungen übliche Frist.

Ausgeklammert bleibt daher insbesondere auch die Frage, ob eine Bevölkerungsanhörung geboten ist. Art. 98 Abs. 2 S. 3 LV sieht diese bei gemeindlichen Gebietsänderungen vor, während Art. 98 Abs. 3 S. 3 LV bei kreislichen Gebietsänderungen eine Anhörung der gewählten Vertretung genügen lässt.

Für eine Bevölkerungsanhörung könnten indes die nachfolgenden Erwägungen sprechen. Sofern man vertritt, dass die kreisfreien Städte durch die Einkreisung in ihrem *gemeindlichen* Selbstverwaltungsrecht betroffen sind, ist jedenfalls in diesen eine Bevölkerungsanhörung durchzuführen. § 2 Abs. 5 der Verordnung zur Regelung des Verfahrens der Anhörung der Bürger bei Gebietsänderungen (Anhörungsverordnung - AnhV) dehnt bei gemeindlichen Gebietsänderungen den anzuhörenden Personenkreis über die Bevölkerung der unmittelbar betroffenen Gemeinden auf die Bürger anderer Gebiete aus, „wenn sie durch die Gebietsänderung in besonderer Weise betroffen sind“. Eine solche Betroffenheit in besonderer Weise

Die nachfolgende Prüfung beschränkt sich also auf die Untersuchung der Gründe des öffentlichen Wohls und die Darlegung der entsprechenden verfassungsrechtlichen Voraussetzungen.

Hierzu werden nachfolgend zunächst die allgemeinen von der Verfassungsgerichtsbarkeit herausgearbeiteten **Kriterien für kommunale Gebietsreformen** dargestellt (**C.**). Anschließend werden die Kritikpunkte des Landkreistages Brandenburg und des Deutschen Städtetages sowie weitere hier gesehene Aspekte unter Berücksichtigung dieser Kriterien **geprüft und bewertet** (**D.**). Soweit hierbei konkrete Defizite festzustellen sind, werden **Empfehlungen** gegeben, wie diesen im weiteren Verfahren begegnet werden kann.

Rechtsprechung und Schrifttum sind bis Januar 2016 berücksichtigt, soweit ob der Vielzahl vorliegender Entscheidungen und Beiträge zum Themenkreis von einer erschöpfenden oder jedenfalls repräsentativen Auswertung gesprochen werden kann. Der Untersuchung liegen die tatsächlichen Entwicklungen des öffentlichen Dialogprozesses bis einschließlich des Reformkongresses am 16. Januar 2016 zu Grunde.

mag man für Landkreise, in die eine ehemals kreisfreie Stadt eingekreist wird, annehmen können. Es verbleibt das Risiko, dass das Landesverfassungsgericht den Rechtsgedanken des § 2 Abs.5 AnhV auf die Frage der Einkreisung übertragen wird. Anlass hierzu gibt, dass das Landesverfassungsgericht im Falle der Eingemeindung kreisangehöriger Gemeinden in eine kreisfreie Stadt die Frage, ob eine Bevölkerung Anhörung in den betroffenen Gemeinden und auch des Landkreises geboten war, angesprochen aber offengelassen hat, da der Wille der Bevölkerung durch die Stellungnahmen der Körperschaften hinlänglich zur Kenntnis gebracht worden ist, VerfGBbg, Urt. v. 10.3.2005 – VfGBbg 111/03. Verstärkend mag vorliegend schließlich die bewusste Entscheidung für einen als bundesweit einmalig propagierten öffentlichen Dialog wirken. Es kann nach alledem nach hiesiger Auffassung nicht ausgeschlossen werden, dass das Landesverfassungsgericht auch eine Anhörung der Bevölkerung der (betroffenen) Landkreise fordern wird.

Nimmt man jedenfalls eine Pflicht zur Bevölkerung Anhörung in den kreisfreien Städten an und führt diese hier auch entsprechend durch, ist aber jedenfalls die politische Frage zu entscheiden, ob man dann in den Landkreisen auf Bevölkerung Anhörungen verzichten will, (nur) weil man diese nicht für rechtlich geboten erachtet.

C. Kriterien für die verfassungsgerichtliche Überprüfung kommunaler Gebietsreformen

Ausgangspunkt ist die **Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie**, wie sie in **Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG und Art. 97 LV** für die Träger kommunaler Selbstverwaltung normiert ist. Sie sichert ihren Trägern innerhalb ihrer Zuständigkeit nicht nur einen alle ihre Angelegenheiten umfassenden Aufgabenbereich sowie die Befugnis zur eigenverantwortlichen Führung der Geschäfte, sie garantiert auch die Existenz der jeweiligen Selbstverwaltungsebene in ihren typusbestimmenden Merkmalen. Diese objektive Garantie der jeweiligen Selbstverwaltungsebene bedeutet aber nicht, dass die jeweiligen Träger in ihrem konkreten gebietlichen Bestand garantiert wären. Gleichwohl ist die einzelne Gebietskörperschaft gegenüber Auflösungen und Veränderungen ihres Gebietsbestandes nicht ohne Schutz. Zum verfassungsrechtlich gewährleisteten Kernbereich des kommunalen Selbstverwaltungsrechts gehört vielmehr, dass **Veränderungen des Gebietszchnitts wie des Bestandes nur aus Gründen des Wohls der Allgemeinheit und nach einer Anhörung** der betreffenden Gebietskörperschaft zulässig sind.

Die in Rechtsprechung und Schrifttum entwickelten **Prüfungskriterien** gelten im Wesentlichen für kommunale Gebietsreformen insgesamt, also für solche auf kreislicher wie gemeindlicher Ebene gleichermaßen. Daher werden bei der folgenden Darstellung auch **Aussagen zu Gemeindegebietsreformen** wiedergegeben. Diese sind **grundsätzlich auf Kreisgebietsreformen übertragbar**. Sofern abweichend Besonderheiten auf der kreislichen Ebene gelten, wird an entsprechender Stelle hierauf gesondert hingewiesen.

I. Vorbemerkungen zu den einzelnen Prüfkriterien

Der unbestimmte Verfassungsbegriff der „Gründe des öffentlichen Wohls“¹⁰ bedarf der **Konkretisierung**, die vom Gesetzgeber **unter Bindung an verfassungsrechtliche Vorgaben** vorgenommen werden muss. Dem Gesetzgeber obliegt es, die für sein Neugliederungsziel maßgeblichen Gründe des öffentlichen Wohls zu bestimmen und im Lichte dieser Gemeinwohlgründe dann die konkrete Neugliederung vorzunehmen.

Nach ständiger Rechtsprechung des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg und der Verfassungsgerichte der Länder ist der Begriff des öffentlichen Wohls ein unbestimmter Rechts- bzw. Verfassungsbegriff, dessen Inhalt nicht festgelegt und keiner abstrakten Definition zugänglich ist.¹¹ Der Inhalt des Begriffes ist vom Gesetzgeber auszufüllen.¹² Dem Gesetzgeber kommt hierbei „in dem von der Verfassung gesteckten Rahmen – ein Beurteilungsspielraum und politische Gestaltungsfreiheit in dem Sinne zu, dass er Ziele, Leitbilder und Maßstäbe selbst festlegen kann“¹³. **Der Gesetzgeber bestimmt mit den Zielen seines Gesetzes die für die Neugliederung maßgebenden Gründe des öffentlichen Wohls.**¹⁴ Der unbestimmte Rechtsbegriff ist dabei der Unterlegung mit einer Vielfalt von Zwecken und Sachverhalten zugänglich.¹⁵

¹⁰ Nach Ansicht des Staatsgerichtshofes für das Land Baden-Württemberg (seit dem 1.12.2015 Verfassungsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg) (StGH B-W), Urt. v. 14.2.1975 – Gesch.Reg. Nr. 11/74 ist der Begriff deckungsgleich mit „Gemeinwohl“, „Wohl der Allgemeinheit“ und „öffentliches Interesse“.

¹¹ Urt. v. 15.9.1994 – VfGBbg 3/93, Rdnr. 52; Urt. v. 29.8.2002 – VfGBbg 15/02; zuletzt Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz (VerfGH R-P), Urt. v. 8.6.2015 – VGH N 18/14, KommJur 2015, 335 (337).

¹² VerfGBbg Urt. v. 14.7.1994 – VfGBbg 4/93; Urt. v. 15.9.1994 – VfGBbg 3/93, Urt. v. 18.6.1998 – VfGBbg 27/97, Urt. v. 18.12.2003 – VfGBbg 97/03, Urt. v. 18.11.2004 – VfGBbg 61/03; Urt. v. 16.6.2005 – VfGBbg 48/03.

¹³ VerfGBbg, Beschl. v. 16.9.2004 – 118/03, Urt. v. 14.7.1994 – VfGBbg 4/93; Urt. v. 15.9.1994 – VfGBbg 3/93, Urt. v. 18.6.1998 – VfGBbg 27/97, Beschl. v. 18.5.2004 – VfGBbg 5/04, Urt. v. 18.12.2003 – VfGBbg 101/03, Urt. v. 18.11.2004 – VfGBbg 61/03; Beschl. v. 16.3.2006 – VfGBbg 256/03, Beschl. v. 15.6.2006 – VfGBbg 31/05, Urt. v. 16.6.2005 – VfGBbg 48/03.

¹⁴ VerfGBbg, Urt. v. 15.9.1994 – VfGBbg 3/93; VerfGBbg Urteil vom 14.07.1994, VfGBbg 4/93.

¹⁵ VerfGBbg, Urt. v. 29.8.2002 – VfGBbg 15/02, Urt. v. 29.8.2002 – 34/01.

1. Prüfung nach einem dreistufigen Modell

Die Gemeinwohlkonkretisierung durch den Gesetzgeber lässt sich bei umfassenden Gebietsreformen als ein vom Thüringer Verfassungsgerichtshof entwickeltes dreistufiges Modell konstruieren.¹⁶ Auf jeder dieser Stufen erfolgt eine Gemeinwohlkonkretisierung durch den Gesetzgeber, der jeweils eine adäquate verfassungsgerichtliche Überprüfung zuzuordnen ist. Insbesondere korrespondiert damit eine besondere, **mit jeder Stufe konkreter werdende Verhältnismäßigkeitsprüfung**.

Die **erste Stufe** umfasst den **Entschluss**, überhaupt eine grundlegende Umgestaltung der kommunalen Ebene vorzunehmen. Im vorliegenden Fall hat der Landtag Brandenburg mit genanntem Beschluss vom 17. Dezember 2014 beschlossen, eine Verwaltungsstrukturreform im Land Brandenburg auf den Weg zu bringen.

Hier unterliegt der Gesetzgeber der Prüfung dahingehend, ob das von ihm angestrebte Ziel als solches ein verfassungsrechtlich legitimes Allgemeinwohlziel ist und ob dieses die Reformmaßnahmen insgesamt rechtfertigt. Diese erste verfassungsrechtliche Prüfung bleibt regelmäßig ohne größere Bedeutung, weil umfassende gesetzgeberische Neugliederungsmaßnahmen durch verfassungsrechtlich legitime Effizienzvorstellungen staatlicher Aufgabenerledigung gerechtfertigt sein dürften.

Auf der **zweiten Stufe** werden die **Leitbilder und Leitlinien der Neuordnung festgelegt**, die die künftige Struktur der Selbstverwaltungskörperschaften bestimmen und die Umgestaltung in jedem Einzelfall dirigieren sollen. Dieser 2. Stufe entspricht im vorliegenden Verfahren der für Juli 2016 vorgesehene Beschluss des Landtages über das endgültige Leitbild.

Indem der Gesetzgeber seinem Neugliederungsvorhaben ein Leitbild zugrunde legt, bestimmt er im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben die Maßstäbe und Kriterien und damit den Rahmen für die Einhaltung des kommunalen Gleichbehandlungsgebotes und für die von ihm beabsichtigten einzelnen Maßnahmen. Bei der Bestimmung der abstrakt-generellen Leitlinien seiner Reform kommt dem Gesetzgeber ein weiter Spielraum zu.

Hier ist zu prüfen, ob das Leitbild und die Leitlinien Konkretisierungen der verfassungsrechtlichen Gemeinwohlgründe darstellen, ob sie, sofern es sich um Gemeinwohlbelange handelt, die verfassungsrechtlich nicht vorgegeben sind, mit der Verfassung übereinstimmen, ob der Gesetzgeber sich aufdrängende Gemeinwohlbelange übersehen hat, ob Tatsachen und Erkenntnisse, die er seinen Leitlinien zugrunde legt, nicht offensichtlich falsch oder unzutreffend sind und ob die Leitlinien nicht offensichtlich ungeeignet sind, der Verwirklichung des gesetzgeberischen Reformziels zu dienen.

Auf der **dritten Stufe** erfolgt die Umsetzung der allgemeinen Leitbilder und Leitlinien im konkreten einzelnen Neugliederungsfall. Auf dieser dritten Stufe werden die **Neugliederungsgesetze** erlassen.

Der Gesetzgeber hat hier eine abwägende Konkretisierung der von ihm gesetzten abstrakt-generellen Leitvorstellungen im Lichte der besonderen räumlichen Lage und der in Betracht kommenden Alternativen vorzunehmen. Bei seiner **Abwägung** müssen die Neugliederungsziele insgesamt und die mit der Neugliederungsmaßnahme erreichbaren Vorteile ins Verhältnis zu den mit den Maßnahmen verbundenen Eingriffen gesetzt werden und diese rechtfertigen können.

Das Verfassungsgericht hat hier zu kontrollieren, ob der Gesetzgeber den für seine Regelung erheblichen Sachverhalt ermittelt und dem Gesetz zugrunde gelegt hat und ob er die im konkreten Fall ange-

¹⁶ vgl. Thüringer Verfassungsgerichtshof (ThürVerfGH), Urt. v. 18.12.1996 – VerfGH 2/95 u. a., Urt. v. 18.9.1998 – VerfGH 1/97 et al.; SächsVerfGH, Beschl. v. 9.11.1995 ... [116 f.].

sprochenen Gemeinwohlgründe sowie die Vor- und Nachteile der beabsichtigten gesetzlichen Regelung unter Berücksichtigung der in Betracht kommenden Alternativen in die Abwägung eingestellt hat. Dabei ist zu beachten, dass die Frage der Wesentlichkeit der für die Neugliederung relevanten Aspekte von den gesetzgeberischen Zielvorstellungen und Leitvorstellungen abhängig ist. An dieser Stelle erfolgt eine **Prüfung der Verhältnismäßigkeit des Eingriffs**. Dieser muss also geeignet, erforderlich und im Hinblick auf die Bedeutung des Selbstverwaltungsrechts als Ergebnis einer Güterabwägung angemessen sein.¹⁷

Die Verfassungsgerichte schränken ihre Prüfungsbefugnis mithin auf den genannten drei Stufen in unterschiedlichem Umfang ein. Diese Rechtsprechung darf im Grundsatz als belastbar gelten. Es ist jedoch nicht auszuschließen, dass das Landesverfassungsgericht von dieser Selbstbeschränkung der Prüfungstiefe abweichen und strengere Maßstäbe ansetzen wird. Sofern bei einem Prüfungskriterium besondere Umstände Anlass dazu geben, wird auf dieses Risiko hingewiesen.

Schließlich muss bei der Überprüfung des Leitbildentwurfes beachtet werden, dass dieser nicht lediglich an den Maßstäben der zweiten Stufe zu messen ist. Es ist vielmehr insofern vorauszudenken, dass auf der Basis des Leitbildes Neugliederungsentscheidungen im Einzelfall auf der dritten Stufe möglich sind, die den dort anzulegenden Prüfungsmaßstäben und -tiefen genügen müssen.

2. Prüfungsumfang des Gerichts und der vorliegenden Untersuchung

Für die Kontrolle von Neugliederungsgesetzen durch das Landesverfassungsgericht¹⁸ gelten die gleichen Grundsätze, wie sie in ständiger Rechtsprechung vom Bundesverfassungsgericht und von den Verfassungsgerichten der anderen Länder entwickelt worden sind.¹⁹ Das **Verfassungsgericht darf sich nicht an die Stelle des Gesetzgebers setzen**. Es hat seine Nachprüfungen darauf zu beschränken, ob die Zielvorstellungen, Sachabwägungen, Wertungen und Einschätzungen des Gesetzgebers **offensichtlich fehlerhaft oder eindeutig widerlegbar sind oder der verfassungsmäßigen Wertordnung widersprechen**.²⁰

Wie sich bereits aus der Darstellung der drei Prüfungsstufen ergibt, sind gerichtliche Prüfungskriterien kommunaler Gebietsreformen eine Motiv- und Zielkontrolle, die Kontrolle der Sachverhaltsermittlungen, die Kontrolle der Prognosen, die Geeignetheit der Neugliederungsmaßnahme zur Zielerreichung, die Erforderlichkeit, die Verhältnismäßigkeit, die Systemgerechtigkeit, das Willkürverbot und etwaige Abwägungsfehler.²¹

Voller verfassungsgerichtlicher Überprüfung unterliegt nur, ob der Gesetzgeber den für seine Regelung erheblichen Sachverhalt vollständig ermittelt und die Gemeinwohlgründe in die Abwägung eingestellt sowie das kommunale Gleichbehandlungsgebot beachtet hat. Im Übrigen findet lediglich eine Überprüfung auf einen Verstoß gegen die verfassungsrechtliche Ordnung oder eine offensichtliche Unverhältnismäßigkeit oder Unvertretbarkeit statt.²²

¹⁷ BVerfGE 76, 107 (122); Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt (LVerfG LSA), Urt. v. 31.5.1994 – LVG 2/93.

¹⁸ LVerfG Bbg, Urt. v. 14. Juli 1994 – VfGBbg 4/93 -

¹⁹ vgl. BVerfGE 50, 50, 51 f.; 86, 90, 107 ff.; Niedersächsischer Staatsgerichtshof (Nds StGH), Nds MinBl. 1979, 547, 586 ff.; StGH BaWü ESVG 23, 1, 4 ff.

²⁰ VfGBbg, Urt. v. 18.6.1998 – VfGBbg 27/97, schon StGH Ba-Wü, Urt. v. 8.9.1972 – 6/71, DÖV 1973 163 (165).

²¹ Trute, JbSächsOVG 3, S. 21 (31 f.).

²² SächsVerfGH, Urt. v. 18.11.1999 – Vf. 174-VIII-98, JbSächsOVG 7, 51 (61) zu einer gesetzlichen Verpflichtung zum Abschluss einer Verwaltungsgemeinschaft im Kontext einer vorrangig auf Gebietsänderungen ausgerichteten kommunalen Neugliederung.

Auf die Besonderheiten **sog. Mehrfach- und Rückneugliederungen** soll hier nicht eingegangen werden. In diesen Fällen gelten grundsätzlich die gleichen Abwägungserfordernisse, es bestehen jedoch aufgrund von Vertrauens- und Bestandsinteressen²³ ein eingeschränkter Abwägungsspielraum und erhöhte Begründungsanforderungen. Eine sog. Rückneugliederung liegt vor, wenn in sachlichem und zeitlichem Zusammenhang mit einer früheren umfassenden Neugliederung unter Beibehaltung der Ziele und Leitvorstellungen in einzelnen Fällen der ursprüngliche Zuschnitt wiederhergestellt wird. Eine Mehrfachneugliederung ist anzunehmen, wenn bei einer erneuten Gebietsreform aufgrund eines veränderten Konzepts gehandelt wird.²⁴

Diese Voraussetzungen dürften in Brandenburg schon **aufgrund des Zeitablaufs seit der letzten Kreisgebietsreform im Jahr 1993 nicht vorliegen**. Das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern stellte zur Ablehnung eines besonderen Bestands- und Vertrauensschutzes darauf ab, dass der Gesetzgeber im Jahr 2010 Faktoren zum Anlass seiner Reform genommen habe, die so zur Zeit der letzten Reform 1993/1994 noch nicht erkennbar waren, insbesondere sei nicht vorhersehbar gewesen, ob sich die Erwartungen an die Entwicklung des Landes erfüllten, damalige Prognosen hätten sich als zu optimistisch erwiesen. Dafür führte es insbesondere an, dass nunmehr drei Viertel der seinerzeit geschaffenen Landkreise die damalige Regeleinwohnerzahl nun nicht mehr erreichten.²⁵ Das beispielhaft angeführte Kriterium der Unterschreitung der seinerzeitigen Regeleinwohnerzahl trifft in Brandenburg ebenfalls auf knapp die Hälfte der Landkreise zu. Eine explizite Darlegung, dass diese Entwicklung Anfang der 1990er Jahre nicht vorhersehbar war, dürfte das Verfassungsgericht nach hieriger Einschätzung nicht verlangen.²⁶

II. Motiv- bzw. Zielkontrolle

Mit einem eher motiv- oder zielbezogenen Darstellungsansatz korrespondiert mithin eine eher **motiv- oder zielbezogene verfassungsgerichtliche Überprüfung**. Eine motivbezogene Prüfungsweise, die aus einer Bestandsaufnahme den grundsätzlichen Reformbedarf ableitet, lässt hierbei das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern erkennen.²⁷ Auch der Thüringer Verfassungsgerichtshof nimmt bei einer sehr klar abgrenzbaren Prüfung der drei Prüfungsstufen auf der ersten Stufe seiner Prüfung eine motivbezogene Sicht ein.²⁸ Der Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen macht hingegen „das allgemeine Ziel, welches der Gesetzgeber mit der Neuregelung verfolgt“ zu seinem Prüfungsgegenstand, den es daraufhin untersucht, ob es sich „um verfassungsrechtlich legitime Ziele handelt“.²⁹ Ungeachtet dieser Darstellungs- und Prüfungsansätze müssen die in einem Leitbild angeführten Motive und Ziele zur Untersetzung des unbestimmten Rechtsbegriffs der Gründe des öffentlichen Wohls geeignet sein.

²³ BVerfGE 86, 90 (110).

²⁴ Zusammenfassung nach *Trute*, JbSächsOVG 3, S. 21 (40 f.).

²⁵ LVerfG M-V, Urt. v. 18.8.2011 – LVerfG 21/10.

²⁶ Vgl. auch *Trute*, Reformbedarf und Entwicklungsoptionen der Verwaltungsstrukturen der Gemeinden in Brandenburg. Rechtliche und verwaltungswissenschaftliche Fragen. Rechtsgutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern des Landes Brandenburg, September 2012, S. 175 f. kam bezogen auf die gemeindliche Ebene in Brandenburg im Jahr 2012 zu der Einschätzung, dass die Grundsätze der Mehrfachneugliederung – selbst wenn man einen zeitlichen und sachlichen Zusammenhang annehmen wollte – einer Neugliederung nicht entgegenstünden, da nach dem seinerzeitigen Evaluationsbericht seit der letzten Reform im Jahr 2003 eine „erhebliche“, „grundlegende“ Veränderung der demografischen und finanziellen Verhältnisse zu verzeichnen sei.

²⁷ LVerfG M-V, Urt. v. 26.7.2007 – LVerfG 9/06 et al..

²⁸ ThürVG, Urt. v. 18.9.1998 – VerfGH 1/97 et al..

²⁹ SächsVerfGH, Urt. v. 18.6.1999 – Vf. 85 - VIII – 98.

1. Anerkannte Gründe des öffentlichen Wohls

Als anerkannte Gründe des öffentlichen Wohls sind zu nennen:

- die Stärkung kommunaler Selbstverwaltung
- die Stärkung der kommunalen Leistungs- und Verwaltungskraft
- die Steigerung der Wirtschaftlichkeit der Kommunalverwaltung sowie die Verminderung der Kosten
- die Schaffung transparenter und einfacher Verwaltungsstrukturen
- der Abbau bürokratischer Hemmnisse
- die Schaffung und Verbesserung der Bürgernähe der Verwaltung durch Vereinfachung und Verkürzung der Entscheidungsstrukturen
- die Schaffung einer einheitlichen Lebens- und Umweltqualität
- der Abbau des Leistungs- und Ausstattungsgefälles zwischen Verdichtungsraum und dünn besiedelten Gebieten
- die Wahrung der örtlichen Verbundenheit der Einwohner
- die Förderung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung.³⁰

Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers unterliegt nur eingeschränkter verfassungsgerichtlicher Überprüfung.³¹ Das hiesige Landesverfassungsgericht führt hierzu aus:

*„Bei der **Überprüfung von Leitlinien**, auf die der Gesetzgeber bei einer Gebietsreform zurückgreift, kontrolliert das Verfassungsgericht aber nur, **ob die zugrundeliegenden Annahmen hinreichend ermittelt, ob die Leitlinien nicht offensichtlich ungeeignet und ob sie der Verwirklichung des gesetzgeberischen Reformzieles dienlich sind**“³². Die Konkretisierung der einzelnen Ziele einer allgemeinen Gemeindegebietsreform ist zunächst der politischen Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers vorbehalten, der die verschiedenen Gemeinwohlgründe gewichten und ordnen kann. In diesem Sinne bleibt die verfassungsgerichtliche Kontrolle auf dieser Stufe der Gemeindegebietsreform eingeschränkt.“³³*

a) Steigerung der Effizienz der Verwaltung als Grund des öffentlichen Wohls

Unbestritten verfassungsgerichtlich anerkannt als Gründe des öffentlichen Wohls sind „die Stärkung der Verwaltungskraft sowie die Straffung und Effizienzsteigerung der Kommunalverwaltungen“³⁴ und das Bestreben „hinreichend leistungsfähige Landkreise zu schaffen“³⁵, um diese durch die „**Stärkung ihrer Finanz- und Sicherung ihrer Verwaltungskraft**“ in die Lage zu versetzen, „den ihnen im Rahmen eines zweigliedrigen Verwaltungsaufbaus zukommenden Aufgaben gerecht zu werden.“³⁶

³⁰ Zusammenstellung nach LVerfG M-V, Urt. v. 26.7.2007 – LVerfG 9/06 et al. Und *Dombert*, Der Landkreis 2005, 526 (5528).

³¹ Urt. v. 15.9.1994 – VfGBbg 3/93, Rdnr. 52; Urt. v. 14.7.1994 – 4/93, Urt. v. 18.12.2003 – VfGBbg 97/03, Urt. v. 18.12.2003 – VfGBbg 101/03.

³² Hervorhebungen in wörtlichen Zitaten auch im Weiteren nur hier.

³³ VfGBbg, Urt. v. 29.08.2002 – VfGBbg 15/02, Urt. v. 29.8.2002 – 34/01.

³⁴ VfGBbg, Beschl. v. 15.6.2006 – VfGBbg 31/05, Urteil vom 18.05.2006, 5/04; VfGBbg Urteil vom 16.03.2006, 265/03; VfGBbg Urteil vom 18.05.2006, 278/03; VfGBbg Urteil vom 18.12.2003, 101/03; Urt. v. 20.10.2005 – VfGBbg 227/03, Beschl. v. 15.6.2006 – VfGBbg 31/05, Beschl. v. 18.5.2006 – VfGBbg 278/03.

³⁵ VfGBbg Urteil vom 15.09.1994, 3/93; VfGBbg Urteil vom 14.07.1994, 4/93. Auch in der Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts zur Hochzonung findet sich beispielsweise die Einordnung der Sicherung leistungsfähiger, auch für die ländliche Bevölkerung erreichbarer Schulen als ein bedeutsames Gemeinschaftsgut, VfGBbg, Urt. v. 17.7.1997 – VfGBbg 1/97.

³⁶ VfGBbg, Urt. v. 14.07.1994 – VfGBbg 4/93.

Das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern billigte insbesondere die Verfolgung dieser Ziele vor dem Hintergrund der zu erwartenden demografischen Entwicklung und der Verschuldungssituation des Landes. Es schloss sich insoweit der Gesetzesbegründung an, die auf **starke Betroffenheit vom demografischen Wandel sowie auf zu erwartende finanzielle Einschnitte** aufgrund der Degression der Mittel aus dem Solidarpakt II, verminderter Zahlungen aus EU-Fonds und infolge der Ergebnisse der Föderalismusreformkommission II abstellt. In dieser Lage sei der Gesetzgeber zur Anpassung der Strukturen der Verwaltung berechtigt und dürfe handeln, um Schäden und Gefahren vom Land und den Kommunen abzuwenden bzw. diese zu begrenzen. Das Gericht lässt erkennen, dass es an einer entsprechenden Begründung aber dann fehle, wenn der Reformanlass allein in strukturellen Problemen der Staatsverwaltung begründet wäre.³⁷

Nach Auffassung des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg steht auch die Einschätzung, dass sich **aus einer geringeren Einwohnerzahl einer Gemeinde typisierend Rückschlüsse auf die (verminderte) Leistungsfähigkeit** der Gemeinde ergeben, mit der Landesverfassung in Einklang.³⁸ Der Gesetzgeber muss hierbei auch nicht die Selbsteinschätzung der Gemeinde hinsichtlich ihres bestehenden Entwicklungspotentials als alleiniges und zwingendes Indiz zu Grunde legen.³⁹ Auch ist er nicht gehalten, die **bisherige Leistungskraft als alleiniges und zwingendes Indiz** für die zukünftige Leistungskraft (einer Gemeinde) zu werten.⁴⁰ Entsprechend ist es nicht zu beanstanden, wenn zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Verwaltung die Bildung einer größeren Verwaltungseinheit durch Eingliederung (einer Gemeinde) erstrebt wird.⁴¹

Hierbei könne auch die **Bündelung wirtschaftlich unterschiedlich strukturierter und leistungsfähiger Gebiete** in einem Landkreis seiner Leistungsfähigkeit zu Gute kommen. In diesem Sinne hat das Landesverfassungsgericht bei der Kreisneugliederung 1993 die Überführung wirtschaftsstarker Gemeinden in einen anderen neugebildeten Landkreis als den neugebildeten Landkreis, in den die übrigen Gemeinden des Altkreises eingegliedert worden sind, daraufhin untersucht, dass dies „nicht offenbar untauglich“ sei. Hinsichtlich der damit einhergehenden Schwächung des anderen neugebildeten Landkreises beschränkt sich das Gericht auf die Feststellung, die Annahme des Gesetzgebers, diese könne durch andere Faktoren ausgeglichen werden (hier: beschleunigte wirtschaftliche Entwicklung aus dem Berliner Umland heraus), gehe „nicht ersichtlich fehl“.⁴²

Nach Auffassung des Landesverfassungsgerichts setzt eine Berufung auf Effizienzsteigerungen nicht voraus, dass „Mängel in der bisherigen Aufgabenerfüllung bestehen oder eine Gemeinde keine ausreichende Verwaltungs- und Leistungskraft besitzt. Vielmehr **kann auch eine weitere Verbesserung der Verwaltung des Gesamtraumes die Neugliederung rechtfertigen**.“⁴³ Entsprechend darf der Gesetz-

³⁷ LVerfG M-V, Urt. v. 18.8.2011 – LVerfG 21/10, vgl. auch Urt. v. 18.8.2011 – LVerfG 22/10, Urt. v. 18.8.2011 – LVerfG 23/10.

³⁸ VerfGBbg Urt. v. 29.8.2002 – VfGBbg 15/02; Urt. v. 26.2.2004 – VfGBbg 150/03; Urt. v. 18.11.2004 – 61/03; Urt. v. 18.5.2006 – VfGBbg 5/04; Urt. v. 20.10.2005 – VfGBbg 227/03, Beschl. v. 9.2.2006 – VfGBbg 129/03, Beschl. v. 16.3.2006 – VfGBbg 256/03, Beschl. v. 15.6.2006 – VfGBbg 31/05. Vgl. aber auch Studien mit gegenläufigem Ergebnis. *Haug/Illy*, Größe ist nicht alles – Die Effizienz der kommunalen Leistungserstellung am Beispiel Sachsen-Anhalts, in: IWH, Wirtschaft im Wandel, Jg. 17 (10), 2011, S. 347 (355) kommen etwa zu dem Schluss: „Effizienzsteigerungen sind daher weder von Gemeindevergrößerungen noch von der pauschalen Umwandlung von Verwaltungsgemeinschaften in Einheitsgemeinden zu erwarten.“

³⁹ VerfGBbg, Urt. v. 20.10.2005 – VfGBbg 227/03.

⁴⁰ VerfGBbg, Beschl. v. 16.3.2006 – VfGBbg 256/03.

⁴¹ VerfGBbg, Urt. v. 18.5.2006 – VfGBbg 5/04.

⁴² VerfGBbg Urt. v. 15.9.1994 – VfGBbg 3/93, Rn. 62, 63.

⁴³ VerfGBbg Urt. v. 18.5.2006, 5/04; Beschl. v. 9.2.2006 – 129/03; Urt. v. 26.8.2004 – VfGBbg 230/03; Beschl. v. 16.09.2004, 102/03; Beschl. v. 16.9.2004 – VfGBbg 118/03; Urt. v. 20.10.2005 – VfGBbg 227/03, Beschl. v. 9.2.2006 – VfGBbg 129/03, Beschl. v. 16.3.2006 – VfGBbg 256/03; Beschl. v. 18.5.2006 – VfGBbg 278/03, Beschl. v. 18.5.2006 – VfGBbg 5/04.

geber im Interesse weiterer Optimierung kommunaler Strukturen, auch im Hinblick auf künftige Aufgaben der Kommunen, selbst solche Verwaltungseinheiten neu ordnen, die den bisher angefallenen Aufgaben genügt haben.⁴⁴ Der Gesetzgeber darf also bereits Neugliederungsmaßnahmen ergreifen, ohne dass das Wohl der Allgemeinheit diese bereits zwingend gebietet. Eine Darlegungslast des Gesetzgebers, die sich auf die Notwendigkeit der Reform bezieht, besteht nicht.⁴⁵ **Ausgeschlossen ist jedoch die Verwirklichung von Zwecken und Sachverhalten, die dem Staat und seinen Gebietskörperschaften im Ganzen mehr schaden als nützen.**⁴⁶

Strengere Tendenzen hinsichtlich der Darlegungslast bei angestrebten Effizienzsteigerungen zeigen sich in der Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts zur **Hochzonung** von Aufgaben unter Bezugnahme auf die Aussagen des Bundesverfassungsgerichts. Diesem folgt das Landesverfassungsgericht dahingehend, dass **Gründe der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der öffentlichen Verwaltung eine Hochzonung noch nicht aus sich selbst heraus rechtfertigen**, sondern erst dann, wenn ein Belassen der Aufgabe bei den Gemeinden zu einem unverhältnismäßigen Kostenanstieg führen würde.⁴⁷ Nicht ausreichend sind für einen entsprechenden Nachweis „Erfahrungswerte“ oder „fiktive Berechnungen“, der Verweis auf die Kompliziertheit und Zeitaufwendigkeit eines Planungsverfahrens oder der Hinweis auf „zahlreiche Fälle“ ineffizienter und unkoordinierter Planungen. Zu nennen wären vielmehr konkrete Beispiele von Fehlplanungen.⁴⁸ Aufgaben mit „relevantem örtlichen Charakter“ dürfen nach Auffassung des Gerichts „nur aus Gründen des Gemeininteresses, im Wesentlichen nur dann entzogen werden, wenn anders die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung nicht sichergestellt wäre“. Lediglich Gründe, die in dem betroffenen Gebiet wurzeln, vermögen den Aufgabenentzug zu rechtfertigen, nicht jedoch das Ziel der Verwaltungsvereinfachung oder Zuständigkeitskonzentration im Interesse der Übersichtlichkeit der öffentlichen Verwaltung.⁴⁹

Es erscheint nicht ausgeschlossen, dass das Gericht diesen **strengeren Maßstab auch bei der Prüfung von Neugliederungsentscheidungen** anwenden wird, sofern Neugliederungen mit dem Ziel der Effizienzsteigerung begründet werden und sich insoweit eine **Vergleichbarkeit** zu Fällen der Hochzonung zeigt. Im Falle von Einkreisungen kreisfreier Städte erscheint eine Übertragung dieser Rechtsprechung aus dem weiteren Grund naheliegend, da diese sogar in der Sache **Parallelen** zur Hochzonung aufweist. Denn mit dem Statusverlust ist die Aufgabenverlagerung von der dann kreisangehörigen (ehemals kreisfreien) Stadt auf den Landkreis verbunden ist. In diesem Sinne könnte auch die im Leitbildentwurf angelegte Verknüpfung von Kreisgebiets- und Funktionalreform, die Aufgabenverlagerungen durch Herabzonung zum Gegenstand hat, weiteren Anlass zum Rückgriff auf die Rechtsprechung zur Hochzonung bieten. Die Frage der Darlegungslast bei angestrebten Effizienzsteigerungen weist Berührungen zum Kriterium der Defizitanalyse auf, siehe dazu C.IV.1. und D.VI.2.. Zu weiteren Aspekten der Verknüpfung von Kreisgebiets- und Funktionalreform siehe C.II.1.e) und D.IV.2..

⁴⁴ SächsVerfGH, Urt. v. 18.11.1999 – Vf. 174-VIII-98, JbSächsOVG 7, 51 (67) zu einer gesetzlichen Verpflichtung zum Abschluss einer Verwaltungsgemeinschaft im Kontext einer vorrangig auf Gebietsänderungen ausgerichteten kommunalen Neugliederung.

⁴⁵ *Trute*, JbSächsOVG 3, S. 21 (35).

⁴⁶ VerfGBbg, Urt. v. 29.8.2002 – VfGBbg 15/02, Urt. v. 29.08.2002 – 34/01.

⁴⁷ VerfGBbg, Urt. v. 17.7.1997 – VfGBbg 1/97, Urt. v. 17.10.2006 – VfGBbg 5/95. Das Gericht nimmt bei der Hochzonung von den Gemeinden auf die Ämter einen weniger strengen Maßstab an, da den Gemeinden hier Einwirkungsmöglichkeiten verbleiben und mildert die Anforderungen zudem für den Entzug von Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung, die bezogen auf die gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie von geringerem Gewicht sind.

⁴⁸ VerfGBbg, Urt. v. 21.3.2002 – VfGBbg 19/01.

