

## **Kommunale Selbstverwaltung durch bürgerschaftliche Mitwirkung und Aufwertung der Kreisebene gestärkt**

Beitrag in: Nierhaus/Jann (Hrsg.) Urteil des VerfG Greifswald zur Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern, Potsdam 2007.

Von Rechtsanwalt und Notar Prof. Dr. Bernhard Stüer, Richter am BGH-Anwaltssenat

Kommunale Selbstverwaltung ist mehr als effektive Aufgabenerledigung in Verwaltungseinheiten, die auf dem Reißbrett entstanden sind. Kommunale Selbstverwaltung ist gelebte Demokratie, die in überschaubaren Räumen bürgerschaftliche Mitwirkung ermöglicht. Dem muss die Verwaltungsorganisation durch kommunale Einheiten in überschaubaren Größen Rechnung tragen. Auf diesen einfachen Nenner lässt sich das Urteil des VerfG Greifswald<sup>1</sup> zur Kreisgebietsreform zusammenfassen.<sup>2</sup> Und die Folgen dieser Erkenntnisse sind durchaus weitreichend und gehen über das Land Mecklenburg-Vorpommern weit hinaus. Wurde die kommunale Selbstverwaltung im Verständnis der Reformer bisher fast ausschließlich an der Effektivität der Verwaltung ausgerichtet, so ist in dem Greifswalder Urteil klargestellt worden, dass auch die Integrationswerte der kommunalen Selbstverwaltung nicht auf der Strecke bleiben dürfen. Erstmals hat ein Gericht in Deutschland Einzelbeispiele für die Integrationsdefizite benannt und eine verfassungsrechtliche Grenze aufgezeigt, die mit dem Verweis auf eine Steigerung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung nicht mehr überwunden werden kann. Und auch mit einer weiteren Fehleinschätzung hat das Gericht aufgeräumt: Kommunale Selbstverwaltung wird nach der Verfassung in zwei kommunalen Ebenen gewährleistet, die prinzipiell gleichberechtigt sind: Neben die Gemeinden als Träger der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft treten die Kreise, die je nach Ausgestaltung des Landesrechts ihre ergänzenden und ausgleichenden Aufgaben zu erfüllen haben.

### *Verfassungsrechtliche Ausgangspunkte*

Nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG muss den Gemeinden das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereichs nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG). In den Ländern, Kreisen und Gemeinden muss das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist (Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG). Gemeinden und Kreise haben wegen der unmittelbaren demokratischen Wahl ihrer Vertretungskörperschaften einen gegenüber den (sonstigen) Gemeindeverbänden herausgehobenen Status. Gemeinden und Kreise sind institutionell gegen eine Beseitigung der Selbstverwaltung als kraftvolle kommunale Organisationsform geschützt. Sie haben aber auch individuell Abwehrrechte, die der Gesetzgeber zu beachten hat. Kommunale Selbstverwaltung entfaltet sich zwar sowohl für die Gemeinden als auch die Kreise im Rahmen der Gesetze. Der Gesetzgeber ist aber nicht frei in seinen Entscheidungen, sondern durch die Verfassung in dem Sinne rückgebunden, dass er die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung bei seinen Entscheidungen zu beachten hat.

### *Die Garantiestufen der kommunalen Selbstverwaltung*

Die Selbstverwaltung besteht aus unterschiedlichen Garantiestufen, die sich nach dem Bilde konzentrischer Kreise darstellen: Im Innern der kommunalen Selbstverwaltung liegt ein unantastbarer Kern, der für den Gesetzgeber unantastbar ist. Im Randbereich der kommunalen Selbstverwaltung

---

<sup>1</sup> VerfG Greifswald, Urt. v. 26.7.2007 – 9/06, 10/06, 11/06, 12/06, 13/06, 14/06, 15/06, 16/06, 17/06 - DVBl 2007, 1102.

<sup>2</sup> Stüer, DVBl. 2007, 1267.

besteht ein relativer Schutz, der sich aus den verfassungsrechtlichen Grundmaßstäben der Gemeinwohlbindung, des Willkürverbots und Abwägungserfordernissen zusammensetzt.<sup>3</sup>

Aus den verfassungsrechtlichen Grundmaßstäben können verschiedene Einzelmaßstäbe abgeleitet werden<sup>4</sup>: Anhörungsgebot mit Begründungspflicht, Motivkontrolle, Zielkontrolle mit Verbesserungsgebot, Kontrolle der Sachverhaltsermittlungen, Prognosekontrolle, Eignungsprüfung, Erforderlichkeitsprüfung, Verhältnismäßigkeitsprüfung, Systemgerechtigkeit und Abwägungsgebot. Im staatlichen Bereich ohne kommunalen Bezug ist der Gesetzgeber nicht an Vorgaben der kommunalen Selbstverwaltung gebunden.

