

## Verwaltungsreform auf Kreisebene

### – Effektivitätsgewinn nur bei bürgerschaftlichem Engagement –

Von Rechtsanwalt und Notar Prof. Dr. *Bernhard Stüer*, Richter am BGH-Anwaltssenat, Münster/Osnabrück\*

*Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung bezieht sich auf Städte und Gemeinden ebenso wie auf die Kreise. Sie stehen in einem verfassungsrechtlich vorgegebenen Verbund. Verwaltungsreformen dürfen sich nicht nur an einer effektiven Aufgabenwahrnehmung ausrichten, sondern müssen auch die organisatorische Grundlage für eine bürgerschaftliche Mitwirkung legen. Dies gebietet das Demokratieprinzip, das einen Staatsaufbau »von unten nach oben« verlangt. Mit einem schwindenden Ortsbezug steigen die Abwägungserfordernisse des Gesetzgebers für kommunale Großeinheiten. Organisationen, die sich mit wachsender Flächengröße zu Regionalkreisen entwickeln, werden dem verfassungsrechtlichen Leitbild der Kreise als einer die örtliche Gemeinschaft ergänzenden kommunalen Verwaltungsebene nicht mehr gerecht. Das Urteil des VerfG Greifswald zur Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern<sup>1</sup> hat auch für andere Bundesländer Modellcharakter.*

Es wären die flächengrößten Kreise in Deutschland geworden, wenn die Kreisreform in Mecklenburg-Vorpommern im Jahre 2009 in Kraft getreten wäre<sup>2</sup>. So hat jedoch das VerfG Greifswald den Reformbestrebungen durch ein bemerkenswertes Urteil einen Strich durch die Rechnung gemacht. Die Gebiets- und Funktionalreform darf sich

\* Der Verfasser war als Verfahrensbevollmächtigter von Städten, Gemeinden und Kreisen an verfassungsgerichtlichen Verfahren der kommunalen Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und in allen neuen Bundesländern beteiligt.

1 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 (Kreisneugliederung). Damit haben auch die kreisfreien Hansestädte Greifswald, Neubrandenburg, Stralsund und Wismar ihren Gang zum VerfG im Ergebnis für sich entschieden. Rostock und die Landeshauptstadt Schwerin hatten sich an dem verfassungsrechtlichen Marathonlauf in Greifswald nicht beteiligt.

2 Gesetz über die Funktional- und Kreisstrukturreform des Landes MV vom 23. 5. 2006 (GVBl. MV S. 194). Durch §§ 72 bis 77 des Gesetzes sollten die bisherigen 12 Landkreise aufgelöst und unter Eingliederung der sechs kreisfreien Städte zu fünf Kreisen zusammengeschlossen werden (§ 72 FKrG MV). Dabei sollten folgende Kreise gebildet werden: Mecklenburgische Seenplatte mit Neubrandenburg als Kreissitz (§ 73 FKrG M-V), Mittleres Mecklenburg-Rostock mit der Hansestadt Rostock als Kreissitz (§ 74 FKrG M-V), Nordvorpommern-Rügen mit der Hansestadt Stralsund als Kreissitz (§ 75 FKrG M-V), Südvorpommern mit der Hansestadt Greifswald als Kreissitz (§ 76 FKrG M-V) und Westmecklenburg mit der Landeshauptstadt Schwerin als Kreissitz (§ 77 FKrG M-V). Die durchschnittliche Größenordnung der neuen Kreise läge bei rund 346 000 Einwohnern und einer Fläche von rd. 4 600 qkm. Die Bandbreite beträgt in der Größe von 3 182 km<sup>2</sup> (Nordvorpommern-Rügen) bis zu 6 979 km<sup>2</sup> (Westmecklenburg-Vorpommern) und in der Bevölkerungszahl von 244 092 bis zu 498 372. Gegenwärtig haben die Landkreise in Mecklenburg-Vorpommern durchschnittlich rund 100 780 Einwohner und eine Fläche von rund 1 900 qkm.

nicht nur an Effektivitätsgesichtspunkten orientieren, sondern muss auch Grundlage für ein bürgerschaftliches Engagement bieten. Ohne demokratisch legitimierte Mitwirkungsmöglichkeiten der Volksvertretungen in den Städten, Gemeinden und Kreisen ist eine kraftvolle Selbstverwaltung nicht möglich. Dies ist aber eine unverzichtbare Grundlage für die kommunale Selbstverwaltung, wie sie in der Verfassung gesichert ist, urteilten die Richter in Greifswald. Dass dies nicht nur für die Ebene der Städte und Gemeinden gilt, sondern sich auch auf die Kreisebene bezieht, diese Klarstellung ist wohl nicht nur die einzige bemerkenswerte Feststellung des Richterspruchs, der in seiner Bedeutung weit über das Land Mecklenburg-Vorpommern hinausgeht.

### I. Ergebnisse der Kreisgebietsreform in den neuen Ländern (1. Runde)

Bereits in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung Deutschlands waren die Kreise in den neuen Bundesländern neu gegliedert worden. Die Kreisgebietsreform führte damals im Ergebnis dazu, dass aus den 189 bisherigen Kreisen 87 neue Kreise gebildet wurden<sup>3</sup>. Die Einwohnerzahl der neu entstandenen Kreise in den neuen Bundesländern wurde von 56 000 auf 122 000 mehr als verdoppelt. Allerdings erreichten nur zwei Kreise mehr als 200 000 Einwohner. Im Vergleich dazu haben in den alten Bundesländern 30 % aller Kreise mehr als 200 000 Einwohner. Auch haben knapp 30 % der Kreise in den neuen Ländern weniger als 100 000 Einwohner und nur ein Viertel mehr als 150 000 Einwohner<sup>4</sup>. Dies ist vor allem auf die vielfach dünne Besiedlung der neuen Bundesländer zurückzuführen.<sup>5</sup>

Neue Probleme ergaben sich in den darauffolgenden Jahren vor allem durch den erheblichen Verlust an Einwohnern, die auf Abwanderung in die alten Bundesländer und einer Überalterung der Bevölkerung zurückzuführen war. Hierdurch änderte sich die Alterspyramide im Sinne einer Kopflastigkeit bei den älteren Jahrgängen und einem immer geringeren Nachwachsen jüngerer Jahrgänge. Die Politik in den neuen Ländern sah sich hierdurch zu einer erneuten Gebietsreform aufgerufen. Zugleich sollte die Aufgabenwahrnehmung quer durch alle Bereiche bisher staatlicher und kommunaler Aufgaben auf den Prüfstand gestellt werden. Grundgedanke der Reformüberlegungen war auch, durch eine Einheit von Planungs- und Verwal-