⁴⁹ VerfGBbg, Urt. v. 17.10.1996 – VfGBbg 5/95, Urt. v. 21.3.2002 – VfGBbg 19/01 zur Bauleitplanung.

b) Gleichwertige Lebens- und Wirtschaftsbedingungen als Grund des öffentlichen Wohls

Die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse und eine ausgewogene Wirtschaftskraft und -struktur sind Gründe des öffentlichen Wohls. Diese können durch die Verbindung wirtschaftlich leistungsstarker mit leistungsschwächeren Räumen erstrebt werden.⁵⁰

Ebenfalls verfassungskonform ist das Ziel der „Schaffung einer leistungsfähigen Verwaltungsstruktur, die darauf abzielt, die wirtschaftliche Entwicklung in Brandenburg zu fördern und die **Lebens- und Wirtschaftsbedingungen landesweit möglichst gleichwertig zu verbessern**“⁵¹. Auch die Schaffung eines einheitlichen Lebens-, Arbeits- und Wirtschaftsraumes im Umfeld größerer brandenburgischer Städte ist als Grund des öffentlichen Wohls anerkannt.⁵²

c) Behebung von Strukturproblemen im Stadtumland als Grund des öffentlichen Wohls

Auch die Behebung von Strukturproblemen im Stadtumland ist als Grund des öffentlichen Wohls, der eine kommunale Neugliederung rechtfertigen kann, anerkannt. Das Stadt-Umland-Verhältnis werfe eine Vielzahl an **Abklärungs- und Koordinierungsfragen** auf, so die Planung und der Betrieb öffentlicher Einrichtungen. Auch bei Infrastrukturausbau, Wirtschaftsförderung, Abfall- und Abwasserbeseitigung sowie Trinkwasserversorgung empfehle sich eine gemeinsame Herangehensweise.⁵³ Diese Fragen könnten im Einzelnen **nicht ebenso gut durch interkommunale Zusammenarbeit gelöst werden**. Denn diese könne typischerweise nur einen Teil der Probleme lösen, werfe ihrerseits aber Abstimmungs-, Koordinations-, Rechts- und Personalfragen auf und sei im Vergleich zur gemeindlichen Neuordnung schwächer und instabiler.⁵⁴

Im Falle der Eingliederung einer Umlandgemeinde hat es der Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen als verfassungsgemäß beurteilt, wenn der Gesetzgeber ihre überdurchschnittlichen Steuereinnahmen als Indiz für inhomogene wirtschaftliche Verhältnisse im Stadt-Umland-Bereich wertet und diesem Umstand mit der Eingliederung begegnet. Es diene dem Gemeinwohl, solchen Diskrepanzen durch die Schaffung größerer Verwaltungsräume zu begegnen, die eine sachgerechte Verwendung und Verteilung der von allen Bürgern aufgebrauchten Steuermittel begünstige.⁵⁵

Zur Ordnung der Stadt-Umland-Beziehungen und maßgeblich zur besseren Flächenausstattung der kreisfreien Städte ist das Mittel der Eingemeindung von Umlandgemeinden anzuerkennen und auch nicht subsidiär zu anderen Lösungsansätzen.⁵⁶

d) Stärkung kommunaler Selbstverwaltung als Grund des öffentlichen Wohls

Ferner ist zu berücksichtigen, dass einseitig an Effizienzsteigerungen ausgerichtete Neugliederungen jedoch ausgeschlossen sind. Vielmehr gilt:

„Da die kommunale Selbstverwaltung auch dazu dient, die Bürger zu integrieren, den Menschen ein Zugehörigkeitsgefühl („Heimat“) zu vermitteln und damit die Grundlagen der Demokratie zu stärken, ist die Reform der Gemeindestruktur nicht ausschließlich an Rationalisierung

⁵⁰ VerfGBbg, Urt. v. 14.7.1994 – 4/93.

⁵¹ VerfGBbg, Urt. v. 15.9.1994 – 3/93.

⁵² VerfGBbg, Urt. v. 26.2.2004 – 150/03.

⁵³ VerfGBbg, Urt. v. 18.12.2003 – VfGBbg 101/03, Urt. v. 18.12.2003 – VfGBbg 97/03, Urt. v. 18.11.2004 – VfGBbg 61/03.

⁵⁴ VerfGBbg, Urt. v. 18.12.2003 – VfGBbg 101/03, Urt. v. 18.12.2003 – VfGBbg 97/03.

⁵⁵ SächsVerfGH, Urt. v. 18.6.1999 – Vf. 85 - VIII – 98.

⁵⁶ ThürVGh, Urt. v. 18.12.1997 – VerfGH 7/95.

*und Verbesserung der Effizienz der Verwaltungsorganisation zu messen. Eine Gemeinde darf nicht ohne Berücksichtigung von Besonderheiten allein aus Gründen der Strukturbereinigung aufgelöst werden. Andernfalls können der Eingriff in die Existenz einer Gemeinde und die dadurch bewirkte Beeinträchtigung der örtlichen Verbundenheit außer Verhältnis zu dem angestrebten Vorteil geraten.*⁵⁷

Diese Aussage des Gerichts zu gemeindlichen Neugliederungen dürfte auch im Grundsatz auf kreisliche Neugliederungen übertragbar sein, wenngleich Landkreise aufgrund des überörtlichen Bezuges in schwächerer Form als Gemeinden geeignet sind, Zusammengehörigkeit und Heimat zu vermitteln. Das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern spricht – unter Berufung auf die Rastede-Entscheidung des BVerfG⁵⁸ – auch bei kreislichen Neugliederungen aber von einem „**Spannungsverhältnis**“, **in dem die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung und die bürgerschaftlich-demokratische kommunale Selbstverwaltung zueinander stehen**. Den ökonomischen Erwägungen, dass eine zentralistisch organisierte Verwaltung rationeller und billiger arbeiten könne, setze das Grundgesetz den demokratischen Gesichtspunkt der Teilnahme der örtlichen Bürgerschaft an der Erledigung ihrer Aufgaben entgegen und gebe Letzterem den Vorzug. Aus diesem „Vorzug“ folgert das Gericht, der Gesetzgeber habe die **Grundentscheidung für bürgerschaftlich-demokratische Mitwirkung stets mit entsprechendem Gewicht einzubeziehen**. Es sei ihm gleichwohl nicht verwehrt, „sich zu Lasten bürgerschaftlicher Mitwirkung für eine ökonomisch sinnvolle Lösung zu entscheiden“.⁵⁹ Wie die bürgerschaftlich-demokratische Dimension sei auch die Effizienz der Verwaltung in der kommunalen Selbstverwaltung angelegt. Ineffiziente Strukturen könnten die Selbstverwaltung ebenso gefährden wie eine Verkürzung der bürgerschaftlich-demokratischen Teilhabemöglichkeiten. Die Kreisbürger hätten an beiden Elementen ein vergleichbar hohes Interesse.⁶⁰

Der funktionierenden örtlichen kommunalen Selbstverwaltung kommt mithin als solcher ein **demokratischer Eigenwert** zu. Eine Neugliederungsmaßnahme (hier: Eingemeindung eines Mittelzentrum der Ballungsrandzone in ein Großzentrum) entspricht daher nicht dem öffentlichen Wohl, wenn der Eingriff in die örtliche Verbundenheit zwischen den Bürgern und ihrer kommunalen Selbstverwaltung außer Verhältnis steht zu den mit ihr erreichbaren Vorteilen, was der Fall ist, wenn Letztere die Ersteren nicht aufwiegen.⁶¹

Entsprechend ist die „Verbesserung der Funktionsfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltung“⁶², die „Förderung der Entwicklungsmöglichkeiten der kommunalen Selbstverwaltung“⁶³ oder auch die Sicherstellung, „dass die Kommunen ihrer Funktion gerecht werden können“⁶⁴, die ihnen nach der Verfassung zukommt, selbst als Grund des öffentlichen Wohls anerkannt. Jedenfalls **neue Selbstverwaltungsaufgaben** verleihen der Tätigkeit der Kreistage und damit der bürgerschaftlich demokratischen Dimension der kommunalen Selbstverwaltung mehr Gewicht. Auch die Übertragung neuer Aufgaben in den übertragenen Wirkungskreis vermag nach Auffassung des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern das Gewicht der Landkreise zu erhöhen, sich positiv auf den Selbstverwaltungsbereich

⁵⁷ VfGBbg, Urt. v. 18.12.2003 – VfGBbg 97/03, Urt. v. 18.11.2004 – VfGBbg 61/03; Urt. v. 16.6.2005 – VfGBbg 48/03; Beschl. v. 16.3.2006 – VfGBbg 256/03, Urt. v. 16.6.2005 – 229/03, Beschl. v. 18.5.2006 – VfGBbg 5/04, vgl. schon Urt. v. 29.8.2002 – VfGBbg 34/01.

⁵⁸ BVerfGE 79, 127 (143 ff., 153).

⁵⁹ LVerfG M-V, Urt. v. 26.07.2007, kritisch zum dargestellten Spannungsverhältnis und zur Anlehnung an die Rastede-Entscheidung Meyer, Liegt die Zukunft Mecklenburg-Vorpommerns im 19. Jahrhundert?, Kommissionsdrucksache 5/55, Enquete-Kommission „Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung“ Landtag Mecklenburg-Vorpommern, S. 10 ff.

⁶⁰ LVerfG M-V, Urt. v. 18.8.2011 – LVerfG 21/10.

⁶¹ VerfGH NW, Urt. v. 6.12.1975 – VerfGH 62/74, DVBl. 1976, 393 (395).

⁶² VfGBbg, Urt. v. 14.7.1994 – 4/93; Urt. v. 15.9.1994 – 3/93.

⁶³ SächsVerfGH, Urt. v. 18.6.1999 – Vf. 85 - VIII – 98.

⁶⁴ LVerfG LSA, Urt. v. 31.5.1994 – LVG 2/93.

auszuwirken und somit mittelbar die kommunale Selbstverwaltung zu stärken. Dieses ist aber dann zu bezweifeln, wenn immer weniger Bürger es für sich als zumutbar ansehen, die mit der Kreistagsmitgliedschaft zwangsläufig verbundene Last auf sich zu nehmen (zu diesen Erschwernissen aufgrund großer Flächenausdehnungen siehe näher unter C.II.2.c)).⁶⁵

e) Begründung einer Gebietsreform mit einer Funktionalreform

Nach Auffassung des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern ist der Gesamtansatz, eine Funktionalreform mit einer Kreisgebietsreform zu verknüpfen, verfassungsrechtlich unbedenklich.⁶⁶ Sofern aufgrund von erkannten Leistungseinschränkungen der Landkreise wie auch der Landesverwaltung der Begründungsgang gewählt wird, die mit der Funktionalreform erstrebte Aufgabenübertragung erfordere Verwaltungseinheiten, die nach Größe und Personalausstattung in der Lage seien, die zu übertragenden Aufgaben wahrzunehmen, kritisiert das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern eine nur auf die **staatlichen Belange** fixierte Sicht, die untersuche, welche räumlichen Strukturen sich als Grundlage einer Reform der Landesverwaltung eignen.

Es sei vielmehr auch auf die **kommunalen Belange** abzustellen und zu erwägen, ob eine im Hinblick auf die kommunale Selbstverwaltung schonendere Reform angezeigt sein könne. Hierzu ist zu überprüfen, ob die **Aufgabenübertragungen im Einzelnen tatsächlich die angestrebten Strukturen erfordern**. Verneinende Auffassungen der betroffenen Ressorts oder angehörten Spitzenverbände wären in die Abwägung einzustellen. Der pauschale Verweis darauf, dass bestimmte Aufgaben „erst von einer bestimmten Größe ab“ effektiv und wirtschaftlich zu bewältigen sind, genügt jedenfalls nicht, sofern weder diese bestimmte Größe näher beschreiben wird, noch ausgeführt wird, dass die Effizienz bei den gegenwärtigen Strukturen nicht gegeben wäre. Gleiches gelte ferner für die Frage der bislang von den Landkreisen wahrgenommenen Aufgaben. Die exaktere Bestimmung, ab welcher Größe eine Effizienzsteigerung zu verzeichnen ist, ist auch vor dem Hintergrund der Diskussion konkreter Neugliederungsalternativen bedeutsam.⁶⁷

Zu berücksichtigen sind schließlich die möglichen **Folgen der Verfassungswidrigkeit der Gebietsreform für die Funktionalreform**. Aus der festgestellten Verfassungswidrigkeit der Kreisgebietsreform folgt für das Gericht, dass jene Vorschriften, die an die Kreisgebietsreform anknüpfen, gegenstandslos sind, d.h. soweit sie bereits vor der Kreisgebietsreform in Kraft getreten sind, können sie nicht mehr angewendet werden, soweit sie erst nach der Kreisgebietsreform in Kraft treten sollen, nicht mehr in Kraft treten.

2. Festlegung von Leitlinien, insbes. Regelmindesteinwohnerzahlen und Flächenvorgaben

Die Leitbilder und Leitlinien werden daraufhin geprüft, „ob der Gesetzgeber sich aufdrängende Gemeinwohlaspekte übersehen hat, ob die ihnen zu Grunde liegenden Erkenntnisse offensichtlich unzutreffend sind und ob die Leitlinien offensichtlich ungeeignet sind, das Reformziel zu verwirklichen.“⁶⁸

⁶⁵ LVerfG M-V, Urt. v. 26.7.2007 – LVerfG 9/06 et al..

⁶⁶ LVerfG M-V, Urt. v. 26.07.2007, C. II. 3., S. 41.

⁶⁷ Zum Ganzen LVerfG M-V, Urt. v. 26.7.2007 – LVerfG 9/06 et al.; kritisch zur Überprüfung des Abwägungsvorgangs *Hans Meyer*, a.a.O., S. 16 ff.

⁶⁸ SächsVerfGH, Urt. v. 18.6.1999 – Vf. 85 - VIII – 98; LVerfG M-V, Urt. v. 18.8.2011 – LVerfG 21/10.

a) Regelmindesteinwohnerzahlen

Die Festlegung von Regelmindesteinwohnerzahlen (hier für amtsangehörige Gemeinden) als ein Richtwert für eine Gebietsreform ist grundsätzlich nicht zu beanstanden. Eine unzureichende Regelgröße kann sogar verhindern, dass Aufgaben auf Gemeinden verlagert werden. Eine Regel-Mindesteinwohnerzahl ist daher ein **geeigneter Maßstab dafür, ob eine Aufgabe von der Gemeinde sinnvoll und wirtschaftlich erfüllt werden kann**. Auch wird über diese darauf hingewirkt, dass die Gemeinde über einen Mindestbetrag an Finanzmitteln verfügt.⁶⁹ Erst ab einer bestimmten Größe der Verwaltung sei es möglich, dass das Personal spezialisierte Tätigkeitsbereiche erhalte und die Behörde zeitgemäß ausgestattet werde.⁷⁰

Das Landesverfassungsgericht weist zwar auf unterschiedliche Auffassungen zur exakten **Festlegung einer Mindestgröße** hin, beschränkt seine Überprüfung der Regelgröße von 5000 Einwohnerinnen und Einwohnern je Gemeinde jedoch darauf, dass die diesbezüglichen Wertungen und Erwägungen des Gesetzgebers „**nicht offensichtlich fehlerhaft oder widerlegbar**“ sind.⁷¹ Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz untersuchte eine Regelgröße von 12.000 Einwohnerinnen und Einwohnern für Verbandsgemeinden darauf, ob diese „**offensichtlich ungeeignet** zur Erreichung der Reformziele sein könnte“.⁷²

Das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern hat für die Festlegung der Regeleinwohnerzahl von 175.000 Einwohnern je Landkreis erwogen, ob diese **außer Verhältnis zu den erstrebten Reformzielen** steht. Das Gericht hat es insoweit genügen lassen, dass sich der Gesetzgeber mit den **alternativen Lösungswegen** der Beibehaltung der bestehenden Kreisgebiete, Kooperationsmodellen und auch der Bildung einwohnerschwächerer Landkreise beschäftigt hat und diese mit vertretbaren Begründungen abgelehnt hat. Es sei nicht zu beanstanden, dass die Regelgröße nicht empirisch belegbar sei. In anderen Bundesländern festgelegte, niedrigere Richtwerte seien nicht ohne weiteres, insbesondere aufgrund der unterschiedlichen Bevölkerungsdichte, übertragbar; der Gesetzgeber müsse diese daher auch nicht in seine Überlegungen einbeziehen. Schließlich sei eine „**optimale Betriebsgröße**“ **kaum exakt zu ermitteln**. Lege man überdies den festgestellten Zusammenhang zwischen den Pro-Kopf-Ausgaben eines Landkreises und seiner Einwohnerzahl zugrunde, sei es im Hinblick auf die mit der Reform angestrebten Skalen- und Verbundeffekte nachvollziehbar, dass die neuen Landkreise hinreichend große Einwohnerzahlen aufweisen müssen, damit die Skaleneffekte deutlich höher liegen als die Umstrukturierungskosten.⁷³

Der Gesetzgeber darf ferner ein bisheriges System nicht ohne hinreichende Begründung verlassen (hier: die erstmalige Einführung von Regel-Mindestgrößen).⁷⁴ Der Thüringer Verfassungsgerichtshof untersuchte ein Neugliederungskonzept daraufhin, ob es nicht um eine Leitlinie zu ergänzen gewesen wäre, die bei der Wahl zwischen drei gleichrangigen Verwaltungsmodellen den Vorrang der hinsichtlich der kommunalen Selbstverwaltung schonenderen Alternative gebietet. Es billigte das Konzept ohne eine solche Vorzugsregel dennoch, erstens unter Verweis auf seine auf zweiter Stufe (im Sinne der genannten Drei-Stufen-Theorie) eingeschränkte Prüfungscompetenz, zweitens, da das Leitbild auch

⁶⁹ VerfGBbg, Urte. v. 29.8.2002 – 15/02, Urte. v. 29.08.2002 – VfGBbg 34/01., Urte. v. 26.2.2004 – 150/03, Urte. v. 20.10.2005, VfGBbg 227/03.

⁷⁰ VerfGBbg, Urte. v. 26.2.2004 – 150/03, Urte. v. 20.10.2005, VfGBbg 227/03, Urte. v. 9.2.2006 – VfGBbg 129/03.

⁷¹ VerfGBbg, Urte. v. 26.2.2004 – 150/03, Urte. v. 20.10.2005, VfGBbg 227/03.

⁷² VerfGH R-P, Urte. v. 26.10.2015 – VGH N 36/14.

⁷³ LVerfG M-V, Urte. v. 18.8.2011 – LVerfG 21/10.

⁷⁴ VerfGBbg zur Gemeindegebietsreform Urte. v. 29.8.2002 – VfGBbg 15/02 und Urte. v. 29.8.2002 – VfGBbg 34/01, zur Kreisgebietsreform Urte. v. 14.7.1994 – VfGBbg 4/93.

ohne diese hypothetische Leitlinie eine entsprechende Berücksichtigung bei der einzelnen Neugliederungsentscheidung ermöglichte.⁷⁵

b) Grenzen der Flächenausdehnung

Dem gesetzgeberischen Handeln sind hinsichtlich der Flächenausdehnung der Landkreise Grenzen gesetzt. Die Maßnahmen „dürfen nicht zu einem Organisationsgefüge führen, dass dem Bilde von Gemeinden und Gemeindeverbänden mit essenziellen Kreisfunktionen nicht mehr entspricht“. Kriterium hierfür soll sein, ob das Gebilde **nicht mehr durch die kommunale Substanz** im Sinne eines typischen Kerns von Funktionen und Organisationen, sondern vielmehr durch übergeordnete **regionale und landesplanerische Gesichtspunkte** gekennzeichnet ist. Werde ein quantitativer Rahmen verlassen, folge hieraus auch eine andere Qualität.⁷⁶

Eine verfassungsrechtlich abgeleitete **absolute Grenze**, bei deren Überschreiten nicht mehr von einem Landkreis im Sinne des GG oder einer der Landesverfassungen gesprochen werden kann, ist bisher nicht begründet worden. Ungeachtet dessen ist jedoch stets die **bürgerschaftlich demokratische Dimension der kommunalen Selbstverwaltung** in die Abwägung einzustellen. „Kreise müssen so gestaltet sein, dass es ihren Bürgern typisch möglich ist, nachhaltig und zumutbar **ehrenamtliche Tätigkeit** im Kreistag und seinen Ausschüssen zu entfalten.“⁷⁷ Dies kann bei einer beträchtlichen Vergrößerung der Kreise ebenso beträchtlich erschwert werden. Sofern aufgrund dieser Erschwernis immer weniger Bürger die Last des Kreistagsmandats auf sich nehmen, werde dadurch auch ein Bedeutungszuwachs der kommunalen Selbstverwaltung durch Aufgabenzuwachs in Zweifel gezogen.⁷⁸

Der Gesetzgeber hat sich damit auseinanderzusetzen, ob die **Kreise noch überschaubar** sind und in ihnen die Kenntnis örtlicher und regionaler Besonderheiten zu erwarten ist. Der bloße Verweis auf einen weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei der Bestimmung einer gewissen Ortsnähe greift zu kurz. Vielmehr sei es Aufgabe des Gesetzgebers, auf die Frage, wie groß Kreise sein dürfen, abwägend eine Antwort zu finden. Die Erschwernis betrifft sowohl die **Erreichbarkeit des Kreissitzes** als auch die Möglichkeit, sich **über die Verhältnisse eigene Kenntnis zu verschaffen**. Es kann insgesamt fraglich sein, ob die Kreise noch den Aufbau der Demokratie von unten nach oben gewährleisten.⁷⁹

Diese Kriterien bringt das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern unter dem expliziten Verweis auf die im Einzelfall vorzunehmende Abwägung grundlegend zum Ausdruck:

*„Zwar setzt die Kerngehaltsgarantie des Art. 72 Abs. 1 Satz 2 LV der Kreisgröße gewisse äußerste Grenzen [...]. Der Gesetzgeber darf nicht Kreise schaffen, die wegen ihrer Größe den überörtlichen, die Gemeindeebene ergänzenden Selbstverwaltungsaufgaben nicht mehr gerecht werden können. **Wann diese Grenze überschritten ist, ist aber der Verfassung selbst nicht zu entnehmen und lässt sich auch nicht durch die abstrakte Festlegung von flächenmäßigen Obergrenzen bestimmen.** Dafür unterscheiden sich die Gegebenheiten und die Organisationsstrukturen der kommunalen Ebenen – nicht zuletzt als Folge von unterschiedlichen historischen und rechtlichen Entwicklungen – von Bundesland zu Bundesland viel zu stark, als dass sich diese länderspezifischen Voraussetzungen einer bundesweit einheitlichen Maßstabbildung unterwerfen ließen. Das Funktionieren eines Kreises als Selbstverwaltungs-*

⁷⁵ ThürVGh, Urt. v. 18.9.1998 – VerfGH 1/97 et al..

⁷⁶ Stürer, LKV 2004, 6 (8, 9).

⁷⁷ LVerfG M-V, Urt. v. 26.7.2007 – LVerfG 9/06 et al..

⁷⁸ LVerfG M-V, Urt. v. 26.7.2007 – LVerfG 9/06 et al..

⁷⁹ LVerfG M-V, Urt. v. 26.7.2007 – LVerfG 9/06 et al.; kritisch auch zur Herleitung des Kriteriums der Überschaubarkeit Hans Meyer, a.a.O., S. 12 ff.

einrichtung, insbesondere seiner übergemeindlichen Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion, sowie seine Überschaubarkeit und Bürgernähe **hängen von einer Vielzahl von – nur teilweise numerisch erfassbaren – Faktoren ab wie etwa der Bevölkerungsdichte, aber auch der Siedlungs- und Verkehrsinfrastruktur** [...]. Auch wird sich die Betrachtung nicht auf die Flächenausdehnung eines Kreises beschränken können [...]. Es geht dabei nicht allein um Entfernungen, die von Kreistagsmitgliedern im Zusammenhang mit ihrer Mandatsausübung oder von Bürgern bei Inanspruchnahme von Verwaltungsleistungen des Kreises zu bewältigen sind. Von Bedeutung ist vielmehr die materielle und finanzielle Wirkkraft eines Kreises, zumal sich zu enge Spielräume demotivierend auf das ehrenamtliche Engagement auswirken können [...]. Entscheidend muss sein, ob das erhalten bleibt, was die spezifische **Aufgabenfunktion der Kreise als Selbstverwaltungskörperschaften** (siehe auch § 88 KV M-V) **ausmacht in Abgrenzung etwa zu Mittelinstanzen im staatlichen Behördenaufbau; dies erfordert in erster Linie eine inhaltliche Betrachtung.** Zu prüfen ist vorrangig, ob der Gesetzgeber die Verbindung von Aufgabenzuweisung unter Respektierung der verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG bzw. Art. 72 Abs. 1 Satz 2 LV (kompetentielle Mindestausstattung) und Garantie einer unmittelbar gewählten Volksvertretung als Ausdruck der politisch-demokratischen Funktion hinreichend wahrt [...]. Die nach Leitbild und Leitlinien vorgesehene Vergrößerung der Landkreise auf eine Regelmindestgröße von 175.000 Einwohnern (bezogen auf das Jahr 2020) bei einer Fläche von in der Regel bis zu 4.000 km² als solche überschreitet in Ansehung der Gegebenheiten des Landes Mecklenburg-Vorpommern und des Gesamtgefüges der Neuregelungen in Form einer generell abstrakten Vorgabe die von Art. 72 Abs. 1 Satz 2 LV gezogenen Grenzen nicht. Im Hinblick auf die Vielzahl ganz unterschiedlicher Rahmenbedingungen und alternativer Gestaltungsmöglichkeiten lässt sich die **Frage nach der Wahrung des verfassungsrechtlich geschützten strukturellen Kerns bei den neu geschaffenen Kreisen nur unter Betrachtung der konkreten gesetzgeberischen Umsetzung dieser Vorgaben im Einzelfall beantworten.**⁸⁰

Das Landesverfassungsgericht führt aus, kommunale Selbstverwaltung zielt ab auf die Aktivierung der Bürger für die Erledigung ihrer eigenen Angelegenheiten, auf Kreisebene geprägt durch die bürgerschaftlich-demokratische Komponente der ehrenamtlichen Mitwirkung im Kreistag. Dies erfordere Kreise, in denen es zumutbar möglich sei, erstens die Tätigkeit in den Vertretungskörperschaften wahrzunehmen und zweitens sich auch in entfernter gelegenen Bereichen des Kreises eigene Kenntnisse zu verschaffen. Empirische Belege für Selbstverwaltungseinbußen ab einer gewissen Größe oder Abnahme der Bereitschaft zu aktiver Mitarbeit bei steigender Größe bzw. abschreckender Wirkung seien jedoch nicht bekannt. Ferner bezieht das Gericht die angepasste rechtliche und tatsächliche Ausgestaltung der Mandatsausübung – einschließlich der Nutzung moderner Informationstechnologie – in seine Erwägungen mit ein.⁸¹

Auch der weitere Aspekt der **Bürgernähe und Identifikation** wird durch das Gericht im Kontext der Flächenausdehnung beleuchtet. Erstere hänge jedoch weniger von der räumlichen Distanz als vielmehr von den Möglichkeiten der Kommunikation ab, Letztere speise sich weniger durch die Repräsentationsdichte im Kreistag als vielmehr durch die Aufgabenkompetenz des Kreises, die Art der Ausübung wichtiger Zuständigkeiten und deren Wahrnehmung durch die Bürger.⁸²

Weiterhin verweist das Gericht auch hier auf einen Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers. Es genüge insoweit, „dass gewichtige Beeinträchtigungen der kommunalen Selbstverwaltung auch für die Zukunft mit vertretbaren Argumenten verneint werden können.“ Es könne

⁸⁰ LVerfG M-V, Urt. v. 18.8.2011 – LVerfG 21/10.

⁸¹ LVerfG M-V, Urt. v. 18.8.2011 – LVerfG 21/10.

⁸² LVerfG M-V, Urt. v. 18.8.2011 – LVerfG 21/10.

nicht gefordert werden, dass der Gesetzgeber die Auswirkungen der Kreisgebietsreform in jeder Hinsicht mit hinreichender Wahrscheinlichkeit oder gar Sicherheit übersehe. Anderenfalls sei die erforderliche gesetzgeberische Konkretisierung, auf welche die Gewährleistung kommunaler Selbstverwaltung als institutionelle Garantie ausgelegt sei im Hinblick auf deren Weiterentwicklung ganz erheblich erschwert bzw. sogar ausgeschlossen. **Prüfungsmaßstab könne daher nur sein, „ob der Gesetzgeber die oben genannten Faktoren ausreichend berücksichtigt und seinen Einschätzungsspielraum in vertretbarer Weise gehandhabt hat.“**⁸³

In der Abwägung im Einzelfall verlangt das Gericht (in Übereinstimmung mit den unter C.V. näher behandelten Kriterien), dass der Gesetzgeber das Gewicht der bürgerschaftlich-demokratischen Teilhabe nicht verkennt und in der ihr von Verfassung wegen zukommenden Bedeutung in die Abwägung einstellt. Unter Wahrung dieser Gesichtspunkte dürfe er sich dann für die Bevorzugung von Effizienz und Wirtschaftlichkeit entscheiden. Die verfassungsgerichtliche Kontrolldichte sei jedoch umso höher, je mehr das „tradierte Bild von überschaubaren Kreisstrukturen aufgegeben“⁸⁴ werde.⁸⁵

In der Einzelfallbetrachtung hat das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern dann Kreise mit einer Ausdehnung von 4.751 km² bzw. 5.469 km² gebilligt. Den absoluten Werten kommt aber eingedenk der zuvor geschilderten in die Abwägung einzubeziehenden Gesichtspunkten nicht die Qualität übertragbarer Richtwerte zu. Im Übrigen hat das Gericht dem Gesetzgeber überdies aufgegeben, „die tatsächlichen Auswirkungen der Neuregelung, insbesondere auf das Ehrenamt, intensiv **zu beobachten**⁸⁶ **und gegebenenfalls dort nachzubessern**, wo es zusätzlicher Unterstützung bedarf, etwa um dessen tatsächliche Ausübbarkeit für jedes Kreistagsmitglied gerade auch in den besonders großflächigen Kreisen sicherzustellen.“⁸⁷

Schließlich ist anzumerken, dass drei Verfassungsrichter zu der hier wiedergegeben Entscheidung eine **abweichende Meinung** vertreten haben. Eine nicht ausreichende Berücksichtigung der bürgerschaftlich-demokratischen Dimension kommunaler Selbstverwaltung macht die Kritik an der dem Gesetzgeber zugebilligten Einschätzungsprärogative fest. Es wäre vielmehr **eine weitergehende Sachverhaltsermittlung dahingehend zu verlangen gewesen, dass der Gesetzgeber die Konsequenzen für die kommunale Selbstverwaltung solcher Flächenausdehnungen über hergebrachte Dimensionen hinaus geprüft hätte.**⁸⁸ Weder die genannte Entscheidung noch das Sondervotum setzen sich indes damit auseinander, dass im Freistaat Bayern mit den Bezirken kommunale Selbstverwaltungskörperschaften existieren, in denen trotz einer erheblich größeren Flächenausdehnung (der größte Bezirk Oberbayern misst 17.529,63 km², der kleinste Bezirk Oberfranken 7.231,00 km²) ehrenamtliche Bezirksräte in der Vertretungskörperschaft Bezirkstag tätig sind.

Der Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen äußert zur Neugliederung der gemeindlichen Ebene, bei der Abgrenzung von Verwaltungseinheiten sei die räumliche Distanz von untergeordneter Bedeutung, da sich Bürgernähe weniger nach regionaler Größe oder Entfernung bestimme, als nach

⁸³ LVerfG M-V, Urt. v. 18.8.2011 – LVerfG 21/10.

⁸⁴ LVerfG M-V, Urt. v. 18.8.2011 – LVerfG 21/10 unter Verweis auf *Stüer*, DVBl 2007, 1271.

⁸⁵ LVerfG M-V, Urt. v. 18.8.2011 – LVerfG 21/10.

⁸⁶ Die Landesregierung ist dieser Pflicht bisher durch Vorlage der Papiere „Erster Bericht der Landesregierung zum Fortgang der Umsetzung der Landkreisneuordnung Mecklenburg-Vorpommern“ (LT-Drs. 6/2093) und Zweiter Bericht der Landesregierung zum Fortgang der Umsetzung der Landkreisneuordnung Mecklenburg-Vorpommern“ (LT-Drs. 6/3638) nachgekommen.

⁸⁷ LVerfG M-V, Urt. v. 18.8.2011 – LVerfG 21/10.

⁸⁸ LVerfG M-V, Urt. v. 18.8.2011 – LVerfG 21/10.

der Fähigkeit, eine spezialisierte, problemangepasste und leistungsfähige Verwaltung zu gewährleisten.⁸⁹

Im Ergebnis zeigt sich, dass die verfassungsgerichtlichen Vorgaben zur zulässigen Flächenausdehnung mit nicht unmaßgeblichen Unsicherheiten behaftet sind.

3. Zulässige Differenzierungsgründe

Nach Auffassung des Landesverfassungsgerichts ist es grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, die Sachverhalte auszuwählen, an die er gleiche Rechtsfolgen knüpft. Das **interkommunale Gleichbehandlungsgebot verbietet** aber etwa bei der Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs **willkürliche, sachlich nicht vertretbare Differenzierungen**.⁹⁰ Der Gesetzgeber darf also die Fallgruppen, die er unterschiedlich zu behandeln gedenkt, festlegen. Er hat die Gründe hierfür jedoch argumentativ vertretbar darzulegen. Ferner muss sich der Gesetzgeber an seiner eigenen Differenzierung festhalten lassen und hiernach vergleichbare Sachverhalte vergleichbar behandeln.

Nicht überprüft wird jedoch, ob der Gesetzgeber die bestmögliche und gerechteste Lösung gewählt hat. Ihm kommt vielmehr auch hier ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu, der gewahrt ist, wenn sich der Gesetzgeber auf eine vertretbare und nachvollziehbare Einschätzung stützt. Aufgrund dieser Handlungs- und Gestaltungsfreiheit kann der Gesetzgeber ihm zweckmäßig Erscheinendes verfolgen, ohne dass geprüft würde, ob diese Regelung notwendig oder gar unabweisbar ist.⁹¹

Beim Gemeindefinanzierungsgesetz 1998 hielt das Landesverfassungsgericht eine Differenzierung zwischen engerem Verflechtungsraum und dem äußeren Entwicklungsraum nicht für zwingend. Es erscheine sachgerecht, zur Differenzierung auf die **Finanzkraft** und nicht die geografische Lage von Gemeinden abzustellen und sei daher nicht zu beanstanden. Eine Ungleichbehandlung ohne sachlichen Grund liege nicht vor.⁹²

Bei Neugliederungsentscheidungen ist aber auch die **Differenzierung – bei statthafter pauschalierender und typisierender Betrachtungsweise – zwischen engerem Verflechtungs- und äußerem Entwicklungsraum (Berliner Umland und weiterem Metropolenraum)** grundsätzlich zulässig. Eine diesbezügliche Annahme des Gesetzgebers, die beiden Räume unterschieden sich hinsichtlich mehrerer Kennziffern, ist aus Sicht des hiesigen Landesverfassungsgerichts jedenfalls nicht offensichtlich fehlerhaft. Denn schon die Behebung von Strukturproblemen im Umland größerer Orte ist als Grund des öffentlichen Wohls anerkannt; Entsprechendes müsse für das Verhältnis zu Berlin gelten. Für die unterschiedenen Räume können **unterschiedliche Maßgaben im Leitbild** erfolgen.⁹³ Bei der Zuordnung zu den unterschiedlichen Räumen ist es nach Auffassung des Gerichts nicht zu beanstanden, ein Entfernungsraster lediglich als einen Indikator und die bisherige landesplanerische Einordnung als Indiz heranzuziehen, jedoch zu prüfen, ob eine Zuordnung angesichts der Entwicklungen in den vorangegangenen zehn Jahren noch richtig erscheint.⁹⁴

⁸⁹ SächsVerfGH, Urt. v. 18.11.1999 – Vf. 174-VIII-98, JbSächsOV 7, 51 (69) zu einer gesetzlichen Verpflichtung zum Abschluss einer Verwaltungsgemeinschaft im Kontext einer vorrangig auf Gebietsänderungen ausgerichteten kommunalen Neugliederung.

⁹⁰ VerfGBbg, Urt. v. 29.8.2002 – VfGBbg 34/01.

⁹¹ VerfGBbg, Urt. v. 29.8.2002 – VfGBbg 34/01.

⁹² VerfGBbg, Urt. v. 16.9.1999 – VfGBbg 28/98.

⁹³ VerfGBbg, Urt. v. 26.8.2004 – VfGBbg 230/03, Beschl. v. 16.9.2004 – VfGBbg 118/03, Urt. v. 16.6.2005 – VfGBbg 229/03.

⁹⁴ VerfGBbg, Urt. v. 26.8.2004 – VfGBbg 230/03, Beschl. v. 16.9.2004 – VfGBbg 118/03.

In dem Vorteil, dass sich durch die Bildung einer amtsfreien Gemeinde die Anzahl der Verwaltungseinheiten reduziert, hat das Landesverfassungsgericht einen zulässigen Differenzierungsgrund dafür gesehen, dass das gesetzgeberische Leitbild bei Beachtung weiterer Voraussetzungen die Unterschreitungen einer Mindesteinwohnerzahl bei amtsfreien Gemeinden zugelassen hat, nicht aber bei Ämtern.⁹⁵

III. Sachverhaltsermittlungen und Prognoseentscheidungen

Eine gesetzgeberische Neugliederungsmaßnahme setzt, wie jede andere gesetzgeberische Maßnahme, eine vollständige und sorgfältige Ermittlung der dem Regelungsvorhaben zugrunde liegenden Sachverhaltselemente voraus. Der Gesetzgeber muss **von allen erheblichen Umständen, insbesondere von den Interessen der betreffenden Gebietskörperschaften, ein zutreffendes und vollständiges Bild haben**. Der Gesetzgeber hat den entscheidungsrelevanten Sachverhalt zutreffend und umfassend zu ermitteln. Die für die Durchführung des Leitbilds bestimmenden Elemente muss er in ihrem wesentlichen Gehalt richtig erkannt und daraus sachgerechte Folgerungen gezogen haben.⁹⁶

1. Tatsachenermittlung

Deshalb unterliegt der Sachverhalt, soweit er für die Entscheidung wesentlich ist, der **uneingeschränkten verfassungsgerichtlichen Kontrolle**. Bei der Überprüfung, ob der Gesetzgeber den entscheidungsrelevanten Sachverhalt zutreffend und umfassend ermittelt hat, ist die verfassungsgerichtliche Kontrolle nicht eingeschränkt.⁹⁷

Wegen der Vorbewertung durch die Verfasser des Gesetzentwurfs, durch Landesregierung und Ministerialverwaltung und der dadurch gegebenen Beschränkung des Entscheidungsraums des Gesetzgebers muss die Informationsbasis des Gesetzgebers in allen wesentlichen Fragen möglichst breit gehalten werden.