Der innere Kernbereich der Selbstverwaltung, der nach dem theoretischen Modell einem absoluten Schutz unterliegt, ist allerdings in der Praxis nur schwer von dem Randbereich der kommunalen Selbstverwaltung abgrenzbar.<sup>5</sup> Diese Abgrenzungsschwierigkeiten werden durch ein verfassungsrechtliches Modell aufgefangen, das nicht streng zwischen Kern und Randbereich der kommunalen Selbstverwaltung unterscheidet, sondern beide Bereiche verfassungsrechtlichen Anforderungen unterwirft, die sich vor allem aus dem Abwägungsgebot und den daraus entwickelten Abwägungsregelungen ergeben. Dabei gewinnt auch der Geeignetheits-, Erforderlichkeits- und Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Bedeutung: Je mehr der Gesetzgeber sich auf den Kern der Selbstverwaltung zu bewegt, umso gewichtiger müssen die Rechtfertigungsgründe sein. Je geringer die Auswirkungen auf die kommunale Selbstverwaltung sind, umso geringer sind auch die Anforderungen, die der Gesetzgeber zur Rechtfertigung seiner Maßnahmen anführen muss.

### *Gebiets- und Funktionalreform*

Diesen verfassungsrechtlichen Maßstäben unterliegen Maßnahmen der Gebietsreform (gebietliche Neugliederung) wie der Aufgabenneuordnung (Funktionalreform) gleichermaßen. Bei der gebietlichen Abgrenzung der Gemeinden und Kreise hat der Gesetzgeber das Bild der kommunalen Selbstverwaltung zu wahren und Organisationseinheiten zu schaffen, in denen eine kraftvolle Selbstverwaltung möglich ist. Einheiten, die dieses nicht mehr zulassen und sich von ihrem Zuschnitt und ihrer Organisation als staatliche Verwaltungsgliederung darstellen, würden als Verstoß gegen den Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung verfassungsrechtlich unzulässig sein. Wird dieser Kernbereich gewahrt, unterliegen Maßnahmen der kommunalen Gebietsreform den verfassungsrechtlichen Maßstäben der Gemeinwohlbindung, des Willkürverbotes und der

<sup>3</sup> BVerfG, Urt. v. 22.6.1976 - 2 BvH 1/74 - BVerfGE 42, 345 = DÖV 1977, 60 (Staatsvertrag Waldeck-Pyrmont); B. v. 27.11.1978 - 2 BvR 165/75 - BVerfGE 50, 50 = NJW 1979, 413 = BayVBl. 1979, 145 (Lautzen Hannover-Messe); B. v. 17.1.1979 - 2 BvL 6/76 - BVerfGE 50, 195 (Rheda-Wiedenbrück); B. v. 15.1.1980 - 2 BvR 1/79 - BVerfGE 53, 100 = NJW 1980, 1618 (Gerichtsbezirke); B. v. 12.9.1981 - 2 BvR 337/81 - (Wendeburg Didderse); B. v. 3.11.1981 - 2 BvR 827/80 - DVBl 1982, 904 = NJW 1982, 95 (Gießen); B. v. 12.1.1982 - 2 BvR 113/81 - BVerfGE 59, 216 = DVBl 1982, 534 = NVwZ 1982, 367 (Namensgebung); B. v. 10.7.1990 - 2 BvR 470/90 - BVerfGE 82, 310 = DVBl 1990, 930 (Papenburg); B. v. 12.5.1992 - 2 BvR 470, 650 und 707/90 - BVerfGE 86, 90 = DVBl 1992, 960 (Papenburg); zu nicht veröffentlichten Entscheidungen des BVerfG Granderath, DÖV 1972, 332; zur Wehrfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltung auch B. v. 7.10.1980 - 1 BvR 584/76 - BVerfGE 56, 298 = DVBl 1981, 535 (Memmingen); B. v. 23.6.1987 - 2 BvR 826/83 - BRS 47 (1987), Nr. 21 (S. 65) (Raumordnungsprogramm); B. v. 21.6.1988 - 2 BvR 602/83 u. 974/83 - BayVBl. 1989, 111 (Verlagerung der Kommunalaufsicht); BVerfG, Urt. v. 23.11.1988 - 2 BvR 1916/83 - BVerfGE 79, 127 (Rastede).