3 Henneke, NVwZ 1994, 555 (558); Stüer/Landgraf, LKV 1998, 209.

4 Knemeyer, LKV 1992, 177 (179).

5 Die Flächengröße der einzelnen Kreise in den neuen Bundesländern hat sich von 557 qkm auf 1 211 qkm fast verdoppelt. Im alten Bundesgebiet weisen knapp die Hälfte der Kreise eine Fläche von 500–1 000 qkm auf und nur 10 % liegen über 1 500 qkm. In den neuen Ländern sind ca. 30 % der Kreise größer als 1 500 qkm, Knemeyer, LKV 1992, 177 (179).

tungsraum Großkreise für eine effektive Aufgabenwahrnehmung zu schaffen. Die Regionalplanung etwa sollte in Hand von Großkreisen gelegt werden, die in ihrem Gebietszuschnitt die jeweilige Planungsregion umfassen.

Derartige Vorstellungen führen in einwohnerschwachen Gebieten allerdings zu sehr flächengroßen Einheiten mit entsprechend langen Wegen zum Kreissitz und der Gefahr, dass sich die Kreisverwaltung von den Bürgern entfernt. Verfassungsrechtlich sei dies kein Problem, wurde dagegen eingewandt. Denn die Kreisebene sei sozusagen eine Selbstverwaltung zweiter Klasse. In der ersten Reihe der kommunalen Familie säßen die Städte und Gemeinden, die einen entsprechenden Schutz vor staatlichen Eingriffen für sich in Anspruch nehmen könnten. Für die Kreise gelte dies nur in deutlich abgeschwächter Form. Sie säßen aus dieser Sicht wohl eher auf den billigen Plätzen.

Mit diesen Vorstellungen hat das VerfG Greifswald aufgeräumt<sup>6</sup>. Die Landkreise nehmen nicht nur eine Zuschauerrolle wahr, sondern haben vom Grundsatz her einen mit den Städten und Gemeinden ranggleichen verfassungsrechtlichen Schutz. Und noch an einer weiteren wichtigen Erkenntnis lassen die Richter keinen Zweifel: Kommunale Selbstverwaltung ist nicht nur effektive Aufgabenwahrnehmung, sondern zugleich auch demokratische Mitwirkung der Bürger, die der Integration in das Gemeinwesen dient. Demokratie baut sich von unten nach oben auf. In diesem in Art. 28 GG angelegten System des Staatsaufbaus haben die Kreise ebenso wie die Städte und Gemeinden eine unverzichtbare Rolle.

## II. Verfassungsrechtliche Maßstäbe

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). Nach einer umfangreichen Rechtsprechung, an der sich neben dem *BVerfG*<sup>7</sup> auch die Staats- und Verfassungs-

gerichtshöfe der Länder beteiligt haben<sup>8</sup>, unterliegen Maßnahmen des Gesetzgebers zur kommunalen Gebietsreform folgenden verfassungsrechtlichen Kontrollmaßstäben<sup>9</sup>:

*Gemeinwohlvorbehalt*: Der Gesetzgeber ist bei seinen Neugliederungsmaßnahmen auf das Gemeinwohlprinzip verpflichtet. Seine Entscheidungen müssen durch Gründe des öffentlichen Wohls gerechtfertigt sein.

*Anhörungsgebot mit Begründungspflicht*: Die sorgfältige Abwägung aller für und gegen eine Neugliederungsmaßnahme sprechenden Gesichtspunkte und das Gebot einer umfassenden Sachverhaltsermittlung ist nur auf der Grundlage einer Anhörung möglich, die den wesentlichen Inhalt des beabsichtigten Neugliederungsvorhabens mit allen wesentlichen Gründen für die in ihm enthaltenen Einzelmaßnahmen den betroffenen Gebietskörperschaften bekannt gibt und innerhalb einer angemessenen Frist eine Stellungnahme ermöglicht.

*Motivkontrolle*: Der uneingeschränkten verfassungsgerichtlichen Kontrolle auf ihre Gemeinwohlkonformität unterliegen die Motive des Gesetzgebers, der seine Zielvorstellungen und Beweggründe am öffentlichen Wohl auszurichten hat. Diese erforderliche Orientierung am Gemeinwohl setzt auch der Zulässigkeit von Koalitionsabsprachen Grenzen.

*Zielkontrolle mit Verbesserungsgebot*: Dem Gesetzgeber ist zwar von Verfassungs wegen kein bestimmtes Gliederungsprinzip aufgegeben. Jede Gebietsreform hat jedoch zu einer Verbesserung der kommunalen Strukturen beizutragen. Verfassungswidrig ist es, »Ziele zu verwirklichen oder Sachverhalte herbeizuführen, die dem Staat und seinen Gebietskörperschaften im ganzen mehr schaden als nutzen«<sup>10</sup>.

6 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.

7 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 (Laatzen 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 Diderse); 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).

8 *Hoppe/Rengeling*, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, 1973, S. 70 ff.; *Hoppe/Stüer*, DVBl 1992, 641; *Stüer*, Funktionalreform und kommunale Selbstverwaltung, 1980, S. 138 ff.; *ders.*, DÖV 1978, 78; *ders.*, Kommunalrecht NW, 1997, 166.

9 *Hoppe/Rengeling*, Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform, 1973, S. 64; *Stüer*, Funktionalreform und kommunale Selbstverwaltung, Göttingen 1980, S. 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 Bückeberg, 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 – VGH 2/69 –, DÖV 1969, 560.

10 VerfGH Münster, Urt. v. 2. 11. 1973 – VerfGH 17/72 –, OVGE 28, 307 (Sennestadt); *Hoppe*, DVBl 1971, 473; *Stüer*, Kommunalpolitische Blätter 1973, 1112.

*Kontrolle der Sachverhaltsermittlungen:* Eine sachgerechte Neugliederungsentscheidung setzt eine umfassende Kenntnis des Gesetzgebers von allen erheblichen Umständen, insbesondere ein zutreffendes und vollständiges Bild von den Interessen der betroffenen Gebietskörperschaften, voraus. Deshalb unterliegt der Sachverhalt, soweit er für die Entscheidung wesentlich ist, der uneingeschränkten verfassungsgerichtlichen Kontrolle. Wegen der 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.