Der Gesetzgeber ist nicht verpflichtet, alle irgendwie mit dem Neugliederungsgesetz zusammenhängenden Aspekte umfassend aufzuklären. Tatsachen sind nur zu ermitteln, **soweit sie für die gesetzgeberische Entscheidung von Bedeutung sind**, d. h. soweit sie Belange betreffen, die vom Gesetzgeber in der Abwägung zu berücksichtigen sind. Selbst dann kann der Gesetzgeber auf Ermittlungen verzichten, wenn weitere Tatsachenaufklärungen für sein Ergebnis nicht tragend sind, weil die Entscheidung von den in Frage stehenden Belangen in rechtmäßiger Weise nicht beeinflusst werden kann.⁹⁸

Der Gesetzgeber muss also nicht sämtliche tatsächliche Gegebenheiten in allen Einzelheiten erfassen. Erheblich ist lediglich, ob die für die Durchführung des Leitbildes bestimmenden Elemente in ihrem wesentlichen Gehalt richtig erkannt und daraus sachgerechte Folgerungen gezogen werden. Nicht zu ermitteln hat er Details, wenn diese für die Prognoseentscheidung ersichtlich von untergeordneter Bedeutung und für die systemgerechte Durchführung der Maßnahme ohne ursächlichen Einfluss sind. So muss der Gesetzgeber möglichen Hinweisen auf die Fehlerhaftigkeit des empirischen Materials nur nachgehen, wenn es greifbare tatsächliche Anhaltspunkte dafür gibt, die von ihm belegte Schlussfolgerung sei unzutreffend. Eine **Nachprüfungspflicht des Gerichts** besteht mithin nur, **wenn die Richtig-**

⁹⁵ VerfGBbg, Urt. v. 20.10.2005 – VfGBbg 227/03.

⁹⁶ VerfGBbg, Beschl. V. 27.5.2004 – VfGBbg 138/03, Urt. v. 26.8.2004 – VfGBbg 230/03, Beschl. v. 16.3.2006 – VfGBbg 256/03, Beschl. v. 18.5.2006 – VfGBbg 278/03, Beschl. v. 18.5.2006 – VfGBbg 5/04.

⁹⁷ VerfGBbg, Urt. v. 18.11.2004 – VfGBbg 61/03; Urt. v. 16.6.2005 – VfGBbg 48/03, Beschl. v. 16.3.2006 – VfGBbg 256/03, Beschl. v. 15.6.2006 – VfGBbg 31/05, Beschl. v. 18.5.2006 – VfGBbg 278/03, Beschl. v. 18.5.2006 – VfGBbg 5/04.

⁹⁸ vgl. SächsVerfGH, Beschl. v. 9.11.1995 – Vf. 20-VIII-95.

keit einer die Entscheidung tragenden Tatsache zweifelhaft ist und es möglich ist, dass die Neugliederung anders ausgefallen wäre.⁹⁹ Auch hat der Gesetzgeber keine exakten Zahlen zu ermitteln (hier: Anzahl auswärtiger Nutzer öffentlicher Einrichtungen), wenn ein Umstand (hier: grds. Nutzung aus dem Umland) dem Grunde nach auf der Hand liegt.¹⁰⁰

Der Gesetzgeber darf sich auch auf Erkenntnisse aus vorherigen Verfahren stützen, jedenfalls wenn er diese nicht unkritisch übernommen hat, sondern in der Anhörung zur Diskussion gestellt hat, Einwänden nachgegangen ist und zusätzlich aktuelle Entwicklungen und Veränderungen in die Sachberichte und Abwägungen aufgenommen hat.¹⁰¹

2. Prognoseentscheidungen

Hinsichtlich der hinreichenden Ermittlung der Tatsachen gilt bei gesetzgeberischen Prognosen das Gleiche. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat der Gesetzgeber bei Prognosen **die ihm erreichbaren und zugänglichen Erkenntnisquellen auszuschöpfen**. Da Prognosen notwendig mit einem Unsicherheitsfaktor belegt sind, beschränkt sich die verfassungsgerichtliche Überprüfung hier darauf, ob diese eindeutig widerlegbar sind.¹⁰² Eine Prognose des dazu berufenen Gesetzgebers lässt sich daher nur durch ihre Widerlegung, nicht aber schon durch eine schlicht an deren Stelle gesetzte andere Prognose erschüttern.¹⁰³

Die dem Gesetzgeber abzuverlangende Tatsachenermittlung für Abwägungen und Prognosen darf die Leistungsfähigkeit des politisch-parlamentarischen Systems letztlich nicht überfordern. Im Hinblick auf die wissenschaftliche Unterfütterung der Abwägungen und Prognosen muss der Gesetzgeber nicht mehr leisten als den vorhandenen Stand der Erkenntnisse auszuschöpfen. Bei seinen für die einzelnen Neugliederungsmaßnahmen bedeutsamen Wertungen und Zukunftsprognosen **kann auf in der Verwaltungswissenschaft und -praxis gewonnene allgemeine Erfahrungen und ermittelte Gesetzmäßigkeiten zurückgegriffen werden**.

Sofern die vorhandenen Erkenntnisquellen keine eindeutige Klärung der Situation oder nur eine mit Unsicherheiten behaftete Prognose ermöglichen, führt dies nicht zu einem Handlungsverbot des Gesetzgebers oder zur Verfassungswidrigkeit der von ihm gewählten Maßnahme.¹⁰⁴ Die Rechtsprechung geht vielmehr davon aus, dass die **Gerichte sich nur im Falle eindeutiger Widerlegbarkeit über die vom Gesetzgeber getroffene Entscheidung hinwegsetzen können**.¹⁰⁵

So darf der Gesetzgeber sich bei der Beurteilung der zukünftigen wirtschaftlichen Entwicklung auf die sachverständige Einschätzung von Gutachtern verlassen, wenn deren Prognosen nachvollziehbar und plausibel sind. Unterschiedliche Einschätzungen der Gutachter hindern den Gesetzgeber nicht, sich auf eine von mehreren Prognosen zu stützen, solange sie ihm bei angemessener Auseinandersetzung mit den anderslautenden Gutachten vertretbar erscheinen darf. Bei verbleibenden Unsicherheiten, die auch

⁹⁹ VerfGBbg, Urt. v. 26.8.2004 – VfGBbg 230/03, Urt. v. 16.6.2005 – VfGBbg 48/03, Urt. v. 9.2.2006 – VfGBbg 129/03.

¹⁰⁰ VerfGBbg, Urt. v. 18.12.2003 – VfGBbg 97/03, Urt. v. 18.12.2003 – VfGBbg 101/03.

¹⁰¹ VerfGBbg, Urt. v. 15.6.2006 – VfGBbg 31/05.

¹⁰² Schon StGH Ba-Wü, Urt. v. 8.9.1972 – 6/71, DÖV 1973 163 (166); LVerfG M-V, Urt. v. 18.8.2011 – LVerfG 21/10, Urt. v. 18.8.2011 – LVerfG 22/10, Urt. v. 18.8.2011 – LVerfG 23/10.

¹⁰³ SächsVerfGH, Urt. v. 18.11.1999 – Vf. 174-VIII-98, JbSächsOVG 7, 51 (67) zu einer von der betroffenen Kommune angeführten anderen Prognose.

¹⁰⁴ vgl. BVerfGE 90,145 (182 ff.); 83, 130 (140ff.)

¹⁰⁵ vgl. StGH BW, ESVGH 23, 1 (8); VerfGH NW, OVGE 25, 310 (314 f.); 26, 286 (293 f.)

durch weitere Gutachten nicht zu beseitigen sind, sondern in der Natur der Sache liegen, hat er in eigener Verantwortung politisch zu entscheiden.¹⁰⁶

Der Gesetzgeber ist also nicht verpflichtet, alle zukünftig möglichen und derzeit noch ungewissen Entwicklungen bereits jetzt zu berücksichtigen.¹⁰⁷ Insofern hat der Gesetzgeber also eine Einschätzungs- und **Entscheidungsprärogative**, die dazu führt, dass seine **Entscheidung nur dann zu beanstanden ist, wenn die Prognose auf unvertretbaren tatsächlichen Annahmen beruht, in der Methoden-anwendung Fehler aufweist oder sonst eindeutig fehlerhaft ist.**¹⁰⁸ Die gesetzgeberischen Prognosen werden also daraufhin überprüft, ob ihnen eine zutreffende, durch entsprechende Tatsachenfeststellungen erhärtete Prognosebasis zugrunde liegt und der Prognoseschluss methodisch einwandfrei ist. Im Übrigen werden Wertungen und Erwägungen des Gesetzgebers auf eindeutige Widerlegbarkeit und offensichtliche Fehler überprüft.

Die dargestellte Beschränkung der verfassungsgerichtlichen Prüfung findet ihre Stütze in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts:

*„Ungewissheit über die Auswirkungen eines Gesetzes in einer ungewissen Zukunft kann nicht die Befugnis des Gesetzgebers ausschließen, ein Gesetz zu erlassen, auch wenn dieses von großer Tragweite ist. Umgekehrt kann Ungewissheit nicht schon als solche ausreichen, einen verfassungsgerichtlicher Kontrolle nicht zugänglichen Prognosespielraum des Gesetzgebers zu begründen. **Prognosen enthalten stets ein Wahrscheinlichkeitsurteil, dessen Grundlagen ausgewiesen werden können und müssen; diese sind einer Beurteilung nicht entzogen.** Im Einzelnen hängt die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers von Faktoren verschiedener Art ab, im Besonderen von der Eigenart des in Rede stehenden Sachbereichs, den Möglichkeiten, sich ein hinreichend sicheres Urteil zu bilden, und der Bedeutung der auf dem Spiele stehenden Rechtsgüter. Demgemäß hat die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wenn auch im Zusammenhang anderer Fragestellungen, bei der Beurteilung von Prognosen des Gesetzgebers **differenzierte Maßstäbe zugrunde gelegt, die von einer Evidenzkontrolle [...] über eine Vertretbarkeitskontrolle [...] bis hin zu einer intensivierten inhaltlichen Kontrolle reichen [...].**“¹⁰⁹*

Die dargestellten Erwägungen zu Prognosen und deren verfassungsgerichtliche Überprüfbarkeit haben auch hinsichtlich des nachfolgend dargestellten Kriteriums einer Fusionsrendite Bedeutung.

IV. Defizitanalyse sowie Fusionsrendite, Schaden-Nutzen-Bilanz und Verbesserungsgebot

Die oben bereits erwähnte eher motiv- bzw. eher zielbezogene Sichtweise zeigt sich in den vorzufindenden Prüfungskriterien einer Defizitanalyse, die den Ist-Zustand betrachtet, und der Fusionsrendite, die den erstrebten Soll-Zustand in den Blick nimmt.

1. Defizitanalyse

Das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern hat festgestellt, dass der Gesetzgeber „keine Defizitanalyse darüber vorzunehmen habe, ob und in welcher Beziehung gerade die bestehenden Landkreise und kreisfreien Städte konkret ihre Aufgaben nicht hinreichend erfüllen [...]. Die Selbstver-

¹⁰⁶ VerfGBbg, Urt. v. 18.6.1998 – VfGBbg 27/97.

¹⁰⁷ vgl. StGH BW, ESVGH 23, 1 (13 f.)

¹⁰⁸ vgl. BVerfGE 90, 145 (182 ff.); 83, 130 (142ff.); 82, 126 (153)

¹⁰⁹ BVerfGE 50, 290, (332 f.).

waltungsgarantie zwingt den Gesetzgeber nicht, den Eintritt konkreter Missstände abzuwarten, bevor er eine Gebietsreform durchführt, wenn eine solche schon durch die prognostizierten Entwicklungen des Landes in der näheren Zukunft gerechtfertigt ist.“¹¹⁰ Das Gericht lässt es vielmehr genügen, dass der Gesetzgeber auf die Auswirkungen des zu erwartenden demografischen Wandels sowie die absehbar schlechtere Finanzausstattung abstellt. **Rechtfertigten bereits die prognostizierten Entwicklungen in der Gesamtschau schon für sich genommen eine Gebietsreform, bedürfe es keiner detaillierten Defizitanalyse hinsichtlich der vorhandenen Gebietsstrukturen**, da anderen falls, so das Gericht, umfassende Verbesserungen faktisch unmöglich wären, wenn immer nur defizitär arbeitende Bereiche umstrukturiert werden dürften.¹¹¹ Der Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen stellt in gleicher Argumentation maßgeblich auf die Reformziele des Gesetzgebers ab: Sofern es dem Gesetzgeber im Schwerpunkt nicht um die Beseitigung bestehender Mängel gehe, sondern er den Handlungsbedarf aus prognostischen Entwicklungen ableite, bedürfe es einer Defizitanalyse zur Untersuchung bestehender Mängel nicht.¹¹²

Diese Argumentation entbindet den Gesetzgeber bei genauer Betrachtung keinesfalls von jeglicher Darlegungslast. Denn bei einem Rückgriff auf prognostische Entwicklungen werden deren Datengrundlagen nach der oben genannten Rechtsprechung zu Prognosen zur Überprüfung herangezogen.

Ob das Landesverfassungsgericht des Landes Brandenburg darüber hinaus die dargestellte Auffassung anderer Landesverfassungsgerichte uneingeschränkt teilt, kann nicht mit Sicherheit eingeschätzt werden. Das Gericht hat zwar, wie oben ausgeführt, bezogen auf das Ziel der Effizienzsteigerungen ausgesprochen, dass eine Darlegung von Mängeln nicht erforderlich ist. Dennoch ist nach hiesiger Auffassung aus nachfolgenden Erwägungen zu erwarten, dass **das Gericht jedenfalls eine Art Defizitanalyse im Sinne einer Aufgabenkritik und einer Analyse der Haushaltslage der Landkreise und kreisfreien Städte fordern wird.**

Es ist zunächst noch einmal auf die erwähnte strengere Rechtsprechung des Gerichts in Fallgestaltungen der Hochzonung hinzuweisen, in der das Gericht die Tendenz erkennen lässt, dass Annahmen mit tatsächlichen Erhebungen zu untermauern sind. Obgleich die Fallgestaltung einer landesweiten Kreisneugliederung ungleich komplexer ist als die Hochzonung einzelner Aufgaben, ist es – wie bereits ausgeführt – nicht auszuschließen, dass das Gericht diesen strengeren Maßstab auch bei der Überprüfung der Kreisneugliederungen anlegen wird. Jedenfalls sofern der Reformbedarf maßgeblich (auch) mit der mangelnden Leistungsfähigkeit zur Bewältigung der bestehenden oder im Rahmen der Funktionalreform zu übertragenden Aufgaben begründet wird, ist es nach hiesiger Auffassung wahrscheinlich, dass das Gericht – angelehnt an die Hochzonungs-Rechtsprechung – im Sinne einer Defizitanalyse die Darlegung der gegenwärtigen oder zukünftigen mangelnden Leistungsfähigkeit einfordert. Denn wenn der Gesetzgeber zur Begründung seiner Reform auf gegenwärtige oder zukünftig zu erwartende Defizite abstellt, so erlegt er sich damit schon denklogisch eine Begründungslast auf und kann nicht bei einer bloßen Behauptung der Defizite oder Mängel verharren. Der Nachweis, dass dem im Folgenden dargestellten Verbesserungsgebot entsprochen wird, kann nur geführt werden, wenn Ist- und Sollzustand beschrieben werden. Hier zeigen sich Parallelen zu den Anforderungen an prognostische Annahmen. Nicht zuletzt spricht auch der planerische Einschlag, der Gebietsreformen zugemessen wird,¹¹³ für eine solche Darlegungslast.

¹¹⁰ LVerfG M-V, Urt. v. 18.8.2011 – LVerfG 21/10, Urt. v. 18.8.2011 – LVerfG 22/10, Urt. v. 18.8.2011 – LVerfG 23/10; vgl. bereits Urt. v. 26.7.2007 – LVerfG 9/06 et al..

¹¹¹ LVerfG M-V, Urt. v. 18.8.2011 – LVerfG 22/10, Urt. v. 18.8.2011 – LVerfG 23/10.

¹¹² SächsVerfGH, Urt. v. 29.5.2009 – Vf. 79-II-08; vgl. auch Staatsgerichtshof des Landes Hessen (HessStGH), Urt. v. 04.5.2004 – P.St.1713, der im Falle der Aufgabenübertragung der Flächennutzungsplanung ebenfalls auf den gesetzgeberisch erstrebten Zustand abstellt und deshalb auf eine Defizitanalyse verzichtet.

¹¹³ BVerfGE 86, 90 (108).

Nach alledem ist es **nach hiesiger Auffassung wahrscheinlich, dass eine konkrete Benennung der gegenwärtigen oder erwarteten zukünftigen Missstände, denen mit den Reformmaßnahmen begegnet werden soll, vom Landesverfassungsgericht gefordert werden wird.** Im Folgenden umschreibt der Begriff der Defizitanalyse eine Tatsachendarlegung in diesem Sinne.

2. Fusionsrendite, Schaden-Nutzen-Bilanz und Verbesserungsgebot

Es ist verfassungswidrig, Ziele zu verwirklichen oder Sachverhalte herbeizuführen, die dem Staat und seinen Gebietskörperschaften im Ganzen mehr schaden als nutzen.¹¹⁴ Jede Gebietsreform hat daher zu einer **Verbesserung der kommunalen Strukturen** beizutragen.

Der Gesetzgeber darf – wie oben bereits dargelegt – im Interesse der Verbesserung der Funktionsfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltung in den Bestand und den Gebietszuschnitt der Gemeindeverbände eingreifen. Die Schaffung einer leistungsfähigen Verwaltungsstruktur ist für die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes und zur gleichwertigen landesweiten Verbesserung der Lebens- und Wirtschaftsbedingungen ein überragendes Gemeinwohlinteresse.

Auf der Ebene der verfassungsgerichtlichen Überprüfung des Leitbildes und der Leitlinien ist die Forderung nach einer **Schaden-Nutzen-Bilanz**¹¹⁵ allenfalls insofern gerechtfertigt, als die Reformmaßnahmen und das ihnen zugrunde liegende Leitbild und die ihnen zugrunde liegenden **Leitlinien jedenfalls nicht offensichtlich ungeeignet zur Erreichung des angestrebten Ziels**, die kommunalen Strukturen zu verbessern, sein dürfen. Prüfungsmaßstab des Leitbildes kann aber – aufgrund der prognostischen Perspektive im Zeitpunkt der Leitbilderstellung – nicht sein, ob die Strukturen durch die Gebietsreformen zukünftig tatsächlich verbessert werden. Bei seiner Einschätzung, ob die Reformen zur Verbesserung der Gebietsstrukturen geeignet sind, kann sich der Gesetzgeber **auf allgemeine, nicht offensichtlich fehlsame oder eindeutig widerlegbare Erfahrungen und Grundsätze stützen**¹¹⁶.

Zur Einholung von **Sachverständigengutachten** zu den wirtschaftlichen Effekten der Gebietsreform bzw. einzelner Zusammenschlüsse ist dagegen **weder der Gesetzgeber noch das Verfassungsgericht** verpflichtet.¹¹⁷ Denn zum einen können derartige Untersuchungen wissenschaftlich fundiert erst einige Zeit nach Umsetzung einer Reform durchgeführt werden. Zum anderen liegt es im Gestaltungsermessen des Gesetzgebers, inwieweit er in seine verfassungs- und kommunalpolitischen Ziele Umstände einbezieht, die sich einer rein quantitativen Betrachtungsweise weitgehend entziehen.¹¹⁸

Insbesondere ist der Gesetzgeber **nicht verpflichtet, das jährliche Einsparpotential zu beziffern**. Er kann das Ziel, zukunftsfähige Verwaltungsstrukturen zu schaffen, auf Gutachten stützen, die jedenfalls in der Grundannahme deckungsgleich nicht unerhebliche Einsparpotentiale aufzeigen. Die gesetzgeberische Annahme von Einsparpotentialen bei Personalkosten wird auch nicht erschüttert, sondern in der Tendenz gerade bestätigt, wenn nach einem weiteren Gutachten unklar bleibt, inwieweit diese Einsparungen reformbedingt sind und der Höhe nach um fast die Hälfte niedriger angesetzt werden müssen (Reduzierung der Fusionsrendite von 84 Millionen Euro um 41 Millionen Euro). Das Gericht weist an dieser Stelle auf die hier bereits erwähnte, von den Gerichten anerkannte naturgemäße Prognoseunsi-

¹¹⁴ VerfGBbg Urt. v. 29.8.2002, VfGBbg 34/01; Urt. v. 18.6.1998 - VfGBbg 27/97 - LVerfGE 8, 97, 169; VerfGH NW, Urt. v. 4.8.1972 – VerfGH 9/71.

¹¹⁵ vgl. VerfGH NRW, Urt. v. 4. August 1972 - 9/71 -, OVGE Band 28, 292 f..

¹¹⁶ NdsStGH, Urt. v. 14.2.1979 - StGH 2/77 -, juris, Rn. 608 f.; StGH BW, Urt. v. 14.2.1975 - GR 11/74 -, ESVGH 25, 1 (20)

¹¹⁷ VGH R-P, Urt. v. 8.6.2015 – VGH N 18/14; so auch *Müller/Trute*, Stadt-Umland-Probleme und Gebietsreformen in Sachen, 1996, S. 169 f..

¹¹⁸ VGH R-P, Urt. v. 8.6.2015 – VGH N 18/14 ; ebenso LVerfG LSA, Urt. v. 21.4.2009 - LVG 12/08 -, BeckRS 2009, BeckRS Jahr 33217; Urt. v. 16. Juni 2011 - LVG 41/10 -; vgl. ferner NdsStGH, Urt. v. 14.2.1979 - StGH 2/77 -, juris, Rn. 608.

cherheit und die daran anknüpfende lediglich auf offensichtliche Fehlerhaftigkeit und eindeutige Widerlegbarkeit beschränkte gerichtliche Überprüfung hin. Nach alledem genüge es, dass positive finanzielle Wirkungen zumindest in einem noch überschaubaren Zeitraum zu erwarten seien und bis dahin nicht von einem neuerlichen Reformbedarf auszugehen sei.¹¹⁹

Der Gesetzgeber verletzt seine Pflicht (zur ordnungsgemäßen Sachverhaltsermittlung) auch nicht dadurch, dass er die **im Einzelnen** zu erwartenden Fusionsgewinne nicht ermittelt. Von Verfassungen wegen ist der Gesetzgeber **zur Erstellung einer wirtschaftlichen Schaden-Nutzen-Bilanz nicht verpflichtet**. Dies gilt gerade auch im Hinblick auf die Auflösung und Eingliederung einzelner kommunaler Gebietskörperschaften. Vor diesem Hintergrund muss der Gesetzgeber auch nicht untersuchen, ob sich bei vergangenen Gebietsreformen (in anderen Bundesländern) tatsächlich Kosteneinsparungen haben erzielen lassen.¹²⁰

Auch nach Auffassung des Landesverfassungsgerichts für das Land Sachsen-Anhalt bedarf es eines von der regulären Verhältnismäßigkeitsprüfung begrifflich zu trennenden Schaden-Nutzen-Vergleichs nicht. Der Gesetzgeber habe **im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung den Nutzen der Neugliederung und den entstehenden Schaden gegenüberzustellen** und die hierfür erheblichen Umstände zu gewichten.¹²¹ Im Übrigen fällt es in den Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers, die maßgeblichen Zeitpunkte für die Beurteilung des Ist-¹²² und Sollzustandes festzulegen.

Dies zu Grunde gelegt, ist festzustellen, dass in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung davon ausgegangen wird, dass mit der Durchführung von Gebietsreformen Kostenersparnisse und Synergieeffekte erreicht werden können.¹²³ Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Annahme, größere kommunale Einheiten seien kostengünstiger zu verwalten, verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist.

Äußerungen und Anforderungen der Verfassungsgerichte der Länder zur Benennung und/oder Bezifferung quantitativer und qualitativer Verbesserungen bleiben im Vagen. Das hiesige Landesverfassungsgericht dürfte nach hiesiger Einschätzung – neben der oben herausgearbeiteten Defizitanalyse – im Einklang mit der bisherigen Judikatur der Landesverfassungsgerichte lediglich die **Beachtung des Verbesserungsgebots** verlangen und dazu auf **die Berücksichtigung von Schaden und Nutzen im Abwägungsvorgang** abstellen.

V. Abwägung und Abwägungsoffenheit sowie Berücksichtigung von Alternativen

Der Gesetzgeber hat hinsichtlich der konkreten Neugliederungsmaßnahmen eine Abwägungsentscheidung zu treffen. Es ist hierbei „grundsätzlich allein seine Sache, die relevanten Belange im Einzelnen zu gewichten und zu bewerten“¹²⁴. Der **planerische Einschlag**¹²⁵ der gesetzgeberischen Entscheidung rechtfertigt gleichwohl auf dieser Stufe – der dritten Stufe nach dem Drei-Stufen-Modell des Thüringischen Verfassungsgerichtshofs – eine intensivere verfassungsgerichtliche Kontrolle.¹²⁶ Es sei noch einmal darauf hingewiesen, dass dies dennoch auch bereits bei der Überprüfung des Leitbildes – zweite

¹¹⁹ LVerfG M-V, Urt. v. 18.8.2011 – LVerfG 21/10.

¹²⁰ VG R-P, Urt. v. 8.6.2015 – VG N 18/14.

¹²¹ LVerfG LSA, Urt. v. 31.5.1994 – LVG 2/93.

¹²² VG R-P, Urt. v. 8.6.2015 – VG N 18/14.

¹²³ vgl. etwa VerfGH R-P, Urt. v. 14.2.2012 - N 3/11 -, AS Band 41 Seite 29, 57 f.; ThürVerfGH, Urt. v. 18. 12.1996 - 295 2/95 u. a. -, NVwZ-RR 1997, 639 (642 ff.).

¹²⁴ SächsVerfGH, Urt. v. 18.6.1999 – Vf. 85 - VIII – 98.

¹²⁵ BVerfGE 86, 90 (108).

¹²⁶ ThürVG, Urt. v. 18.9.1998 – VerfGH 1/97 et al..

Stufe – zu beachten ist, da dieses so ausgestaltet sein muss, dass es Abwägungen im Einzelfall ermöglichen muss, die dieser Kontrolle Stand halten.

Die Anforderungen an ein die kommunale Selbstverwaltung berührendes Gesetz und dessen Begründung, mithin auch die verfassungsgerichtliche Kontrolldichte sind dabei umso höher, je schwerwiegender in die kommunale Selbstverwaltung eingegriffen wird.¹²⁷

Die Abwägungsentscheidung des Gesetzgebers ist nicht schon deshalb fehlerhaft, weil sie gegen die von der betroffenen Körperschaft bevorzugte Alternative (hier: Fortbestehen als amtsfreie Gemeinde) ausfällt. Denn die Bevorzugung bestimmter Belange und die Hintanstellung anderer und die damit verbundene Auswahl zwischen Alternativen sind nur daraufhin verfassungsgerichtlich überprüfbar, **ob der Eingriff in den Bestand der Körperschaft außer Verhältnis zu den verfolgten Zielen steht**.¹²⁸ Die Abwägung muss also „nachvollziehbar vorgenommen“ worden sein.¹²⁹ Das Verfassungsgericht darf indes nicht in den **politischen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers** eingreifen und darf die Neugliederungsentscheidungen daher nicht völlig eigenständig neu prüfen, um zu einer (gerechten) Korrekturentscheidung zu gelangen. Es hat vielmehr nur darüber zu entscheiden, ob der Gesetzgeber bei seinem Verfahren und seiner Entscheidung die Vorgaben der Verfassung eingehalten hat.¹³⁰

Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verlangt jedoch, dass die für eine Auflösung (einer Gemeinde) sprechenden Gründe des öffentlichen Wohls die für den Fortbestand (der einzugliedernden Gemeinde) sprechenden Gründen erkennbar überwiegen.¹³¹ Eine Ausrichtung allein an Effizienzsteigerungen und aus Gründen der Strukturbereinigung ohne Beachtung von Besonderheiten berücksichtigt nicht die **Integrationsfunktion der kommunalen Selbstverwaltung** und verbietet sich entsprechend.¹³²

Der Gesetzgeber kann in einer vertretbaren Abwägung den Gründen für eine Eingliederung, namentlich etwa der Bereinigung der Stadt-Umland-Probleme, der Steigerung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Verwaltung¹³³ oder darüber hinaus bestehenden Verflechtungsbeziehungen, der Beseitigung einer Exklavensituation sowie Gesichtspunkten der Raumordnung¹³⁴ das größere Gewicht beimessen. Das Gericht stellt jedoch fest, ob der Gesetzgeber die **Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltung und die Belange der Einwohner im Blick gehabt und sich mit diesen auseinandergesetzt hat** und stellt dabei darauf ab, dass dies aus der amtlichen **Begründung des Gesetzentwurfs und den Beratungen im Landtag und seinen Ausschüssen** ablesbar ist.¹³⁵

Der Gesetzgeber hat seine Überlegungen, die ihn zum verabschiedeten Gesetz geführt haben, zwar nicht „nach Art eines Kommentars zu dokumentieren“. Fehlt es an einer solchen Dokumentation ist die Überprüfung durch die Verfassungsgerichtsbarkeit zwar erschwert, diese ist „jedoch gleichwohl gehalten zu überprüfen, ob im konkreten Neugliederungsfall Gemeinwohlgründe vorliegen, die den Gesetzgeber berechtigt haben“, sich für die gewählte Neugliederungsvariante zu entscheiden.¹³⁶

¹²⁷ LVerfG M-V, Urt. v. 18.8.2011 – LVerfG 21/10.

¹²⁸ VerfGBbg, Urt. v. 16.6.2005 – VfGBbg 48/03.

¹²⁹ VerfGBbg, Urt. v. 19.5.1994 – VfGBbg 9/93.

¹³⁰ LVerfG LSA, Urt. v. 31.5.1994 – LVG 2/93.

¹³¹ VerfGBbg, Urt. v. 16.6.2005 – VfGBbg 48/03; Beschl. v. 16.3.2006 – VfGBbg 256/03, Urt. v. 16.6.2005 – VfGBbg 229/03, Beschl. v. 15.6.2006 – VfGBbg 31/05, Beschl. v. 18.5.2006 – VfGBbg 5/04.

¹³² VerfGBbg, Urt. v. 18.12.2003 – VfGBbg 101/03, Urt. v. 18.12.2003 – VfGBbg 97/03.

¹³³ VerfGBbg, Urt. v. 18.12.2003 – VfGBbg 97/03, Beschl. v. 15.6.2006 – VfGBbg 31/05.

¹³⁴ VerfGBbg, Urt. v. 26.8.2004 – 230/03.

¹³⁵ VerfGBbg, Urt. v. 18.12.2003 – VfGBbg 97/03, Urt. v. 26.8.2004 – 230/03, Beschl. v. 16.3.2006 – VfGBbg 256/03, Beschl. v. 18.5.2006 – VfGBbg 278/03, Beschl. v. 18.5.2006 – VfGBbg 5/04, vgl. bereits Urt. v. 18.6.1998 – VfGBbg 27/97. Anders das LVerfG LSA, Urt. v. 31.5.1994 – LVG 2/93, das trotz des anerkannten planerischen Einschlags keine besondere formelle Begründungspflicht erkennt.

¹³⁶ ThürVG, Urt. v. 18.9.1998 – VerfGH 1/97 et al..

Das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern hat es genügen lassen, wenn die für den Abwägungsprozess und sein Ergebnis relevanten Gesichtspunkte aus den Gesetzesmaterialien, insbesondere aus der Gesetzesbegründung, sowie dem Bericht und der Beschlussempfehlung des Innenausschusses hinreichend erkennbar sind. Eine darüber hinaus gehende Offenlegung des Entscheidungsprozesses sei von Verfassungs wegen nicht geboten.¹³⁷

1. Überprüfung des Abwägungsvorgangs

Neugliederungsentscheidungen beinhalten prognostische Bewertungen und sind von gestalterischem Charakter. Aufgrund des damit einhergehenden Beurteilungsspielraums erfolgt eine verfassungsgerichtliche **Kontrolle des Abwägungsvorgangs und nicht des Ergebnisses**.¹³⁸

Das Verfassungsgericht überprüft, ob der Gesetzgeber bei einer Regelung die mit ihr verbundenen Vor- und Nachteile in vertretbarer Weise gewichtet und in die Abwägung eingestellt hat. Da das Gericht sich nicht an die Stelle des Gesetzgebers setzen darf, beschränkt es sich darauf, zu überprüfen, „ob die Zielvorstellungen, Sachabwägungen, Wertungen und Einschätzungen des Gesetzgebers offensichtlich fehlerhaft, lückenhaft oder eindeutig widerlegbar sind oder im Übrigen der verfassungsmäßigen Wertordnung widersprechen“¹³⁹. Zur Überprüfung des Abwägungsvorgangs führt das Landesverfassungsgericht des Landes Brandenburg daher aus:

*„Das Verfassungsgericht überprüft den Abwägungsvorgang daraufhin, ob der Gesetzgeber den entscheidungserheblichen Sachverhalt umfassend ermittelt, seiner Regelung zugrunde gelegt und die mit ihr einhergehenden Vor- und Nachteile in vertretbarer Weise gewichtet und in die Abwägung eingestellt hat. Bei Beachtung dieser prozeduralen Maßgaben ist die **Bevorzugung einzelner und die gleichzeitige Hintanstellung anderer Belange dem Gesetzgeber soweit überlassen**, als das mit einem Eingriff in den Bestand einzelner Gemeindeverbände verbundene Abwägungsergebnis zur Erreichung der verfolgten Zwecke **nicht offenkundig ungeeignet oder unnötig oder zu den angestrebten Zielen deutlich außer Verhältnis steht und frei von willkürlichen Erwägungen und Differenzierungen** ist. Es ist nicht die Aufgabe des Gerichts zu prüfen, ob der Gesetzgeber die beste und zweckmäßigste Neugliederungsentscheidung getroffen hat.“¹⁴⁰*

¹³⁷ LVerfG M-V, Urt. v. 18.8.2011 – LVerfG 21/10, Urt. v. 18.8.2011 – LVerfG 22/10, Urt. v. 18.8.2011 – LVerfG 23/10.

¹³⁸ VerfGBbg, Beschl. v. 26.8.2011 – VfGBbg 6/11.

¹³⁹ VerfGBbg Urteil vom 15.09.1994, 3/93, Rn. 53; VerfGBbg, Urt. v. 16.6.2005 – VfGBbg 48/03, Beschl. v. 16.3.2006 – VfGBbg 256/03, Beschl. v. 15.6.2006 – VfGBbg 31/05, Beschl. v. 18.5.2006 – VfGBbg 278/03, Beschl. v. 18.5.2006 – VfGBbg 5/04, auch SächsVerfGH, Urt. v. 18.6.1999 – Vf. 85 - VIII – 98.

¹⁴⁰ BVerfGE 86, 90 (109); VerfGBbg, Urt. v. 14.7.1994 – 4/93; Urt. v. 15.9.1994 – 3/93, Rn. 53; Urt. v. 18.6.1998 – VfGBbg 27/97, Urt. v. 18.12.2003 – VfGBbg 97/03, Urt. v. 18.12.2003 – VfGBbg 101/03; Beschl. v. 16.9.2004 – 118/03; Urt. v. 18.11.2004 – 61/03; VerfGBbg, Urt. v. 16.6.2005 – VfGBbg 48/03, Beschl. v. 16.3.2006 – VfGBbg 256/03, Beschl. v. 15.6.2006 – VfGBbg 31/05, Beschl. v. 18.5.2006 – 278/03, Beschl. v. 18.5.2006 – VfGBbg 5/04. Diese Auffassung des Gerichts zeigt sich auch in der Rechtsprechung zur finanziellen Förderung freiwilliger Zusammenschlüsse: Das interkommunale Gleichbehandlungsgebot verbiete willkürliche und sachlich nicht vertretbare Differenzierungen. Das Gericht habe aber nicht zu prüfen, ob die bestmögliche und gerechteste Lösung gewählt worden sei und auch nicht, ob die Regelung notwendig oder gar unabweisbar ist. Der Gesetzgeber dürfe im Rahmen eines Einschätzungs- und Beurteilungsspielraums (lediglich) nach seiner Auffassung Zweckmäßiges regeln. Den ihm zustehenden Rahmen wahre er, wenn er sich auf eine nachvollziehbare und vertretbare Einschätzung stütze, so VerfGBbg, Urt. v. 29.8.2002 – VfGBbg 34/01. Bereits zu gesetzgeberischen Entscheidungen, die auf Prognosen und Tatsachenbeurteilungen beruhen in diesem Sinne VerfGBbg, Urt. v. 18.6.1998 – VfGBbg 27/97. Auch SächsVerfGH, Urt. v. 18.6.1999 – Vf. 85 - VIII – 98. Vgl. auch LVerfG M-V, Urt. v. 18.8.2011 – LVerfG 21/10, Urt. v. 18.8.2011 – LVerfG 22/10, Urt. v. 18.8.2011 – LVerfG 23/10.

Eine Überprüfung des angewendeten Abwägungsverfahrens findet nicht statt.¹⁴¹ Das Gericht hat auch nicht zu überprüfen, ob die Maßnahme zur Verwirklichung des Gemeinwohls zwingend geboten ist.¹⁴²

2. Berücksichtigung von Alternativen bei der Abwägung und Ergebnisoffenheit

„Die Gründe des öffentlichen Wohls müssen nicht nur das „Ob“ einer Maßnahme rechtfertigen, sondern auch das „Wie“ und damit die Grundlage auch für die Entscheidung bilden, in welche andere Gemeinde eine aufgelöste Gemeinde eingegliedert wird.“¹⁴³ **Das Leitbild darf die einzelne konkrete Neugliederungsentscheidung nicht bereits vorwegnehmen.** Das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern führt dazu grundlegend aus:

„Ein Leitbild ist, wie der Begriff aus sich heraus sagt, ein Bild, das bei der Entscheidung, wie die einzelnen Kreise konkret zugeschnitten werden, den Gesetzgeber leitet, nicht aber selber schon den Zuschnitt abschließend festlegt.“¹⁴⁴

Dem entsprach – in Mecklenburg-Vorpommern – das Vorgehen nicht, welches eine an den Planungsregionen anknüpfende Einräumigkeit der Verwaltung postulierte und mithin den Zuschnitt der zukünftigen Kreise bereits festlegte.