<sup>4</sup> Hoppe/Rengeling, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, 1973, S. 64; Stüer, Funktionalreform und kommunale Selbstverwaltung, Göttingen 1980, S. 294; Kommunalrecht in NW, 1997, 36; ders., Gebietsreform in den neuen Ländern, in: Ipsen/Stüer, Hans-Werner Rengeling zum 60. Geburtstag, Köln 1999, 91; Stüer/Landgraf, LKV 1998, 209; StGH Bückeburg, Urt. v. 4.2.1979 - StGH 2/77 - NdsStGH 2, 1; VerfGH Weimar, Urt. v. 18.12.1996 - VerfGH 2/95 - LVerfGE 5, 391 = NVwZ-RR 1997, 639; VerfGH Koblenz, Urt. v. 17.4.1969 - VG 2/69 - DÖV 1969, 560.

<sup>5</sup> BVerfG, Urt. v. 23.11.1988 - 2 BvR 1916/83 - BVerfGE 79, 127 (Rastede).

Verhältnismäßigkeit. Vergleichbares gilt für die Funktionalreform. Der Gesetzgeber muss den Gemeinden und Kreisen einen Aufgabenbestand belassen, der ihnen eine kommunale Selbstverwaltung ermöglicht, die diesen Namen verdient. Darüber hinaus müssen die gesetzgeberischen Regelungen mit Bedeutung für die kommunale Selbstverwaltung den vorgenannten Maßstäben der Gemeinwohlbindung, des Willkürverbots und der Verhältnismäßigkeit entsprechen.

### *Mehrfachneugliederung*

Im Hinblick auf die bereits im Jahre 1994 in Mecklenburg-Vorpommern durchgeführte Kreisgebietsreform hätte es nahe gelegen, die wiederholte Kreisneugliederung mit den erhöhten verfassungsrechtlichen Maßstäben zu messen, die für wiederholte Verwaltungsreformen entwickelt worden sind.<sup>6</sup> Die Mehrfachneugliederungen unterliegen einer qualifizierten Gemeinwohlprüfung und damit einer spezifischen Ausprägung und Steigerung des Verbesserungsgebotes, der Pflicht zur erweiterten und qualifizierten Begründung, erweiterten gesetzgeberischen Ermittlungspflichten, erhöhten Barrieren bei der Änderung einer einmal getroffenen Zielkonzeption, der Berücksichtigung der einmal getroffenen Wertungen, Erwägungen und Prognosen bei der erneuten Bewertung der Belange, dem Gebot der Einstellung sämtlicher bestands- und vertrauensschutzbegründenden Belange in die Abwägung und einer durchgehenden Berücksichtigung des Vertrauensschutzes bei allen Prüfstadien der Eignung, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit der Maßnahme.<sup>7</sup>

Allerdings hat das VerfG Greifswald die Voraussetzungen für eine Mehrfachneugliederung im Hinblick auf die in den 90er Jahren durchgeführte Gebietsreform nicht angenommen<sup>8</sup>. Vielmehr habe diese Reform (noch) keinen erhöhten Vertrauensschutz auf einen Fortbestand der Reformergebnisse erzeugt. Das kann man allerdings auch anders sehen. Immerhin haben die Gesetzgeber die Kommunen in den neuen Bundesländern durch die zumeist in der ersten Hälfte der 90er Jahre durchgeführte Neugliederung der Gemeinden und Kreise auf eine Reise geschickt, auf deren Fortsetzung die Beteiligten sich zumindest in einem gewissen Umfang verlassen haben. „Das wäre so, als wenn man seiner Frau unter Verweis auf die erworbenen Eintrittskarten ankündigt, abends in ein Rockkonzert zu gehen und sie sich auch kleidungsmäßig entsprechend vorbereitet, um kurz vor Beginn der Vorstellung die Losung auszugeben, man habe die Karten umgetauscht und gehe nun doch in eine Wagner-Oper“, wurde dazu in der mündlichen Verhandlung in Greifswald vor schmunzelndem Publikum plastisch erläutert. Natürlich hängt der Vertrauensschutz der Kommunen auf den Bestand einer einmal getroffenen Entscheidung von den jeweiligen Regelungen und den damit verbundenen berechtigten Erwartungen ab. Einen solchen Vertrauensschutz demgegenüber völlig beiseite zu schieben, könnte jedoch auch vor dem Hintergrund der Papenburg-Entscheidung des BVerfG<sup>9</sup> bedenklich sein.