*Prognosekontrolle:* Die gesetzgeberischen Prognosen werden daraufhin überprüft, ob ihnen eine zutreffende, durch entsprechende Tatsachenfeststellungen erhärtete Prognosebasis zugrundeliegt und der Prognoseschluss methodisch einwandfrei ist. Im Übrigen werden Wertungen und Erwägungen des Gesetzgebers auf eindeutige Widerlegbarkeit und offensichtliche Fehlsamkeit überprüft.

*Eignungsprüfung:* Eine Neugliederungsmaßnahme ist nur gemeinwohlkonform, wenn sie geeignet ist, den am Gemeinwohl orientierten Zwecken des Gesetzes zu dienen. Die Gebietsreform wird also auf ihre Zweckgeeignetheit überprüft.

*Erforderlichkeitsprüfung:* Eine gesetzgeberische Maßnahme hat ferner dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Erforderlichkeit Rechnung zu tragen und ist verfassungswidrig, wenn eine zumindest gleich gut geeignete und weniger als die gesetzliche Maßnahme in das Selbstverwaltungsrecht der Beschwerdeführerin eingreifende Alternative verwirklicht werden kann.

*Verhältnismäßigkeitsprüfung:* Die vom Gesetzgeber erstrebten Vorteile dürfen nicht eindeutig außer Verhältnis stehen zu den Nachteilen, die sich aus den gesetzgeberischen Maßnahmen ergeben. Wird die Gebietsreform mit einer Verbesserung der Leistungsfähigkeit begründet, so muss gefragt werden, ob die dadurch etwa in Kauf zu nehmenden Integrationsdefizite hingenommen werden können.

*Systemgerechtigkeit:* Hat der Gesetzgeber die Gebietsreform nach einem bestimmten System durchgeführt, so ist er aus dem Gesichtspunkt des Gleichbehandlungsgrundsatzes und der Selbstbindung, dem Prinzip der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes sowie dem Gebot des konsequenten und folgerichtigen Verhaltens auf die Einhaltung des selbst gegebenen Systems verpflichtet. Konzeptionsabweichungen bedürfen der besonderen Rechtfertigung<sup>11</sup>.

*Willkürverbot:* Daneben steht das allgemeine Willkürverbot als weiterer finaler Prüfungsmaßstab. Es besagt, dass der Gesetzgeber bei legislativen Organisationsakten

11 BVerfG, B. v. 27. 11. 1978 – 2 BvR 165/75 –, BVerfGE 50, 50 (Laatzen Hannover-Messe); B. v. 12. 9. 1981 – 2 BvR 337/81 – (Wendeburg Diderse); StGH Bückeberg, Urt. v. 23. 1. 1974 – StGH 2/72 –, OVG 29, 504 (510); Urt. v. 5. 4. 1974 – StGH 1/73 – DVBl 1974, 520 (Soltau-Fallingbostel); Urt. v. 14. 2. 1979 – StGH 2/77 –, DVBl 1979, 504 = DÖV 1979, 406 (Kreisreform); Stüer, Kommunalrecht in NW, 1997, 36.

wesentlich Gleiches nicht willkürlich ungleich und wesentlich Ungleiches nicht gleich behandeln darf. Davon ist auszugehen, wenn sachlich einleuchtende Gründe für eine Neugliederungsmaßnahme nicht erkennbar sind oder die gewählte Lösung eindeutig der inneren Rechtfertigung entbehrt.

*Abwägungsgebot:* Aus der Qualität der Neugliederungsgesetze als Planungsgesetze folgt zugleich, dass der Gesetzgeber auf das Abwägungsgebot und die sich daraus ergebenden verfassungsrechtlichen Maßstäbe<sup>12</sup> verpflichtet ist<sup>13</sup>. Das Abwägungsgebot ist dabei sozusagen ein Medium, durch das die jeweiligen gesetzlichen Regelungen ihre Rechtfertigung erhalten, in den Bereich der kommunalen Selbstverwaltung einzugreifen. Das Abwägungsgebot bindet – ähnlich wie im Planungsrecht die planende Gemeinde oder die Planfeststellung – den Gesetzgeber, die Auswirkungen seiner Entscheidungen zu bedenken und dabei einen sachgerechten Ausgleich zwischen den verschiedenen Interessen herbeizuführen. Dabei hat grundsätzlich nicht ein Interesse einen absoluten Vorrang. Vielmehr sind die unterschiedlichen Belange durch eine ausgleichende planerische Entscheidung in das ihnen im Einzelfall zukommende Verhältnis zu setzen.

*Planungsleitsätze:* Vorrangig zu dieser Abwägungsentscheidung können sich aus der Verfassung allerdings unüberwindbare Leitsätze ergeben, zu denen etwa das Gebot rechnet, Gemeinden und Kreise institutionell zu wahren, ihnen einen angemessenen Aufgabenkreis zuzuweisen und ihre Organisation an verfassungsrechtlichen Grundsätzen auszurichten, die sich insbesondere an dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip ergeben.

*Gebietsreform als gesetzgeberische Planungsentscheidung:* Das Bild von dem der Abwägung unterliegenden Gesetzgeber ist aus dem Planungsrecht entlehnt. Auch im Bereich der Bauleit- und Fachplanung ist der Plangeber an das Abwägungsgebot gebunden, weil diese Planungen u. a. Regelungen im Bereich der Eigentumsgarantie treffen und sich daher entsprechend legitimieren müssen. Es spricht viel dafür, vergleichbare rechtliche Maßstäbe auch dort anzulegen, wo der Gesetzgeber Regelungen im Bereich der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften trifft.

Die Struktur dieser verfassungsrechtlichen Bindung ist für Gemeinden und Kreise prinzipiell gleich, wie das VerfG Greifswald zutreffend hervorgehoben hat<sup>14</sup>. Denn

12 Grundlegend BVerwG, Urt. v. 12. 12. 1969 – 4 C 105.66 –, BVerwGE 34, 301 = DVBl 1970, 414 (Abwägung Selbstverwaltung); Hoppe, DVBl 1971, 473; ders., Planung und Pläne in der verfassungsgerichtlichen Kontrolle, in: FS Menger, 1985, S. 747 ff.; Stüer, DVBl 1977, 1.

13 Zur Geltung des Abwägungsgebotes bei Maßnahmen der kommunalen Gebietsreform BVerfG, B. v. 17. 1. 1979 – 2 BvL 6/76 –, BVerfGE 50, 195 (Rheda-Wiedenbrück): »Eine dem öffentlichen Wohl entsprechende Entscheidung des Gesetzgebers über die kommunale Neugliederung eines Gebietes setzt im übrigen auch regelmäßig eine Abwägung der verschiedenen, oft gegenläufigen Interessen voraus«; B. v. 12. 9. 1981 – 2 BvR 337/81 – (Wendeburg/Diderse); Stüer, Kommunalrecht in NW, 1997, 166.