Die Leitsätze müssen – um die im Einzelfall vorzunehmende Abwägung auch gegensätzlicher Belange zu ermöglichen – **„notwendig ergebnisoffen formuliert sein“**. Die einzelnen Leitsätze „stehen daher nicht beziehungslos nebeneinander, sondern durchdringen und ergänzen sich wechselseitig und können hierbei auch miteinander in Konflikt geraten, ohne dass bereits hierin verfassungsrelevante Wertungswidersprüche zu sehen sind“.¹⁴⁵

Der Gesetzgeber hat also ggf. auch in Betracht kommende **gebietliche Alternativlösungen** in den Blick zu nehmen.¹⁴⁶ Da ihn dies regelmäßig überfordern dürfte, sind nicht sämtliche Lösungen zu betrachten, gleichwohl aber jene, die nach den Vorgaben des Leitbildes ernsthaft als mögliche Lösungen in Betracht kommen. Die Erforderlichkeitsprüfung zeigt sich hier als Abwägungsentscheidung, da nicht nur Vor- und Nachteile einer Maßnahme in den Blick zu nehmen sind, sondern die Vor- und Nachteile verschiedener Neugliederungsvarianten in einem konkreten Problemgebiet.¹⁴⁷

Es sind auch **nicht vorrangig Modelle interkommunaler Zusammenarbeit zu erwägen**.¹⁴⁸ Diese können nach Auffassung des Landesverfassungsgerichts des Landes Brandenburg „typischerweise nur einen Teilbereich der Probleme lösen helfen“, werfen jedoch ihrerseits Abstimmungs- und Kooperations- sowie Rechts- und Personalfragen auf und erweisen sich im Vergleich zu einer gemeindlichen Neuordnung als schwächer und instabiler.¹⁴⁹

Aus dem oben erwähnten Gebot, bei einer Neugliederungsentscheidung Rationalisierungen und die Integrationsfunktion der kommunalen Selbstverwaltung gleichermaßen zu berücksichtigen, folgert das Landesverfassungsgericht, dass eine gesetzgeberische Neugliederungsentscheidung gegen eine dem

¹⁴¹ LVerfG LSA, Urt. v. 31.5.1994 – LVG 2/93.

¹⁴² StGH Ba-Wü, Urt. v. 8.9.1972 – 6/71, DÖV 1973 163 (166).

¹⁴³ VerfGBbg, Urt. v. 26.8.2004 – VfGBbg 230/03.

¹⁴⁴ LVerfG M-V, Urt. v. 26.07.2007, C. IV.2., S. 45.

¹⁴⁵ SächsVerfGH, Urt. v. 18.6.1999 – Vf. 85 - VIII – 98.

¹⁴⁶ ThürVGH, Urt. v. 18.9.1998 – VerfGH 1/97 et al..

¹⁴⁷ *Trute*. JbSächsOVG 3, 21 (37).

¹⁴⁸ LVerfG M-V, Urt. v. 18.8.2011 – LVerfG 21/10.

¹⁴⁹ VerfGBbg Urt. v. 18.11.2004 – VfGBbg 61/03.

Willen der Gemeinde entsprechende Alternativgliederung nur verhältnismäßig ist, wenn die für sie sprechenden Gründe das Übergewicht haben.¹⁵⁰ **Unter mehreren gleich geeigneten Lösungen hat der Gesetzgeber die Alternative zu wählen, die für die betroffene Körperschaft weniger belastend ist und in ihre Rechtssphäre weniger intensiv eingreift.**¹⁵¹

An verfassungskonformen Zielen (hier: Verbesserung der Funktionsfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltung) orientierte Neugliederungsentscheidungen sind also nicht erforderlich, „wenn Alternativlösungen zur Verwirklichung der Neugliederungskonzeption offensichtlich gleichermaßen geeignet und zugleich von geringerer Eingriffsintensität sind als die gesetzliche Maßnahme“¹⁵². Das Gericht überprüft daher, ob der Gesetzgeber die Vor- und Nachteile der (ggf. auch im Rahmen der Anhörung von den betroffenen Körperschaften eingebrachten) Alternativen in die Abwägung eingestellt hat.¹⁵³

Das Landesverfassungsgericht hat es aber auch genügen lassen, wenn eine Maßnahme zur Verwirklichung eines Neugliederungszieles (hier: nicht wesentliche Unterschreitung einer Regelmindesteinwohnerzahl) „nicht offensichtlich ungeeignet“ ist und sich eine Alternativlösung (hier: Wiederherstellung historischer Grenzen) dem Gesetzgeber „nicht aufdrängen“ musste.¹⁵⁴ Bei der Abwägung können traditionelle und vergangenheitsorientierte Belange gegenüber zukunftsgerichteten und vornehmlich wirtschaftsstrukturellen Erwägungen zurücktreten, sofern die Belastung der Betroffenen nicht außer Verhältnis zu den dem Gesamttraum erwachsenden Vorteilen steht.¹⁵⁵ Bei der Güterabwägung kommt dem Umstand, dass sich „eine offensichtlich besser geeignete Alternative zur gesetzlichen Entscheidung nicht aufdrängt, erhebliches Gewicht zu“¹⁵⁶. Nicht zu beanstanden ist auch, wenn der Gesetzgeber von einer ursprünglich favorisierten Alternative absieht, jedenfalls dann, wenn er im Gesetzgebungsverfahren die andere Alternative gesehen hat und etwa insbesondere nach Anhörung der betroffenen Gemeinde deren Willen den Vorzug gegenüber ursprünglich leitenden Gesichtspunkten einräumt.¹⁵⁷

Die Bewertung von Alternativen gebietet auch bereits das oben beschriebene **Spannungsverhältnis** zwischen Verwaltungseffizienz einerseits und der bürgerlich-demokratischen Komponente der kommunalen Selbstverwaltung andererseits. Vor- und Nachteile für die eine oder andere Seite lassen sich nur durch die Wägung unterschiedlicher Modelle herausstellen. Materialien über die Vor- und Nachteile konkreter, ggf. hinsichtlich der kommunalen Selbstverwaltung schonenderer Alternativen sind in das Gesetzgebungsverfahren einzubeziehen. Sofern hierzu keine Gutachten eingeholt würden, müsse die Landesregierung im Gesetzentwurf die Grundlagen liefern. Unterbleibe auch dies, müsse schließlich der Landtag selbst die Entscheidungsgrundlagen schaffen.¹⁵⁸ Zur sachgerechten Prüfung von Alternativen müssen ggf. auch Vorauslegungen zur Disposition gestellt werden, um Zirkelschlüsse zu vermeiden.¹⁵⁹

Im Kontext der Anhörung der Träger der kommunalen Selbstverwaltung und dem damit verfolgten Ziel, dass der Gesetzgeber „eine umfassende und zuverlässige Kenntnis von allen abwägungserheblichen Belangen rechtlicher und tatsächlicher Art erlangt“, formuliert der Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen, dass die an die Beteiligung zu stellenden Anforderungen nur gewahrt seien, wenn „das

¹⁵⁰ VerfGBbg Urt. v. 16.6.2005 – VfGBbg 229/03.

¹⁵¹ VerfGBbg, Beschl. v. 16.9.2004 – 118/03; Urt. v. 16.6.2005 – VfGBbg 48/03; Urt. v. 26.8.2004 – VfGBbg 230/03.

¹⁵² VerfGBbg; Urt. v. 14.7.1994 – VfGBbg 4/93; Urt. v. 15.9.1994 – VfGBbg 3/93.

¹⁵³ SächsVerfGH, Urt. v. 18.6.1999 – Vf. 85 - VIII – 98.

¹⁵⁴ VerfGBbg, Urt. v. 14.7.1994 – VfGBbg 4/93.

¹⁵⁵ VerfGBbg, Urt. v. 14.7.1994 – VfGBbg 4/93.

¹⁵⁶ VerfGBbg, Urt. v. 15.9.1994 – VfGBbg 3/93.

¹⁵⁷ VerfGBbg, Urt. v. 15.6.2006 – VfGBbg 31/05.

¹⁵⁸ LVerfG M-V, Urt. v. 26.7.2007 – LVerfG 9/06 et al..

¹⁵⁹ LVerfG M-V, Urt. v. 26.7.2007 – LVerfG 9/06 et al..

Gesetzgebungsverfahren in jedem Stadium so ergebnisoffen wie möglich geführt und in den endgültigen Abwägungsvorgang erst nach Abschluss der Anhörung eingetreten wird“.¹⁶⁰

Zu möglichen **Vorfestlegungen im Koalitionsausschuss** äußerte sich das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern dahingehend, dass „Koalitionsabsprachen, Stimmabgabeempfehlungen und Probeabstimmungen von Fraktionen in zulässiger Weise zur parlamentarischen Willensbildung beitragen und als solche nicht geeignet sind, eine sachwidrige Zwecksetzung des Gesetzgebers zu belegen. [...] Etwas anderes könnte allenfalls dann gelten, wenn eine Koalitionsabsprache darauf abzielte, eine entscheidungserhebliche Diskussion im Parlament von vornherein zu unterbinden.“¹⁶¹ **Änderungen im Gesetzgebungsverfahren** werden lediglich im Hinblick auf das **mögliche Erfordernis einer erneuten Anhörung** relevant.¹⁶²

3. Berücksichtigung von Regelmindesteinwohnerzahlen bei der Abwägung

Der Gesetzgeber darf seine Abwägungsentscheidung maßgeblich auf die Unterschreitung der Regelmindesteinwohnerzahl stützen.¹⁶³

Das Unterschreiten einer Regelmindesteinwohnerzahl darf jedoch nicht rechtlich oder faktisch zwingend zur Auflösung oder Eingliederung (hier: einer Gemeinde) führen. Einem Kriterium zwingend den Vorrang einzuräumen, verbietet sich aufgrund der Vielgestaltigkeit der verschiedenen Gesichtspunkte, die der Gesetzgeber in seine Abwägung einzustellen hat. Zu berücksichtigen sind ferner die geographische (etwa isolierte) Lage, geschichtliche und sozio-kulturelle Besonderheiten. Daher müssen bei Abwägung aller Kriterien Regelmindesteinwohnerzahlen zurückstehen, wenn die Würdigung des Einzelfalls eine vertretbare Lösung mit geringerer Einwohnerzahl zulässt. Auch eine höhere Wirtschaftskraft aufgrund von Unternehmensansiedlungen oder touristischem Interesse, kann eine geringere Einwohnerzahl ausgleichen. Die Beeinträchtigung der örtlichen Verbundenheit könnte sonst außer Verhältnis zu dem erreichten Vorteil geraten. Denn die kommunale Selbstverwaltung dient nicht lediglich einer möglichst rationellen Daseinsvorsorge und effizienten Verwaltungsorganisation, sondern auch der Integration, der Vermittlung eines Zugehörigkeitsgefühls und der Stärkung der Demokratie. Bei der Abwägung ist jedoch zu berücksichtigen, dass die gegenläufigen Gesichtspunkte umso schwerer wiegen müssen, je deutlicher die Einwohnerzahl hinter der Richtgröße zurückbleibt. Schließlich ist ebenfalls zu berücksichtigen, dass größere Räume neu zu gliedern sind und nicht allein auf örtliche Gegebenheiten der einzelnen Körperschaft abgestellt werden kann.¹⁶⁴

Hingenommene **Unterschreitungen** von Mindesteinwohnerzahlen bei den konkreten Neugliederungsentscheidungen sind jedenfalls dann nicht zu beanstanden, wenn **das Leitbild diese unter vorgegebenen Kriterien vorsieht**.¹⁶⁵ Einem zwingenden Vorrang der Regelmindesteinwohnerzahl lässt sich auf

¹⁶⁰ SächsVerfGH, Urt. v. 18.6.1999 – Vf. 85 - VIII - 98.

¹⁶¹ LVerfG M-V, Urt. v. 18.8.2011 – LVerfG 21/10. Im Übrigen können Kommunen im Rahmen kommunaler Verfassungsbeschwerden nicht die Verletzung solcher Verfassungsnormen rügen, die dem Schutz der Fraktionen im Landtag (Art. 67 Abs. 1 S. 2 LV) bzw. der Opposition (Art. 55 Abs. 2 LV) zu dienen bestimmt sind. Sie können sich vielmehr lediglich auf Verfassungsbestimmungen berufen, die die kommunale Selbstverwaltung prägen oder mit der kommunalen Selbstverwaltung zu tun haben (wie etwa die speziellen Anhörungsrechte). Denn die kommunale Verfassungsbeschwerde ist ein spezielles Rechtsinstitut zum Schutz der kommunalen Selbstverwaltung und kann sich nicht an die Stelle eines Organstreitverfahrens oder einer abstrakten Normenkontrolle setzen, die zum Schutz der genannten Rechte einschlägig wären, VerfGBbg, Urt. v. 29.8.2002 – VfGBbg 15/02.

¹⁶² LVerfG M-V, Urt. v. 18.8.2011 – LVerfG 21/10.

¹⁶³ VerfGBbg, Urt. v. 29.8.2002 – VfGBbg 34/01, Urt. v. 20.10.2005 – VfGBbg 227/03, Beschl. v. 16.3.2006 – VfGBbg 256/03; Beschl. v. 15.6.2006 – VfGBbg 31/05, hier: 500 Einwohner für eine Gemeinde.

¹⁶⁴ VerfGBbg, Urt. v. 29.8.2002 – VfGBbg 15/02, Urt. v. 29.8.2002 – VfGBbg 34/1.

¹⁶⁵ VerfGBbg, Urt. v. 20.10.2005 – 227/03.

der Ebene des Leitbilds durch die doppelte Relativierung begegnen, dass diese gesetzte Richtgröße „regelmäßig“ erreicht werden „soll“.¹⁶⁶

Eine rheinland-pfälzische Regelung¹⁶⁷ stellte Voraussetzungen für die Unterschreitungen der zuvor aufgestellten Regelgrößen (hier 12.000 Einwohner für eine Verbandsgemeinde) auf. Der primäre Ausnahmegrund bezeichnete Unterschreitungen als „in der Regel unbeachtlich“ wenn eine Einwohneruntergrenze, eine Flächenvorgabe und eine Mindestzahl von Ortsgemeinden erreicht waren. Der Verfassungsgerichtshof hat – unter Hinweis auf den eingeschränkten verfassungsgerichtlichen Prüfmaßstab – diese Voraussetzungen des Ausnahmetatbestandes daraufhin untersucht, dass sie zur Verwirklichung der Reformziele „nicht offensichtlich ungeeignet“ sind. Neben der Einwohnerzahl, welches nach dem Konzept des Grundsatzgesetzes ein besonders objektives Kriterium zur Bestimmung der Leistungsfähigkeit darstelle, dürfe der Gesetzgeber ferner auf die ergänzenden Kriterien Fläche und Ortsgemeindenzahl abstellen und sich bei diesen Kriterien am durchschnittlichen status quo orientieren und mithin in typisierender Weise ihm bekannte örtliche Verhältnisse einbeziehen.¹⁶⁸ Auch die weitere Regelung, wonach Unterschreitungen aus besonderen Gründen unbeachtlich sein können, wobei der Gesetzgeber eine nicht abschließende Aufzählung besonderer Gründe vorgenommen hat, hat der Verfassungsgerichtshof nicht beanstandet.¹⁶⁹

Über- und Unterschreitungen festgelegter Regelmindesteinwohner oder -flächenwerte können **durch sachlich nachvollziehbare Gründe gerechtfertigt** sein. Gebilligt wurden etwa der Verweis auf eine bloß geringfügige Unterschreitung oder die Darlegung, dass weder die Leistungsfähigkeit des Landkreises noch die Homogenität beeinträchtigt werde. Nachvollziehbar ist auch die Begründung für eine Überschreitung eines Flächenrichtwerts, dass zwei Ämter nicht vom bisherigen Altkreis abgetrennt werden sollten. Auch darf den in den Anhörungen geäußerten Zuordnungswünschen der Vorrang vor der Einhaltung von Richtgrößen eingeräumt werden. Letzteres selbst dann, wenn dies nicht explizit als Abwägungskriterium erwähnt ist, sondern sich lediglich auf den **Grundsatz kommunalfreundlichen Verhaltens** stützt. Das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern hat im Ergebnis im Einzelfall eine Überschreitung des Flächenrichtwerts von 4.000 km² um 1.400 km² gebilligt. Hierbei billigte das Gericht auch die tragende Abwägung des Gesetzgebers, dass eine Alternativlösung mit zwei Landkreisen statt einem „Großkreis“ in diesen zur deutlichen Unterschreitung des Regeleinwohnerwertes und zu einer sehr niedrigen Einwohnerdichte geführt hätte und ferner eine Stadt entgegen dem Leitbild einen Landkreis bezogen auf die Bevölkerungszahl dominiert hätte. Schließlich sei zu berücksichtigen, dass kommunale Selbstverwaltung nicht lediglich an der Begrenzung räumlicher Ausdehnung festzumachen sei, sondern auch „finanziell und materiell in die Lage versetzt werden muss, genügend Wirkkraft zu entfalten und inhaltlich substantiell gestalten zu können“.¹⁷⁰

¹⁶⁶ VerfGBbg, Urt. v. 29.8.2002 – VfGBbg 15/02.

¹⁶⁷ § 2 Abs. 3 Landesgesetz über die Grundsätze der Kommunal- und Verwaltungsreform – KomVwRGrG, das als Art. 1 Erstes Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform am 5.10.2010 verkündet (GVBl. 272) lautet: „Unterschreitungen der Mindestgröße nach Absatz 2 Satz 1 Nr. 2 sind in der Regel unbeachtlich bei Verbandsgemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern, die eine Fläche von mehr als 100 Quadratkilometern und mehr als 15 Ortsgemeinden haben. Aus besonderen Gründen können Unterschreitungen der Mindestgrößen nach Absatz 2 Satz 1 unbeachtlich sein, wenn die verbandsfreien Gemeinden und die Verbandsgemeinden die Gewähr dafür bieten, langfristig die eigenen und übertragenen Aufgaben in fachlich hoher Qualität, wirtschaftlich in fachlich hoher Qualität, wirtschaftlich sowie bürger-, sach- und ortsnah wahrzunehmen. Besondere Gründe sind vor allem landschaftliche und topografische Gegebenheiten, die geografische Lage einer kommunalen Gebietskörperschaft unmittelbar an der Grenze zu einem Nachbarstaat oder einem Nachbarland, die Wirtschafts- und Finanzkraft, die Erfordernisse der Raumordnung sowie die Zahl der nicht kasernierten Soldatinnen und Soldaten, Zivilangehörigen und Familienangehörigen der ausländischen Stationierungstreitkräfte, soweit diese nicht den deutschen Meldevorschriften unter liegen.“

¹⁶⁸ VerfGH R-P, Urt. v. 26.10.2015 – VGH N 36/14.

¹⁶⁹ VerfGH R-P, Urt. v. 26.10.2015 – VGH N 8/14.

¹⁷⁰ LVerfG M-V, Urt. v. 18.8.2011 – LVerfG 22/10, Urt. v. 18.8.2011 – LVerfG 23/10.

4. Abwägung der Interessen der betroffenen Körperschaften zu überörtlichen Interessen

Zwingend in die Abwägung einzustellen ist der **Standpunkt der betroffenen Gemeinde zum Vorhaben sowie zu Neugliederungsalternativen**, unabhängig davon, ob auch diese das Ende der Gemeinde als Körperschaft bewirken. Nach Ansicht des Landesverfassungsgerichts kann nur bei Kenntnis der Auffassung der Gemeinde die Intensität des Eingriffs in das Selbstverwaltungsrecht verlässlich eingeschätzt werden.¹⁷¹

Andererseits können einzelne Neugliederungsbegehren nicht losgelöst von der Gesamtproblematik der kommunalen Neugliederung in einem bestimmten Raum gesehen werden.¹⁷² Entsprechend sind nicht nur örtliche Gegebenheiten und etwaige Beziehungen der Gemeinden untereinander zu berücksichtigen, sondern auch Umstände, Vorteile und Nachteile in größeren Zusammenhängen, wenn bei einer allgemeinen Gebietsreform größere Räume neu zu gliedern sind.¹⁷³ Zusammenfassend formuliert das Landesverfassungsgericht:

*„Für die Beurteilung am Maßstab des öffentlichen Wohls im Sinne des Art. 98 Abs. 1 LV ist nicht ausschließlich oder auch nur in erster Linie entscheidend, welche Lösung für die Einwohner der einzelnen Gemeinde die meisten Vorteile bietet. Entscheidend ist vielmehr, **welche Lösung den Interessen des gesamten neu zu gliedernden Verwaltungsraumes und seiner Bevölkerung¹⁷⁴ sowie darüber hinaus der Gesamtbevölkerung des Landes¹⁷⁵ am besten entspricht.**“¹⁷⁶*

Es ist also unter Einbeziehung der örtlichen Interessen auf den gesamten betroffenen Raum abzustellen: „Die örtlichen Interessen dürfen lediglich nicht unverhältnismäßig hinter überörtlichen Gesichtspunkten zurückgestellt werden.“¹⁷⁷ Noch deutlicher formuliert das Landesverfassungsgericht für das Land Sachsen-Anhalt, das **Gemeinwohl könne nicht gleichgesetzt werden mit dem Wohl der betroffenen Gemeinde oder dem des betroffenen Kreises**. Dies folge zwingend daraus, dass der staatliche Eingriff in die Gebietshoheit gerade und nur dann gerechtfertigt ist, wenn er sich durch überörtliche Gründe rechtfertigen lasse. Der Gesetzgeber habe allerdings eine **Abwägung der überörtlichen mit den örtlichen Belangen** vorzunehmen.¹⁷⁸ Die Neugliederungsmaßnahme darf sich also nicht als „willkürlich auferlegte Sonderbelastung gegenüber anderen Kommunen“ darstellen, wobei der Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht willkürlich ist, „wenn kein zureichender Grund in der Wahrung überörtlicher Interessen vorliegt“. Das öffentliche überörtliche Interesse muss „höheres Gewicht besitzen als das Selbstverwaltungsrecht der einzelnen betroffenen Gemeinde“.¹⁷⁹

Aus diesen Erwägungen kann der Gesetzgeber auch den Zielen der Straffung und Vereinfachung der Strukturen (hier: eines Amtes) und der Erhöhung der Leistungsfähigkeit den Vorzug gegenüber dem geäußerten Willen der betroffenen Bevölkerung einräumen.¹⁸⁰ An die Akzeptanz des Vorhabens bei den

¹⁷¹ VerfGBbg, Beschl. v. 27.5.2004 – VfGBbg 138/03.

¹⁷² VG Cottbus, Beschluss v. 19.06.2002 – 4 K 466/02 zu gemeindlichen Neugliederungen im Raum Cottbus aufgrund gegenläufiger Eingliederungsanträge.

¹⁷³ VerfGBbg, Urt. v. 16.6.2005, VfGBbg 48/03; Urt. v. 20.10.2005 – VfGBbg 227/03.

¹⁷⁴ VerfGBbg, Urt. v. 16.6.2005 – VfGBbg 48/03, Beschl. v. 9.2.2006 – VfGBbg 129/03.

¹⁷⁵ VerfGBbg, Urt. v. 26.8.2004 – VfGBbg 230/03, Beschl. v. 16.9.2004 – VfGBbg 118/03. Vgl. auch LVerfG M-V, Urt. v. 18.8.2011 – LVerfG 22/10, Urt. v. 18.8.2011 – LVerfG 23/10.

¹⁷⁶ VerfGBbg, Urt. v. 26.8.2004 – VfGBbg 230/03, Urt. v. 16.6.2005 – VfGBbg 48/03, Beschl. v. 16.9.2004 – VfGBbg 118/03, Beschl. v. 16.3.2006 – VfGBbg 256/03, Beschl. v. 15.6.2006 – VfGBbg 31/05, Beschl. v. 18.5.2006 – VfGBbg 278/03, Beschl. v. 18.5.2006 – VfGBbg 5/04.

¹⁷⁷ VerfGBbg, Urt. v. 15.9.1994 – VfGBbg 3/93.

¹⁷⁸ LVerfG LSA, Urt. v. 31.5.1994 – LVG 2/93.

¹⁷⁹ VerfGBbg, Urt. v. 19.5.1994 – VfGBbg 9/93.

¹⁸⁰ VerfGBbg, Urt. v. 18.5.2006 – VfGBbg 5/04.

Bürgern einer Gemeinde ist der Gesetzgeber mithin nicht gebunden.¹⁸¹ Das **Ergebnis der Anhörung** stellt nur ein Merkmal unter den zu berücksichtigenden Gesichtspunkten dar, insbesondere auch, da größere Räume neu zu gliedern sind¹⁸² und die Gebietsänderung gerade durch überörtliche Gesichtspunkte gerechtfertigt wird.¹⁸³ Sofern der Gesetzgeber die Belange der Einwohner ersichtlich im Blick gehabt hat und sich mit diesen auseinandergesetzt hat, ist es nicht zu beanstanden, wenn er die geringe Größe einer Gemeinde und die geringere Anzahl amtsangehöriger Gemeinden höher gewichtet und daher die Eingliederung einer Gemeinde zur Bildung einer größeren Verwaltungseinheit für geboten hält.¹⁸⁴

Da der Gesetzgeber also das öffentliche Wohl nicht nur der einzelnen Gemeinde, sondern des gesamten Raumes zu berücksichtigen hat, ist der Regelungswunsch einer Gemeinde, soweit er als Kriterium für eine angemessene Lösung in Betracht kommt, zu den Verhältnissen und Wünschen der übrigen betroffenen Gemeinden in Beziehung zu setzen.¹⁸⁵ Sofern der Gesetzgeber aber auf den Sachenvortrag einer Gemeinde zu einer Frage, die für die Neugliederung von zentraler Bedeutung ist, eingeht, hat er diesen **Vortrag auch zutreffend zu würdigen**.¹⁸⁶ Bei einer einheitlichen Neugliederungsmaßnahme (hier: Eingemeindung einer Umlandgemeinde in eine kreisfreie Stadt) ist der Gesetzgeber auch nicht darauf zu verweisen, seine Maßnahme auf die Kommunen zu beschränken, die freiwillig zu dieser bereit sind, wenn seine Neugliederungsmaßnahme einheitlich konzipiert ist und ihr nicht nur eine Einzelabwägung für jede einzelne Kommune, sondern eine Gesamtabwägung zu Grunde liegt.¹⁸⁷

Schließlich kommt dem Gesetzgeber im Bereich kommunaler Selbstverwaltung eine **Typisierungsbe-
fugnis** zu. Die daraus folgende Einschätzungsprärogative erlaubt es dem Gesetzgeber, nicht notwendig den Interessen jeder einzelnen Gemeinde Rechnung zu tragen, setzt aber jedenfalls eine Einschätzung voraus, in die unter anderem Maß und Gewicht der örtlichen Belange einzustellen sind.¹⁸⁸ Für Landkreise sind entsprechend die überörtlichen Belange mit dem ihnen zukommenden (gegenüber örtlichen Belangen gegebenenfalls geringeren) Maß und Gewicht einzustellen.

5. Weitere bei der Abwägung zu berücksichtigende Aspekte

Abschließend werden einzelne Aussagen der Verfassungsgerichte zur gesetzgeberischen Abwägungsentscheidung wiedergegeben, die keinem vorgenannten Themenkreis eindeutig zuzuordnen sind.

Das Landesverfassungsgericht hat es als „nicht offensichtlich unzutreffend“ gebilligt, dass der Gesetzgeber weder in **historisch und landschaftlich verbindenden sowie trennenden Aspekten** noch in den darauf beruhenden Überzeugungen in den betroffenen Landkreisen eine die neu gebildete kreisliche Einheit sprengende Wirkung gesehen hat. Die genannten Belange sind, jedenfalls bei einem diesbezüglich uneinheitlichen Meinungsbild, „nicht derart eindeutig und zwingend“, als dass sie ein Zusammenwachsen der neugebildeten Kreise dauerhaft verhinderten.¹⁸⁹

¹⁸¹ Zur hier nicht behandelten Anhörung im Allgemeinen sowie zu einer Bevölkerungsanhörung im Besonderen siehe bereits S. 7, dort insbesondere Fn. 8. Sofern eine solche Anhörung durchgeführt worden ist, sind die Ergebnisse jedenfalls in die Abwägung einzustellen.

¹⁸² VerfGBbg, Urt. v. 18.12.2003 – 97/03, Urt. v. 18.12.2003 – 101/03, Urt. v. 26.8.2004 – VfGBbg 230/03, Beschl. v. 9.2.2006 – VfGBbg 129/03, Beschl. v. 16.3.2006 – VfGBbg 256/03, Beschl. v. 18.5.2006 – VfGBbg 5/04.

¹⁸³ LVerfG LSA, Urt. v. 31.5.1994 – LVG 2/93.

¹⁸⁴ VerfGBbg, Beschl. v. 9.2.2006 – VfGBbg 129/03.

¹⁸⁵ VerfGBbg, Urt. v. 16.6.2005 – VfGBbg 229/03.

¹⁸⁶ VerfGBbg, Beschl. v. 27.5.2004 – VfGBbg 138/03.

¹⁸⁷ ThürVGH, Urt. v. 18.12.1997 – VerfGH 7/95.

¹⁸⁸ VerfGBbg, Urt. v. 19.5.1994 – VfGBbg 9/93 unter Verweis auf BVerfGE 79, 127 (154).

¹⁸⁹ VerfGBbg, Urt. v. 14.7.1994 – VfGBbg 4/93.

Eine Gemeinde kann etwa lediglich beanspruchen, dass ihr **überhaupt eine geeignete (Amts-) Verwaltung** zur Verfügung steht, nicht aber, dass sie ihr in der bisherigen Form und im bisherigen Zuschnitt zur Verfügung steht.¹⁹⁰ Aus der Sicht der einzelnen Gemeinde ist zu berücksichtigen, dass die Selbstverwaltungsgarantie nicht die Zugehörigkeit zu einem bestimmten Kreis verbürgt.¹⁹¹

Ein **überörtliches Zusammengehörigkeitsgefühl**, etwa aus geschichtlicher oder sozio-kultureller Verbundenheit, kommt als neugliederungsrelevant in Betracht. Da aber ein Amt die bloße Institution für die laufende Verwaltung ist, entsteht nach Auffassung des Landesverfassungsgerichts ein Amtsbewusstsein nicht von selbst und ist nicht durchgängig zu verzeichnen.¹⁹² Das Bestehen eines überörtlichen Zusammengehörigkeitsgefühls in einem Landkreis und dessen Qualität müssten entsprechend im Einzelfall erörtert werden.

Für das Landesverfassungsgericht ist auf gemeindlicher Ebene die Bildung von Einheitsgemeinden, deren Ortsteile nicht siedlungsverflochten sind und die auch nicht zusammenwachsen können, nicht verfassungsrechtlich ausgeschlossen. Gemeindegebiete müssten nicht unabdingbar eine Einheit bilden. Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft könnten auch von einer Gemeinde ohne zusammenhängendes Gebiet bewältigt werden.¹⁹³ Der **Nachteil räumlicher Trennungen** (hier: durch den Braunkohletagebau) kann durch gute Verkehrsanbindungen auf dem Schienen- und Straßenweg ausgeglichen werden. Nach Auffassung des Landesverfassungsgerichts mögen mit dem Zusammenschluss hinsichtlich der Bevölkerung eher gleichgewichtiger Partner erhöhte Anfangsschwierigkeiten verbunden sein, stehen aber flächendeckend wertgleichen Lebensbedingungen objektiv nicht entgegen.¹⁹⁴ Es ist auch nicht zu beanstanden, wenn das Leitbild die Bildung von **Exklaven** zwar grundsätzlich als einen im Kommunalrecht unerwünschten Zustand ablehnt (da eine Exklave bei größeren Entfernungen der effizienten Verwaltung entgegenstehen kann), aber gleichwohl bei Vorliegen gewichtiger Gründe die Bildung von Exklaven zulässt.¹⁹⁵

Soweit der Gesetzgeber mit der Schaffung größerer Verwaltungseinheiten insbesondere auch die **Stärkung der Investitionskraft** beabsichtigt, ist eine Eingliederungsentscheidung unter Abwägung verschiedener wirtschaftlicher Aspekte vertretbar (einerseits zwar Haushaltsüberschüsse in fünf aufeinanderfolgenden Jahren sowie in einem Jahr Investitionen in dreifacher Höhe des Landesdurchschnitts, andererseits Schuldenstand deutlich über dem Landesdurchschnitt).¹⁹⁶

Der Gesetzgeber ist im Übrigen auch nicht aufgrund finanzieller Folgen an der **Eingliederung einer finanzstärkeren in eine finanzschwächere Gemeinde** gehindert; eine Beteiligung aller Gemeinden an den finanziellen Lasten des Gesamttraumes ist nicht unangemessen, jedenfalls dann wenn die finanzielle Situation auch aus Lagevor- bzw. -nachteilen herrühren kann.¹⁹⁷ Hinzu kommt, dass die Finanzlage und der Beitrag, den die Einwohner eines neuen Gebiets zu leisten vermögen, veränderlich ist und die wirtschaftliche Entwicklung des gesamten Neugliederungsgebiets so oder so nicht sicher einschätzbar ist.¹⁹⁸ Der Gesetzgeber darf jedoch keine Gemeinde bilden, deren Finanzausstattung evident unzu-

¹⁹⁰ VerfGBbg, Urt. v. 18.11.2004 – VfGBbg 61/03.

¹⁹¹ VerfGBbg, Urt. v. 29.8.2002 – 34/01, unter Bezugnahme auf ThürVerfGH, LVerfGE 5, 331 und VerfGH NRW, NJW 1976, 2211; entsprechend zur Zugehörigkeit zu einer Amtsverwaltung auch VerfGBbg, Urt. v. 18.12.2003 – VfGBbg 101/03.

¹⁹² VerfGBbg, Beschl. v. 27.5.2004 – VfGBbg 138/03.

¹⁹³ VerfGBbg Urt. v. 16.6.2005 – VfGBbg 48/03.

¹⁹⁴ VerfGBbg, Urt. v. 15.9.1994 – VfGBbg 3/93.

¹⁹⁵ VerfGBbg, Urt. v. 16.6.2005 – VfGBbg 48/03.

¹⁹⁶ VerfGBbg, Urt. v. 18.5.2006 – VfGBbg 5/04.

¹⁹⁷ VerfGBbg, Urt. v. 26.8.2004 – VfGBbg 230/03, Beschl. v. 16.9.2004 – VfGBbg 118/03, Urt. v. 16.6.2005 – VfGBbg 229/03, Beschl. v. 9.2.2006 – VfGBbg 129/03.

¹⁹⁸ VerfGBbg, Urt. v. 16.6.2005 – VfGBbg 229/03, Beschl. v. 9.2.2006 – VfGBbg 129/03.

reichend ist und in der für gemeindliche Selbstverwaltung infolge dessen kein Raum ist. Eine solche Gemeinde führte lediglich ein Scheindasein.¹⁹⁹

Als verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, ist bewertet worden, dass ein Abwägungsaspekt (Unterschreitung der Regelmindesteinwohnerzahl eines Amtes durch freiwillige Eingliederung amtsangehöriger Gemeinden in eine andere Gemeinde) erst durch **ministerielles Handeln** (Genehmigung des freiwilligen Zusammenschlusses) entstanden ist. Dies jedenfalls dann, wenn nicht dieser erst geschaffene Aspekt, sondern weitere Ziele des Leitbildes für die Eingliederung der verbliebenen Gemeinde ausschlaggebend waren (hier: Bildung von Einheitsgemeinden bei Vorliegen „ausgeprägter Zentralorte“, um einen einheitlichen Verwaltungsraum mit der Konzentration der Einrichtungen des öffentlichen Bedarfs bei einem Träger zu schaffen und das Stadt-Umland-Verhältnis zu verbessern). Dies gilt umso mehr, wenn in vergleichbaren Fällen eine Eingliederung zu diesem Zweck selbst bei Erreichen der Regelmindestgröße erfolgte.²⁰⁰

Der Gesetzgeber hat seine **Begründung abschließend zu formulieren**. Da nur Argumente berücksichtigt werden können, zu denen Körperschaften angehört worden sind, sind insbesondere **erstmalig im verfassungsgerichtlichen Verfahren vorgetragene Argumente nicht zu berücksichtigen**.²⁰¹

Das Landesverfassungsgericht hat in anderem Zusammenhang geäußert, dass sich **besondere Beobachtungspflichten** ergeben können, wenn auf unsicherer Tatsachengrundlage Regelungen ergehen oder wenn prognostische Entscheidungen getroffen werden. Dann könne es geboten sein, die weitere Entwicklung verstärkt zu beobachten sowie die Norm zu überprüfen oder ggf. zu revidieren, falls sich erweist, dass die zu Grunde liegenden Annahmen nicht mehr zutreffen.²⁰²

VI. System- bzw. Leitbildgerechtigkeit

In der Rechtsprechung der Verfassungsgerichte ist anerkannt, dass der Gesetzgeber dann, wenn er sich hinsichtlich eines bestimmten Regelungsgegenstandes für ein bestimmtes System oder für bestimmte Strukturprinzipien entschieden hat, dieses **System bzw. diese Strukturprinzipien nicht beliebig durchbrechen darf**.²⁰³ Das Gebot der Systemgerechtigkeit wird dabei unterschiedlich begründet, je nachdem ob man es stärker aus dem Gleichheitssatz²⁰⁴ oder dem allgemeinen Rechtsstaatsprinzip²⁰⁵ ableitet. Das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg sieht in der **Leitbild- und Systemgerechtigkeit eine besondere Ausprägung des Willkürverbots**. Der Gesetzgeber sei soweit als möglich zur Einhaltung seiner von ihm selbst gewählten und zu Grunde gelegten Maßstäbe verpflichtet.²⁰⁶

Bei einer landesweiten Neugliederung muss nach dem Grundsatz der Gleichbehandlung ein einheitliches Konzept zugrunde gelegt werden. Der Gesetzgeber ist aus dem Gesichtspunkt des Gleichbehand-

¹⁹⁹ VerfGBbg, Urt. v. 26.8.2004 – VfGBbg 230/03, Beschl. v. 16.9.2004 – VfGBbg 118/03.

²⁰⁰ VerfGBbg, Urt. v. 26.2.2004 – VfGBbg 150/03.

²⁰¹ VerfGBbg, Urt. v. 16.6.2005 – VfGBbg 229/03.

²⁰² VerfGBbg, Beschl. v. 26.8.2011 – VfGBbg 6/11, schon Urt. v. 16.9.1999 – 29/98 zur Frage ob eine anhand des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes erfolgte Mittelverteilung noch den tatsächlichen Bedarf entspricht. Hier gab das Gericht dem Gesetzgeber eine Überprüfung spätestens alle drei Jahre sowie eine nachvollziehbare Darlegung der Auseinandersetzung mit der aktuellen Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen auf.

²⁰³ vgl. etwa BVerfG, Beschl. v. 27.11.1978 - 2 BvR 165/75 -, VerfGH RP, Urt. v. 8.6.2015 – VGH N 18/14; VerfGH RP, Urt. v. 5.5.1969 - VGH 29/69, Urt. v. 14.12.1970 - VGH 4/70; ThürVerfGH, Urt. v. 18.12.1996 - 2/95 u. a. -, NVwZ-RR 1997, 639, 643; VerfGBbg, Beschl. v. 18.11.2004 - VfGBbg 155/03 -, juris, Rn. 49; LVerfG M-V, Urt. v. 18.8.2011 – LVerfG 21/10, Urt. v. 18.8.2011 – LVerfG 22/10, Urt. v. 18.8.2011 – LVerfG 23/10.