### *Effektivität und Integration*

Die aus der Verfassung abgeleiteten Zielvorgaben lassen sich zu zwei Hauptmaßstäben zusammenfassen, von denen der eine auf Orts-, Bürger- und Objektnähe (Integration) und der andere

<sup>6</sup> BVerfG, B. v. 10.7.1990 - 2 BvR 470/90 - BVerfGE 82, 310 = DVBl 1990, 930 (Rückneugliederung Papenburg); B. v. 12.5.1992 - 2 BvR 470, 650 und 707/90 - BVerfGE 86, 90 - DVBl 1992, 960 (Rückneugliederung Papenburg); VerfGH Münster, Urt. v. 13.9.1975 - VerfGH 43/74 - OVGE 30, 306 = DVBl 1975, 391 (Meerbusch); Hoppe/Rengeling, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, 1973, S. 134; Stürer, StuGR 1975, 109; ders., DVBl 1977, 1; ders., Funktionalreform und kommunale Selbstverwaltung, 1980, S. 381.

<sup>7</sup> Stürer, Funktionalreform und kommunale Selbstverwaltung, 1980, S. 382.

<sup>8</sup> VerfG Greifswald, Urt. v. 26.7.2007 – 9/06, 10/06, 11/06, 12/06, 13/06, 14/06, 15/06, 16/06, 17/06 - DVBl 2007, 1102.

<sup>9</sup> BVerfG, B. v. 12.5.1992 - 2 BvR 470, 650 und 707/90 - BVerfGE 86, 90 - DVBl 1992, 960 (Rückneugliederung Papenburg).

auf möglichst effiziente Leistungserbringung (Effektivität) gerichtet ist. Zwischen diesen beiden Zielsetzungen treten vielfach Kollisionen auf, die der Gesetzgeber nicht etwa – wozu er vielfach neigen könnte – generell zugunsten der technischen Maßstäbe der Leistungssteigerung und zu Lasten der Integrationswerte lösen darf. Er hat vielmehr beide Zielvorgaben zu berücksichtigen und durch Abwägung im Einzelfall weit möglichst zum Ausgleich zu bringen. Die bisherigen Verwaltungsreformen sind an Effektivitätsmaßstäben ausgerichtet worden. Ihnen treten Integrationsmaßstäbe gegenüber, die auf eine bürgerschaftliche Mitwirkung in überschaubaren Räumen abzielen.

Effektivitätsmaßstäbe sind darauf gerichtet,

- eine möglichst kostengünstige, sparsame, an der Leistungsfähigkeit der Verwaltungskraft orientierte Aufgabenwahrnehmung zu erzielen,
- eine an den Kriterien der Personalauslastung, Vermeidung von Doppelarbeit, Auslastung des technischen Verwaltungsapparats, Informationsvollständigkeit, Informationsgenauigkeit, Objektivität und Kontrollierbarkeit des Entscheidungsprozesses ausgerichtete Aufgabenzuordnung zu erreichen und
- eine rationelle sowie an weiteren technischen Maßstäben orientierte Aufgabenverteilung zu bewirken, um die Verwaltungseffizienz zu erhöhen.

Aus den Integrationserfordernissen können die Gebote abgeleitet werden:

- eine möglichst orts-, bürger und objektnahen Aufgabenwahrnehmung mit guter Behördenreichbarkeit in den Bereichen Daseinsvorsorge, kulturelle und soziale Betreuung, publikumsintensive Aufgaben, regional begrenzte Förderungs- und Lenkungsverwaltung,
- eine möglichst dezentralen Aufgabenwahrnehmung als Mittel der Konfliktverarbeitung, der stärkeren Anbindung zentrifugaler Kräfte und zur Vermeidung einer funktionalen Überlastung,
- eine Verlagerung aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft auf die Gemeinden und eine Zuordnung der überörtlichen (übergemeindlichen ergänzenden und ausgleichenden) Aufgaben auf die Kreise, wobei zur Abgrenzung die Kriterien Subsidiarität, Priorität, Regionalprinzip, Ausgleichsfunktion der Kreise sowie verwaltungswissenschaftliche Funktionsgrößen und Zentralitätsstufen herangezogen werden können,
- eine Stärkung der kommunalen Ebene als aktive Initiativ- und Entscheidungszentren mit freiheitssichernder Funktion durch Zuordnung gewichtiger integrationsfördernder Aufgaben und
- eine Stärkung der kommunalen Eigenverantwortlichkeit unter Beachtung der durch die Gebietsreform gesteigerten Leistungsfähigkeit der kommunalen Ebene.<sup>10</sup>

Die unterschiedlichen Zielvorgaben sind vom Gesetzgeber bei Verwaltungsreformen im kommunalen Bereich unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Wertentscheidungen zu einem geschlossenen, ausgewogenen Zielsystem zu verbinden.