14 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.

sowohl Gemeinden als auch Kreise haben einen verfassungsrechtlichen Schutz nicht nur über Art. 28 Abs. 2 GG, sondern auch wegen ihrer unmittelbar vom Volk gewählten Vertretung einen besonders verfestigten Status. Dieser hebt sie gegenüber den anderen Gemeindeverbänden, die über eine direkt gewählte Vertretungskörperschaft von Verfassungen wegen nicht verfügen müssen, heraus. Die kommunale Selbstverwaltung steht zwar unter dem Vorbehalt des Gesetzes; allerdings ergeben sich für gesetzliche Regelungen Rückbindungen aus dem Verfassungsrecht. Der Gesetzgeber hat bei seinen Regelungen die verfassungsrechtlich garantierte Selbstverwaltung zu wahren.

### III. Qualifizierte Gemeinwohlprüfung bei wiederholten Gebiets- und Funktionalreformen

Die erneute Gebietsreform unterliegt besonderen verfassungsrechtlichen Anforderungen, die auf eine qualifizierte Gemeinwohlprüfung abzielen und sich wie folgt zusammenfassen lassen<sup>15</sup>:

*Spezifische Ausprägung und Steigerung des Verbesserungsgebotes:* Die bereits durchgeführte Gebietsreform muss bei einer erneuten Reformabsicht in die Abwägung eingestellt werden. Die wiederholte Gebietsreform muss sich daher durch entsprechend gewichtige Gemeinwohlgründe rechtfertigen. Jede Gebiets- und Funktionalreform muss auf eine Verbesserung der kommunalen Gebietsstrukturen oder eine Verbesserung in der Aufgabenwahrnehmung ausgerichtet sein. Ist bereits eine Kommunalreform durchgeführt worden, muss sich die erneute Reform durch eine gesteigerte Verbesserung rechtfertigen. Dies stellt an den Gesetzgeber erhöhte Anforderungen.

*Besondere Qualitäten der Anhörung:* Gesetzliche Maßnahmen der Gebiets- und Funktionalreform unterliegen ganz allgemein dem Anhörungsgebot. Die betroffenen Gemeinden und Kreise sind über die beabsichtigten Maßnahmen zu informieren. Ihnen ist auf dieser Grundlage Gelegenheit zur Stellungnahme einzuräumen. Im Falle einer erneuten Gebiets- oder Funktionalreform sind diese Anhörungserfordernisse gesteigert.

*Pflicht zur erweiterten und qualifizierten Begründung:* Im Falle der erneuten Gebiets- oder Funktionalreform erweitert sich die Pflicht des Gesetzgebers zur Begründung. Diese muss besonders sorgfältig und überzeugend sein und qualifizierten Anforderungen genügen.

*Erweiterung der gesetzgeberischen Ermittlungs- und Feststellungspflicht:* Der Gesetzgeber muss im Falle der erneuten Gebiets- oder Funktionalreform den Sachverhalt besonders genau und detailliert ermitteln und erkennen

lassen, dass er sich mit den einzelnen betroffenen Belangen eingehend befasst hat. Die Ermittlungs- und Feststellungspflicht des Gesetzgebers ist daher im Hinblick auf die bereits durchgeführte Kommunalreform gesteigert.

*Zulässigkeit der erneuten Gebietsreform bei Änderung des wesentlichen Sachverhalts, Nichteintritt der grundlegenden gesetzgeberischen Prognosen oder bei einem Vorbehalt der späteren Änderung im ersten Neugliederungsgesetz:* Die erneute Gebietsreform setzt qualifizierte Gründe voraus. Dabei ist zu prüfen, ob der damals zugrunde gelegte Sachverhalt sich in wesentlichen Gesichtspunkten nunmehr anders darstellt, oder die gesetzgeberischen Prognosen etwa nicht eingetreten sind. Auch ist eine Revision der Erstentscheidung eher zulässig, wenn der Gesetzgeber seine Erstentscheidung bereits unter den Vorbehalt einer späteren Änderung gestellt hat.

*Erhöhte Barrieren für die Änderung der einmal gewählten Zielkonzeption, Berücksichtigung der einmal getroffenen Wertungen, Erwägungen und Prognosen bei der erneuten Bewertung der Belange.* Soll eine einmal verwirklichte Zielkonzeption später geändert werden, so müssen die bei der Erstentscheidung eingestellten Wertungen, Erwägungen und Prognosen bei der erneuten Bewertung der Belange in die Abwägung eingestellt werden. Insoweit ergeben sich für die Änderung der damaligen gesetzgeberischen Zielkonzeption erhöhte verfassungsrechtliche Barrieren.

*Gebot der Einstellung sämtlicher Bestandsschutzfordernder Belange in die Abwägung:* Die damaligen Wertungen und Erwägungen des Gesetzgebers müssen in die erneute Abwägung eingestellt werden. Der Gesetzgeber kann dabei von den damaligen Bewertungen nur abweichen, wenn er an die Stelle des bisherigen Konzeptes ein neues Konzept stellt, das sich als überzeugend darstellt. Sämtliche Bestandsschutzfordernde Belange müssen dabei in die Abwägung eingestellt werden. Das gilt auch für die Gesichtspunkte des Vertrauensschutzes, die aus der Erstentscheidung des Gesetzgebers abgeleitet werden können.

*Durchgängige Berücksichtigung des Vertrauensschutzes bei allen Prüfstadien der Eignung, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit.* Eine gesetzgeberische Gebiets- oder Funktionalreform kann einen Vertrauensschutz erzeugen, über den sich der Gesetzgeber bei einer späteren Entscheidung nicht einfach hinwegsetzen kann. Vielmehr ist ein solcher Vertrauensschutz bei allen Prüfstadien der Eignung, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit zu berücksichtigen. Ein berechtigtes Vertrauen der Kommunen ist daher schutzwürdig und darf durch eine andere gesetzgeberische Entscheidung nur überwunden werden, wenn dies auch vor dem Hintergrund der Vertrauensschutzaspekte sachgerecht ist.