²⁰⁴ vgl. StGH BW, ESVGH 25, 1, 23; NdsStGH Nds MinBl. 1979, 547, 586 ff.

²⁰⁵ vgl. LVerfG LSA, Urt. v. 31. Mai 1994, Urteilsabdruck S. 38; BVerfG, LKV 1993, 187 (191)

²⁰⁶ VerfGBbg, Urt. v. 14.7.1994 – VfGBbg 4/93, Urt. v. 15.9.1994 – VfGBbg 3/93.

lungsgrundsatzes und der Selbstbindung, dem Prinzip der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes sowie dem Gebot des konsequenten und folgerichtigen Verhaltens auf die Einhaltung des selbst gegebenen Systems verpflichtet. **Konzeptionsabweichungen bedürfen der besonderen Rechtfertigung.** Regelungen, die ohne hinreichende Begründung das zugrunde liegende System verlassen, verstoßen gegen das öffentliche Wohl.²⁰⁷

Dabei ist der Gesetzgeber an die einmal von ihm gewählten Grundsätze nicht in jedem Einzelfall starr gebunden. Der Grundsatz der Systemgerechtigkeit verbietet ihm lediglich, das System willkürlich zu verlassen.²⁰⁸ Abweichungen hiervon sind zulässig zum **Ausgleich einer nicht beabsichtigten Härte**²⁰⁹ oder aus entsprechenden **Sachgründen**, insbesondere bei einer besonderen Sachverhaltsgestaltung, zulässig bzw. geboten.²¹⁰

Das Gebot der Systemgerechtigkeit ist also kein starrer Rahmen, sondern lässt unter Berücksichtigung des Gleichheitssatzes Raum für sachgerechte Differenzierungen, die den örtlichen Besonderheiten Rechnung tragen. Ob ein sachgerechter Grund vorliegt, der eine Abweichung vom System rechtfertigt, unterliegt jedoch – im Gegensatz zur Bestimmung des Leitbildes und der Leitlinien selbst – einer **umfassenden verfassungsgerichtlichen Kontrolle.** Dies folgt auch aus dem planerischen Einschlag²¹¹ der Entscheidung, bei der die Abwägung der für oder gegen eine Neugliederungsmaßnahme streitenden Belange im Wesentlichen durch die vom Gesetzgeber entwickelten Leitbilder und Leitlinien gesteuert wird.²¹² Eine Abweichung darf insbesondere nicht den Zielvorstellungen der Gebietsreform entgegenlaufen. Den Gesetzgeber trifft zudem in diesen Fällen eine **erhöhte Begründungspflicht.**²¹³

Aus sachlichen Gründen kann der Rahmen des Leitbildes also verlassen und ergänzt werden. Solche Abweichungen müssen sich auf „**tatsächlich festgestellte, nachvollziehbare regionale Gegebenheiten** stützen“.²¹⁴ Der Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen hält gar eine „nachhaltige Änderung der Leitsätze zur Gebietsreform während des Gesetzgebungsverfahrens“ für möglich.²¹⁵

Das Vorliegen zwingender Gründe kann für ein Abweichen von der niedergelegten Neugliederungskonzeption sprechen.²¹⁶ Tatsächliche Gegebenheiten (hier: außerordentliche weite Ost-West-Ausdehnung und Fehlen eines deutlich ausgeprägten Zentralortes) können es als „vertretbar, wenn nicht sogar als geboten erscheinen“ lassen, eine **atypische Konstellation** anzunehmen.²¹⁷ Sofern jede einzelne Abweichung für sich gesehen sachlich gerechtfertigt ist, lässt sich eine Systemwidrigkeit auch nicht mit der Summe aller Abweichungen begründen.²¹⁸

Nicht zu beanstanden ist ein Leitbild, welches zunächst vorsieht, dass Gemeindezusammenschlüsse in den Grenzen bestehender Ämter erfolgen sollen, im Falle von Abweichungen unter bestimmten Voraus-

²⁰⁷ vgl. LVerfG Bbg, Beschl. v. 18.11.2004 - VfGBbg 155/03 -, juris, Rn. 47, VerfGBbg, Urt. v. 26.8.2004 – VfGBbg 230/03.

²⁰⁸ LVerfG LSA, Urt. v. 31.5.1994 – LVG 2/93.

²⁰⁹ LVerfG LSA, Urt. v. 31.5.1994 – LVG 2/93.

²¹⁰ vgl. BVerfG, Beschl. v. 27.11.1978 - 2 BvR 165/75 -, ThürVerfGH, Urt. v. 18.12.1996 - 2/95 u. a. -, NVwZ-RR 1997, 639(643); StGH Ba-Wü, Urt. v. 8.9.1972 – 6/71, DÖV 1973, 163 (165); *Müller/Trute*, Stadt-Umland-Probleme und Gebietsreform in Sachsen, 1996, S. 190.

²¹¹ BVerfGE 86, 90 (108).

²¹² vgl. ThürVerfGH, Urt. v. 18.12.1996, - 2/95 u. a. -, NVwZ-RR 1997, 639 (643).

²¹³ vgl. *Müller/Trute*, Stadt-Umland-Probleme und Gebietsreform in Sachsen, 1996, S. 190

²¹⁴ VerfGBbg, Beschl. v. 27.5.2004 – VfGBbg 138/03, Urt. v. 26.8.2004 – VfGBbg 230/03; Urt. v. 16.6.2005 – 229/03.

²¹⁵ SächsVerfGH, Urt. v. 18.6.1999 – Vf. 85 - VIII – 98. Der Verfassungsgerichtshof wirft lediglich die Frage auf – und konnte im konkreten Fall die Antwort dahinstehen lassen –, ob und unter welchen Voraussetzungen eine solche Änderung eine erneute Anhörung erforderlich macht.

²¹⁶ Vgl. VerfGBbg, Urt. v. 14.7.1994 – VfGBbg 4/93,

²¹⁷ VerfGBbg, Urt. v. 26.8.2004 – 230/03.

²¹⁸ LVerfG M-V, Urt. v. 18.8.2011 – LVerfG 22/10, Urt. v. 18.8.2011 – LVerfG 23/10.

setzungen jedoch kein Gebot des größtmöglichen Erhalts des Amtes enthält, sondern vielmehr die Neugliederungsentscheidung für jede Gemeinde unabhängig von den übrigen zulässt, wenn es ohnehin zur Abwicklung des Amtes kommt.²¹⁹

Andererseits steigen die Begründungslasten des Gesetzgebers, wenn die **bisherige Gebietskörperschaft leitbildgerecht und leistungsfähig** ist. Die Gründe müssen dann über die Leitbildgerechtigkeit oder Leistungsfähigkeit hinausreichen. Zudem müssen sie in der Lage sein, die Bestandsinteressen der Gebietskörperschaft zu überwinden. Solche Gründe können sich daraus ergeben, dass die Neugliederung regelmäßig in einem multilateralen Interessengeflecht stattfindet. Sie ist Neugliederung des gesamten Raumes und soll insgesamt zu einer Optimierung der Verwaltungsstruktur beitragen.²²⁰

²¹⁹ VerfGBbg, Beschl. v. 27.5.2004 – VfGBbg 138/03.

²²⁰ vgl. NdsStGH, NdsMBI. 1979, 547 (586).

D. Bewertung des Leitbildentwurfes und Empfehlungen für das weitere Verfahren

Unter Anwendung der oben dargelegten Maßstäbe für verfassungsgemäße gebietliche Neugliederungen werden nachfolgend die Einzelkritikpunkte am Leitbild für die Verwaltungsstrukturreform 2019 dargestellt. Hierbei werden neben den vom Landkreistag Brandenburg und vom Deutschen Städtetag vorgebrachten Thesen und Forderungen auch weitere hier eingeschätzte Problempunkte und Risiken bewertet. Die Darstellung folgt dabei nach inhaltlichen Gesichtspunkten und nicht geordnet nach dem Urheber der Kritik. Die Positionen des Landkreistages Brandenburg und des Deutschen Städtetages werden jeweils an geeigneter Stelle wiedergegeben.

I. Vorbemerkung zum Leitbildentwurf

Die zu überprüfenden Kritikpunkte setzen an einem Leitbildentwurf für die Verwaltungsstrukturreform 2019 an. Dieses liegt erstens als vom MIK herausgegebene und landesweit verteilte Broschüre „Entwurf des Leitbildes für die Verwaltungsstrukturreform 2019, Vorschlag der Landesregierung“²²¹ vor, zweitens wird die PDF-Datei „Entwurf des Leitbildes für die Verwaltungsstrukturreform 2019, Vorschlag des Ministers des Innern und für Kommunales“, auf der Internetseite des MIK (www.verwaltungsreform.brandenburg.de) zum Herunterladen bereitgestellt²²².

Der Leitbildentwurf verknüpft verschiedenartige Themenbereiche der Verwaltungsmodernisierung miteinander. Für die Themenbereiche Finanzen, namentlich die Teilentschuldung der kommunalen Gebietskörperschaften im Bereich der Kassenkredite, Ausbau des E-Government, Personal, Fortsetzung der Reform der Landesverwaltung und der Justiz und Funktionalreform ist ein **Leitbild im rechtlichen Sinne** nicht erforderlich. Für die vorgesehene Weiterentwicklung der gemeindlichen Ebene ist ein Leitbild im rechtlichen Sinne ebenfalls nicht erforderlich. Die Weiterentwicklung der gemeindlichen Ebene erfolgt durch Einführung neuer Verwaltungsmodelle und Änderungen der bestehenden Modelle in Form einer Novellierung des landestypischen Kommunalrechts. Da hier lediglich freiwillige Zusammenschlüsse angeregt (und gefördert) werden sollen, liegt insoweit keine gesetzliche Gebietsneugliederung vor.

Entsprechend beschränkt sich die weitere Untersuchung grundsätzlich auf die Punkte des Leitbildentwurfes, die dem Leitbild im rechtlichen Sinne zuzurechnen sind. Auf die Konsequenzen der Verknüpfung der Kreisgebietsreform mit den anderen Reformsäulen, insbesondere der Funktionalreform wird unter D.IV.2. eingegangen. Eine weitere Bewertung der übrigen Reformaspekte, insbesondere auch der freiwilligen Weiterentwicklung der gemeindlichen Ebene, erfolgt nicht.

Auf der Ebene der hier interessierenden Landkreise sind als Reforminstrumente die Kreisgebietsreform und die Einkreisung bisher kreisfreier Städte vorgesehen. Diese erfolgen nach Art. 98 Abs. 3 LV durch Gesetz. Die vorgehend behandelten verfassungsrechtlichen Kriterien beziehen sich ausschließlich auf eben solche gesetzlichen Gebietsneugliederungen. Nur hier bedarf es eines rechtlichen Leitbildes im Sinne eines nachvollziehbaren Systems, also eines Ordnungsrahmens innerhalb dessen die gebietlichen Strukturen landesweit geändert werden. Das Leitbild enthält die grundsätzliche Entscheidung des Gesetzgebers, überhaupt eine Kreisgebietsreform durchzuführen. Das Leitbild ist die Grundlage, auf der die gebietliche Neugliederung beginnt und von wo aus die gebietliche Neugliederung gesteuert wird. Das Leitbild soll mit seinen aufgestellten Parametern die „freiwillige Phase“²²³ der gebietlichen Ein-

²²¹ Im Weiteren kurz als Broschüre bezeichnet.

²²² Direkter Link zum Dokument: http://www.mik.brandenburg.de/wp_verwalt/wp-content/uploads/Entwurf-Leitbild-VSR-2019-Stand-16_6_2015.pdf. Im Weiteren kurz als PDF-Datei bezeichnet.

²²³ Der Begriff der „freiwillige Phase“ ist insoweit unpassend, als dargelegt worden ist, dass Gebietsänderungen und Auflösungen von Landkreisen gem. Art. 98 Abs. 3 S. 1 und 2 LV nur durch Gesetz möglich sind. Der Begriff soll den Zeitraum zwischen dem Beschluss des Leitbildes und der Anhörung zu den konkreten Neugliederungsgesetzen bezeichnen, in dem

zelnegliederungen zielgerichtet ermöglichen und zugleich das **Gerüst bilden, auf dem sich das Verfassungsgericht bei der Überprüfung der gesetzlichen Neugliederungsentscheidungen im Einzelfall bewegt.**²²⁴

Die Steuerung von gebietlichen Neugliederungen durch ein Leitbild hat ihre Ursache darin, dass diesen **planerische Überlegungen** und Entscheidungen des Landesgesetzgebers zugrunde liegen. Die Neugliederungsgesetzgebung hat anders als andere Landesgesetzgebung – wie oben dargestellt – einen starken planerischen Einschlag. Dieser planerische Einschlag führt im Ergebnis zu einer Durchführung der gebietlichen Neugliederung in Form von **Planungsstufen** und zu einer Überprüfung durch die Verfassungsgerichtsbarkeit nach planerischen Kriterien auf den jeweiligen Planungsstufen.

II. Vorbemerkung zur Bewertung

Lässt man die weiter oben dargelegten unterschiedlichen Prüfungstiefen außer Betracht, so kann man aus dem unter D.I. Gesagten bereits schlussfolgern, dass mit dem Leitbild das System konzipiert wird, dessen Belastbarkeit spätestens bei der verfassungsrechtlichen Überprüfung von konkreten gesetzlichen Neugliederungen im Einzelnen geprüft wird. Will meinen: Im Hinblick auf die oben dargelegten Prüfungsmaßstäbe ist es durchaus wahrscheinlich, dass bei einer bloßen **Überprüfung des Leitbildes** das Verfassungsgericht die Darlegungen im Leitbild für die Verwaltungsstrukturreform 2019 bezogen auf die kreisliche Neugliederung und die Einkreisung für vertretbar und ausreichend erachten wird. Bei der einzelnen gebietlichen **Neugliederungsüberprüfung** werden dann aber weitergehende, oben abstrakt dargelegte Prüfungskriterien für gebietliche Neugliederungen angelegt. Es stellt sich die Frage, ob die in Aussicht genommenen einzelnen gebietlichen Neugliederungen auf kreislicher Ebene unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Kriterien durch das jetzt vorliegende, als beschlossen unterstellte Leitbild gerechtfertigt werden können oder nicht.

Kommt man zu dem Ergebnis, dass das Leitbild etwa nicht auf einer ordnungsgemäßen Sachverhaltsermittlung, belastbaren Prognosen, einer nachvollziehbaren Motivlage oder Zieldefinition bzw. einer sauberen Defizitanalyse erfolgte, so können die Grundlagen für das vorliegende Leitbild durch Ergänzungen nachgebessert werden.

Kommt man aber zu dem Ergebnis, dass auf der Basis eines in diesem Sinne „bloß nachgebesserten“ Leitbildes eine Kreisgebietsreform unter Einkreisung von kreisfreien Städten keinesfalls durchgeführt werden kann, weil das Leitbild systematische Brüche enthält und nicht widerspruchsfrei oder sogar willkürlich ist, so ist spätestens im Ergebnis der erfolgten Anhörungen und der vom Innenausschuss beabsichtigten weiteren Sachverständigenbefragungen das Leitbild neu zu formulieren und substantiell zu ändern.

III. Kontext und Aufbau des Leitbildentwurfes

Im Hinblick auf den tatsächlichen, politischen und rechtlichen Rahmen, in dessen Kontext das Leitbild für die Verwaltungsstrukturreform 2019 eingekleidet ist, sind nachfolgend vier Problembereiche zu erwähnen. Hinsichtlich des Aufbaus des Leitbildentwurfes bleibt unklar, welche Teile das Leitbild umfasst.

die betroffenen Landkreise und kreisfreien Städte im weiteren Sinne „freiwillig“ eigene Neugliederungsvarianten diskutieren und vorschlagen können. Siehe hierzu auch S. 75, insbesondere Fn. 258.

²²⁴ Zu diesen Funktionen eines Leitbildes auch *Schumacher*, Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts zur beabsichtigten Gebietsreform, KommunalPraxis MO, 2002, 332 (334).

1. Kontext des Leitbildentwurfes

In der Broschüre wird der Entwurf des Leitbildes für die Verwaltungsstrukturreform 2019 zwar als **vom Ministerium des Innern und für Kommunales herausgegeben**, aber dennoch als **Vorschlag der Landesregierung** bezeichnet. Im Vorwort wird wiederum deutlich gemacht, dass es sich nicht lediglich um einen Vorschlag handelt, sondern dass der Entwurf immerhin durch die Landesregierung am 16. Juni 2015 gebilligt worden ist. Betrachtet man das Vorwort nicht als Teil des Leitbildentwurfes – so auch die PDF-Datei – so erschließt sich allein aus der Formulierung auf der Seite 4 Überschrift Teil A „Leitbildentwurf - Beschluss der Landesregierung vom 16. Juni 2015“ nicht, dass damit zum Ausdruck gebracht werden sollte, dass der Leitbildentwurf so von der Landesregierung am 16. Juni 2015 beschlossen worden ist. Die Urheberschaft sollte klar gestellt werden.

Unabhängig davon ist bei einer möglichen Überarbeitung zu bedenken, dass der **Gesetzgeber sich Wertungen und Erwägungen** der Begründungen eines Vorschlags des Ministers des Innern sowie auch eines Regierungsentwurfes als eigene Wertungen und Erwägungen **zurechnen lassen muss, von denen er sich nicht ausdrücklich oder sonst erkennbar distanziert.**²²⁵

Die Formulierungen auf Seite 11/10 des veröffentlichten Leitbilds nehmen **Bezug auf die Empfehlungen der Enquete-Kommission** (EK 5/2), welche vom Landtag eingesetzt wurde. Hier heißt es, der Leitbildentwurf beruhe „zu einem erheblichen Teil“ auf den Empfehlungen der Enquete-Kommission²²⁶. Über diese Textpassage hinaus finden sich in dem Leitbild keine weiteren Bezüge auf die Empfehlungen der EK 5/2. Es bleibt also unbeantwortet, in welchem „unerheblichen“ Teil das Leitbild von den Empfehlungen der EK 5/2 des Landtages abweicht. Ebenfalls bleibt unbeantwortet, inwieweit die Landesregierung inhaltlich tatsächlich die Sondervoten²²⁷ berücksichtigt hat, die dem Abschlussbericht beigegeben wurden. Bei einer Überarbeitung sollten die Bezüge zu den Protokollen und zum Abschlussbericht der EK 5/2 zweifelsfrei dargelegt werden.

Die Erstellung des Leitbildes in der derzeitigen umfassenden Leitbildkonzeption und das Konzept des breiten öffentlichen Dialoges wurden gesteuert durch den **Beschluss des Landtages vom 17.12.2014**. Dieser Beschluss, der den Hintergrund, den Rahmen und den Arbeitsauftrag des Landtages für das vorgelegte Leitbild für die Verwaltungsstrukturreform 2019 bildet, ist an keiner Stelle erwähnt. Er ist aber ein wichtiger Baustein innerhalb der Darlegungen, warum das Leitbild in dieser Konzeption dem Bürger vorgelegt worden ist.

Es lässt sich derzeit nicht absehen, wie das bisher (und auch weiterhin²²⁸) **in den öffentlichen Dialogprozess eingebrachte Material** verarbeitet wird. Tatsächlich hat der Minister mehrfach die Aussage getroffen, dass alle Anregungen und Stellungnahmen erfasst werden und im weiteren Prozess Berücksichtigung finden.²²⁹ Schon der beschrittene Weg des öffentlichen Dialogprozesses über einen Leitbildentwurf dürfte auch dazu verpflichten. Neben dem Abschlussbericht der EK 5/2 und den bisher vorlie-

²²⁵ Stüer, Weitere Entwicklung der Rechtsprechung des VerfGH NW, Teil III: Maßstäbe und Grundsätze der verfassungsgerichtlichen Kontrolle, Städte- und Gemeinderat 1976, 257 (260).

²²⁶ Abschlussbericht der Enquete-Kommission 5/2, „Kommunal- und Landesverwaltung - bürgernah, effektiv und zukunftsfest - Brandenburg 2020“, LT-Drs. 5/8000.

²²⁷ A.a.O., S. 133 ff..

²²⁸ Nach der Präsentationsfolie 40 auf S. 55 der Broschüre folgen nach dem Ersten Reformkongress noch fünf „Bürgerkongresse“ sowie ein Zweiter Reformkongress. Im Vorwort des Ministers der Veröffentlichung „Verwaltungsstrukturreform 2019 in Brandenburg.Arbeitsmaterial für den Reformkongress“ (S. 4) ist indes von fünf „Regionalkonferenzen“ die Rede, ein zweiter Reformkongress ist nicht mehr erwähnt.

²²⁹ Auch bereits ausweislich der Präsentationsfolie 40 auf S. 55 der Broschüre endet der öffentliche Dialog mit der Auswertung.

genden, teilweise nicht erkennbar ausgewerteten Gutachten und wissenschaftlichen Beiträgen²³⁰ sind daher auch Stellungnahmen und Anregungen sowie die Protokolle der Leitbildkonferenzen und des Reformkongresses Gegenstand des Abwägungsmaterials geworden. Mindestens der auf die Kreisneugliederung und die Einkreisungen bezogene Teil der Stellungnahmen sollte – auch wenn verfassungsrechtlich bei Kreisneugliederungen eine Bürgeranhörung nicht zwingend erforderlich ist und der Dialogprozess im Übrigen nicht von der gebotenen formellen Anhörung entbindet – in den weiteren Prozess einfließen und deshalb bei der bereits empfohlenen umfassenden Überarbeitung des Leitbildes Berücksichtigung finden. Gleiches gilt für das Ergebnis der vom Minister des Innern und für Kommunales vorgesehenen und am 16. Januar 2016 angekündigten fünf Regionalkonferenzen.

2. Aufbau des Leitbildentwurfes

Bereits äußerlich wird im **Vergleich der PDF-Datei mit der Broschüre** nicht hinreichend deutlich, welche Teile das Leitbild umfasst. Dies betrifft insbesondere die nur in der Broschüre abgedruckten Inhalte, namentlich das **Vorwort des Ministers „Auf ein Wort“** und die **Teil C „Leitbildentwurf in einfachen Worten“**. Dies ist deshalb nicht risikofrei, weil die logischen Verknüpfungen in den einzelnen Bereichen teilweise unterschiedlich sind. So erklärt der Minister in seinem Vorwort etwa, dass die **Funktionalreform** der „eigentliche Hintergrund“ für die beabsichtigte Kreisneugliederung sei. Unter Teil A wird dann aber die beabsichtigte Funktionalreform nicht als Ursache für die Kreisneugliederung erwähnt, sondern lediglich auf Seite 11 unter Ziffer 3 Leitbildentwurf dargestellt, dass in Folge der aus anderen Gründen erforderlichen Neugliederung Aufgabenübertragungen möglich werden. Im Teil C „Leitbildentwurf in einfachen Worten“ wiederum werden die Funktionalreform I und die Funktionalreform II neben der Kreisgebietsreform und anderen Gesichtspunkten als „Instrumente“ bezeichnet, um die Ziele „Leistungsfähigkeit der öffentlichen Aufgabenträger“ und „Stärkung von Demokratie und kommunaler Selbstverwaltung“ zu verwirklichen. Es treten hier Widersprüche innerhalb des Leitbildes zu Tage.

Reduziert man den Leitbildentwurf für die Verwaltungsstrukturreform 2019 auf den eigentlichen Teil, also den eines Leitbildes im rechtlichen Sinne, also auf die Kreisneugliederung einschließlich der Einkreisung und nimmt man dort noch den Bereich weg, welcher eine Beschreibung der Situation in den anderen Bundesländern enthält, so ist zu konstatieren, dass sich der **Leitbildentwurf zur Kreisneugliederung auf zwei Seiten und zur Einkreisung kreisfreier Städte auf insgesamt ca. eine halbe Seite beschränkt** (siehe S. 14-17 der Broschüre bzw. S. 13-16 der PDF-Datei)²³¹ zuzüglich der Anlagen 1 (tabellarische Übersicht zu Bevölkerungsstand, -prognose und -dichte nach Landkreisen und kreisfreien Städten) und 3 (tabellarische Übersicht zu Kernhaushalten der Gemeinden und Gemeindeverbände mit Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung (Kassenkredite)).²³² Auf dieser Basis wird ein Verfassungsgericht allein keine Kontrolle der Motive und Beweggründe vornehmen können.

²³⁰ Hier sind mindestens die Gutachten und Beiträge zu nennen, die sich spezifisch mit den rechtlichen und tatsächlichen Umständen in Brandenburg befassen, vgl. etwa die Beiträge von *Gebhardt (2013)*, *Junkernheinrich/Boettcher/Holler/Brand (2012)* oder *Kuhlmann/Richter/Schwab/Zeitj (2012)*, s. Quellenübersicht a.a.O., S. 166 ff.. Ferner ist an wissenschaftliche Beiträge in den Sitzungen der EK 5/2, etwa der Mitglieder *Färber* und *Hönnige* zu denken.

²³¹ Im Folgenden werden die Seitenzahlen in dem Format „S. A/B“ angegeben, wobei A stets die Seitenzahl in der Broschüre und B jene in der PDF-Datei ausweist.

²³² Zum Vergleich: Das vom Landtag Mecklenburg-Vorpommern beschlossene Leitbild (im rechtlichen Sinne; Antrag der Fraktionen der SPD und CDU, LT-Drs. 5/1409) legt im Textteil (von ca. 16 Seiten, der zur Begründung noch um einen zehne-seitigen Tabellenteil ergänzt wird) zunächst den Reformbedarf dar und formuliert anschließend die allgemeinen Ziele sowie die Leitlinien.

3. Empfehlungen für das weitere Verfahren

Das Leitbild ist grundlegend **neu zu gestalten**. Bei einer Überarbeitung des Leitbildentwurfes sollte in Verfahren, Darstellung und Inhalt klar werden, von welchem bisherigen Aussagen und Festlegungen des Leitbildentwurfes bewusst eine Abkehr erfolgt und welche bewusst weiterhin in Bezug genommen werden. Ein **Neustart** sollte deutlich zum Ausdruck gebracht werden. Die Auseinandersetzung mit dem genannten Material sollte benannt und belegt werden; möglicherweise im Rahmen des Leitbildes selbst, jedenfalls aber in begleitenden Veröffentlichungen, etwa im Rahmen eines neuen Internetauftritts. Der Abschluss des Dialogprozesses und dessen Auswertung dürften eine entsprechende zeitliche Zäsur und auch argumentative Stütze für den Beginn eines neuen Abschnitts bieten.²³³

Schon aus Gründen der Klarheit und zur Vermeidung unbeabsichtigter Interdependenzen sollte das **Leitbild im rechtlichen Sinne aus dem Gesamtrahmen, der alle weiteren Reformansätze umfasst, herausgelöst werden**. Dies sollte als bewusste Entscheidung dargestellt werden. Das erforderliche Leitbild sollte in Bezeichnung und Struktur als Neuentwurf erkennbar sein. Das „dünne“ Leitbild im rechtlichen Sinne verlangt nach einer weitreichenden Überarbeitung und Ergänzung.

IV. Gesamtansatz des Leitbildentwurfes oder Einzelreformen

Das Leitbild leidet darunter, dass es auf mehreren Reformsäulen beruht, von denen nur eine Reformsäule die Kreisneugliederung unter Einkreisung ist. Dazu treten die Reformsäulen Funktionalreform, Weiterentwicklung der gemeindlichen Ebene, Reform der Landesverwaltung und der Justiz, Personal, Ausbau des E-Government und finanzielle Entlastungen, die ebenfalls dazu dienen sollen, die Ziele der Reform zu erreichen. Dies wird dazu führen, dass das Verfassungsgericht sich die Frage stellen muss, inwieweit die Reformsäule Kreisneugliederung (also das Leitbild im rechtlichen Sinne) in Abhängigkeit von den anderen Reformsäulen zu beurteilen ist. Die im Leitbild gewählten Formulierungen sprechen eher für einen **integrativen Ansatz**.

1. Verknüpfung der Kreisgebietsreform mit weiteren Reformsäulen im Allgemeinen

Wenn aber das Verfassungsgericht von einem integrativen und nicht von einem auf unabhängigen Säulen stehendem Reformkonzept ausgehen sollte, wird dies zwangsläufig dazu führen, dass **auch die anderen Reformsäulen Gegenstand der verfassungsgerichtlichen Überprüfung** im Rahmen der Kreisneugliederungsprüfung werden. Beispielsweise wäre es denkbar, die Größennachteile bei der Kreisneugliederung für das bürgerschaftliche, ehrenamtliche Element kommunaler Selbstverwaltung oder für die Effizienz der Aufgabenwahrnehmung durch E-Government Entwicklungen aufzufangen. Nur beschränken sich gerade die Bereiche Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung und Entwicklung des E-Government derart auf Allgemeinplätze, dass sie als Begründungsansätze für Kreisneugliederungen gerade nicht nutzbar gemacht werden können.

Die weiteren Reformsäulen „Weiterentwicklung der gemeindlichen Ebene“, „Reform der Landesverwaltung und der Justiz“, „Personal“, „Ausbau des E-Government und „finanzielle Entlastungen“ bleiben für sich betrachtet im Vagen. Begründungen werden durch bloße Behauptungen und Absichtserklärungen ersetzt.

²³³ Für einen „Neustart“ nach Abschluss des Dialogprozesses mag ferner sprechen, dass bei einer bloßen Fortschreibung Brüche und Begründungswechsel zu Tage treten können. Eine Inkonsistenz schon in der Leitbilderstellung könnte dann in die Richtung gedeutet werden, dass die Konzeption nicht „aus einem Guss“ erfolgt ist. Nachträgliche Änderungen könnten als Nachbesserungen interpretiert werden. Aus solchen Erwägungen könnte sich das Landesverfassungsgericht durchaus zu einer intensiveren Prüfung bereits auf zweiter Stufe veranlasst sehen.

Der Leitbildentwurf hebt zwar hervor, dass die moderne Informationstechnik laufend neue Möglichkeiten schafft, öffentliche Dienstleistungen besser, bürgernäher und transparenter zu erbringen (S. 7/6 und S. 22/21). Der Leitbildentwurf setzt die selbst vorgenommene **Verknüpfung der Reformsäulen** jedoch nicht konsequent um. Es fehlt eine Auseinandersetzung mit der Frage, ob mittels Einsatz moderner Informationstechnik auf eine Verwaltungsstrukturreform auf Kreisebene in Form der angestrebten Gebietsreform verzichtet werden kann. Eine Auseinandersetzung mit dieser Frage mag zwar verfassungsgerichtlich nicht gefordert sein, hätte aber bei dem selbstgewählten Gesamtansatz nahe gelegen, da **Informationstechnik** in der Privatwirtschaft in vielen Bereichen eine kleinteiligere Produktion wieder effizient machte. Zur Abwägung schonenderer Alternativen wäre hier im Vorfeld zu klären, ob derartige Lösungsmöglichkeiten für die öffentlichen Aufgabenträger bestehen bzw. ist im Nachgang nachzuarbeiten.

Zur Verbindung von Reformmaßnahmen der kreislichen und gemeindlichen Ebene sei nur angemerkt: Der Gesetzgeber darf einerseits eine Gebietsreform der Kreisebene durchführen, ohne gleichzeitig eine Reform der Gemeindeebene vorzunehmen. Er ist andererseits auch nicht gehindert, bereits frühzeitig gewisse Leitlinien für die gemeindliche Ebene herauszugeben. Der Gesetzgeber kann auch im Rahmen der Kreisgebietsreform Eingemeindungen von Umlandgemeinden in kreisfreie bzw. ehemals kreisfreie Städte vornehmen.²³⁴ Auch ist es nicht zu beanstanden, wenn der Gesetzgeber innerhalb eines einheitlichen Reformvorhabens eine Gemeindegebietsreform in mehrere Gesetzesvorhaben aufspaltet und schon differenzierende Leitbilder (hier: Stadt-Umland-Bereich und Ländlicher Raum) mit einem kongruenten allgemeinen Teil voranstellt.²³⁵

2. Verknüpfung der Kreisgebietsreform mit der Funktionalreform im Besonderen

Der Landkreistag Brandenburg formuliert im Anschluss an die Ablehnung der Daten zur Demografie und zu den kommunalen Finanzen als Rechtfertigungsgrund, dass allein eine umfassende Funktionalreform eine Kreisneugliederung rechtfertigen könne. Der Leitbildentwurf stelle diese jedoch nach Inhalt und Umfang unter einen Finanzierungsvorbehalt und lasse darüber hinaus die notwendige Verklammerung mit der Kreisgebietsreform vermissen. Eine Funktionalreform setze voraus, dass sie ausfinanziert und mit der Konzeption zur Kreisneugliederung untrennbar verknüpft sei. Es müsse ferner dargelegt sein, für welche Aufgabe welche Einwohnerbasis notwendig sei. Die Vorschlagsliste zur Aufgabenkommunalisierung sei erweiterbar, das Land müsse hierzu den Gegenbeweis erbringen.²³⁶ Exemplarisch wird neben weiteren Materien insbesondere der Aufgabenbestand des Landesamtes für Soziales und Versorgung (LASV) genannt. Schließlich wird gefordert, dass sich die vom Leitbild angestrebte Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung auch in der Rechtsform der Aufgabenübertragung niederschlagen müsse.

Die Aussage, alleine eine umfassende Funktionalreform könne die Grundlage einer Kreisgebietsreform bilden, lässt sich durch die Auswertung der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung nicht bestätigen. Die **Verknüpfung von Gebiets- und Funktionalreform** ist gleichwohl möglich und im Ansatz verfassungsrechtlich unbedenklich, aber eben **keineswegs zwingend**. Auch in der Begründungshistorie kommunaler Gebietsreformen in den deutschen Bundesländern und deren verfassungsgerichtlicher Überprüfung spielen funktionalreformerische Aspekte im Gegenteil soweit ersichtlich eine eher untergeordnete Rolle. Diese Forderung des Landkreistages geht mithin ins Leere. Aus der im Leitbildentwurf vorgenommenen Verknüpfung von Kreisgebiets- und Funktionalreform ergeben sich dessen ungeachtet die nachfolgenden Konsequenzen.

²³⁴ ThürVGh, Urt. v. 18.12.1997 – VerfGH 7/95.

²³⁵ SächsVerfGH, Urt. v. 18.6.1999 – Vf. 85-VIII-98.

²³⁶ Gemeint ist mit diesem Gegenbeweis wohl, eine Darlegung durch das Land, warum eine Aufgabe ausnahmsweise weiterhin vom Land wahrgenommen werden sollte.

a) Folgen der Verknüpfung im Leitbildentwurf

Es wurde unter D.III.2. bereits ausgeführt, dass die **Begründungszusammenhänge** zwischen der Reformsäule Funktionalreform I und II und der Kreisneugliederung **unklar bleiben bzw. widersprüchlich** erscheinen. Dies scheint ein wesentlicher Verfahrensmangel zu sein, der unbedingt zu beseitigen ist. Sowohl aus dem Abschlussbericht der EK 5/2 als auch aus der Regierungserklärung des Ministerpräsidenten, teils auch aus dem Vorwort des Innenministers ergibt sich der Grundsatz „form follows function“, den sich die Landesregierung zu Eigen gemacht hat.

Aufgrund dieser Verknüpfung wird das Verfassungsgericht anhand des Funktionalreform I - Kataloges prüfen, ob tatsächlich erst aufgrund der flächenmäßigen und einwohnermäßigen Vergrößerung der Landkreise gewährleistet ist, dass die im Rahmen der Funktionalreform I zu übertragenen Aufgaben auch tatsächlich nur von den neuen, vergrößerten Landkreisen unter Einkreisung wahrgenommen werden können. Ansätze zu einem solchen integrativen Verständnis von Funktionalreform und Kreisneugliederung finden sich etwa auf S. 15 der Broschüre: „Für eine angemessen hohe Regelmindesteinwohnerzahl spricht darüber hinaus, dass dies die Möglichkeit schafft, viele Landesaufgaben auf die kreisliche Ebene zu übertragen.“

Wird also weiter an der engen Verknüpfung festgehalten, dass die Neuorganisation der Landkreise der Übertragung von Aufgaben folgt, so könnte bereits an dieser Stelle festgestellt werden, dass weitreichende und weitergehende **Untersuchungen zur Darlegung dieses Zusammenhangs** zur Überzeugung des Gerichtes noch nicht dargebracht worden sind. Dies betrifft insbesondere drei Bereiche:

- Soweit ersichtlich liegt eine umfassende **Aufgabenkritik** bezogen auf die in Betracht gezogenen, zu übertragenden Aufgaben nicht vor. Es ist nach hiesiger Kenntnis nicht einmal ansatzweise klar, wieviel Personal derzeit für die Wahrnehmung der zur Übertragung vorgesehenen Aufgaben durch das Land eingesetzt wird.
- Es ist nicht dargelegt und erkennbar, welche substantiellen Aufgaben übertragen werden sollen, die dann die harten **Parameter von 175.000 Einwohnern** pro Landkreis bzw. von bis zu **5.000 km² Fläche** begründen können.
- Im Sinne der **Defizitanalyse** bzw. der Schaden-Nutzen-Bilanz bzw. des Verbesserungsgebotes wäre darzulegen, dass bei Übertragung konkret definierter substantieller Aufgaben auf die Landkreise im Ergebnis tatsächlich die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung gesichert und die kommunale Selbstverwaltung gestärkt wird.

Hinsichtlich des zweiten Spiegelstrichs ist auf die dargestellte Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern zu verweisen, welche die **bloße Behauptung, bestimmte Aufgaben seien „erst ab einer bestimmten Größe“ effektiv und wirtschaftlich zu erfüllen, nicht genügen lässt**. Die Forderung des Landkreistages Brandenburg einer konkret dargelegten Einwohnerbasis ist berechtigt. Es wären also hinsichtlich Fallzahlen, daraus abgeleiteter Regelmindesteinwohnerzahlen sowie der Vorgabe weiterer Faktoren, die zur konkreten Abwägung schonenderer Neugliederungsalternativen erforderlich sind, vertiefte Begründungsgänge bereits auf der Ebene des Leitbildes erforderlich. Nach genannter Rechtsprechung wären außerdem die Auffassungen der betroffenen Ressorts und der Spitzenverbände in die Abwägung einzustellen.

In diesem Zusammenhang ist auch erneut die Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts zur Hochzonung zu nennen. Nicht auszuschließen ist, dass das Gericht seine strengen Anforderungen an die Darlegung der tatsächlichen Notwendigkeit des Aufgabenentzugs spiegelbildlich auch auf die im Rahmen der Funktionalreform beabsichtigten „Herabzonungen“ anlegen wird.