Der Neubau der Verwaltung<sup>11</sup> nahm jedoch in den vergangenen Jahrzehnten einen anderen Verlauf. Es galt, – unterstützt durch ein systemanalytisches Bewertungsverfahren<sup>12</sup> – die Effektivität der Aufgabenerledigung zu steigern. Je größer desto besser, schien vielfach die Maxime der Verwaltungsreformer zu sein. Auch die These einer Einheit von Planungs- und Verwaltungsraum führte zu immer größeren Gebietseinheiten – auf der Ebene von Städten und Gemeinden zu

---

<sup>10</sup> Stüer, Funktionalreform und kommunale Selbstverwaltung, 1980, S. 311.

<sup>11</sup> Grundlegend Frido Wager, Neubau der Verwaltung. Gliederung der öffentlichen Verwaltung nach Effektivität und Integrationswert, in: Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 41 1969.

<sup>12</sup> VerfGH Münster, Urt. v. 2.11.1973 - VerfGH 17/72 - OVGE 28, 307 (Sennestadt); Hoppe, DVBl 1971, 473; Stüer, Kommunalpolitische Blätter 1973, 1112.

großräumigen Einheiten der „örtlichen Gemeinschaft“ ebenso wie auf der Ebene der Kreise die regionalen Planungsräume Maßstäbe für die Reformen setzten. Die Integrationswerte, die auf eine angemessene Mitwirkung der Bürger ausgerichtet sind, blieben mit wachsender Größe der Kommunen auf der Strecke. Denn bürgerschaftliche Mitwirkung auf der Ortsebene und der diese ergänzenden Kreisebene setzt überschaubare Einheiten voraus, in denen örtliche Verbundenheit gelebt und das Gemeinwesen auf Ortsebene mitgestaltet werden kann. Mit zunehmender Distanz von Mandatsträgern und repräsentierten Bürgern fehlt aber die notwendige Bodenhaftung der politischen Entscheidungsträger mit der Folge, dass die Bürger sich durch ihre Kreistags-, Stadtrats- und Gemeinderatsmitglieder nicht mehr repräsentiert sehen.

Im Gegensatz zu den Effektivitätsmaßstäben lassen sich Integrationswerte allerdings nicht in gleicher Weise in Zahlen ausdrücken. Die Maßstäbe liegen vielmehr auf verschiedenen Ebenen. Das darf allerdings nicht dazu führen, solche Integrationsmaßstäbe geringer zu bewerten oder sie wegen einer alles überragenden Forderung nach einer effektiven Verwaltung ganz über Bord zu werfen. Es ist ein besonderes Verdienst des VerfG Greifswald, das im Reformzeifer verloren gegangene Gleichgewicht zwischen diesen beiden Maßstabsbündeln wieder hergestellt zu haben. Ohne bürgerschaftliche Mitwirkung in überschaubaren Räumen wird auch eine effektive kommunale Verwaltung nicht gelingen. Sie wird zur Staatsverwaltung, die sich nicht mehr als unmittelbar bürgerschaftlich getragen bezeichnen kann. Diese Erkenntnis haben die Greifswalder Richter nicht nur ausgesprochen, sondern auch mit Leben erfüllt. Effektive Verwaltung ist nicht alles. Sie muss auf einer örtlichen Gemeinschaft und den sie repräsentierenden Mandatsträgern und damit auf Integrationswerten beruhen.