Allerdings hat das VerfG Greifswald die Voraussetzungen für eine Mehrfachneugliederung im Hinblick auf die in den 90er Jahren durchgeführte Gebietsreform nicht angenommen<sup>16</sup>. Vielmehr habe diese Reform (noch) keinen

15 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; Stüer, StuGR 1975, 109; ders., DVBl 1977, 1; ders., Funktionalreform und kommunale Selbstverwaltung, 1980, S. 381.

16 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.

erhöhten Vertrauensschutz auf einen Fortbestand der Reformergebnisse erzeugt.

Das kann man 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>17</sup> bedenklich sein.

#### IV. Integrationswerte dürfen nicht auf der Strecke bleiben

Das VerfG Greifswald sieht für den Gesetzgeber jenseits dieser Überlegungen allerdings auch dann erhöhte verfassungsrechtliche Abwägungserfordernisse, wenn extrem flächengroße Kreise gebildet werden sollen<sup>18</sup>.

##### 1. Effektivitäts- und Integrationsmaßstäbe

Je mehr der Gesetzgeber das tradierte Bild von überschaubaren Kreisstrukturen aufgeben will, umso größer sind die Anforderungen, die der Gesetzgeber hinsichtlich der Abwägung auch bürgerschaftlicher Mitwirkungsrechte überwinden muss. Dabei geraten sowohl die Bevölkerung der Kreise als auch die Kreistagsmitglieder in den Blick. Nur zustimmen kann man der Aussage der Greifswalder Verfassungsrichter, dass kommunale Selbstverwaltung mehr ist als eine Verwaltung in möglichst effektiven Verwaltungseinheiten, sondern dass es darüber hinaus um die bürgerschaftliche Wahrnehmung eigener Angelegenheiten durch die gewählte Vertretungskörperschaft geht<sup>19</sup>. Zu Recht hat das VerfG Greifswald hier steigende Defizite ausgemacht, je mehr sich die kommunalen Verwaltungseinheiten durch zunehmende Flächengröße von dem traditionellen Bild kommunaler Selbstverwaltungseinheiten entfernen. Das gilt übrigens nicht nur für die Kreise, sondern wohl auch für Gemeinden, deren Flächen- oder Einwohnergröße ein für den Bürger nicht mehr überschaubares Bild vermittelt.

17 BVerfG, B. v. 12. 5. 1992 – 2 BvR 470, 650 und 707/90 –, BVerfGE 86, 90 – DVBl 1992, 960 (Rückneugliederung Papenburg).

18 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.

19 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.

Aus der kommunalen Gebietsreform in den alten Ländern kann vor allem auch die Erfahrung eingebracht werden, dass Verwaltungsreformen nicht nur sozusagen am Reißbrett und an strikten Zahlen sowie Effektivitätsmaßstäben ausgerichtet werden können<sup>20</sup>. Daneben müssen auch Gesichtspunkte der Wahrung der örtlichen Verbundenheit im Sinne von Integrationswerten und vor allem Einzelfall angepasste Lösungen treten. Sind die Maßstäbe überwiegend an Effektivitätsgesichtspunkten ausgerichtet und spielen Belange etwa der bürgerschaftlichen Beteiligung eine geringere Rolle, führt dies zumeist zu größeren Einheiten. Diese überwiegende Ausrichtung an Effektivitätsgesichtspunkten hat aber in den alten Ländern vor allem auf der Ebene der Städte und Gemeinden teilweise zu sehr einwohner- und flächengroßen Einheiten und zur Beseitigung von vielen traditionsreichen Kommunen und damit tendenziell zu einer Schwächung der bürgerschaftlichen Mitwirkung geführt. Auch die Kreisreform muss ein deutliches integratives Element beinhalten, wenn sie auf die erforderliche Akzeptanz der Bevölkerung stoßen will. Daran hat das VerfG Greifswald zu Recht keinen Zweifel aufkommen lassen<sup>21</sup>.

Um zu verhindern, dass sich der Bürgerwille in der Neugliederungsentscheidung nicht wieder findet, müssen die lediglich an Effektivitätsgesichtspunkten ausgerichteten Maßstäbe um weitere an der örtlichen Verbundenheit der Bevölkerung ausgerichtete Maßstäbe ergänzt werden – auch wenn solche Integrationsmaßstäbe im Gegensatz zu Effektivitätsmaßstäben nicht in das Zahlenwerk eines systemanalytischen Bewertungsverfahrens<sup>22</sup> gekleidet werden können.

Die vorgenannten Ergänzungsnotwendigkeiten um Integrationsmaßstäbe sind nicht nur verfassungspolitisch sinnvoll, sondern auch verfassungsrechtlich geboten. Denn eine Neugliederungsentscheidung, die sich ausschließlich an Effektivitätsgesichtspunkten orientiert, wird einer auch die Wünsche der Bürger mit einbeziehenden kommunalen Verwaltungsreform nicht gerecht. Der Gesetzgeber muss daher die allgemeinen Neugliederungsmaßstäbe um entsprechende Integrationswerte ergänzen und ihnen besondere Aufmerksamkeit in der Abwägungsentscheidung widmen, um den verfassungsrechtlichen Anforderungen gerecht zu werden. Ohne eine Ergänzung der Neugliederungskriterien um Integrationsmaßstäbe und eine Berücksichtigung derartiger Werte bei der konkreten Einzelfallprüfung wird eine kommunale und regionale Verwaltungsreform in kritischen Fällen nicht gelingen.

Im Gegensatz zu den Effektivitätsmaßstäben sind Integrationsmaßstäbe allerdings nicht mit Zahlen zu quantifi-

20 Stüer, Funktionalreform und kommunale Selbstverwaltung, 1980, S. 73; Gebietsreform in den alten Ländern – Erfahrungen für die neuen Länder?, in: Michael Nierhaus (Hrsg.), 7. Fachtagung des Kommunalwissenschaftlichen Instituts in Potsdam, 2002, S. 27.

21 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.

22 Für ein solches Verfahren hatte sich Frido Wagener im Zusammenhang mit dem Sennestadt-Verfahren ausgesprochen, Stüer, KPBl. 1973, 1112.

zieren. Die Bereitschaft der Bevölkerung zur Mitwirkung, der Grad, in dem sich die Bürger in ihrer kommunalen Vertretung wieder finden oder die Verluste, die durch eine Verringerung der Mandatsträger eintreten, sind nicht in Zahlenwerten auszudrücken. Das steht aber einer Berücksichtigung derartiger Werte bei der Gebietsreformentscheidung nicht entgegen. Auch nicht in Zahlen messbare Integrationsmaßstäbe müssen daher bei der gesetzgeberischen Abwägung prinzipiell gegenüber Effektivitätsmaßstäben gleichwertig sein.