Insoweit als im Leitbildentwurf (S. 15/14) unter Verknüpfung von Kreisneugliederung und Funktionalreform behauptet wird: „Für eine angemessen hohe Regelmindesteinwohnerzahl spricht darüber hinaus, dass dies die Möglichkeit schafft, viele Landesaufgaben auf die kreisliche Ebene zu übertragen“, wird dem Widerspruch nicht Rechnung getragen, dass doch schon die bloße Entscheidung, Aufgaben vom Land auf die neuen Kreise zu übertragen unter Effizienzgesichtspunkten regelmäßig keine Verbesserung darstellen dürfte, weil die zu bearbeitenden Fälle eben nicht gebündelt, sondern in mehreren Landkreisen, sozusagen dezentral bearbeitet werden. Bezogen auf die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Aufgabenträger **spricht vom Grundsatz her bei vielen Aufgaben mehr dafür, dass sie effizienter wahrgenommen werden können, wenn sie zentral wahrgenommen werden**, also weiterhin beim Land verbleiben. Insbesondere bei von Fallzahlen abhängigen und spezialisierten Aufgaben spricht die Kommunalisierung eher für eine Effizienzminderung im Rahmen einer Funktionalreform I. Also müsste sich das Leitbild mit dieser Logik auseinandersetzen. Hier wäre eine Begründung durch Nennung solcher Aufgaben, die dezentral effizienter wahrgenommen werden können, nötig.

In diesem Zusammenhang ist auch der Aufgabenbestand des **LASV** zu betrachten. Entgegen der Aussage im Leitbildentwurf ist in den Leitbildkonferenzen bezüglich der Aufgaben des vom Landkreistag Brandenburg angesprochenen LASV nicht ausgeschlossen worden, dass diese zum Teil in einer einheitlichen Organisationsform von den Landkreisen und kreisfreien Städten gemeinsam wahrgenommen werden und nur ein Teil der Gesamtaufgaben des LASV dezentralisiert wird. Zwar sind bei Gebietsreformen – wie oben ausgeführt – bei der Abwägung von Alternativen Kooperationsmodelle nicht vorrangig zu erwägen. Insoweit ist der Ausschluss interkommunaler Zusammenarbeit als Lösungsmöglichkeit zur Sicherung der Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit der kommunalen Ebene im Leitbildentwurf (S. 10/9) unbedenklich. Da die Überlegung, hinsichtlich der Aufgaben des LASV **Kooperationsformen** zu erwägen, nun aber in den Diskussionsprozess eingeführt worden ist, sollte sich dies auch in einer Abwägung bei der Überarbeitung des Leitbildentwurfes niederschlagen. Sollte im Ergebnis ein Kooperationsmodell favorisiert werden, würde **für ein wesentliches Aufgabenbündel damit letztlich an einer flächendeckenden kommunalen Zusammenarbeit festgehalten**. Dies wäre wiederum jedenfalls dann problematisch, wenn daran festgehalten würde, die Kreisgebietsreform maßgeblich mit der Funktionalreform zu begründen.

Die angestrebte **Funktionalreform I**, mit der laut Aussagen in den Leitbildkonferenzen **max. 1.500 Stellen** auf die Landkreisebene übergehen, dürfte auch insoweit als Begründung kaum greifen, da der Stellenzuwachs rd. 10 bis 12 % des heutigen Stellenvolumens der Landkreisebene ausmacht. Die Landkreise haben ein vergleichbares Volumen durch die Übernahme der Aufgaben der Jobcenter in der Vergangenheit übernommen, ohne dass Gebietsänderungen erfolgen mussten.

Insbesondere im Hinblick auf den letztgenannten Spiegelstrich (Verbesserungsgebot) obliegt der Landesregierung eine gewisse Darlegungslast, denn eine Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung kann nur dann erfolgen, wenn **weitere Aufgaben als kommunale Selbstverwaltungsaufgaben** übertragen werden. Auch hier verfängt die Kritik des Landkreistages Brandenburg. Hintergrund ist, dass bei Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung die Organzuständigkeit beim Hauptverwaltungsbeamten liegt und damit für die kommunale Selbstverwaltung im Sinne einer Entscheidungskompetenz ehrenamtlicher Mandatsträger nichts erreicht würde. **Die Rechtsform der Aufgabenübertragung indes ist nicht frei wählbar; sie ergibt sich vielmehr aus der Art der Aufgabe und deren örtlichem Bezug**. Dem Gesetzgeber kommt zwar auch bei der Frage, ob und inwieweit eine Angelegenheit eine solche der örtlichen Gemeinschaft ist, ein Einschätzungsspielraum zu, der verfassungsrechtlich lediglich auf seine Vertretbarkeit überprüfbar ist.²³⁷ Hier ist jedoch im Leitbildentwurf jedenfalls eine **differenzierte**

²³⁷ Zum Ganzen VerfGBbg, Urt. v. 17.7.1997 – VfGBbg 1/97. Sofern eine Aufgabe auch überörtliche Bezüge aufweist, wächst sie damit jedoch nicht aus dem Gewährleistungsbereich der (gemeindlichen) kommunalen Selbstverwaltung heraus, sondern ist dem Randbereich zuzuordnen. Bei der Zuordnung, ob überörtliche Bezüge bestehen, darf der Gesetzgeber eine

Aufgabenkritik nicht zu erkennen, aus der ersichtlich wird, inwieweit die im Katalog genannten Aufgaben als Selbstverwaltungsaufgaben zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung übertragbar sind.

Hierbei ist zudem der Kanon der **Aufgabenarten des § 2 Abs. 3 BbgKVerf** zu berücksichtigen, welcher pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben, Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung sowie Auftragsangelegenheiten unterscheidet. Aufgrund dieses Aufgabenkanons stellt sich die Unschärfe in Brandenburg besonders drastisch dar. Das Gericht wird – unter Wahrung des gesetzgeberischen Einschätzungsspielraums – im Einzelnen überprüfen, ob durch die Übertragung eine Stärkung kommunaler Selbstverwaltung erfolgen kann. Zu beachten ist hierbei, dass nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg selbst „Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung jedenfalls dann, wenn es sich dabei zugleich um eine Aufgabe der örtlichen Gemeinschaft handelt, als Selbstverwaltungsangelegenheiten, jedoch, weil gleichsam „belastet“ mit dem staatlichen Weisungsrecht, als Selbstverwaltungsangelegenheiten „in abgeschwächter Form“ zu behandeln sind“.²³⁸

Eine abschließende Bewertung, ob tatsächlich eine Stärkung kommunaler Selbstverwaltung stattfindet, setzt also zunächst eine Entscheidung über die Art der Aufgabenübertragung für die in Anlage 2 des Leitbildentwurfes genannten Aufgaben voraus. Diese Zuordnung müsste das Landesverfassungsgericht dann teilen und eine Stärkung kommunaler Selbstverwaltung für möglich halten. Die Begründung der **Funktionalreform ist mithin mit einigen Unsicherheiten behaftet**. Sofern die Kreisgebietsreform zur Begründung auf die Funktionalreform Bezug nimmt, werden die dieser anhaftenden Probleme unweigerlich mit in Bezug genommen.

Verkürzt gesagt, müsste der vom Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern formulierte und sich auch aufgrund der vagen Umschreibung des Leitbildentwurfes aufdrängende Kritikpunkt, es werde hier **vorrangig die auf staatliche Belange fixierte Sicht** eingenommen, welche Strukturen sich für eine Reform der Landesverwaltung am besten eigneten, entkräftet werden.

Schließlich birgt die Verknüpfung das ebenfalls oben dargelegte Risiko, dass die **eine Reform das Schicksal der anderen teilt**: Aufgabenübertragungen, die zwingend auf die Schaffung neuer Kreisstrukturen abstellen, laufen ins Leere, wenn die Kreisneugliederung einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung nicht standhalten sollte. Wie die dargestellte Entscheidung des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern zeigt, wäre die Unanwendbarkeit der funktionalreformerischen Regelungen die Folge. Stellt das Leitbild der Gebietsreform umgekehrt maßgeblich auf die Aufgabenübertragungen ab, könnte bereits auf der Ebene des Leitbildes eine Rechtfertigung der Gesamtreform misslingen, wenn die angedeuteten notwendigen Begründungen innerhalb der Funktionalreform nicht gelingen sollten.

typisierende Betrachtungsweise zu Grunde legen. Bei Regelungen zu gemeindlichen Zuständigkeiten hat der Gesetzgeber den Wesensgehalt der gemeindlichen Selbstverwaltung zu wahren und darf nicht in deren Kernbereich eingreifen, außerhalb dieses Kernbereichs hat er das Aufgabenverteilungsprinzip der Subsidiarität, aus dem bei Aufgaben mit örtlichem Bezug eine Zuständigkeitspriorität (auch VerfGBbg Ur. v. 21.3.2002 – VfGBbg 19/01) der Gemeinden folgt, und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Der Kernbereich lässt sich nicht durch einen abschließenden Aufgabenkatalog bestimmen, sondern erwächst vielmehr aus dem Universalitätsprinzip, nach dem die Gemeinden befugt sind, sich aller Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft anzunehmen, die nicht durch Gesetz einem anderen Träger öffentlicher Gewalt zugewiesen sind. Letzteres verfängt bei den Landkreisen, denen auch keine subsidiäre Allzuständigkeit zukommt, die vielmehr über einen gesetzlichen zugewiesenen Bestand an Aufgaben verfügen, freilich nur zur Abgrenzung. Sofern zur Wahrung überörtlicher Belange Bestätigungs- oder Genehmigungsvorbehalte bestehen, treten diese staatlichen Einflüsse lediglich zu den kommunalen Belangen hinzu. Sie nehmen kondominalen Aufgaben jedoch nicht den Charakter als eigenverantwortlich wahrzunehmende Selbstverwaltungsaufgabe (zum Letztgenannten BVerfGE 79, 127 (146)). Ein Entzug der in diesem Sinne gemeindlichen Aufgaben ist nur gerechtfertigt, wenn die ihn tragenden Gründe gegenüber dem verfassungsrechtlichen Aufgabenverteilungsprinzip überwiegen. Nur, wenn die Aufgaben keinen relevanten örtlichen Charakter aufweisen ist der Gesetzgeber in der Aufgabenzuordnung frei, VerfGBbg Ur. v. 21.3.2002 – VfGBbg 19/01.

²³⁸ VfGBbg, Ur. v. 17.10.1996 – 5/95.

b) Exkurs zur isolierten Betrachtung der Funktionalreform

Zu weiteren Gesichtspunkten, insbesondere den wiedergegebenen Thesen des Landkreistages Brandenburg zur Funktionalreform, die keine unmittelbare Bedeutung für das Leitbild zur Kreisneugliederung haben, soll in der gebotenen Kürze Stellung genommen werden.

Der Leitbildentwurf stellt die Funktionalreform in der Tat unter **Finanzierungsvorbehalt**. Unter Bezugnahme auf das strenge Konnexitätsprinzip wird ausgeführt (S. 12/11): „Angesichts der beschränkten Finanzmittel ist es für das Land nur möglich, Aufgaben in dem Umfang zu übertragen, wie dies in Summe unter Berücksichtigung von Gebühreneinnahmen nicht zu höheren Ausgaben des Landes für diese Aufgaben als im Jahr 2014 führt.“ Nach dem Leitbildentwurf „sollen durch die Funktionalreform keine Mehrbelastungen für den Landeshaushalt entstehen“ (S. 23/22; (nur bezogen auf FR I oder auch auf FR II?). Zu diesen Kosten zählen aufgrund der Aussage „Personal folgt den Aufgaben“ (S. 12/11) auch die Personalkosten.

Zur Deckung der Kosten (einschließlich der Personalkosten), welche den Kommunen durch die Wahrnehmung der übertragenen Aufgaben entstehen, ist das Land ohnehin **aufgrund des strengen Konnexitätsprinzips nach Art. 97 Abs. 3 S. 2 und 3 LV verpflichtet**. Insoweit ist die Forderung des Landkreistages Brandenburg zur Ausfinanzierung der Funktionalreform lediglich eine Wiedergabe der geltenden Rechtslage.

Der Leitbildentwurf begrenzt die Aufgabenübertragungen jedoch dadurch, dass diese **in der Summe nicht zu Mehrbelastungen führen dürfen**. Unter Rückgriff auf das dargestellte Verbesserungsgebot und die Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts zur Hochzonung wäre wohl noch weitergehend zu fordern, dass die Aufgabenübertragungen zu geringeren Kosten führen bzw. bei gleichbleibenden Kosten eine Verbesserung durch Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung zu verzeichnen wäre. Unsicherheiten ergeben sich dahingehend, ob die vom Leitbildentwurf vorgenommene Betrachtung in der Summe ausreichend ist, oder ob sich eine Verbesserung bereits bei der Einzelbetrachtung jeder übertragenen Aufgabe ergeben muss.

Der Leitbildentwurf legt bisher nicht dar, welche Übertragungen hinsichtlich der mit ihnen verbundenen **Sach- und Personalkosten** wenigstens kostenneutral möglich sind. Die Formulierung „Sie [gemeint ist die Funktionalreform] soll durch Schaffung personeller und finanzieller Synergie- und Abschmelzeffekte sowie durch die Gewinnung von Verbundvorteilen und den Abbau von Doppelzuständigkeiten zur Optimierung effizienter, effektiver und bürgernaher Strukturen beitragen“ (S. 13/12) ist jedenfalls nicht mehr als eine Absichtserklärung. Eine differenzierte **Aufgabenkritik** ist hier noch erforderlich, um den endgültigen Katalog der zu übertragenden Aufgaben zu bestimmen.

Die **Erweiterung des Katalogs** zu übertragender Aufgaben, wie sie der Landkreistag Brandenburg fordert und wie sie auch im Leitbildentwurf bereits angelegt ist (S. 13/12: „Die Liste ist nicht abschließend und kann erweitert werden.“), ist – wie auch eine Reduzierung – ohne weiteres im Laufe des Reformprozesses möglich. Auf die oben dargelegten Begründungslasten ist nochmals hinzuweisen. Im Übrigen ist aber keine Verpflichtung des Gesetzgebers (und spiegelbildlich kein Anspruch der Landkreise) ersichtlich, im Rahmen einer Funktionalreform alle übertragbaren Aufgaben zu übertragen.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass eine **Gefährdung der kommunalen Selbstverwaltung auch durch Aufgabenübertragungen** denkbar ist. Die Übertragung neuer Aufgaben betrifft die Landkreise unmittelbar, sofern es sich um Selbstverwaltungsaufgaben handelt, und mittelbar, wenn sie als Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung oder dem Landrat als staatlicher Verwaltungsbehörde übertragen werden – Letzteres aufgrund der damit verbundenen Verringerung des Raumes für originäre Selbstverwal-

tungsaufgaben.²³⁹ Eine Gefährdung kommunaler Selbstverwaltung liegt nach Auffassung des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern nicht vor, wenn die Aufgabenübertragungen insgesamt nicht zu einer Disproportionalität der Aufgabenarten führen. Eine Aussage zu prozentualen Anteilen, bei denen von einer Disproportionalität gesprochen werden kann, trifft es nicht. Das Gericht verneint eine Disproportionalität für einen ursprünglichen Anteil der Aufgaben des eigenen Wirkungskreises von 30-40 %, welcher sich durch Aufgabenübertragungen zwar „in gewissem Umfang“ verringert, während jedoch „eine Reihe von Aufgaben“ neu dem eigenen Wirkungskreis zugewiesen werden.²⁴⁰ In der Literatur wird selbst ein Anteil von 80 - 90 % staatlicher Aufgaben an den Gesamtaufgaben des Landkreises hinsichtlich der Wahrnehmung von Selbstverwaltungsaufgaben „nicht von vornherein als problematisch“ beurteilt, nicht zuletzt, da auch bei übertragenen Aufgaben eine eigenverantwortliche Gestaltung in Bezug auf Personal- und Organisationshoheit verbleibt.²⁴¹ Auch bei dieser prozentualen Bewertung zeigt sich erneut die oben genannte Problematik der Zuordnung einzelner Aufgaben zu den Aufgabenarten des § 2 Abs. 3 BbgKVerf.

Gewisse weitere Problemlagen werden vom Leitbildentwurf von vornherein ausgeblendet. So hängt etwa die Reform der Landesverwaltung ganz wesentlich vom Umfang des Gelingens der Funktionalreform I ab. Diese wiederum ist die **Grundlage für die Funktionalreform II**, die aber laut Leitbildentwurf (S. 29/30) erst erfolgen soll, wenn alle gemeindlichen Verwaltungen für in der Regel mindestens 10.000 Einwohner (Prognosejahr 2030) zuständig sind. Allerdings soll in dieser Legislaturperiode eine Änderung der weitgehend unterhalb dieser Einwohnergrenze liegenden Verwaltungsstrukturen nicht erzwungen werden. Daher ist eine zeitliche Verzögerung der Funktionalreform II denkbar. Zu dieser Fragestellung verhält sich das Leitbild überhaupt nicht.

3. Empfehlungen für das weitere Verfahren

Ein bloßes Nebeneinander verschiedener **Reformaspekte mit unklaren Bezügen** ist zu vermeiden. Nach der empfohlenen Herauslösung des Leitbildes im rechtlichen Sinne sollte dieses die weiteren Reformsäulen lediglich dort in Bezug nehmen, wo eine inhaltliche Auseinandersetzung, etwa zur Abwägung schonenderer Alternativen, rechtlich geboten ist.

Da die Funktionalreform für sich noch eine Vielzahl klärungsbedürftiger Fragen aufwirft und mit der Verknüpfung von **Gebiets- und Funktionalreform** verfassungsrechtliche Risiken verbunden sind, sollte **von einer solchen Verknüpfung nach Möglichkeit abgesehen** und eine deutliche Abkehr von dieser ausgesprochen werden. Eine Bezugnahme auf die Funktionalreform, die ferner auch ihre Bezüge zur Reform der Landesverwaltung einschließt, sollte zur Begründung der Kreisgebietsreform nur dann erfolgen, wenn sich im Rahmen der Überarbeitung des Leitbildentwurfes zeigen sollte, dass die übrigen angelegten Reformgründe nicht geeignet sind, die Gebietsreform zu tragen. Dies wäre insbesondere dann der Fall, wenn sich diese nicht ausreichend mit belastbaren Daten untersetzen lassen (vgl. D.V. und VI.).

V. Begründung der Kreisgebietsreform

Der Leitbildentwurf nennt als **Oberziele** der Verwaltungsstrukturreform insgesamt die **Steigerung der Effizienz und die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung** (S. 8 f./7 f.). Im Folgenden soll unter-

²³⁹ LVerfG M-V, Urt. v. 26.07.2007 – LVerfG 9/06 et al., unter Bezugnahme auf *Dreier*, in: ders., GG, 2. Aufl. 2006, Art. 28 Rn. 120, 121.

²⁴⁰ LVerfG M-V, Urt. v. 26.07.2007 – LVerfG 9/06 et al..

²⁴¹ Lieber/Iwers/Ernst, Praxis der Kommunalverwaltung, Verfassung des Landes Brandenburg, Stand: April 2012, Art. 97, Erl. 3.

sucht werden, ob diese Ziele dem Grunde nach und in ihrer Darstellung im Leitbildentwurf geeignet sind, die Kreisneugliederungen einschließlich Einkreisungen kreisfreier Städte zu rechtfertigen.

1. Fusionsrenditen als Begründungsansatz

Die im Leitbildentwurf genannten Ziele sowie deren Untersetzungen stellen nach dem unter C. Gesagten grundsätzlich verfassungsrechtlich **gebilligte Gemeinwohlgründe** dar, die eine gesetzliche Gebietsneugliederung rechtfertigen können. Ferner ist es auch grundsätzlich vertretbar, sich aus den Gründen der „absehbaren Bevölkerungsentwicklung einerseits und der voraussichtlich zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen andererseits“ (S. 8/7) zum Handeln veranlasst zu sehen. Sowohl für die Landkreise als auch für die kreisfreien Städte gilt, dass es dem Ziel der Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung grundsätzlich dienlich ist, wenn die Handlungs- und Gestaltungsspielräume der kommunalen Aufgabenträger erweitert bzw. neu geschaffen werden. Gleiches gilt für die Erleichterung und Sicherung der demokratischen Teilhabe und Mitwirkung der Bürgergesellschaft auf hohem Niveau.

Der Leitbildentwurf geht jedoch über die Postulierung und Umschreibung der beiden Oberziele nicht hinaus. Inwieweit dem dargestellten **Verbesserungsgebot** Rechnung getragen wird, bleibt offen. Dies gilt sowohl für die **Effizienzrendite**, d.h. welcher finanzwirtschaftliche Einsparkorridor in welchem Zeitraum voraussichtlich zu erwarten ist, als auch für die Aussage, inwieweit die bürgerschaftlich-demokratische Teilhabe an **Mitwirkungsmöglichkeiten** hinzu gewinnt. Ungeklärt bleibt auch das Verhältnis dieser beiden Aspekte zueinander.

In diesem Zusammenhang sei noch einmal auf die unter C.IV. herausgearbeiteten Anforderungen zur Defizitanalyse und zum Verbesserungsgebot verwiesen: Nach hiesiger Auffassung ist es wahrscheinlich, dass eine **konkrete Benennung der gegenwärtigen oder erwarteten zukünftigen Missstände, denen mit den Reformmaßnahmen begegnet werden soll**, vom Landesverfassungsgericht gefordert werden wird. Ferner dürfte das Gericht im Einklang mit der bisherigen Judikatur der Landesverfassungsgerichte die erkennbare Beachtung des Verbesserungsgebots verlangen und dazu auf die Berücksichtigung von Schaden und Nutzen im Abwägungsvorgang abstellen.

Ogleich hier keine exakten wissenschaftlichen Ergebnisse generiert werden können und auch verfassungsgerichtlich nicht gefordert werden, müsste der Versuch unternommen werden, zumindest über Pauschalierungen hinauszukommen und **anhand von Szenarien Bandbreiten der Rendite** (bürgerschaftlich und finanziell) aufzuzeigen. Entsprechende Effizienzsteigerungen ließen sich am sichersten durch die Vorlage entsprechender Gutachten nachweisen. Eine Pflicht zur Einholung solcher Gutachten ergibt sich aus der oben dargelegten Rechtsprechungsanalyse nicht. Der Gesetzgeber wird aber im Leitbild behauptete Effizienzsteigerungen jedenfalls in der Tendenz im Sinne eines gewissen Einsparkorridors nachzuweisen haben. Zum logischen Nachweis bedarf es zunächst einer umfassenden **Aufgabenkritik** der derzeit wahrgenommenen Aufgaben. Hierbei wären **Leistungsdefizite** (etwa die Relation zwischen eingesetztem Personal und erbrachter Verwaltungsleistungen, Zahl der Klagefälle o.ä.) in der Gegenwart und/oder in der Zukunft bei unverändertem Bestand der Gebietskörperschaften herauszuarbeiten. Auf dieser Basis wären dann prognostische Aussagen zur Situation nach gebietlichen Neugliederungen zu treffen. Sofern entgegen der grundsätzlichen Empfehlung weiterhin eine Verknüpfung mit der Funktionalreform verfolgt wird, sind auch die dort in Rede stehenden Aufgaben in die Überlegungen miteinzubeziehen.

Weitere Aspekte zu Schaden und Nutzen einer Gebietsreform zeigen sich in der Kritik des Landkreistages Brandenburg. So wird kritisiert, der Leitbildentwurf schweige zu den für die Reform zur Verfügung gestellten Finanzmitteln. Der Erfolg einer Reform hänge aber in maßgeblicher Weise von der **Ausgestaltung der finanziellen Rahmenbedingungen** ab. Es brauche eine Anschubfinanzierung für alle

Reformbeteiligten. Schließlich sei der geplante Standardanpassungszuschnitt tragfähig und nachprüfbar auszugestalten. Es ist in der Tat zu konstatieren, dass der Leitbildentwurf im Bereich der Finanzen weder einen Sockelbetrag noch einen Höchstbetrag für die im Reformprozess einzuplanenden Mittel benennt (S. 23/22). Auch wenn die aufgeworfenen Fragen der Finanzierung nicht unmittelbar die verfassungsrechtlichen Vorgaben für Gebietsneugliederungen berühren, sind diese dennoch in die Abschätzung von Schaden und Nutzen einzubeziehen.

Darüber hinaus führt der Deutsche Städtetag an, dass belastbare **Evaluationen** der Ergebnisse vergangener Reformmaßnahmen nicht vorliegen. Insbesondere seien Effizienzsteigerungen bzw. Kosteneinsparungen nicht nachgewiesen. Nach hiesiger Auffassung dürfte die Frage nach Evaluationen vergangener Reformen in den Hintergrund treten, wenn hinsichtlich der vorliegenden Reform die hier skizzierte Herausarbeitung von Defiziten und daran anschließend eine Darlegung der Beachtung des Verbesserungsgebotes gelingt.

2. Motiv- oder zielorientierte Darstellung

Ausweislich der Inhaltsgliederung (S. 1 der Broschüre ist in der PDF-Datei nicht enthalten) wurde ein zielorientierter und nicht ein ursachenorientierter Darstellungsansatz gewählt. Im Leitbild wird erläutert, mit welchen Instrumenten (u.a. eben dem Instrument einer Kreisneugliederung unter Einkreisung) zwei Ziele, nämlich die Sicherung der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Aufgabenträger und die Stärkung von Demokratie und kommunaler Selbstverwaltung verfolgt werden.

Wie unter C.II. dargelegt, wird allerdings von den Verfassungsgerichten teilweise eher eine Motiv-, Ursachen- bzw. Beweggrundanalyse vorgenommen. Entsprechend der oben dargelegten verfassungsrechtlichen Kriterien wird das Verfassungsgericht zunächst prüfen, welcher Sachverhalt ihm als Grundlage für die Kreisneugliederung präsentiert wird. Dann wird das Verfassungsgericht sich die Frage stellen, ob die daraus abgeleitete **Problem-/Defizitanalyse** im oben dargelegten Sinn (also eine Darlegung des Ist-Zustandes und daraus abgeleitete Schlüsse zur Verbesserung) nachvollziehbar ist und schließlich wird das Verfassungsgericht prüfen, ob der vorgelegte Kreisneugliederungsvorschlag mit den entsprechenden Parametern geeignet ist, die entsprechenden Defizite zu beseitigen, so dass im Ergebnis der Nutzen der Reform größer ist als der von ihr verursachte Schaden. Soweit der Sachverhalt neben Tatsachen auch auf Prognosen beruht, wird das Verfassungsgericht die entsprechenden Prognosen auf ihre Belastbarkeit überprüfen. Wenn man sich diese Aufgabenstellung des Verfassungsgerichtes vor Augen führt, wird deutlich, dass der gewählte **politische zielorientierte Ansatz** gegenüber einem analytischen ursachenorientierten Ansatz weitere Gefahren aufweist, die weiter unten noch näher darzulegen sein werden.

Wegen dieser Erwägungen sollte nach hiesiger Auffassung ein **motivzentrierter Darstellungsansatz verfolgt werden**, bei dem zunächst Defizite und Ursachen festgestellt, dann Ziele festgelegt und schließlich die hierzu erforderlichen Instrumente dargestellt werden. Eine solche **logische und widerspruchsfreie Verknüpfung leistet der Leitbildentwurf bisher nicht**. Ausgangspunkt der Darstellung sollten also die Beweggründe für die Reform sein: die gegenwärtige Verschuldungssituation sowie die Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung und zur Einnahmensituation der Kommunen. Daran anknüpfend können dann die Oberziele festgelegt werden. Erst nach zweifelsfreier Festlegung von Ist- und Sollzustand können die tauglichen Instrumente herausgearbeitet und entsprechende Leitlinien aufgestellt werden.

3. Empfehlungen für das weitere Verfahren

Die genannten Ziele sollten beibehalten, jedoch argumentativ besser belegt werden. Um den verfassungsgerichtlichen Erfordernissen zu genügen, bedarf es zunächst einer **Aufgabekritik**²⁴² der derzeit von den Kreisen und kreisfreien Städten wahrgenommenen Aufgaben, um gegenwärtige oder zukünftig auftretende Leistungsdefizite offenzulegen. Aus diesen sind dann **prognostisch erreichbare Sollzustände** bei gebietlichen Veränderungen der Körperschaften herauszuarbeiten, um jedenfalls Bandbreiten der Fusionsrendite darzulegen.

Bei der empfohlenen Überarbeitung sollte ein **motivorientierter Darstellungsansatz** gewählt werden, bei dem zunächst Defizite und Ursachen festgestellt, dann Ziele festgelegt und schließlich die hierzu erforderlichen Instrumente dargestellt werden.

VI. Datengrundlage des Leitbildentwurfes

Problematisch erscheint, ob die genannten Ziele durch eine hinreichende Datenlage untersetzt sind bzw. der entscheidungsrelevante Sachverhalt, der ihnen zugrunde liegen sollte, zutreffend und umfassend ermittelt worden ist. Damit stehen aber nicht nur die Ziele der Verwaltungsstrukturreform selbst, sondern auch die im Leitbildentwurf dargestellten Grundsätze und Leitlinien (S. 14 ff./ 13 ff., Nr. 5.1, 5.2) für eine Verwaltungsstrukturreform auf kreislicher Ebene bezüglich ihrer Erforderlichkeit und Geeignetheit in Frage. Zu überprüfen ist also, **ob die geforderte Darstellung der Defizite sowie der prognostischen Entwicklung anhand der Datengrundlage des Leitbildentwurfes möglich ist.**

Die genannten Ziele der Verwaltungsstrukturreform 2019 beruhen insoweit auf zwei Feststellungen. Zum einen wird davon ausgegangen, dass sich ein Reformbedarf der öffentlichen Aufgabenträger daraus ergibt, dass in der Zukunft Herausforderungen auf die öffentlichen Aufgabenträger zukommen werden, die mit den bisherigen Strukturen nicht angemessen bewältigt werden können (S. 7/5, Nr. 1.2; S. 14/13, Nr. 5. des Leitbildentwurfes). Es geht insoweit um eine **zukunftsorientierte Verbesserung der Verwaltung des Gesamttraumes**. Zum anderen beruhen Teile des Zielkanons auf der Feststellung von Mängeln im derzeitigen Verwaltungshandeln bzw. in den derzeitigen Verwaltungsstrukturen, soweit die kommunale Ebene betroffen ist (Anlage 3 und 4 des Leitbildentwurfes). Auffällig ist in diesem Zusammenhang zunächst, dass die **Mängelfeststellung** bzgl. der kommunalen Ebene nicht im Hauptteil des Leitbildentwurfes erfolgt, sondern erst in den Anlagen zu finden ist. Diese Analyse der gegenwärtigen oder zukünftigen Defizite sollte – der obigen Empfehlung eines motivorientierten Ansatzes folgend – argumentativ zu Beginn des Leitbildes und nicht ausschließlich durch Inbezugnahme von Anlagen erfolgen.

1. Daten zur Demografie im Leitbildentwurf

Der Landkreistag Brandenburg vertritt diesbezüglich die Auffassung, dass die im Leitbildentwurf enthaltenen Daten zur Demografie kein tragfähiges Fundament für die Kreisgebietsreform seien.

Der Leitbildentwurf begründet in seinem Hauptteil den Reformbedarf zur Sicherung der zukünftigen Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit der kreislichen Ebene mit dem Verweis auf die **demografische Entwicklung im Land Brandenburg**. Demografische Entwicklungen sind auch als Motiv zur Effizienzsteigerung als Grund des öffentlichen Wohls anerkannt.

²⁴² Vgl. zum Vergleich der Bauaufsichtsbehörden etwa Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage 224 (LT-Drs. 6/506), LT-Drs. 6/674.

Datengrundlage ist der Bericht „**Bevölkerungsvorausschätzung 2011 bis 2030**. Ämter und amtsfreie Gemeinden des Landes Brandenburg“, der vom Landesamt für Bauen und Verkehr 2012 herausgegeben wurde. Diesen Daten liegt wiederum die Bevölkerungsprognose für das Land Brandenburg 2011 bis 2030, Statistischer Bericht A 18-11, des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg zugrunde.

Verdichtet zusammengefasst zeigt diese Prognose, dass die Bevölkerung im Land Brandenburg insbesondere ab 2020 verstärkt in dem Betrachtungszeitraum **bis 2030 zurückgehen wird**. Der Rückgang wird **vorwiegend im weiteren Metropolenraum und nicht im Berliner Umland** erfolgen. Zudem kommt es zu einer Verschiebung in der **Altersstruktur** der Bevölkerung, d.h. der Anteil der über 65-jährigen an der Gesamtbevölkerung wird deutlich zunehmen, während der Anteil der Personen im erwerbsfähigen Alter spürbar zurückgehen wird. Auch diese Entwicklung wird verstärkt den weiteren Metropolenraum betreffen.

Ogleich die Datenbasis von verschiedener Seite als veraltet kritisiert und daher als nicht verwendbar bezeichnet wird, weist die „Raumordnungsprognose 2035 nach dem Zensus“ des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung aus 2015²⁴³ insbesondere für die kreisfreien Städte Frankfurt (Oder), Cottbus/Chósebus und Brandenburg an der Havel noch höhere Einwohnerverluste aus als die Bevölkerungsvorausschätzung aus 2012, während die an Berlin grenzenden Landkreise im Vergleich zur Vorausschätzung 2012 Bevölkerungszuwächse erzielen können. Zu der Bevölkerungsentwicklung in den verschiedenen Siedlungsräumen (weiterer Metropolenraum/Berliner Umland) enthält die Studie allerdings keine Aussage.

Auch die nunmehr vorliegende „**Bevölkerungsprognose 2014 bis 2040**“ des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg und des Landesamts für Bauen und Verkehr weist für das Land Brandenburg bis zum Jahr 2040 gegenüber 2013 einen Bevölkerungsrückgang um ca. 282.000 Personen aus. Allerdings werden Bevölkerungszunahmen in den ersten Jahren des Prognosezeitraums als wahrscheinlich bezeichnet, erst **ab dem Jahr 2018 werden Rückgänge gesehen**, erst ab 2021 falle die Bevölkerung niedriger aus als im Basisjahr 2013. Auch diese Prognose sieht ein schnelles **Anwachsen des Anteils älterer Menschen** an der Bevölkerung. Bezogen auf die Landkreise und kreisfreien Städte werde sich die stark divergierende Bevölkerungsentwicklung fortsetzen. Die Bevölkerung der kreisfreien Städte Brandenburg an der Havel, Cottbus/Chósebus und Frankfurt (Oder) sei weiterhin rückläufig (zwischen 13 und 19 Prozent). Potsdam hingegen werde bis 2040 ein Wachstum um 18 Prozent verzeichnen und damit die einzige Stadt Brandenburgs mit über 100.000 Einwohnern sein. Allen 14 Landkreisen wird **langfristig ein Bevölkerungsrückgang** prognostiziert, wobei dieser in den an Berlin angrenzenden Landkreisen meist mit einer geringeren Intensität ablaufen und deutlich später eintreten wird.

Dass die Bevölkerungsentwicklung langfristig in der Bundesrepublik negativ sein dürfte, belegt auch die 13. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung „**Bevölkerung Deutschlands bis 2060**“ des Statistischen Bundesamtes vom April 2015. Je nach Szenario wird hier die Bevölkerung bis 2060 von 80,8 Mio. Einwohnern im Jahr 2013 auf 67,6 Mio. (kontinuierliche Entwicklung bei schwächerer Entwicklung) bzw. 78,6 Mio. Einwohnern (steigende Geburtenhäufigkeit, starker Anstieg der Lebenserwartung, stärkere Zuwanderung) sinken. Aufgrund der wirtschaftsstrukturellen Schwäche Ostdeutschlands dürften die Bevölkerungsrückgänge im Vergleich zu Westdeutschland ausgeprägter sein. Auch unter Berücksichtigung dieser neueren Bevölkerungsdaten dürften die im Entwurf des Leitbildes verwendeten **Bevölkerungsdaten grundsätzlich als belastbar gelten**²⁴⁴. Sie dürften auch nicht dadurch an Validität

²⁴³ Abrufbar unter: http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbeobachtung/UeberRaumbeobachtung/Komponenten/Raumordnungsprognose/Download_ROP2035/DL_ROP2035_uebersicht.html?nn=443262.

²⁴⁴ Auch *Büttner* hat in seinem Vortrag „Demografie – was ist das? – Entwicklungen in den Brandenburger Kommunen“, gehalten auf dem Reformkongress am 16.1.2015, festgestellt, dass die Trendaussagen als belastbar und wissenschaftlich fundiert anzuerkennen sind.

verlieren, dass sich derzeit ein Bevölkerungszuwachs aufgrund der **Flüchtlingszugänge** – selbst unter Berücksichtigung zukünftiger Familienzusammenführung – ergibt. Schließlich sollen Gegenmaßnahmen auf europäischer Ebene erreichen, dass mittelfristig die massiven Wanderungsströme ausbleiben. Ein gewisser **Unsicherheitsfaktor** ist mit letztgenannten Aspekten aber durchaus verbunden. Eine Auseinandersetzung mit diesen Argumenten muss aber dennoch bzw. gerade erfolgen, weil die angebliche „Umkehrung“ demografischer Prozesse durch den steigenden Flüchtlingsstrom breites Thema in der Öffentlichkeit war.

Es sollte – wie bereits vom Minister in den Leitbildkonferenzen angekündigt – eine **Fortschreibung des Leitbildentwurfes durch Einarbeitung der genannten aktuelleren Vorausschätzung** erfolgen. Diese Aktualisierung und Konkretisierung sollte aber mit überschaubarem Aufwand erfolgen können.

Darüber hinaus sollten sich die Aussagen des Leitbildes nicht lediglich auf einen Satz und eine in der Anlage beigefügte tabellarische Übersicht beschränken. Die Daten müssen nicht nur zusammengetragen, sondern auch verarbeitet werden. Hier sollten die wesentlichen, aus dem Zahlenmaterial ableitbaren **Schlüsse konkret formuliert** werden. Im Sinne der zuvor empfohlenen Darstellungsweise sind die zukünftigen Szenarien bei unverändertem Fortbestand der bisherigen Gebietskörperschaften darzustellen. Die daraus abzuleitenden Folgen für die Aufgabenwahrnehmung sollten erkennbar sein. So lässt sich darlegen, dass die entstehenden Leistungsdefizite auf die prognostizierte demografische Entwicklung zurückzuführen sind. Nur so lässt sich logisch ableiten, dass das Instrument, sinkenden Bevölkerungszahlen durch Vergrößerung der Gebietskörperschaften zu begegnen, jedenfalls nicht ungeeignet zur Zielerreichung ist.

Die Kritik des Landkreistages Brandenburg verfängt in diesem Punkt nicht hinsichtlich der grundsätzlichen Eignung der demografischen Prognosen, sondern lediglich hinsichtlich der fehlenden Darstellung der Auswirkungen des prognostizierten Bevölkerungsrückgangs auf die Aufgabenwahrnehmung.