#### *Regionalkreise vor dem „Aus“?*

Modelle zu Stadt- oder Regionalkreisen sind bereits vor fast Jahren in Westdeutschland konzipiert worden. Der Vorschlag des Innenministers zur Neugliederung des Ruhrgebietes aus dem Jahre 1972 sah neben dem traditionellen „Städte-Kreis-Modell“ auch ein allerdings später nicht realisiertes „Städteverbandsmodell“ vor<sup>13</sup>. Im Ruhrgebiet sollten danach 4 Städteverbände gebildet werden, in deren Kern die Städte Duisburg, Essen, Bochum und Dortmund lagen und die zugleich größere Teile der angrenzenden Kreisgebiete umfassen sollten<sup>14</sup>. Das Modell beruhte auf einer Kombination von Gebietsreform und Funktionalreform und sollte vor allem die gemeindliche Planungs- und Siedlungspolitik verbessern, Prioritäten setzen, das Siedlungsgeschehen auch in zeitlicher Hinsicht steuern, schädliche Konkurrenzentwicklungen abbauen, die Randzonen stärker mit den Kernen verbinden und das Handeln der Städte und Gemeinden insgesamt besser aufeinander abstimmen. Die Städteverbände sollten die bisher kreisfreien Städte und den kreisangehörigen Raum gleichermaßen umfassen und die Abstimmungsprozesse im Stadt-Umland im kommunalen Raum zum Ausgleich bringen. Der Städteverband wurde allerdings nicht als Landkreis im klassischen Sinne verstanden, sondern als Mehrzweckverband, der enumerativ aufgezählte Aufgaben übernehmen sollte. Die Städteverbandsversammlung sollte aus Verbandsvertretern bestehen, die von den Mitgliedsgemeinden entsandt werden sollten.

Zu den Entwicklungsaufgaben von Regionalkreisen, die zugleich Kreisaufgaben und regionale Aufgaben wahrnehmen sollen, gehören Wirtschaft- und Wohnungsbauförderung, Verkehrswesen, Bildungswesen, Bodenvorratswirtschaft, Energie- und Wasserversorgung, Kreislauf- und

---

<sup>13</sup> Vorschlag des Innenministers des Landes NRW zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Ruhrgebiet vom 25.9.1972 – II A 5 – 41.23 - Düsseldorf 1972.

<sup>14</sup> Zum Städteverbandsmodell: Die Problematik der Städteverbände, Eildienst LKT NW 1971, 289; Deutscher Landkreistag, Der Landkreis 1974, 330; Schmidt-Aßmann, DöV 1973, 109; Siedentopf, Ruhrgebiet 1972, 70; Wagener, Kreisneugliederung an der Rheinachse 1972, 249; ders., FS Werner Weber, 1974, 957; ders., Stadtverband Saarbrücken, 1977, 16.

Abfallwirtschaft sowie die Abwasserbeseitigung. Gelegentlich soll der Regionalkreis auch für die Flächennutzungsplanung verantwortlich sein<sup>15</sup>. Regionalkreise sollen durch die Beibehaltung selbstständiger Städte und Gemeinden im Vergleich zum Regionalstadtmodell zu einer größeren Selbstständigkeit kommunaler Einheiten beitragen und damit verfassungsrechtlichen Bedenken, die gegen das Regionalstadtmodell vorgetragen worden sind, entgegenwirken<sup>16</sup>.

Ob das Modell von Regionalkreisen verfassungsmäßig ist, hat das VerfG Greifswald ausdrücklich offen gelassen. Der Gesetzgeber habe die mit solchen Groseinheiten verbundenen Nachteile nicht ausreichend ermittelt und in seine Abwägung eingestellt, sondern sich ausschließlich an Effektivitätsmaßstäben orientiert. Das aber sei verfassungsrechtlich unzulässig, sodass die Reformideen bereits an einem Verstoß gegen das Abwägungsgebot gescheitert sind.

Die Bildung von Regionalkreisen ist nach der Verfassung danach zwar nicht generell ausgeschlossen. Solche Reformmodelle stehen aber vor hohen verfassungsrechtlichen Hürden. Regionalkreise sind dabei um so eher zulässig, je mehr die Einheiten an Fläche und Einwohnerzahl überschaubar bleiben und ihre integrativen Funktionen wahrnehmen können. Denn es muss neben der gemeindlichen Ebene vor allem für den ländlichen Raum eine Kreisebene geben, die für einen Kernbestand der traditionellen kreislichen Aufgaben zuständig ist und über eine aus einer direkten Wahl hervorgegangene Volksvertretung verfügt. Auch darf der Aufgabenbestand nicht zu „staatslastig“ in dem Sinne werden, dass die mit Weisungsrechten verbundene Wahrnehmung staatlicher Aufgaben die Oberhand gewinnt.

Der Zuschnitt der Regionalkreise muss zugleich auf Kreisebene in angemessenem Umfang die örtliche Verbundenheit wahren. Diese integrativen Elemente dürfen bei einer Verwaltungsreform nicht zu kurz kommen. Hieraus könnte sich ein Haupteinwand gegen die Regionalkreise ergeben. Wenn von einem Ende des Landkreises bis zum anderen Ende fast 300 km zurückgelegt werden müssen, dann sind Grenzen erreicht, die auch verfassungsrechtlich bedenklich sind. Damit steht der Regionalkreis in der Fläche vor erhöhten verfassungsrechtlichen Anforderungen.