Hierfür nachvollziehbare Gesichtspunkte aufbereitet zu haben, das ist wohl ein weiteres besonders hervorzuhebendes Verdienst der Greifswalder Verfassungsrichter. Denn in der bisherigen verfassungsrechtlichen Diskussion konnte zumeist auf der abstrakten Ebene solcher Erfordernisse in Sonntagsreden zur kommunalen Selbstverwaltung schnell Einigkeit erzielt werden. Den konkreten Auswirkungen von Integrationsdefiziten von flächen- oder auch einwohnergroßen Regionalkreisen wurde jedoch zumeist nicht nachgegangen – wohl in der scheinbar sicheren Gewissheit, dass solche Integrationsdefizite bei der Bevölkerung und bei den kommunalen Mandatsträgern nicht nachweisbar sind, jedenfalls aber nicht quantifiziert werden können. Die Richter in Greifswald haben dem Einhalt geboten und den Gesetzgeber aufgefordert, auch diese unmittelbar in Zahlen nicht messbaren Auswirkungen der kommunalen Gebietsreform nicht mit leichter Hand beiseite zu schieben. Es ist wohl der erste Fall in Deutschland, in dem dies mit einer derartigen Klarheit festgestellt und dem Gesetzgeber entsprechende Abwägungserfordernisse auferlegt worden sind. In dieser Tendenz setzt der Richterspruch aus Greifswald die Papenburg-Entscheidung des BVerfG<sup>23</sup> fort, die gesetzgeberische Entscheidungen der kommunalen Gebiets- und Verwaltungsreform dem Abwägungsgebot unterstellt hat. Das überzeugt.

## 2. Regionalplanung ermöglicht eine Steuerung regionaler Planungsaufgaben

Die Modelle von landesweiten Regionalkreisen sind in Flächenstaaten bisher nicht verwirklicht worden<sup>24</sup>. Der ursprünglich von der Verwaltungswissenschaft hervorgehobene Gesichtspunkt, die regionalen Planungsaufgaben in einer regional verfassten Körperschaft wahrnehmen zu lassen, hat gegenüber früher allerdings dadurch an Bedeutung eingebüßt, dass heute mit der Regionalplanung landesplanerische Instrumente zur Verfügung stehen, die im Allgemeinen eine Bewältigung dieser planerischen Abstimmungserfordernisse gestatten. Die regionale Organisationsform wird sich daher allein mit dem Hinweis auf planerische Abstimmungserfordernisse heute kaum noch rechtfertigen lassen.

Auch andere regionale Abstimmungserfordernisse etwa in den Bereichen Verkehr, Wirtschaft, Natur- und Landschaftsschutz, Kreislaufwirtschaft oder der Hinweis auf

eine enge kommunale Finanzdecke müssen sich darauf befragen lassen, ob sie den Eingriff in die vorhandenen Kommunalstrukturen rechtfertigen und damit vor allem nicht der Gefahr unterliegen, dass die Integrationswerte auf der Strecke bleiben.

## 3. Aufgabe des Gesetzgebers

Ob die Bildung von Regionalkreisen verfassungsrechtlich zulässig ist, konnte das VerfG Greifswald offen lassen<sup>25</sup>, weil das konkrete Gesetzgebungswerk bereits an Abwägungsmängeln scheiterte. Verfassung, Gerichtsbarkeit und Rechtswissenschaft stellen Maßstäbe bereit, die vom Gesetzgeber auszufüllen und anzuwenden sind. Sollte das Modell von Großkreisen daher weiter verfolgt werden, hat der Gesetzgeber zunächst die zu Grunde liegenden Sachverhalte durch konkrete Daten zu ermitteln. Zudem ist darzulegen, welche besonderen Gemeinwohlgründe die beabsichtigten Maßnahmen rechtfertigen. Zugleich hat der Gesetzgeber die institutionelle Garantie der Gemeinden und Kreise zu wahren, muss also auf der Ebene der Kreise gewährleisten, dass die typischen Kreisaufgaben von einer Einheit der kommunalen Selbstverwaltung wahrgenommen werden können und auch die Integrationsanforderungen beachtet sind. Ob es gelingen könnte, die entstehenden Defizite durch entsprechende gesetzgeberische Gegensteuerung aufzufangen, erscheint sehr zweifelhaft. Der Hinweis auf die Internetkommunikation, wie er gelegentlich als Antwort auf die größer werdende Entfernung des Bürgers von seiner Verwaltung gebracht wird<sup>26</sup>, wird dazu allerdings nicht genügen. Denn eines ist auch klar: Kommunale Selbstverwaltung ist nicht lediglich eine Mediengesellschaft, die sich nur am heimischen PC in der Wohnstube abspielt. Es kann auch nicht lediglich darum gehen, abstrakt ermittelte regionale Planungsräume organisationsrechtlich einfach stumpf in Regionalkreise umzusetzen.

## V. Verfassungsrechtliche Maßstäbe für die Funktionalreform

Das Urteil des VerfG Greifswald ist aber nicht nur eine Fundgrube für Maßstäbe, mit denen man die Integrationswerte der kommunalen Selbstverwaltung für Bürger und Mandatsträger mit Leben erfüllt, sondern enthält auch Maßstäbe für die verfassungsrechtliche Beurteilung von Maßnahmen der Funktionalreform. Der Gesetzgeber hatte mit der Vergrößerung der Kreise zugleich eine Verlagerung von Aufgaben aus der Ebene der Landesverwaltung auf die kommunale Ebene verbunden. Deshalb stellte sich die Frage, welchen verfassungsrechtlichen Maßstäben solche Neuordnungen der staatlichen und kommunalen Kompetenzen genügen müssen. Eine Aufgabenverlagerung nach unten wird vor dem Hintergrund einer kraftvollen Selbstverwaltung vom Grundsatz her zu begrüßen sein. Allerdings können sich – vor allem, wenn die Übertragung an die Kommunen als staatliche Aufgaben oder als

23 BVerfG, B. v. 12. 5. 1992 – 2 BvR 470, 650 und 707/90 –, BVerfGE 86, 90 – DVBl 1992, 960 (Rückneugliederung Papenburg).