2. Daten zu kommunalen Finanzen im Leitbildentwurf

Auch hinsichtlich der Daten zu den kommunalen Finanzen bezweifelt der Landkreistag Brandenburg, dass diese ein tragfähiges Fundament für die Kreisgebietsreform seien. Die finanziellen Belastungen der Kreishaushalte resultierten vorrangig aus den Ausgabenlasten im sozialen Bereich. Eine Verwaltungsstrukturreform löse dieses Problem nicht.

Der Leitbildentwurf nennt wie oben wiedergegeben die **„voraussichtlich zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen“** (S. 8/7) als ein Hauptmotiv für die Kreisgebietsreform. Es werden Ursachen aufgeführt, die zu engeren Handlungsspielräumen führen werden. Jedenfalls impliziert werden daraus folgende negative **Auswirkungen auf die Aufgabenwahrnehmung**. Bei solchen prognostischen Aussagen unterliegen jedenfalls die Grundlagen und die Nachvollziehbarkeit der daraus gezogenen Schlüsse der verfassungsgerichtlichen Kontrolle. Insoweit sind auch die Aussagen der Rechtsprechung zur Analyse (zukünftiger) Defizite zu berücksichtigen. Obgleich grundsätzlich auch ein Handeln aufgrund schlechterer Finanzausstattung ohne dargelegte Defizite in der Aufgabenwahrnehmung als verfassungsgemäß erachtet wird, entbindet dies den Gesetzgeber nicht davon, die Grundlagen für seine Annahme der schlechteren Finanzausstattung nachvollziehbar darzulegen.

Die Aussagen des Leitbildentwurfes zu den kommunalen Finanzen werden vor diesem Hintergrund untersucht. Dabei wird unterschieden zwischen Aussagen zur gegenwärtigen Verschuldung und zu zukünftigen Einnahmen der Landkreise und kreisfreien Städte. Diese Unterscheidung ist auch insoweit bedeutsam, als in den Leitbildkonferenzen wiederholt geäußert worden ist, dass die finanzielle Ausstattung derzeit und in näherer Zukunft auskömmlich sei und deshalb gerade die gegenwärtige Situation

zur Reform zu nutzen sei, um die Landkreise und kreisfreien Städte für finanziell schlechtere Zeiten zukunftsfest aufzustellen.

a) Aussagen zur gegenwärtigen Verschuldungssituation

Der Leitbildentwurf enthält zur gegenwärtigen Verschuldungssituation lediglich die Aussage (S. 23/22), dass die **haushaltswirtschaftliche Ausgangslage** der Gemeinden, kreisfreien Städte und Landkreise des Landes Brandenburg sehr unterschiedlich ist, was unter anderem an der Höhe der **Kassenkredite** zu erkennen sei (vgl. Anlage 3 und 4). Die Anlagen enthalten eine Übersicht über die Kernhaushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände mit Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung (Kassenkredite) am 31.12.2014 (absolut in € und in €/Ew.), den Schuldenstand und Kassenkredite der Landkreise und kreisfreien Städte per 31.12.2014 (€/EW-Angaben zum EW-Stand: 30.06.2014). Die Landesregierung schlägt vor, zur weiteren Verbesserung der Rahmenbedingungen für zukunftsfähige Kommunalfinanzen eine im weiteren Reformprozess zu bestimmende Höhe²⁴⁵ an Finanzmitteln zur Verfügung zu stellen.

Die **logische Verknüpfung allerdings, aus der Verschuldungssituation eine Rechtfertigung für eine gebietliche Neugliederung abzuleiten, leistet der Leitbildentwurf argumentativ nicht**. Den Gesetzgeber trifft die verfassungsgerichtlich überprüfbare Pflicht, neben einer nachvollziehbaren Prognosebasis auch einen methodisch einwandfreien Prognoseschluss zu ziehen.

Die mangelhafte Darstellung wird insbesondere vor dem Hintergrund offenbar, dass diese nicht nur zur Rechtfertigung der Neugliederung der Landkreise, sondern auch zur **Einkreisung** kreisfreier Städte herangezogen werden soll. Zwar beinhaltet der Leitbildentwurf im Hauptteil auch bezüglich der kreisfreien Städte keine ausdrückliche Defizitanalyse. Diese findet sich ebenfalls nur in den erwähnten Anlagen 3 und 4, die zur Untersetzung der mangelnden Leistungsfähigkeit der Landkreise und kreisfreien Städte auf die Kassenkredithöhe zum Stichtag 31.12.2014 abstellen und diese in Bezug zu den Einwohnern setzen. Hiernach weisen die kreisfreien Städte (ohne Potsdam, Kassenkredit Null), ein Kassenkreditvolumen auf, das siebenmal so hoch ist wie das der Landkreise (526 Mio. € zu 73 Mio. €).²⁴⁶ Der **bloße Verweis auf die Kassenkredite der kreisfreien Städte ist aber nicht hinreichend, um deren Einkreisung zu begründen**. Dies ergibt sich aus den nachfolgenden Erwägungen.

So bleibt der Leitbildentwurf insbesondere diesbezüglich die Darstellung einer logischen Verknüpfung schuldig. Hier wäre konkret **darzulegen, dass die bestehende Verschuldungssituation (zumindest auch) aus der Überforderung der kreisfreien Städte mit der Wahrnehmung kreislicher Aufgaben herrührt**. Nur dann könnte die Entlastung der kreisfreien Städte von diesen Aufgaben und Kosten durch Einkreisung eine geeignete und erforderliche Maßnahme zur Ursachenbekämpfung darstellen.²⁴⁷

Ausgangspunkt muss daher eine **Untersuchung der Verschuldungsursachen** sein. Denn die Kreisneugliederung stellt nur dann ein geeignetes Mittel zur Bekämpfung der Verschuldungsursachen dar, wenn die Verschuldung (maßgeblich) strukturbedingt ist. Ist dies aber nicht der Fall, hat die Frage ihre Berechtigung, warum nicht die **vorgesehene Teilentschuldung** unabhängig von einer kreislichen Gebietsneugliederung erfolgt. Dann erlangt auch die Forderung des Landkreistages, die Teilentschuldung

²⁴⁵ Im Rahmen des Reformkongresses am 16.1.2016 nannte der Minister der Finanzen den Betrag von 400 Mio. €.

²⁴⁶ In den Leitbildkonferenzen ist indes vorgetragen worden, dass Potsdam auf einen Gesamtschuldenstand von 240 Mio. € zusteure. Der Gesamtschuldenstand Potsdams liegt dann über den Gesamtschulden (inkl. Kassenkredite) von Brandenburg an der Havel und Frankfurt (Oder) und in gleicher Höhe wie der von Cottbus/Chóšebuz.

²⁴⁷ Eine solche Untersuchung liegt bisher nicht vor. *Färber* hat auf dem Reformkongress am 16.1.2016 geäußert, dass eine solche auf Basis des bisher zusammengestellten Datenmaterials auch (noch) nicht möglich ist. Hier ist also zunächst die erforderliche Datengrundlage zu schaffen.

ohne Rückgriff auf den kommunalen Finanzausgleich vorzunehmen, Bedeutung, die aber jedenfalls keine Berührung zur Kreisneugliederung aufweist. Mithin wären zunächst nicht strukturbedingte Verschuldungsursachen auszuschließen.

So muss zunächst ausgeschlossen werden, dass das Land seiner **Finanzierungsverpflichtung gem. Art. 99 Satz 2 und 3 LV** nicht nachgekommen ist.²⁴⁸ Zu diesem Themenfeld finden sich keine Aussagen im Leitbildentwurf. Aussagen wären z.B. zu den Aspekten Gesamtvolumen des kommunalen Finanzausgleichs, Steuerverbundquote, die Berücksichtigung zentralörtlicher Funktionen, Hauptansatzstaffel usw. – letztere bestimmen die Verteilung zwischen den Kommunen – erforderlich.

Ebenso wenig erfolgen Aussagen dazu, ob dem strikten **Konnexitätsprinzip gem. Art. 97 Abs. 3 Satz 2 und 3 LV** hinreichend Rechnung getragen wird. Doch erst wenn feststeht, dass das Land seinen Verpflichtungen nachgekommen ist, kann die Frage beantwortet werden, inwieweit die Ursachen im Handeln der kreislichen Ebene selbst begründet sind und inwieweit von dort gegengesteuert werden kann. Denn nur nach Kenntnis dieses „Restdefizites“ lässt sich eine Reformmaßnahme mit der geringsten Eingriffstiefe bestimmen.

Der Leitbildentwurf untersucht auch nicht, inwieweit **Standardunterschiede in der Aufgabenwahrnehmung** (z.B. Gewährung auch von Leistungen, auf die kein Rechtsanspruch besteht, oder großzügige Ausübung von Ermessensspielräumen in den kreisfreien Städten) **für Verschuldungsunterschiede ursächlich sein könnten** und Verschuldungsursachen entsprechend durch Standardangleichungen begegnet werden kann. Nicht diskutiert wird entsprechend auch die Folgefrage, ob hierzu Landkreisfusionen oder Einkreisungen kreisfreier Städte notwendig wären, oder ob entsprechende Standardangleichungen auch ohne diese Instrumente möglich wären.

Nach dem Ausschluss dieser Ursachen, müssten die Gründe für die sehr unterschiedliche haushaltswirtschaftliche Ausgangslage erforscht (**Defizitanalyse** im hier dargelegten Sinne unter besonderer Berücksichtigung der Ausgabenlasten im Bereich der sozialen Leistungen), benannt und näher untersucht werden. Wiederum ist hierzu eine **Aufgabenkritik** (ggf. nach Aufgabenblöcken) anzumahnen. Es ist zu untersuchen, mit welchen Aufgaben welcher Ressourceneinsatz verbunden ist, um Verschuldungsursachen zu ermitteln. Zielführend wäre es, wenn erörterte Defizite hierbei bereits zu den anderen Leitbildkriterien (Einwohnerzahl, Fläche, Sektorkreisprinzip) in Bezug gesetzt würden.

Die im Leitbildentwurf durch die Anlagen 3 und 4 bisher geleistete Defizitanalyse (im oben dargelegten Sinne) ist insofern fraglich, als sie allein auf die **Kernhaushalte** abstellt. Denn die Organisationshoheit der Gemeinden und Gemeindeverbände lässt eine Vielzahl von **Formen der Aufgabenwahrnehmung** zu, die vom Eigenbetrieb, über die Eigengesellschaft, den Zweckverband bis zur Beauftragung privater Dritter reicht. Insofern spiegelt sich in den haushaltswirtschaftlichen Daten der Kernhaushalte in einer Vielzahl von Fällen eine Aufgabenstruktur wieder, die nicht vergleichbar ist. Beispielhaft sei hier die Kindertagesbetreuung, die Abfallbeseitigung oder die Durchführung der Grundsicherung angeführt. Um eine **annähernde Vergleichbarkeit herstellen** zu können, müsste ein **konsolidierter Gesamtabschluss** erstellt werden. Dieser wäre als Grundlage bei der Überarbeitung des Leitbildes heranzuziehen.

Die Problematik der Vergleichbarkeit spiegelt sich nicht nur in den finanzwirtschaftlichen Daten wieder, sondern ebenso in den **Daten über den Personalbestand** der öffentlichen Aufgabenträger. Eine Ver-

²⁴⁸ Vom MdF ist in den Leitbildkonferenzen wiederholt vorgetragen worden, dass eine auskömmliche Finanzierung erfolge. Für Versäumnisse des Landes könnte indes sprechen, dass seit geraumer Zeit seitens des Landes angekündigt wird, der kommunale Finanzausgleich müsse neu geordnet werden.

gleichbarkeit der Personalstandsdaten zwischen den Landkreisen und den kreisfreien Städte kann sich nicht allein auf die Kernhaushalte der Körperschaften beziehen. Vielmehr müsste bei den Landkreisen das **Personal der amtsfreien Gemeinden, Ämter einschl. amtsangehörigen Gemeinden, der Zweckverbände sowie der möglichen Organisationsformen Eigenbetrieb und Eigengesellschaft** berücksichtigt werden, um von einem vergleichbaren Aufgabenbestand mit den kreisfreien Städten ausgehen zu können. Die Organisationsformen Eigenbetrieb und Eigengesellschaft sind wiederum bei den Landkreisen und kreisfreien Städten selbst zu berücksichtigen. Soweit **Aufgaben privatisiert** wurden, wären die Daten der Aufgabenträger zu bereinigen, die eine solche Privatisierung nicht vorgenommen haben. Eine Bereinigung der Personalbestandsdaten (unter Berücksichtigung von Fallzahlen) ist auch insoweit erforderlich als einzelne Landkreise **Sonderaufgaben** wahrnehmen (Beispiel: Landkreis Dahme-Spreewald – Flughafen BER) oder bestimmte **Sonderlasten** zu tragen haben (Beispiel: Sicherung ehemals militärischer Liegenschaften wie des Bombodroms Ruppiner Heide), die andere Landkreise nicht haben.

Zuzugeben ist, dass eine derartige Analyse rasch an ihre Grenzen stoßen dürfte (Abgrenzungsprobleme, Vermeidung von Mehrfachzählungen, fehlende Datengrundlage), was sowohl die finanzwirtschaftlichen als auch personalwirtschaftlichen Daten betrifft, weshalb man sich ggf. **auf einzelne wesentliche „Aufgabenblöcke“ für eine Defizitanalyse konzentrieren sollte**, die die Haushaltswirtschaft finanz- und personalwirtschaftlich im Wesentlichen bestimmen, um einen Vergleich zwischen den Landkreisen und kreisfreien Städten herstellen zu können.²⁴⁹

Es wird deutlich, dass aufgrund der bisherigen Angaben des Leitbildentwurfes eine verfassungsgerichtliche Überprüfung, ob aus der Datengrundlage nachvollziehbare Schlüsse gezogen worden sind, kaum möglich ist. Auch wenn die Bezifferung möglicher Einsparpotentiale von den Verfassungsgerichten nicht gefordert wird, so fehlt es dem Leitbild dennoch an der **Einbeziehung jedweder Prognosen** (und ggf. – von den Verfassungsgerichten nicht zwingend geforderter – Gutachten), **die jedenfalls in der Tendenz Einsparpotentiale oder eine Fusionsrendite erkennen lassen**.

b) Aussagen zu den zukünftigen Einnahmen und Ausgaben

Der Leitbildentwurf knüpft hinsichtlich der Einnahmen der öffentlichen Hand zunächst an die **rückläufigen Bevölkerungszahlen** an. Obgleich die Bevölkerungsdaten als belastbar gelten können, greifen die Ausführungen über die Auswirkungen dieser Entwicklung auf die finanzielle Situation im Leitbildentwurf deutlich zu kurz, zumal sie auf der kommunalen Ebene nicht hinreichend zwischen der gemeindlichen und kreislichen Ebene differenzieren. So heißt es sehr pauschal im Leitbildentwurf (S. 7/5, 6), dass diese Veränderungen **unmittelbare Auswirkungen auf die Einnahmen** der öffentlichen Aufgabenträger haben werden, weil viele öffentliche Einnahmen von der Einwohnerzahl und ihrer Struktur abhängig seien.

Des Weiteren wird angeführt, dass die Brandenburg zustehenden Bundesmittel aufgrund des Auslaufens des **Solidarpaktes II 2019** sinken werden. Hierbei wird indes außer Acht gelassen, dass die Aushandlung möglicher Kompensationen oder Anschlusslösungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs noch aussteht. Es wird auf das ab 2020 geltende Verschuldungsverbot des Grundgesetzes und die ungeklärte Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen verwiesen. Abschließend erfolgt ein Hinweis auf die sinkenden Zuweisungen der Europäischen Union.

²⁴⁹ Eine derartige Analyse zur Überarbeitung des Leitbildentwurfes dürfte sich nach hiesiger Auffassung aufgrund fehlender Daten, des wohl geringen zeitlichen Vorlaufs und des fehlenden Fachpersonals als schwierig erweisen.

In welchem Korridor sich die „Einnahmenverluste“, die hier vorhergesagt werden, voraussichtlich bewegen, bleibt im Leitbildentwurf offen. Entsprechende Ausführungen in den Leitbildkonferenzen bezogen auf den Länderfinanzausgleich, insbesondere den Solidarpakt II, und Zuweisungen der Europäischen Union sind hier aufzunehmen. Hier sollte die Datengrundlage nachgebessert werden.

Der Leitbildentwurf setzt sich auch nicht mit der Tatsache auseinander, dass die Steuereinnahmen bundesweit seit Jahren deutlich ansteigen und nach dem Arbeitskreis „**Steuerschätzungen**“ (Sitzung vom 5. bis 7. Mai 2015) bis 2019 weiterhin zulegen dürften. Von dieser Entwicklung profitieren auch Länder und Kommunen in Ostdeutschland, wie das Ergebnis der Steuerschätzung vom Mai 2015 zeigt²⁵⁰. Es wäre daher jedenfalls in die Überlegungen einzubeziehen, ob Mehrkosten in der Aufgabenwahrnehmung (mittelfristig) durch steigende Einnahmen kompensiert werden können und inwiefern es daher mittel- bis langfristiger (Gebiets-)Reformen bedarf.

Ebenso wenig setzt sich der Entwurf des Leitbildes mit der Frage auseinander, wie sich die **Bevölkerungsentwicklung ausgabenseitig** für die Landkreise einerseits und die amtsfreien Gemeinden/Ämter andererseits **auswirkt**. Höhere Belastungen pro Kopf im Vergleich zu den Landkreisen dürfte voraussichtlich die gemeindliche Ebene erfahren, da sie vermehrt netzgebundene Leistungen (Wasser, Abwasser) anbietet, die sich kurz- bis mittelfristig aufgrund der in der Vergangenheit getätigten Investitionen nicht an eine veränderte Nachfrage anpassen lassen. Andererseits mögen manche Rückbaumaßnahmen, die grundsätzlich erforderlich gewesen wären (Stadtumbau), aufgrund der aktuell erforderlichen Unterbringung von Asylsuchenden zurückgestellt werden können.

Nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts²⁵¹ zur Problematik der sog. „**Altanschießer**“ sollte sich die Überarbeitung des Leitbildentwurfes auch mit möglichen finanziellen Auswirkungen dieses Themenkreises sowohl für die Kommunen als auch für das Land auseinandersetzen. Auch die (unwägbaren) Mehrkosten aufgrund der Integration dauerhaft im Land verbleibender Asylberechtigter sollten in die Überlegungen einbezogen werden.

Der Deutsche Städtetag führt hinsichtlich der Finanzausstattung der kreisfreien Städte ferner an: Seien die Handlungsspielräume auch klein, so verlören Städte doch eigenständige Gestaltungsmacht, wenn die eigenverantwortliche Bewirtschaftung durch die Heranziehung zu einer pauschalen Kreisumlage ersetzt werde. Diese Argumente verfangen nach hiesiger Auffassung nicht. Dass Handlungsspielräume verloren gehen, ist hinsichtlich kreiskommunaler Aufgaben lediglich logische Konsequenz der Einkreisung und wäre bei Rechtfertigung der Einkreisung hinzunehmen. Die eigenverantwortliche Wahrnehmung gemeindlicher Aufgaben mit ihren Handlungsspielräumen bliebe der im Bestand als Gebietskörperschaft unangetasteten Stadt allerdings gleichwohl erhalten.

3. Empfehlungen für das weitere Verfahren

Bei der Überarbeitung sollte fortan auf die nunmehr vorliegende **Bevölkerungsprognose für das Jahr 2040**²⁵² abgestellt werden. Ferner sollten anschließend an die empfohlene **Aufgabenkritik** die Auswirkungen des erkennbaren Bevölkerungsrückgangs auf die Aufgabenwahrnehmung dargestellt werden.

²⁵⁰ http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschaetzungen_und_Steuer_einnahmen/Steuerschaetzung/2015-05-08-ergebnisse-146-sitzung-steuerschaetzung-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

²⁵¹ BVerfG (Kammer), Beschl. v. 12.11.2015 – 1 BvR 2961/14, 1 BvR 3051/14.

²⁵² Für das Leitbild im rechtlichen Sinne ist dies auf Basis der „Bevölkerungsprognose 2014 bis 2040“ des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg und des Landesamts für Bauen und Verkehr, welche Entwicklungen auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte ausweist, möglich. Dass für die gemeindliche Ebene weiterhin lediglich Daten für das Jahr 2030 vorliegen, ist hierbei ohne Belang.

Die so ermittelten, auf den Bevölkerungsrückgang zurückzuführenden Leistungsdefizite sollten dargelegt werden, um die Geeignetheit des gewählten Mittels der Kreisgebietsreform zu belegen.

Die **Verschuldung** der Landkreise und kreisfreien Städte sollte genauer **analysiert** werden. Zunächst sind **nicht-strukturbedingte Verschuldungsursachen** (etwa eine nicht auskömmliche Ausfinanzierung durch das Land und eigenverantwortliche Entscheidungen in den Kreisen und kreisfreien Städten) auszuschließen. Anknüpfend sind im Wege einer Aufgabenkritik strukturbedingte Verschuldungsursachen zu eruieren. Hierbei sollte unter Berücksichtigung verschiedener **Formen der Aufgabenwahrnehmung** und etwaiger **Sonderaufgaben und Sonderlasten** hinsichtlich der finanzwirtschaftlichen und der Personalbestandsdaten eine annähernde **Vergleichbarkeit** der Landkreise und kreisfreien Städte hergestellt werden. Zukünftige **Mindereinnahmen** sollten – unter zusätzlicher Einbeziehung der Steuerschätzungen – **näherungsweise beziffert** werden. Ausgabenseitig sollten mögliche **Mehrbelastungen** aufgrund der gegenwärtig unvermindert hohen Zahlen Asylsuchender und -berechtigter sowie der sog. „Altanschießerfälle“ berücksichtigt werden.

VII. Größenkriterien des Leitbildentwurfes für die künftigen Landkreise

Nach Auffassung des Landkreistages erzwingt die vom Leitbildentwurf geforderte Regelmindesteinwohnerzahl von 175.000 Einwohnerinnen und Einwohnern bezogen auf das Jahr 2030 „gewaltige“ Kreisflächen, die sich in der vom Leitbildentwurf angestrebten Flächenobergrenze von 5.000 km² abbilden. Damit bilde man die als verfehlt zu bezeichnende Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern nach. Die Folge seien extreme Fahrwege und Fahrtzeiten für Bürger, Verwaltungsmitarbeiter und ehrenamtliche Mandatsträger. Die Garantie kommunaler Selbstverwaltung erfordere jedoch die Überschaubarkeit des Kreisgebiets, damit die Mandatsträger im Sinne kraftvoller Selbstverwaltung ihre Aufgaben unter zumutbaren Bedingungen wahrnehmen könnten.

1. Regelmindesteinwohnerzahl von 175.000 Einwohner

Die Sicherung der zukünftigen Leistungsfähigkeit der Landkreise und kreisfreien Städte soll über eine Mindestverwaltungsgröße erreicht werden, die sich aus der Zugrundelegung einer Regelmindesteinwohnerzahl von 175.000 Einwohnern ableitet. Grundsätzlich ist zunächst die **Festlegung von Regelmindesteinwohnerzahlen als solche nicht zu beanstanden**, ferner ist es grundsätzlich legitim von der Vergrößerung der Verwaltungseinheiten auf **Effizienzsteigerungen** zu schließen. Hier erscheinen aber die **dahinter stehenden Erwägungen** im Leitbildentwurf dürftig. Daran anschließend lässt dieser eine Herleitung der konkreten Regelmindesteinwohnerzahl vermissen. Hier reicht es keinesfalls aus, zu suggerieren, dass man zwischen Sachsen (200.000 EW) und Sachsen-Anhalt (150.000 EW) einen guten Mittelwert gefunden hat. Es muss vielmehr vertiefend argumentiert werden.

Der Verweis auf die Regeleinwohnerzahlen, die in den **Reformen in Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern oder Sachsen-Anhalt** angesetzt wurden, reicht zur Begründung nicht aus, da nicht einmal der unterschiedliche Verwaltungsaufbau in diesen Ländern betrachtet wurde. Durch den bloßen Hinweis, dass die Besonderheit von Brandenburg darin bestehe, dass in der Mitte des Landes die Metropole Berlin liegt, ist eine **Auseinandersetzung mit den landesspezifischen Besonderheiten** nicht im hinreichenden Maße dargelegt. Hier fehlt es an einem nachvollziehbaren und schlüssigen Umgang mit Referenzzahlen anderer Länder und insbesondere einer argumentativen Auseinandersetzung, was aus der Besonderheit der Lage der Metropole Berlins in der Mitte Brandenburgs folgt und in welcher Weise dies die Festlegung der Regelmindesteinwohnerzahl nach oben oder unten beeinflusst. Das Verfassungsgericht billigt dem Gesetzgeber – wie dargelegt – zwar die Festlegung von Regelmindesteinwohnerzahlen zu und lässt die Entscheidung der Frage, welche Größe exakt sinnvoll und

zweckmäßig ist, offen. Die gerichtliche Prüfung ist darauf beschränkt, ob die Erwägungen des Gesetzgebers zur Festlegung der Regelmindesteinwohnerzahl nicht offensichtlich fehlerhaft oder widerlegbar sind. Selbst diese Prüfung ist dem Verfassungsgericht bei dem gegenwärtigen Leitbildentwurf aber kaum möglich, da der **Begründungsgang und die Erwägungen, welche zur Festlegung der Regelmindesteinwohnerzahl geführt haben, nicht offengelegt werden.**

Die schlichte mit dem Einwohnerkriterium verbundene Effizienzargumentation (in zwei Sätzen!) auf S. 15/14, wonach gelten soll: „Die Leistungsfähigkeit einer kreislichen Verwaltung hängt maßgeblich von der Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner ab: Je größer die Einwohnerzahl, desto höher die Fallzahlen. Je größer die Einwohnerzahl, desto höher die Finanzkraft.“ – wenn auch verfassungsgerichtlich grundsätzlich gebilligt – ist in dieser knappen Form brüchig. Der Überlegung, dass erst gewisse Fallzahlen Rationalisierungs- und Spezialisierungseffekte ermöglichen, ist zwar grundsätzlich auch betriebswirtschaftlich zu folgen. Selbst wenn zu Grunde gelegt wird, dass der Gesetzgeber sich auf diese allgemeinen, nicht eindeutig widerlegbaren Erfahrungen stützen darf, erscheint das Leitbild aber in diesem Punkte argumentativ dünn. **Jedenfalls die in den Leitbildkonferenzen durch den Minister dargelegten Bezüge zwischen Einwohnerzahlen, Personalbestand und Verwaltungskosten in den derzeitigen Landkreisen sollten unter Beachtung der Vergleichbarkeit in den Leitbildentwurf eingearbeitet werden.** Prognostisch hat sich das Leitbild auch mit den Auswirkungen von Flächenvergrößerungen und höheren Einwohnerzahlen auf den erforderlichen Personalbestand und die Verwaltungskosten auseinanderzusetzen. Zudem sind nicht alle Fälle, die von einer Kreisverwaltung bearbeitet werden, abhängig von der Einwohnerzahl; **andere Maßstäbe** sind Straßenkilometer, Vieh, Zahl der NSG, Wirtschaftskraft, Tourismuskonsum usw..

Außerdem gibt es verwaltungswissenschaftlich unbestritten den Effekt, dass Größe ab einer bestimmten Dimension Effizienz frisst. Schließlich wird derzeit eine allgemeine, nahezu vorgelagerte wissenschaftliche Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland geführt (siehe *Schliesky*²⁵³ oder *Schuppan*²⁵⁴), ob das Territorialprinzip nicht gänzlich überholt und Kreisgebietsreformen Kinder des 20. Jahrhunderts seien. Letztlich wären Strukturen nicht an mehr Einwohnern und größerer Fläche, sondern an technischen Lösungen auszurichten. Mindestens ansatzweise hätte der Leitbildgeber sich damit auseinander setzen müssen.

Das Leitbild bleibt auch jede Begründung schuldig, warum unter den (unterstellten) Effizienzgesichtspunkten für Landkreise gerade die Zahl von 175.000 Einwohnern eine sinnvolle Zielgröße ist. Insbesondere – und insoweit verfängt das Argument mangelnder Evaluation – wird nicht dargelegt, warum die im Jahre **1993 festgelegte Regelmindesteinwohnerzahl von 150.000 Einwohnern**, die nach der Bevölkerungsprognose sowohl im Jahr 2030 als auch im Jahr 2040 von Landkreisen unterschritten werden wird, nicht nach wie vor als erstrebenswerte Größe herangezogen wird. Genauso gut kann gefragt werden, weshalb nicht eine höhere Regelmindesteinwohnerzahl, z.B. 200.000 Einwohner, zum Tragen kommen soll. Zumindest müsste ausgeführt werden, weshalb die bisherige Regelmindesteinwohnerzahl zukünftig nicht hinreichend ist, um eine effiziente Verwaltung zu gewährleisten, **d.h., welche heutigen und zukünftigen Aufgaben nicht mehr ordnungsgemäß und wirtschaftlich erfüllt werden können.**

Eine tiefere Auseinandersetzung mit der Regelmindesteinwohnerzahl kann verlangt werden und muss nicht auf einer undifferenzierten Ebene verhaften, auch wenn exakte wissenschaftliche Ergebnisse hier nicht realisierbar sind und von den Verfassungsgerichten auch nicht verlangt werden. Erneut ist eine fehlende Betrachtung der wahrgenommenen Aufgaben und der hierfür eingesetzten Ressourcen

²⁵³ Vgl. *Schliesky*, Strategie der Verwaltungsmodernisierung in Schleswig-Holstein, in: Nolte/Schliesky, Verwaltungsmodernisierung durch Funktional- und Strukturreform, Entbürokratisierung und E-Government, Kiel 2007.

²⁵⁴ *Schuppan*, Ist das Territorialprinzip überholt?, abrufbar unter: http://www.ifg.cc/_pdf/Datareport_2010_02-Territorialprinzip.pdf.

anzumahnen. Aus einer solchen, insbesondere bei einem entsprechenden Vergleich der bestehenden Landkreise und kreisfreien Städte, ließe sich eine „ideale“ Regeleinwohnerzahl **näherungsweise nachvollziehbar ableiten**. Dies gilt umso mehr, wenn zur Begründung weiterhin Aufgabenübertragungen im Rahmen der Funktionalreform I herangezogen werden.

2. Flächenobergrenze von 5.000 km²

Eines der „Oberziele“ der Reform ist die Stärkung kommunaler Selbstverwaltung: Diese hat wie dargestellt eine Effizienzdimension und eine bürgerschaftliche Teilhabedimension. Beide stehen ausweislich des Rastede-Beschlusses des BVerfG in einem natürlichen **Spannungsverhältnis** zueinander. Dies muss zunächst erkannt und bezogen auf die Reformkriterien problematisiert werden. Im Rahmen einer Abwägung **muss zwischen beiden Dimensionen ein schonender Ausgleich versucht werden**. Dies ist auf S. 14-17/13-16 des Leitbildentwurfes nicht zu erkennen.

So wird der Bezug zwischen bürgerschaftlich-demokratischer Teilhabe und Mitwirkung und Flächengröße lediglich durch einen Verweis auf Mecklenburg-Vorpommern und die Entscheidungen des dortigen Landesverfassungsgerichts hergestellt. Eine eigene inhaltliche Auseinandersetzung mit dem Spannungsverhältnis dieser Aspekte leistet der Leitbildentwurf aber nicht. Es wird lediglich auf die vom Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern für zulässig erachtete Flächengröße von 5.468 km² rekurriert. Ob das Ehrenamt durch die gewählte Größe tatsächlich beeinträchtigt wird, konnte aber das Landesverfassungsgericht nicht beurteilen und hat stattdessen bereits im Urteil dem Landesgesetzgeber eine **Beobachtungspflicht** auferlegt. Der vorliegende Leitbildentwurf müsste sich mit der Frage auseinandersetzen, **ob sich die gewählte Flächenobergrenze in Mecklenburg-Vorpommern denn tatsächlich bewährt hat**. Zudem setzte eine bloße Übertragung die **Vergleichbarkeit der Siedlungsstrukturen** in beiden Bundesländern voraus. Bereits wegen des in Brandenburg eingelagerten Stadtstaates Berlin und dem deshalb verfolgten Sektoralprinzip und der sternförmig um den Berliner Ring ausgelegten Infrastrukturanbindung darf das ohne nähere Begründung mit gutem Grund bezweifelt werden. Es müssen also eigene Erwägungen für das Land Brandenburg angestellt werden, die insbesondere die hiesigen Siedlungsstrukturen und Verkehrswege berücksichtigen.

Bei einer Überarbeitung ist schließlich zu bedenken, dass eine Flächenvorgabe lediglich eine Obergrenze darstellt. Eine solche ist verfassungsrechtlich nicht erforderlich. Möglich wäre es auch, auf eine Flächenobergrenze zu verzichten und die Berücksichtigung der bürgerschaftlich-demokratischen Teilhabe der Abwägung im Einzelfall zu überlassen.

3. Empfehlungen für das weitere Verfahren

Die Erwägungen, aus denen die Regelmindesteinwohnerzahl abgeleitet wird, sind deutlich nachzubessern. Ausgangspunkt sollte eine Betrachtung der **gegenwärtig und zukünftig wahrzunehmenden Aufgaben** sein, die auch herausarbeitet, bei welchen Aufgaben eine effiziente Wahrnehmung von der Einwohnerzahl abhängt. Werden dann **Einwohnerzahlen, Personalbestand und Verwaltungskosten** in den bisherigen Landkreisen in Bezug gesetzt und verglichen, sollte sich näherungsweise eine sinnvolle Zielgröße ableiten lassen.

Die Herleitung einer **Flächenobergrenze** sollte unter Bezugnahme auf die Besonderheiten Brandenburgs ergänzt werden. Eine inhaltliche Befassung mit der **Gewährleistung bürgerschaftlich-demokratischer Teilhabe** sollte erkennbar sein. Beim Vergleich mit Flächenausdehnungen in anderen Ländern sollte erkennbar diskutiert werden, ob das jeweilige Bundesland wegen tatsächlich vergleichbarer Strukturen für eine vergleichende Betrachtung geeignet ist und ob sich die dort gewählten Flächen-

ausdehnungen bewährt haben. Im Ergebnis kann auch auf die Festlegung einer allgemeinen Flächenobergrenze im Leitbild verzichtet werden. Die Berücksichtigung der Teilhabedimension ist dann als maßgebliches Abwägungskriterium für die einzelnen Neugliederungsentscheidungen zu benennen.

VIII. Weitere Abwägungskriterien für die Kreisneugliederungsentscheidungen

Über die Größenkriterien hinaus legt der Leitbildentwurf als weitere zu berücksichtigende Abwägungskriterien das Sektoralkreisprinzip, die Beachtung historischer und kultureller Bindungen und Beziehungen sowie die Berücksichtigung raumordnerischer Überlegungen, namentlich die europäischen Entwicklungskorridore, die Verkehrswege (Straße und Schiene), die Bevölkerungsschwerpunkte, den Erhalt der Mittelbereiche, die Verflechtungsbeziehungen, insbesondere Pendlerbewegungen, die Steuereinnahmekraft und die Beschäftigungsdichte fest (S. 16/15).

Hierbei beschränkt sich der Leitbildentwurf weitestgehend auf die bloße Nennung. Dies erscheint sowohl hinsichtlich der Anwendbarkeit als auch der Implikationen eines Leitlinienkanons problematisch.

1. Anwendbarkeit der weiteren Abwägungskriterien

Die Leitlinien müssen in allen konkreten Einzelfällen die Abwägungsentscheidung unter Beachtung des oben näher ausgeführten Gebots der Systemgerechtigkeit eröffnen. Durch eine bloße Sammlung von Schlagworten gibt sich aber der Gesetzgeber weder selbst einen Ordnungsrahmen vor, noch ermöglicht er eine verfassungsgerichtliche Überprüfung auf systemgerechte Anwendung. Es sollte hier zunächst ein deutlich konkreteres Raster zur Sachverhaltsermittlung für den konkreten Einzelfall vorgegeben werden. Ferner sollte erkennbar sein, **in welchem Beziehungsgeflecht die einzelnen Kriterien zueinander stehen, insbesondere etwa mit welchem Gewicht die Kriterien regelmäßig einzustellen sind**, welchen Kriterien im Regelfall der Vorrang gegenüber anderen einzuräumen ist oder welche Kriterien insbesondere geeignet sind, ein **Abweichen von den „harten“ numerisch festgelegten Größenkriterien** zu rechtfertigen. Dass eine Auseinandersetzung mit dem Gewicht der bürgerschaftlich-demokratischen Komponente kommunaler Selbstverwaltung fehlt, wie an anderer Stelle bereits gerügt, erweist sich auch in dieser Hinsicht als Mangel. Nur bei Aufstellung eines solchen Systems können die genannten Faktoren die Funktion von Leitlinien – im Wortsinne: leitenden Linien – erfüllen. Nur dann ist auch zuletzt eine Beurteilung möglich, ob die jeweilige Entscheidung systemgerecht erfolgt ist bzw. aus Sachgründen im Einzelfall gerade eine Abweichung vom System gerechtfertigt ist.

Über diese Defizite im Allgemeinen hinaus, gilt es, die **Bezugnahme auf raumordnerische Bezüge** im Besonderen zu bedenken. Weiter oben ist bereits ausgeführt worden, dass Gebietsreformen einen stark planerischen Einschlag haben. Dazu gehört auch die Erkenntnis, dass **landesplanerische Vorgaben** sehr stark im Abwägungsprozess über konkrete Neugliederungen Berücksichtigung zu finden haben. Deshalb wird zutreffend auf S. 16/15 des Leitbildentwurfes auf die Beachtung unterschiedlicher raumordnerischer Bezüge rekurriert. Nach zwei verwaltungsgerichtlichen Urteilen²⁵⁵ zeichnet sich nach hiesiger Meinung ab, dass das OVG Berlin-Brandenburg den **Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg** für nichtig erklären wird. Offenkundig hat die gemeinsame Landesplanungskonferenz auch reagiert, denn ausweislich des Ergebnisprotokolls der 13. Sitzung der gemeinsamen Landesplanungskonferenz vom 9. September 2015 wurde die Gemeinsame Landesplanungsabteilung beauftragt, der gemeinsamen Landesplanung im vierten Quartal 2016 den Entwurf eines überarbeiteten gemeinsamen Landesentwicklungsplanes für die Hauptstadtregion vorzulegen.

²⁵⁵ VG Potsdam, Urt. v. 11.9.2015 – VG 4 K 1988/13 und VG 4 K 2981/13.