Vielfach ist daher gefragt worden, ob der Regionalkreis, der sowohl die Landkreise als auch die Regionalen Planungsverbände in sich aufnimmt und dazu noch Aufgaben aus dem Bereich der staatlichen Mittelinstanzen wahrnimmt, noch eine Selbstverwaltung in überschaubaren Räumen zulässt und eine Integration für den Bürger möglich ist. Auch könnte die Gefahr entstehen, dass die Ergänzungs- und Ausgleichsfunktionen der Regionalkreise auf Grund ihrer erheblichen flächenmäßigen Ausdehnung leiden und weit gehend vom Übergewicht einzelner großer Städte absorbiert werden. Deshalb ist vor allem das Bedenken geltend gemacht worden, ob der Regionalkreis noch als Gemeindeverband mit den wesentlichen Kreisfunktionen und als eine die Ortsebene ergänzende kommunale Verwaltungseinheit bezeichnet werden kann, in der ein örtlicher Bezug bei der Wahrnehmung von Aufgaben vorhanden ist. Auch darf der Regionalkreis die herkömmlichen Funktionen eines Kreises nicht auf eine derart hohe regionale Stufe überführen, dass eine effiziente Erfüllung der die Gemeindeebene ergänzenden und ausgleichenden Aufgaben nicht mehr gewährleistet ist oder wegen der „Staatslastigkeit“ der Aufgabenerfüllung in den Hintergrund gerät.

Die Regionalkreise müssen daher theoretisch nicht vor einem vollständigen „Aus“ stehen, unterliegen aber erhöhten Anforderungen, die in der Praxis kaum zu nehmen sind. Denn bei den vom VerfG Greifswald zu recht hervorgehobenen Nachteilen solcher großräumiger Organisationseinheiten tritt das Erfordernis in den Vordergrund, alternative Lösungen zu verwirklichen, die zwar eine Einheit von

---

<sup>15</sup> Innenminister NRW, Überlegungen zum Vorschlag, Regionalkreise einzuführen, vom 8.10.1968 und 23.10.1968; Grüter, KPBl. 1969, 232; Köstering, Die demokratische Gemeinde 1971, 101; Mattenklodt, KPBl. 1969, 10; Schnur, Regionalkreise, 1971.

<sup>16</sup> Stüer, Funktionalreform und kommunale Selbstverwaltung, 1980, S. 129.

Verwaltung und regionalem Planungsraum nicht vollständig erreichen, dafür aber mit deutlich geringeren Integrationsnachteilen verbunden sind. Auch gewisse Abstriche an dem Verwirklichungsgrad der beabsichtigten Ziele muss der Gesetzgeber in Kauf nehmen.<sup>17</sup>

### *Auswirkungen des Greifswald-Urteils für künftige Reformen*

Der Urteilsspruch der Greifswalder Richter geht über den entschiedenen Einzelfall einer Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern weit hinaus. Die auf eine bürgerschaftliche Mitwirkung gerichteten Integrationsmaßstäbe haben in Greifswald ihren schon lange verdienten verfassungsrechtlichen Platz erhalten und können nun eine gegenüber den Effektivitätsmaßstäben gleichberechtigte Rolle einnehmen. Das war nach den Erfahrungen mit den Neugliederungsmaßnahmen der vergangenen Jahrzehnte durchaus nicht selbstverständlich. Und auch die Kreise haben in der kommunalen Familie einen neben den Gemeinden vom verfassungsrechtlichen Ansatz her gleichberechtigten Platz erhalten und können sich hinsichtlich der rechtlichen Anforderungen an die Neuordnung ihres Gebiets- und Aufgabenbestandes über eine verdiente Aufwertung freuen.<sup>18</sup> Jenseits eines „funktionalen Selbstverwaltungsverständnisses“, das auf das Postulat eines Verwaltungsverbundes zwischen Gemeinden und Kreisen hinauslief und auf eine Verwischung von Aufgaben in der kommunalen Familie angelegt war, ermöglicht das Urteil auch eine klare Abgrenzung kommunaler Verantwortlichkeiten im kreisangehörigen Raum.