24 Die Region Hannover nimmt in Niedersachsen eine Sonderstellung ein.

25 Bedenken bei Stüer, LKV 2004, 6.

26 Erbguth, LKV 2004, 1.

Aufgaben mit Zweckmäßigeitsweisungen erfolgt – aus dem Gesichtspunkt der Aufgabenüberfrachtung verfassungsrechtliche Bedenken ergeben. Damit ist die Frage gestellt, welche verfassungsrechtlichen Anforderungen für die Neuordnung der Aufgaben im staatlichen und kommunalen Bereich bestehen.<sup>27</sup>

### 1. Die unterschiedlichen Garantiestufen in Art. 28 Abs. 2 GG

Rechtsprechung und Literatur haben aus Art. 28 Art. GG unterschiedliche Garantiestufen abgeleitet, die zu einem abgestuften verfassungsrechtlichen Schutz führen.<sup>28</sup>

Im Innern der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie ist ein unantastbarer Kernbereich, den der Gesetzgeber bei seinen Reformmaßnahmen in jedem Fall zu respektieren hat (absoluter Schutz im Kernbereich).

Dieser Kern wird von einem äußeren Bereich der kommunalen Selbstverwaltung umschlossen, in den der Gesetzgeber zwar eingreifen darf, aber nur unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsprinzips, des Gemeinwohlvorbehalts und des Abwägungsgebots (relativer Schutz im Randbereich).

Außerhalb der eigentlichen Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung liegt ein staatlicher Bereich, in den der Gesetzgeber weitgehend nach Belieben eingreifen darf (weitgehend freie Disposition des Gesetzgebers im staatlichen Bereich). Grafisch stellt sich die kommunale Selbstverwaltungsgarantie hinsichtlich ihrer gesetzlichen Disponibilität damit als das Bild von konzentrischen Kreisen dar, deren innerer Kern unantastbar ist, deren mittlerer Bereich unter bestimmten Voraussetzungen zur gesetzgeberischen Disposition steht, während der äußere (staatliche) Bereich weitgehend schrankenlos der gesetzgeberischen Regelungsmacht offen steht.

Innerhalb der Selbstverwaltungsaufgaben gehören wesentliche, unter Berücksichtigung der historischen Entwicklung prägende Elemente der kommunalen Selbstverwaltung (essentialia) dem Kernbereich an, während die nicht prägenden, nicht wesentlichen Merkmale der kommunalen Selbstverwaltung (akzidentia) zum äußeren Bereich gehören. Die Kernbereichsdefinition kann nur durch eine Kombination unterschiedlicher Abgrenzungsmethoden erfolgen, die in eine materiale Güterabwägung einzustellen sind. Unter Berücksichtigung der historischen Entwicklung (historische Methode) ist zu fragen, was nach dem Eingriff von der Selbstverwaltung noch übrig bleibt (Subtraktionsmethode), wobei die Intensität des Eingriffs (qualitative Methode) zu berücksichtigen ist. Isolierte Eingriffe des Gesetzgebers sind zu kumulieren (Additionsmethode), wobei ein an sich gewichtiger Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung durch Übertragung anderer Selbstverwaltungsangelegenheiten ausgeglichen werden kann (Kompensationsmethode).

27 BVerfG, Urt. v. 23. 11. 1988 – 2 BvR 1916/83 –, BVerfGE 79, 127 (Rastede); Stüer, Funktionalreform und kommunale Selbstverwaltung, 1980, S. 138; ders., DVBl 1980, 22.

28 Stüer, Funktionalreform und kommunale Selbstverwaltung, 1980, S. 287.

### 2. Verfassungsrechtliche Abwägungsregeln

Aber auch hier kann vor allem das Abwägungsgebot für die Beurteilung von Maßnahmen der Funktionalreform wichtige Maßstäbe bereitstellen. Denn bei der verfassungsrechtlichen Beurteilung von Maßnahmen der kommunalen Funktionalreform erfüllt das Abwägungsgebot eine wichtige Brückenfunktion, die darin besteht, die Gründe des öffentlichen Wohls durch verfahrensmäßige und inhaltliche Vorgaben zu konkretisieren, sie für die notwendige Verhältnismäßigkeitsprüfung vorzubereiten und verwendungsfähig zu machen. Wegen dieser zentralen Bedeutung des Abwägungsgebotes ist es angebracht, durch Aufstellen von Abwägungsregeln Leitlinien für die verfassungsrechtliche Überprüfung aufzuzeigen und zugleich die von der Verfassung vorgegebenen Maßstäbe, Prinzipien und Grundsätze zu systematisieren, zu konkretisieren und in ein Ordnungsschema zu bringen, mit dem sich die Rationalität der Einzelentscheidung dokumentieren lässt. Daraus lassen sich folgende Gebote ableiten:<sup>29</sup>

#### a) Gebot der effektiven Aufgabenwahrnehmung und der Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung

Vorrangiges Ziel der Funktionalreform muss ein Konzept der effektiven Aufgabenwahrnehmung sein. Zugleich sollte die Funktionalreform einer nachhaltigen Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung in den Städten und Gemeinden dienen. Daraus leiten sich die Reformgebote ab:

- Das Gebot des selbstverwaltungsfreundlichen Verhaltens, das den Gesetzgeber verpflichtet, auf kommunale Belange weitmöglichst Rücksicht zu nehmen,
- das Gebot der größtmöglichen Dezentralisierung kommunaler Aufgaben, das auf eine möglichst ortsnahe und bürgernahe Aufgabenwahrnehmung gerichtet ist,
- das Gebot, die Träger der kommunalen Selbstverwaltung zu stärken, bevor ein Aufgabenentzug erwogen wird,
- das Gebot, den herkömmlichen kommunalen Aufgabenbestand und die Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden und Gemeindeverbände bei Reformmaßnahmen ausreichend zu berücksichtigen,
- das Gebot, durch Maßnahmen der Funktionalreform zu einer aufgabengerechten Finanzausstattung beizutragen,
- das Gebot, staatliche Mitwirkungsvorbehalte im Interesse einer selbstverwaltungsfreundlichen Aufgabenerledigung abzubauen.