Sollte der neue Landesentwicklungsplan schnell beschlossen werden und bereits vor der Entscheidung über die konkreten Kreisneugliederungen vorliegen, sollten sich die Kreisneugliederungen an dortigen Festlegungen und den Untersetzungen mit Aussagen zur Wirtschaftskraft, zu Pendlerströmen usw. orientieren. Der Landesentwicklungsplan wird auch zeigen, ob die Ausrichtungen aller Gemeinden auf die bisherigen vier Oberzentren und 42 Mittelzentren noch korrekt sind. Diese vom Landesentwicklungsplan vorgegeben Raumstrukturen sollten sich dann in den Kreisneugliederungsentscheidungen und den Festlegungen der Kreissitze niederschlagen.²⁵⁶ Auch wenn der neue Landesentwicklungsplan bei der Entscheidung über die Kreisneugliederungen noch nicht vorliegen sollte, sind aber zu erwartende Festlegungen bereits zu berücksichtigen. Denn wenn die ermittelten raumordnerischen Bezüge des später publizierten Landesentwicklungsplans in Widerspruch zu den beabsichtigten neuen Kreisstrukturen stehen sollten, so ist für Neugliederungsentscheidungen ein Abwägungsdefizit vorgezeichnet. Der Landesplanung und den Kreisneugliederungen sollten also jedenfalls **keine widersprüchlichen Ermittlungen der räumlichen Gegebenheiten** zu Grunde liegen. Es besteht insoweit mindestens **Abstimmungsbedarf**. Schon im Leitbild muss eine Befassung mit diesem Problem erfolgen, mindestens aber deutlich werden, dass der Gesetzgeber das Problem erkannt hat.²⁵⁷

2. Implikationen eines Leitlinienkanons

Über die bloße Anwendbarkeit hinaus gilt es, die Implikationen eines Leitbildkanons zu berücksichtigen. Dieser soll nicht nur den Gesetzgeber bei späteren gesetzlichen Neugliederungsentscheidungen leiten können. Der Beschluss des Leitbildes darf als Eintritt in eine „**Freiwilligkeitsphase**“²⁵⁸ verstanden werden. Adressaten des Leitbildes sind der Gesetzgeber selbst, der sich gewissermaßen selbst bindet, und die (möglicherweise) von späteren Neugliederungsentscheidungen betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften.²⁵⁹ Als Enddatum einer somit entstehenden „Freiwilligkeitsphase“ kann der Beginn der formellen Vorbereitung des Gesetzgebungsverfahrens des Neugliederungsgesetzes gesehen werden. Der Thüringer Verfassungsgerichtshof stellt sogar fest, dass der Zeitraum für freiwillige Neugliederungsmaßnahmen mit jedenfalls ca. zwei Jahren (das Gericht hat gar das Abstellen auf den um ein

²⁵⁶ Soweit Mittelbereiche der Landesplanung die heutigen Landkreisgrenzen nicht überschreiten, gestalten sich Zusammenführungen von Landkreisen weniger problematisch als Teilungen heute bestehender Landkreise. Bei Letzteren wäre bei der Festlegung der künftigen Landkreisgrenzen eine Auseinandersetzung mit den Grenzen der Mittelbereiche erforderlich.

²⁵⁷ Zur Illustration der Problematik mag ein Blick auf die kreisfreie Stadt Brandenburg an der Havel dienen. Nach den bisherigen Vorgaben des Leitbildentwurfes wäre eine Einkreisung vorzunehmen. Neugliederungsalternativen stellen die Einkreisung in den bisherigen Landkreis Havelland oder in den bisherigen Landkreis Potsdam-Mittelmark dar. Nach dem bisherigen Landesentwicklungsplan umfasst der Brandenburg an der Havel umgebende Mittelbereich ausschließlich kreisangehörige Gemeinden des Landkreises Potsdam-Mittelmark, siehe die Darstellung der Mittelbereiche, abrufbar unter http://gl.berlin-brandenburg.de/imperia/md/content/bb-gl/landesentwicklungsplanung/daseinsvorsorge/mittelbereiche_oe.pdf. Derartige in den Abwägungsentscheidungen zu berücksichtigende Aspekte sind bereits bei der Erstellung des Leitbildes zu bedenken, um entsprechende Abwägungsparameter vorzuzeichnen.

²⁵⁸ Der Begriff „Freiwilligkeitsphase“ ist insoweit unpassend, als Gebietsänderungen und Auflösungen von Landkreisen gem. Art. 98 Abs. 3 S. 1 und 2 LV nur durch Gesetz möglich sind (und nicht etwa durch eine von der Rechtsaufsichtsbehörde zu genehmigende Vereinbarung). Sofern sich also fusionswillige Körperschaften „freiwillig“ zusammenfinden, ist eine Umsetzung dieses Begehrens durch Gesetz gleichwohl zwingend; siehe insoweit bereits S. 51, insbesondere Fn. 223.

Der ebenfalls gängige Begriff „Findungsphase“ ist indes durch ein grundsätzlich anderes Vorgehen – wie etwa im Freistaat Sachsen – belegt, bei dem ohne öffentlichen Dialog zum Leitbildentwurf, den kommunalen Gebietskörperschaften frühzeitig neben einem Leitbild auch konkrete Neugliederungsvorschläge unterbreitet worden sind.

Ein Wechsel auf dieses grundlegend andere Verfahren ist nach dem nun beschrittenen Weg des Leitbilddiskurses nach hiesiger Einschätzung im Übrigen nicht möglich.

²⁵⁹ Eine unmittelbare Betroffenheit im prozessualen Sinne durch die Aufstellung von Leitlinien in einem Leitbild dürfte (eher) abzulehnen sein. Eine unmittelbare Betroffenheit und mithin eine Beschwerdebefugnis hat das Landesverfassungsgericht bei einer Festlegung von Regelmindestgrößen für eine amtsangehörige Gemeinde in Gesetzesform angenommen, VfGBbg, Ur. v. 29.8.2002 – VfGBbg 34/01. Die Rechtsqualität der gesetzgeberischen Äußerung dürfte entscheidend für eine Betroffenheit im prozessualen Sinne sein.

weiteres Jahr vorhergehenden Beschluss der Landesregierung erwogen) „ausreichend lange bemessen war“.²⁶⁰

Bereits für sich genommen **leitbildgerechte Körperschaften** werden sich hierauf berufen, „fusionswillige“ Körperschaften werden jedenfalls im Anhörungsverfahren **leitbildgerechte Fusionslösungen** an den Gesetzgeber herantragen. Diesbezüglich ist zu bedenken, dass der Gesetzgeber sich durch das Leitbild in seinen Entscheidungsmöglichkeiten selbst bindet. Sofern die vorgebrachte Lösung nicht die vom Gesetzgeber ins Auge gefasste Lösung sein sollte, wird erheblicher Begründungsaufwand erforderlich sein. Rüstzeug für diese Entscheidung hat sich der Gesetzgeber vorher selbst in seinem Leitbild zu verschaffen.

An die geschilderte Konstellation schließt die nächste Überlegung an. Aus dem weiter oben Dargestellten ergibt sich, dass das Neugliederungsleitbild für die Kreisgebietsreform und die Einkreisungen teils ungewöhnlich weich, aufgrund „harter“ Parameter aber auch wieder sehr scharf ist. Es muss dennoch oder gerade deshalb gewährleistet werden können, dass bei Anwendung der Parameter das **Neugliederungskonzept insgesamt, also bezogen auf den ganzen neu zu gliedernden Raum, also das Staatsgebiet des ganzen Landes, aufgeht**, ohne dass das System der Neugliederung insgesamt in Frage gestellt wird. Es darf gewissermaßen kein „Rest“ verbleiben, der nicht leitbildgerecht oder nicht jedenfalls in einer angelegten und gerechtfertigten Systemdurchbrechung erfasst werden kann.

Noch darüber hinaus ist es verfassungsrechtlich aus unterschiedlichen Erwägungen erforderlich, mindestens aber wegen der **solange wie möglich ergebnisoffen zu haltenden Diskussion** dringend geboten, dass in Anwendung der unterschiedlichen Parameter die überwiegende Zahl der Landkreise jedenfalls unter der Berücksichtigung von Einkreisungen mehrere Optionen hat. Ohne **territoriale Alternativen** ist letztlich dem Gesetzgeber eine Abwägung nicht möglich und eine Kontrolle einer Abwägungsentscheidung durch das Verfassungsgericht ad absurdum geführt.

Nicht nur territoriale Alternativen werden bei den einzelnen Neugliederungsentscheidungen abzuwägen sein. Im Rahmen der allgemeinen Gesetzesbegründung wird auch eine Abwägung grundsätzlich **alternativer Lösungsmodelle** stattzufinden haben. Als milderer Mittel sind zwar Formen kommunaler Zusammenarbeit nach der Rechtsprechung nicht zu erwägen. Die Gesetzesbegründung wird sich jedoch etwa mit dem von *Schliesky* im Rahmen des Reformkongresses am 16. Januar 2016 vorgestellten Modell kommunaler Verwaltungsregionen/Dienstleistungszentren²⁶¹ auseinandersetzen müssen. Auch das Leitbild sollte eine Befassung mit solchen Alternativen bereits erkennen lassen.

Insbesondere bei den kreisfreien Städten kann von Ergebnisoffenheit nicht gesprochen werden. Die Unterschreitung einer Regelmindesteinwohnerzahl darf in der Anwendung nicht faktisch zwingend zur Einkreisung führen. Ohne für Einkreisungsentscheidungen niedergelegte tragfähige Korrektiverwägungen nimmt der Leitbildentwurf aber mit dem Regelmindesteinwohnerkriterium die Einkreisung von Brandenburg an der Havel, Cottbus/Chósebuz und Frankfurt (Oder) vorweg.

Dass das ganze System in Frage gestellt wird, kann sich hierbei zum Beispiel durch eine auftretende **Vielzahl von Abweichungen** ergeben. Zwar lässt sich dies mit der dargestellten Rechtsprechung noch nicht aus der bloßen Summe der Abweichungen als solcher begründen. Sind diese Abweichungen aber vom immer gleichen Sachgrund getragen, stellt sich durchaus die Frage, ab wann der Gesetzgeber

²⁶⁰ ThürVGh, Urt. v. 18.9.1998 – VerfGH 1/97 et al.; umgekehrt hindert eine ausdrücklich geregelte Freiwilligkeit (hier: für eine Eingemeindung einer Umlandgemeinde in eine kreisfreie Stadt) als erstes Kriterium, den Gesetzgeber an Maßnahmen gegen den Willen der Betroffenen. Folge soll nur sein, dass im Fall der Freiwilligkeit die weiteren Kriterien an Bedeutung verlieren, ThürVGh, Urt. v. 18.12.1997 – VerfGH 7/95.

²⁶¹ Die Veröffentlichung der Präsentation auf den Internetseiten des MIK ist angekündigt worden.

durch diese Neugliederungsentscheidungen die Ausnahme zur Regel macht und damit das System, das er sich selbst gegeben hat, nicht mehr nur durch-, sondern zerbricht.

Um all diese genannten Fallstricke zu umgehen, bietet es sich zur Kontrolle an, unter Berücksichtigung der Äußerungen in den Leitbildkonferenzen „**planspielhaft**“ durchzuspielen, welche Optionen den jeweiligen Landkreisen und kreisfreien Städten verbleiben, entsprechende Anpassungen der Leitlinien vorzunehmen, erneut zu prüfen und so fort.

Schließlich sollte aus all diesen Erwägungen auch der Forderung des Landkreistages Brandenburg, die Kreisgebietsreform müsse sich in den bestehenden Kreisgrenzen bewegen, **Zerschneidungen bestehender Landkreise** (als auch Gemeindefusionen über bestehende Kreisgrenzen hinweg) seien zu vermeiden, da Erfahrungen aus anderen Ländern zeigten, dass das Zerschlagen von Landkreisen schwerwiegende und für lange Zeiträume nachwirkende Folgewirkungen mit sich bringe, nicht in dieser Schärfe entsprochen werden, um möglichst lange viele Optionen offen zu halten. Der Leitbildentwurf wählt hier mit einer Soll-Vorschrift bereits eine sinnvoll vermittelnde Lösung. Dieser **Regel-Ausnahme-Charakter** sollte explizit unter Anbringung der Sachargumente begründet werden. Hierzu sei abschließend angeführt, dass das Zerteilen von Landkreisen verfassungsrechtlich nicht ausgeschlossen ist. Es wird aber wegen der damit verbundenen negativen Auswirkungen eine besondere Berücksichtigung dieses Aspekts in der konkreten Abwägung und eine vertiefte Begründung unter Abwägung möglicher Alternativen erforderlich sein. Gleiches gilt für Gemeindefusionen über Kreisgrenzen hinweg.

3. Empfehlungen für das weitere Verfahren

Die genannten **Belange sollten zueinander in Beziehung gesetzt werden**. Es sollte klar werden, mit welchem Gewicht diese in die Abwägung einzustellen sind und wie diese gegeneinander abgewogen werden können. Hierzu sollte ein **Raster zur Sachverhaltsermittlung** entwickelt und niedergelegt werden. Das Leitbild sollte hierbei auch erkennen lassen, dass wechselseitige **Bezüge zur Landesplanung** gesehen worden sind.

Die Abwägung alternativer Instrumente/Modelle sollte erfolgen. Bei der Überarbeitung des Leitbildentwurfes sollten **planspielhaft mögliche Neugliederungen und Alternativen** erdacht werden. Die Leitlinien sollten unter Berücksichtigung der dabei gewonnenen Erkenntnisse angepasst werden. Es sollte ein Ordnungsrahmen erkennbar werden, der auch ausdrückliche **Vorgaben zu möglichen Abweichungen** macht. Zur möglichst ergebnisoffenen Gestaltung des Leitbildes und zur Schaffung von Alternativen sollten hierbei insbesondere Teilungen bestehender Landkreise nicht ausgeschlossen werden.

IX. Vorgaben des Leitbildentwurfes zur Einkreisung kreisfreier Städte

Wie oben dargestellt, gelten für die Einkreisung kreisfreier Städte die gleichen verfassungsrechtlichen Maßstäbe wie für Kreisgebietsänderungen. Der Leitbildentwurf benennt lediglich vier Leitlinien für die Einkreisung kreisfreier Städte. Diese sind auf ihre Eignung zu untersuchen, verfassungsgemäße Einkreisungsentscheidungen zu ermöglichen.

Nahezu willkürlich erscheint das erste Kriterium, der der Einkreisung zu Grunde liegende Maßstab „Daher soll für die Entscheidung, ob eine Stadt kreisfrei bleibt, die Regelmindesteinwohnerzahl der Landkreise gelten.“. Eine solche **pauschale Gleichsetzung von Landkreisen und kreisfreien Städten** erscheint problematisch. Diese „Festlegung“ nimmt in verfassungsrechtlich bedenklicher Weise gezielt drei konkreten kreisfreien Städten jeden Handlungsspielraum, ist also bereits die vorweggenommene Entscheidung der Einkreisung und insoweit alternativlos. Freilich wird das Gebiet der kreisfreien Städte

nicht angetastet, sondern nur der Status verändert. Aber auch hiergegen ist wie oben dargelegt die kommunale Verfassungsbeschwerde zulässig. Willkürlich erscheint die Festlegung, weil das **Kriterium Einwohnerzahl bezogen auf kreisfreie Städte und Landkreise nicht vergleichbar** ist. Im Gegensatz zu Landkreisen nehmen kreisfreie Städte **zusätzlich auch gemeindliche Aufgaben** wahr. Zudem können kreisliche Aufgaben aufgrund der Einwohnerbündelung in städtischen, agglomerierten Räumen mitunter effizienter wahrgenommen werden. Es gibt in der Bundesrepublik eine Vielzahl von Städten, die bei deutlich geringerer Einwohnerzahl als 175.000 Einwohnern den Status der Kreisfreiheit behalten haben. Ferner sind bei der Festlegung von Mindesteinwohnerzahlen auch **mögliche Disparitäten** zu kreisangehörigen Gemeinden in Brandenburg zu bedenken (vgl. etwa Falkensee mit über 40.000 Einwohnerinnen und Einwohnern).

Die Aussagen zu Regelmindesteinwohnerzahlen sollten unter Berücksichtigung der genannten Aspekte geändert bzw. ergänzt werden. Außerdem fehlt eine Auseinandersetzung mit der Frage, ob die dann eingekreisten Städte möglicherweise einen besonderen Status (Große kreisangehörige Städte) und damit verbundene besondere Aufgaben erhalten oder ihnen diese belassen werden sollen.

Auch nach der Rechtsprechung des hiesigen Verfassungsgerichts **zeigt sich im (bisherigen) Status der Kreisfreiheit eine (bisherige) Leistungsfähigkeit zur Wahrnehmung überörtlicher Aufgaben**. Der bloße Verlust der Kreisfreiheit ist kein ausreichender Indikator für den Verlust der Leistungsfähigkeit.²⁶² Vielmehr wäre andersherum für den Aufgabenzug, der mit der Einkreisung einhergeht, abzuwägen, dass und warum es der jeweiligen kreisfreien Stadt an der erforderlichen Leistungsfähigkeit zur Wahrnehmung dieser Aufgaben mangelt. Ein solcher Nachweis ist dem Leitbildentwurf weder mit pauschal von den Landkreisen übertragenen Einwohnerkriterium, noch – wie oben gezeigt – mit dem bloßen Verweis auf die Kassenkreditbelastung zu entnehmen, da Ursachen nicht dargelegt werden. Hier sind Nachbesserungen erforderlich. Bei diesen wird auch zu berücksichtigen sein, dass der (mit dem Statusverlust einhergehende) Aufgabenverlust nicht unmittelbar spürbar ist, wie sich bereits in heutigen Kooperationen zwischen kreisfreien Städten und Landkreisen zeigt.

Auch wenn der **Statusverlust** für die Bürgerinnen und Bürger nicht unmittelbar spürbar ist, sind eingekreiste ehemals kreisfreie Städte indes durch den Verlust der kreislichen Aufgaben **unmittelbar in ihrer kommunalen Selbstverwaltung betroffen**. Dieser Gesichtspunkt ist in die Abwägung einzustellen und kann durch Gegengründe überwunden werden, sofern nicht in den Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung eingegriffen wird.²⁶³

Es bedarf also einer **Auseinandersetzung mit Sinn und Zweck sowie der Funktion des Status der Kreisfreiheit** und einer Darlegung, welche Verbesserung durch die Einkreisung erreicht werden soll. Hierzu ist auch nochmals auf die obigen Ausführungen zur fehlenden Defizitanalyse im oben dargelegten Sinne bei den kreisfreien Städten hinzuweisen. Aus diesen Erörterungen müssen Kriterien hervorgehen, die den Eigenwert der Kreisfreiheit erkennen lassen und eine sachgerechte Abwägung ermöglichen. Jedenfalls Anhaltspunkte für die Erstellung eines solchen Kriterienkatalogs könnten die nachfolgenden **Forderungen des Deutschen Städtetages** bieten:

- Der Deutsche Städtetag mahnt die **Beachtung des Subsidiaritätsprinzips** an. Eine pauschale Priorisierung von Kreisen zu Lasten der Städte und Gemeinden sei insbesondere abzulehnen, wenn sie (nur) erfolge, um den Funktions- und Einwohnerrückgang von Landkreisen aufzuhalten bzw. zu verzögern.
- Ferner wird gefordert, die **Verwaltungseffizienz kreisfreier Städte** zu berücksichtigen. Mit Blick auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, nach der der Umfang städti-

²⁶² VerfGBbg, Urt. v. 19.5.1994 – VfGBbg 9/93.

²⁶³ LVerfG M-V, Urt. v. 26.7.2007 – LVerfG 9/06 et al..

scher Selbstverwaltungsaufgaben von der Größe der Gemeinde abhängen, sei zu berücksichtigen, dass das, was kleinere Gemeinden überfordere, für größere den Charakter örtlicher Aufgaben haben könne.

- Zur Pflege guter **Stadt-Umland-Kooperationen** und zur Entwicklung des Verflechtungsraumes bedürfe es keiner Einkreisung, so der Deutsche Städtetag weiter. Kreisangehörigkeit sei kein Garant für gute Stadt-Umland-Kooperation. Die eigenständige Entwicklung in Aushandlungsprozessen könne gewinnbringender sein als eine Organisation durch die Landkreise, zumal die gesetzlich geforderte Ausgleichfunktion der Kreise einer gemeinsamen Nutzung von Ballungsvorteilen durch Stadt und Umland entgegenstehe.
- Auch könnten mit dem Verlust der Kreisfreiheit **Einbußen der zentralörtlichen Funktion** eintreten. Ballungsvorteile sollten auch zu Gunsten der Verflechtungsbereiche erhalten bleiben. Kreisfreie Städte seien zumeist Hauptträger der wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und verkehrlichen Entwicklung eines weiten Verflechtungsbereiches.
- Die Einkreisung berge schließlich die Gefahr, dass **Bürgernähe der Verwaltung** als erster Ansprechpartner, insbesondere deren Problemnähe und Erreichbarkeit durch die Verlagerung von Zuständigkeiten auf eine weniger direkt zugängliche Ebene verloren gingen. Auch drohe eine Abnahme des bürgerschaftlich-demokratischen Engagements. Menschen begriffen sich in erster Linie als Bürger ihrer Stadt und nicht als „Kreisbürger“.

Ebenfalls zweifelhaft ist das zweite Kriterium des Leitbildentwurfes, dass **die eingekreisten Städte die neu gebildeten Landkreise nicht dominieren sollen**. Ob sich die „Dominanz“ an dem Einwohnerverhältnis von Landkreis und Stadt oder an der potentiellen Zusammensetzung des Kreistages unter Berücksichtigung der Größe und Zahl der anderen kreisangehörigen Städte oder an anderen **Kriterien** festmacht, hätte zumindest näher ausgeführt werden müssen. Neugliederungsalternativen können ja nur dann ernsthaft erwogen werden, wenn die Parameter einigermaßen klar sind und nach diesen Alternativen zur Verfügung stehen.

Im Zusammenhang mit dem angesprochenen Nachweis der fehlenden Leistungsfähigkeit kritisiert der Landkreistag Brandenburg das dritte Kriterium des Leitbildentwurfes, es solle den eingekreisten Städten auch zukünftig möglich sein, „kreisliche Aufgaben in eigener Zuständigkeit wahrnehmen zu können, wenn diese Leistungen regelmäßig bürgernah zu erbringen und prägend für das urbane Leben seien“. Den dann eingekreisten ehemals kreisfreien Städten Aufgaben der Kreisebene zu belassen, stelle das Gesamtkonzept der Verwaltungsstrukturreform in Frage, so der Landkreistag Brandenburg. Eine solche **Privilegierung** blockiere die angestrebte Konsolidierung, beeinträchtige eine sinnvolle und zielgerichtete Arbeit in den Landkreisen. Die Verwaltungsstrukturreform verfehle mithin ihr eigentliches Ziel. Unabhängig von der Verifizierung dieser befürchteten Folgeerscheinungen wirft das Postulat des Leitbildentwurfes in der Tat Fragen auf: Einerseits ließe sich fragen, ob es sich denn um kreisliche Aufgaben handelt, wenn sie das urbane Leben prägen. Jedenfalls wäre eine Spezifizierung angezeigt, um welche Aufgaben es sich handeln soll. Andererseits lässt sich hinterfragen, ob es – unterstellt, es handelt sich um kreisliche Aufgaben – nicht von vornherein an der Rechtfertigung für eine Einkreisung gefehlt hat, wenn die Leistungsfähigkeit zur Wahrnehmung kreislicher Aufgaben offenbar fortbesteht. Eine **Beschränkung auf partiell fortbestehende Leistungsfähigkeit**, etwa durch die Formulierung „sollen auch künftig einzelne kreisliche Aufgaben wahrnehmen können“ ist dem Leitbildentwurf nämlich nicht zu entnehmen.

Gewisse Privilegien sind nicht grundsätzlich per se abzulehnen und stellen die Reform auch nicht als solche in Frage. Eine Erörterung sinnvoller Privilegierungen, jedenfalls aber eine saubere **Analyse der Leistungsfähigkeit** hinsichtlich einzelner gemeindlicher und kreislicher Aufgaben könnte vielmehr die oben geforderte Sammlung abwägungsfähiger kreisspezifischer Kriterien befruchten. Im Ergebnis kön-

nen sogar die wiedergegebenen, scheinbar gegenläufigen Forderungen des Deutschen Städtetages und des Landkreistages Brandenburg in einen schonenden Ausgleich gebracht werden.

Auch das vierte Kriterium vermag eine Einkreisungsentscheidung nicht zu leiten. Die Absichtserklärung, die **Finanzierung der Kultur**, die in den Oberzentren einen hohen Stellenwert einnehme, solle im Rahmen der Reform besser abgesichert werden und innerhalb eines neu zu gestaltenden Finanzausgleichssystems auf eine breite Basis gestellt werden, kann völlig losgelöst von einer Einkreisung kreisfreier Städte realisiert werden. Im Rahmen eines Finanzausgleichs dafür zu sorgen, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände ihre Aufgaben erfüllen können, ist überdies nach Art. 99 Abs. 2 der Landesverfassung ohnehin eine verfassungsrechtlich abgesicherte Pflicht des Landes.

Alle (!) im Leitbildentwurf genannten Kriterien für die Einkreisung kreisfreier Städte genannten Kriterien müssen als offensichtlich ungeeignet bewertet werden. Hier besteht dringender Nachbesserungsbedarf, insbesondere vor dem Hintergrund der Erfahrungen der Leitbildkonferenzen in Brandenburg an der Havel, Cottbus/Chósebus und Frankfurt (Oder).

Die Kriterien für die Einkreisung kreisfreier Städte sind **grundlegend neu zu erarbeiten**. Ausgangspunkt sollte eine Auseinandersetzung mit dem **Wesen der Kreisfreiheit** und den damit verbundenen **Effizienzvorteilen** sein. Ausgehend von einer Aufgabenkritik, die zwischen kreislichen und gemeindlichen Aufgaben trennt, sollten Kriterien für die Ermittlung der Leistungsfähigkeit und im Ergebnis Kriterien für die Einkreisung kreisfreier Städte entwickelt werden. Die Festlegung einer **Regelmindesteinwohnerzahl** ist dabei grundlegend zu überdenken. Jedenfalls aber ist eine solche Zahl gänzlich **unabhängig von derjenigen für Landkreise** festzusetzen. Bei der Festlegung der Leitlinien sind ggf. – mit besonderer Rücksicht auf das Gleichbehandlungsgebot – Vorgaben zur zulässigen Differenzierung bei den konkreten Einkreisungsentscheidungen zu machen.

X. Vorgabe des Leitbildentwurfes zur Entscheidung über den Kreissitz

Der Landkreistag lehnt den Vorschlag des Leitbildentwurfes, die Entscheidung über den Kreissitz den Bürgerinnen und Bürgern zur Entscheidung vorzulegen (S. 16/15) ab. Die Durchführung eines Bürgerentscheids sei hier „nicht sachgerecht“, da eine solche erst mit dem Vollzug der Kreisneugliederung erfolgen könne. Der Gesetzgeber solle über diese Frage entscheiden, um den zeitlich notwendigen Vorlauf für den Aufbau der Verwaltung am neuen Kreissitz zu gewährleisten.

Nach derzeitiger Rechtslage erfolgt die Bestimmung des Kreissitzes nach § 125 Abs. 2 BbgKVerf durch Gesetz. Die Entscheidung hat sich der Gesetzgeber also selbst einfachgesetzlich vorbehalten. Für die gesetzliche Festlegung des Kreissitzes dürften die gleichen Prüfungsmaßstäbe anzusetzen sein wie für die Neugliederungsentscheidung. Die Entscheidung muss also nach Anhörung aus Gründen des öffentlichen Wohls erfolgen.²⁶⁴ Insoweit kann auf die bisherigen Ausführungen verwiesen werden.

Der Gesetzgeber kann jedoch diese Zuständigkeit durch ein einfaches Gesetz aufgeben und die Entscheidung etwa den Bürgerinnen und Bürgern in direktdemokratischer Entscheidung oder etwa den Kreistagen überlassen.

Die **Landesverfassung enthält keine ausdrückliche Zuweisung der Kompetenz** zur Entscheidung über den Kreissitz, weder an den Landesgesetzgeber noch an eine andere Stelle. Das Landesverfassungsgericht hat jedoch ausdrücklich festgestellt, dass die Landesverfassung einer Entscheidung über

²⁶⁴ *Obermann*, in: Schumacher/Augustesen/u.a., Praxis der Kommunalverwaltung, Kommunalverfassung des Landes Brandenburg, Stand: Juni 2014, § 125, Erl. 2-

den Kreissitz durch die Landkreise selbst nicht entgegensteht. Insbesondere sei die Festlegung des Kreissitzes keine Einrichtung staatlicher Behörden, die nach Art. 96 Abs. 2 LV der Landesregierung obliegt. Auch weitere Schranken, die es verböten, die Kreissitzfestlegung den Landkreisen selbst zu belassen, bestünden nicht. Das Gericht verweist auch auf entsprechende Regelungen in anderen Bundesländern und nennt exemplarisch § 9 Abs. 2 KreisO NW a.f. (heute § 12 Abs. 3 KreisO NW).²⁶⁵

Das Landesverfassungsgericht spricht dabei mögliche verfassungsrechtliche Schranken, insbesondere einen aus dem Demokratieprinzip abgeleiteten **Gesetzes- oder Parlamentsvorbehalt** nicht explizit an, hegt jedoch wohl **keine diesbezüglichen Bedenken**. Ein aus dem Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG, Art. 2 Abs. 1 LVBbg abgeleiteter Parlamentsvorbehalt steht auch nach hiesiger Auffassung nicht entgegen. Ein derartiger Vorbehalt zielt auf einen Schutz des Vorrangs des Parlaments gegenüber den anderen Gewalten, namentlich der Exekutive, zu der auch die kommunalen Vertretungen wie die Kommunen selbst zu rechnen sind^{266, 267}. Als unverzichtbar der parlamentarisch-legislativen Entscheidung zugewiesene Materien werden Grundfragen der Staatsorganisation (einschließlich des Verhältnisses von Parlament und Regierung sowie der Finanzverfassung), die Übertragung von Hoheitsrechten und signifikante territoriale Änderungen erwogen.²⁶⁸ Diese Aspekte parlamentarischer Entscheidungsbefugnis sind bei der Frage der Kreissitzfestlegung nicht betroffen. Durch ein Kreisneugliederungsgesetz insgesamt werden weder Hoheitsrechte übertragen, noch staatliche territoriale Änderungen vorgenommen. Grundsätze der Staatsorganisation sind insoweit nicht betroffen, als die durch Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG, Art. 97 Abs. 1 Satz 1 LVBbg geschützte „institutionelle Existenz“²⁶⁹ der Gemeindeverbände nicht angetastet wird.

Im Übrigen folgt aus der Grundentscheidung für die parlamentarische Demokratie jedoch kein „aus dem Demokratieprinzip fälschlich abgeleiteter Gewaltenmonismus in Form eines allumfassenden Parlamentsvorbehalts“.²⁷⁰ Vielmehr ist nach dem **Kriterium der Wesentlichkeit** zunächst zu bestimmen, ob ein Parlamentsgesetz erforderlich ist, ferner die erforderliche Regelungsdichte des Gesetzes. Der Gesetzgeber hat das Wesentliche selber im Gesetz zu regeln. Insofern besteht ein Delegationsverbot.²⁷¹ Im Bereich der verfassungsrechtlich garantierten kommunalen Selbstverwaltung kann diese jedoch ein argumentatives Gegengewicht sein, das in Richtung einer Zuordnung zur Exekutive wirkt.²⁷² Nach Auffassung des Landesverfassungsgerichts fällt die Entscheidung über den Kreissitz zwar einerseits nicht in den Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung, andererseits hat das Gericht auch Wesentlichkeit im genannten Sinne und damit eine zwingende Zuständigkeit des Gesetzgebers stillschweigend verneint.²⁷³ In der genannten Entscheidung spricht das Landesverfassungsgericht zwar allgemein von der Rechtsträgerzuständigkeit der „kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften“, hatte aber über eine konkrete Regelung zu entscheiden, die eine Organzuständigkeit der Kreistage vorsah, billigte also eine Entscheidungszuständigkeit eines demokratisch legitimierten Exekutivorgans.

Nach hiesiger Auffassung gilt für eine direktdemokratische Entscheidung des Kreisvolkes nichts anderes. Die **Landesverfassung ist gegenüber direktdemokratischen Entscheidungen auf kommunaler Ebene offen**. Der Gesetzgeber hat entsprechende Instrumente in §§ 14, 15 BbgKVerf geschaffen, die auf die Landkreise nach § 131 BbgKVerf entsprechend anwendbar sind. Nach alledem wird ein verfassungsrechtliches Hindernis für Festlegung des Kreissitzes durch das Kreisvolk nicht gesehen. Ent-

²⁶⁵ VerfGBbg, Urt. v. 15.9.1994 – VfGBbg 2/93.

²⁶⁶ *Mehde*, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, 73. EL Dezember 2014, Art. 28 Rn. 95.

²⁶⁷ BVerfGE 49, 89 (89, 125), ebenso *Herdegen*, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, 74. EL Mai 2015, Art. 79 Rn. 140.

²⁶⁸ *Herdegen*, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, 72. EL Juli 2014, Art. 79 Rn. 140.

²⁶⁹ Vgl. BVerfGE 50, 50 (50) zum Schutz der institutionellen Existenz der Gemeinden.

²⁷⁰ BVerfGE 49, 89 (125), zustimmend *Herdegen* in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, 74. EL Mai 2015, Art. 79 Rn. 140.

²⁷¹ *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, 51. EL Dezember 2007, Art. 20 Rn. 105 f..

²⁷² *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, 51. EL Dezember 2007, Art. 20 Rn. 123 f..

²⁷³ VerfGBbg, Urt. v. 15.9.1994 – VfGBbg 2/93.

sprechend könnte die Entscheidung über den Kreissitz **durch Änderung der Brandenburgischen Kommunalverfassung** bzw. eine von § 125 Abs. 2 BbgKVerf abweichende Regelung dem Kreisvolk übertragen werden.

Eine andere Frage ist es indes, **ob eine solche Lösung sachgerecht ist**. Das Landesverfassungsgericht, das mangels Prüfungscompetenz über die „**kommunalpolitische Zweckmäßigkeit**“ einer Kreissitzfestlegung durch die Landkreise selbst nicht zu entscheiden hatte, deutet jedoch an, „dass es **für die Konsolidierung und geordnete Fortentwicklung der neuen Landkreise ungünstig sein könnte**, wenn die Kreissitzfrage zur Disposition der Kreistage stünde“.²⁷⁴ Nach hiesiger Auffassung mögen neben diesem vom Landesverfassungsgericht gesehenen Aspekt auch die **wirtschaftliche Nutzung bisheriger Ressourcen** sowie die **Berücksichtigung landesplanerischer Überlegungen** eher für eine Festlegung durch den Landtag im Rahmen der Kreisneugliederungsgesetze sprechen.

Ergänzend zu den vom Landkreistag sowie vom Landesverfassungsgericht angeführten Argumenten sei noch auf folgende Aspekte hinsichtlich der Kreissitzfestlegung hingewiesen. Das Landesverfassungsgericht des Landes Brandenburg **verneint grundsätzlich die Klagebefugnis sowohl des Altkreises wie auch der ehemaligen Kreisstadt** gegen eine Verlagerung des Kreis- und Verwaltungssitzes. Eine mögliche Verletzung des Altkreises in seiner kommunalen Selbstverwaltung scheidet aus, da die Kreissitzfestlegung eine ausschließlich den neuen Gemeindeverband betreffende Organisationsmaßnahme sei. Eine Beschwerdebefugnis des Altkreises kann sich jedoch dann ergeben, wenn die Bestimmung des Kreissitzes Auswirkungen auf die Festlegung des Kreisgebietes hat, also bereits der flächenmäßige Kreischnitt im Hinblick auf einen bestimmten Kreissitz erfolgt, was auch bei einer zeitlich vorgelagerten und gesetzgeberisch getrennten Neugliederung der Fall sein könne. Eine Verletzung des Rechts auf kommunale Selbstverwaltung der ehemaligen Kreisstadt scheidet aus, da sich dieses nicht darauf erstreckt, Sitz der Kreisverwaltung zu sein. Insbesondere sei keine Vergleichbarkeit zum Verlust der Kreisfreiheit anzunehmen, da mit jener der Verlust der kommunalen Aufgaben der kreislichen Ebene verbunden sei, die gemeindlichen Selbstverwaltungsaufgaben einer Gemeinde aber nicht davon abhängen, gleichzeitig Kreissitz zu sein. Die Gemeinde erleide keine Einbuße in ihrem Status als kommunale Selbstverwaltungskörperschaft.²⁷⁵

In grundsätzlicher Übereinstimmung mit den genannten Aussagen des Landesverfassungsgerichts Brandenburg hat das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt dennoch eine **Beschwerdebefugnis der ehemaligen Kreisstadt bejaht**, wenn diese vortragen könne, dass „sie infolge der gleichsam planerischen Entscheidung über die Gebietsreform Auswirkungen auf ihren Aufgabenbereich befürchtet“.²⁷⁶ Diese Entscheidung hat dahingehend Kritik erfahren, dass sie keine hinreichenden Kriterien dafür liefere, wann die Auswirkungen der Sitzverlagerung für die Gemeinde ein bloßer ihre wirtschaftliche Entwicklung betreffender Rechtsreflex sei und wann diese sich unter Beachtung der Selbstverwaltungsgarantie als beachtliche Auswirkung auf die Aufgabenerfüllung darstellten.²⁷⁷

Zur Forderung des Landkreistages Brandenburg, es sollten Festlegungen der Ausgleichsmaßnahmen für die Städte getroffen werden, die ihren Status als Kreisstadt verlieren, ist zu sagen, dass eine solche **Regelung keinen grundsätzlichen Bedenken begegnet**. Die Stadt erleidet jedoch nach der zitierten Entscheidung des Landesverfassungsgerichts des Landes Brandenburg keine Einbuße in ihrem Status als kommunale Selbstverwaltungskörperschaft. Nicht zuletzt deshalb dürfte ein irgendwie gearteter **Entschädigungsanspruch nicht bestehen**.

²⁷⁴ VerfGBbg, Urt. v. 15.9.1994 – VfGBbg 2/93.

²⁷⁵ VerfGBbg, Urt. v. 20.10.1994 – VfGBbg 1/93.

²⁷⁶ LVerfG LSA, Urt. v. 25.4.2007 – LVG 4/06.

²⁷⁷ *Obermann*, in: Schumacher/Augustesen/u.a., Praxis der Kommunalverwaltung, Kommunalverfassung des Landes Brandenburg, Stand: Juni 2014, Erl. 2 zu § 125.

Dr. Grünewald

Dieses Dokument wurde am 3. Februar 2016 durch Herrn Dr. Markus Grünewald elektronisch schlussgezeichnet.