Das VerfG Greifswald hat daher für die Verwaltungsreform Maßstäbe gesetzt, die auch von den anderen Bundesländern bei künftigen Reformen zu beachten sind. Denn bei zwar unterschiedlichen Horizonten landesverfassungsrechtlicher Ausgestaltung leben alle unter den in etwa gleichen verfassungsrechtlichen Sonnenstrahlen der kommunalen Selbstverwaltung, wie sie sich aus Art. 28 Abs. 1 S. 2 und Abs. 2 Satz 1 und 2 GG ergeben. Vorstellungen einer Verwaltungsreform, die zu immer größeren Einheiten führt, werden es in Zukunft schwerer haben. Sie stoßen an verfassungsrechtliche Grenzen, die der Gesetzgeber auch über die Abwägung kaum noch überwinden kann. Aber auch die Städte und Gemeinden gehen aus dem Urteil von Greifswald gestärkt hervor. Sie können sich gegenüber künftigen Eingriffen des Gesetzgebers wohl überzeugender als bisher darauf berufen, dass Verwaltungsreformen nicht nur an Effektivitätsgesichtspunkten ausgerichtet werden dürfen. Das könnte auch die von einer Eingemeindung betroffenen Gemeinden im Umland großer Städte mit neuer Lebenskraft erfüllen.

### *Verfassungsgerichtsbarkeit bringt sich in Erinnerung*

Im Münsterland versprachen Bürgermeister eingemeindungsgefährdeter Kommunen ihren Verfahrensbevollmächtigten, auch wenn es sich bei ihnen nicht um Armenanwälte („advocati pauperum“) oder um „pro Deo“-Anwälte handelte, die in der Meinung ihres Schutzpatrons St. Ivo für Gotteslohn arbeiteten<sup>19</sup>, vor allem auf dem Höhepunkt der Neugliederungswelle Mitte der 70er Jahre

---

<sup>17</sup> Zu vielleicht vom Ansatz her vergleichbaren hohen Anforderungen bei Eingriffen in Habitate von gemeinschaftlicher Bedeutung BVerwG, Urt. v. 27.1.2000 – 4 C 2.99 – BVerwGE 110, 302 = DVBl. 2000, 814 (Hildesheim); Urt. v. 17.5.2002 – 4 A 28.01 – BVerwGE 116, 254 = DVBl. 2002, 1486 = NVwZ 2002, 1243 (A 44 Lichtenauer Hochland); Urt. v. 17.1.2007 - 9 A 20.05 – NVwZ 2007, 1054 = DVBl 2007, 706 (Westumfahrung Hildesheim).

<sup>18</sup> Ein wesentlicher Schwerpunkt dieser Theorie besteht darin, die Aufgabenreform innerhalb des kommunalen Bereichs in das Belieben des Gesetzgebers zu stellen und die Gemeinden und Gemeindeverbände bei derartigen Reformen im „kommunalen Innenbereich“ verfassungsrechtlich schutzlos zu stellen, vgl. Nachw. bei Stüer, Funktionalreform und kommunale Selbstverwaltung, 1980, S.174; Blümel VVDStRL Bd. 36 (1978), S. 171 (244 m. w. Nachw. in Fnte. 368). Diese Theorie ist wohl schon seit der Rastede-Entscheidung des BVerfG ohne verfassungsrechtliche Substanz, BVerfG, Urt. v. 23.11.1988 - 2 BvR 1916/83 - BVerfGE 79, 127 (Rastede).

<sup>19</sup> Stüer, Erfolgshonorar: Fällt die letzte Bastion des anwaltlichen Standesrechts?, AnwBl. 2007, 431.

gelegentlich einen großen westfälischen luftgetrockneten Knochenschinken als Zusatzhonorar, wenn der Prozess um die kommunale Selbstständigkeit gewonnen werde. Andere hohe kommunale Würdenträger stellten auch in Aussicht, eine Straße nach den Verfahrensbevollmächtigten zu benennen. Was damals als erfolgsgekrönter Siegerkranz („Palmarium“) wohl eher Seltenheitswert besaß, könnte nach Greifswald etwas häufiger Wirklichkeit werden. Es muss nur mit den Grundsätzen ernst gemacht werden, die von den Verfassungsrichtern an der nordöstlichen Kante Deutschlands künftigen Reformwerken mit auf den Weg gegeben worden sind. So stellt das Urteil ganz nebenbei auch die Gruppe der Verfahrensbevollmächtigten von Städten, Gemeinden und Kreisen hoch zufrieden. Die Vertreter kommunaler Interessen können für den künftigen Gang zur Verfassungsgerichtsbarkeit nicht nur ein ganzes Arsenal gewichtiger neuer Argumente, sondern als vielleicht unerwartetes Geschenk wie in römischer Kaiserzeit auch die Aussicht auf einen zusätzlichen Ehrensold („Honorarium“) erfreut mit auf den Weg nehmen.