Es handelt sich bei diesen Maßstäben allerdings um offene Direktiven in dem Sinne, dass der Gesetzgeber hier einen nicht unerheblichen Spielraum hat und auch andere Reformansätze in die Abwägung einbeziehen kann.<sup>30</sup>

29 Stüer, DVBl 1980, 22.

30 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 (Kreisneugliederung).

b) *Steigerung der verfassungsrechtlichen Anforderungen mit zunehmender Eingriffsintensität*

Je schwerwiegender die Einschränkungen des Zuständigkeitsbereichs oder die Eingriffe in die Eigenverantwortlichkeit der Träger der kommunalen Selbstverwaltung sind, umso strengere verfassungsrechtliche Anforderungen sind an die Zulässigkeit derartiger Regelungen zu stellen. Je weniger die wesentlichen Merkmale der Selbstverwaltungsgarantie berührt werden, desto geringere Voraussetzungen können bereits die gesetzlichen Regelungen legitimieren. Daraus folgt für die Zulässigkeit von Maßnahmen der kommunalen Funktionalreform mit zunehmender Eingriffsintensität: Ein Ansteigen der Schutzintensität in Kernbereichsnähe, eine Erhöhung der Gemeinwohlerforderlichkeit, ein Ansteigen der gerichtlichen Kontrolldichte, eine Umkehr der »Darlegungs- und Beweislast«, eine Abnahme der gesetzgeberischen Konkretisierungskompetenz, eine steigende Notwendigkeit der Einzelabwägung, eine Erhöhung der Gemeinwohlschwelle bei Funktionalreformen, die zur Auflösung von Selbstverwaltungskörperschaften führen, eine Erhöhung der Gemeinwohlerfordernisse bei einer Umwandlung bisher kommunaler Aufgaben in staatliche Aufgaben.

c) *Pflicht zum stufenweisen Vorgehen*

Das Verhältnismäßigkeitsprinzip verpflichtet den Gesetzgeber, in Stufen vorzugehen und die – gemessen an der Eingriffsintensität – nächst höhere Stufe nur zu betreten, wenn die niedrigere Stufe nicht ausreicht, um die gesetzgeberischen Ziele zu erfüllen. Daraus ergeben sich folgende Grundsätze:

*Kompetenzregulierung vor Aufgabenentzug:* Bevor ein Vollentzug der Aufgabe oder Übertragung der Aufgabe auf einen anderen Träger der kommunalen Selbstverwaltung angeordnet wird, hat der Gesetzgeber zu prüfen, ob nicht Kompetenzregulierungen ausreichen.

*Aufteilung in Aufgabefelder:* Ist eine Aufgabenteilung möglich, so dürfen dem Träger der kommunalen Selbstverwaltung nur diejenigen Aufgabenteile entzogen werden, die von ihm nicht sachgerecht erfüllt werden können.

*Regel-Ausnahme-Verhältnis zugunsten des Aufgabenverbleibs:* Der Aufgabenentzug sollte – wo dies sachlich gerechtfertigt ist – die Ausnahme bleiben gegenüber der Regel einer weiteren Aufgabenwahrnehmung durch die kommunale Ebene.

*Rückübertragungsrecht bei nachgewiesener Leistungsfähigkeit:* Ist eine Aufgabenwahrnehmung an bestimmte Richtwerte gebunden, so ist dem Träger der kommunalen Selbstverwaltung, der die Richtwerte nicht erreicht, die Aufgabe gleichwohl zu übertragen, wenn nachgewiesen werden kann, dass er aufgrund der Besonderheiten des Einzelfalls ein ausreichende Leistungskraft für die Aufgabenwahrnehmung besitzt.

d) *Grundsatz der funktionsgerechten Aufgabenzuordnung*

Für die vertikale Aufgabenverteilung zwischen staatlichen Aufgabenträgern, Gemeinden und Gemeindeverbänden verschiedener Ebenen (Heraufzonung oder Herabzonung

von Aufgaben) gilt der Grundsatz der funktionsgerechten Aufgabenzuordnung: Je mehr die Aufgabe bei der einzelnen Selbstverwaltungskörperschaft funktionsgerecht angesiedelt ist, desto größer sind die Anforderungen an das Gemeinwohl, die eine Aufgabenverlagerung auf eine übergeordnete oder untergeordnete Selbstverwaltungsebene rechtfertigen. Je mehr die Aufgabe funktionale Bezüge zu einer anderen Ebene aufweist, desto geringer sind die Anforderungen an die Gemeinwohlgründe bei einer Aufgabenverlagerung auf eine andere Ebene.

## VI. Aufgabenverlagerung in die kommunale Ebene darf kommunalen Spielraum nicht erdrücken

Die aktuellen Reformpläne in den alten und neuen Bundesländern zielen zumeist auf eine Aufgabenbündelung bei zentralen staatlichen Stellen und einen Abbau der Sonderverwaltungen bei der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben ab. Zugleich sollen bisher staatliche Aufgaben in die Hände der kommunalen Selbstverwaltung gelegt werden. Eine solche Aufgabenverlagerung von oben nach unten darf allerdings nicht zu einer Überfrachtung der kommunalen Ebene mit staatlichen (weisungsabhängigen) Aufgaben führen und muss den Trägern der kommunalen Selbstverwaltung noch einen ausreichenden Spielraum für eine kraftvolle Entfaltung eigenverantwortlich wahrzunehmender Aufgabefelder belassen. Denn auch eine Überfrachtung mit Fremdverwaltungsaufgaben oder Aufgaben, die zwar formal zu Selbstverwaltungsaufgaben umgetauft sind, in Wahrheit aber durch entsprechende staatliche Weisungen reguliert werden, kann die Selbstverwaltung schwächen. Der Gesetzgeber hat hier allerdings einen Spielraum – vor allem, wenn bei der Übertragung neuer Aufgaben das Konnexitätsprinzip beachtet wird, für die neuen Aufgaben daher vom Landesgesetzgeber entsprechende Haushaltsmittel bereitgestellt werden<sup>31</sup>.

## VII. Vorrang für überschaubare Einheiten

»Prüfet alles und behaltet das Beste«. Dieser Wahlspruch in der Eingangshalle einer nordrhein-westfälischen Ruhrgebietsstadt, der nicht selten die Eingemeindungswünsche vor allem in den Großstädten kennzeichnet, sollte nicht das alleinige Motto der Verwaltungsreform sein. Bei allem Bemühen um eine effektive Aufgabenwahrnehmung und einen ausreichenden Einwohner- und Flächenzuschnitt der Städte, Gemeinden und Kreise darf der Bürger nicht vergessen werden. Das setzt auch den Modellen einer Regionalkreisbildung verfassungsrechtliche Grenzen – gilt aber übrigens auch für die Forderung von Kernstädten nach weiteren Eingemeindungen im Stadtumland, wenn sich das Regionalkreismodell aus verfassungsrechtlichen Gründen oder aber wegen mangelnder politischer Akzeptanz nicht umsetzen lässt.

31 VerfG Greifswald, Urt. v. 11. 5. 2006 – LVfG 1/05 –, NordÖR 2006, 443.