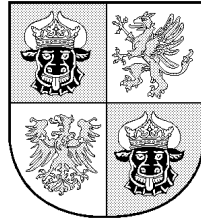


Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern



Az.: LVerfG 1/98

Verkündet am: **04. Februar 1999**
Mollenhauer, Justizangestellte
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

In dem Verfahren über die Verfassungsbeschwerde

der Gemeinde G
vertreten durch den Bürgermeister,

- Beschwerdeführerin -

Prozeßbevollmächtigter:

Rechtsanwalt
Ewald Pydde,
Speicherstraße 7,
18273 Güstrow

g e g e n

§ 170 a Abs. 1 Satz 1 der Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Kommunalverfassung - KV M-V), eingefügt durch Nr. 2 des Zweiten Gesetzes zur Änderung der Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (2. ÄndG KV M-V) vom 22.01.1998 (GVOBl. M-V S. 78)

hat das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern

durch

den Präsidenten Dr. Hückstädt,
den Vizepräsidenten Wolf,
den Richter Häfner,
den Richter Dr. Schneider,
die Richterin Steding,
den Richter Prof. Dr. Wallerath und
den Richter Christiansen

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom

10. Dezember 1998

für Recht erkannt:

Die Verfassungsbeschwerde wird zurückgewiesen.

Die Entscheidung ergeht kostenfrei. Auslagen werden nicht erstattet.

G r ü n d e :

A.

Die Beschwerdeführerin, eine amtsangehörige Gemeinde, wendet sich gegen Nr. 2 des Zweiten Gesetzes zur Änderung der Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (2. ÄndG KV M-V) vom 22.01.1998 (GVOBl. M-V S.78). Durch die gesetzliche Regelung werde ihr Recht auf kommunale Selbstverwaltung aus Art. 72 Abs. 1 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (LV) rechtswidrig beeinträchtigt.

Die Bestimmung, mit welcher der entsprechend lautende § 170 a Abs. 1 Satz 1 in die Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern eingefügt wurde, trifft folgende Regelung:

"Für Zweckverbände, die in der Zeit vom 3. Oktober 1990 bis zum Ablauf des 11. Juni 1994 gebildet worden sind, haben bis zu dem zuletzt genannten Zeitpunkt die Vorschriften des Zweckverbandsgesetzes vom 7. Juli 1939 (RGBl. I S. 979), zuletzt geändert durch Verordnung vom 24. Juli 1941 (RGBl. I S. 464), gegolten".

Der daran anschließende Abs. 1 Satz 2 sowie die folgenden Absätze des § 170 a wie auch der durch das 3. Änderungsgesetz vom 10.07.1998 (GVOBl. M-V S. 634) eingefügte § 170 b KV M-V enthalten einen umfangreichen Katalog von unbeachtlichen Rechtsfehlern beim Beitritt zu einem Zweckverband sowie von Fiktionen bei Unvollständigkeit der Verbandssatzung.

Bis zum 11.06.1994 galt in Mecklenburg-Vorpommern das Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR (Kommunalverfassung) vom 17.05.1990 (GBl. I S. 255) - DDR-KV - mit der Vorschrift des § 61 über Zweckverbände. Am 12.06.1994 ist nach ihrem § 177 Abs. 1 die Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (KV M-V) vom 18.02.1994 (GVOBl. M-V S. 249) in Kraft getreten; dort sind die Zweckverbände in den §§ 150 ff. geregelt.

I.

Die Beschwerdeführerin ist Mitbegründerin des Wasserversorgungs- und Abwasserzweckver-

bandes G -B -S (im folgenden: WAZ). Am 18.04.1991 beschloß die Gemeindevertretung der Beschwerdeführerin, dem WAZ beizutreten. Die seinerzeit nach § 24 DDR-KV vorgeschriebene ortsübliche Bekanntmachung des Beschlusses unterblieb. Ein öffentlich-rechtlicher Vertrag über die Gründung des Zweckverbandes mit den anderen Gründungsmitgliedern wurde nicht abgeschlossen.

Nach Inkrafttreten der Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern beschloß die Verbandsversammlung am 20.02.1995 (erneut) eine Verbandssatzung, in der die Beschwerdeführerin wiederum als Mitglied genannt ist; weitere Anpassungen an die nunmehr geltenden Vorschriften erfolgten nicht.

Am 29.06.1995 faßte die Gemeindevertretung der Beschwerdeführerin den Beschluß, aus dem WAZ auszutreten. Die Verbandsversammlung stimmte dem Austritt der Beschwerdeführerin durch eine entsprechende Satzungsänderung am 27.09.1995 zu. Diese wurde durch Bescheid des Innenministeriums vom 18.12.1995 gegenüber dem Zweckverband beanstandet; gleichzeitig wurde die sofortige Vollziehung angeordnet. Eine Anfechtung der Verfügung erfolgte nicht.

Die Beschwerdeführerin plant zur Erfüllung der Aufgaben der Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung die Gründung eines Eigenbetriebes. Nach einem entsprechenden Beschluß der Gemeindevertretung vom 24.04.1997 verabschiedete diese am 01.12.1997 eine Eigenbetriebssatzung. Den Satzungsbeschluß hat die untere Rechtsaufsichtsbehörde, der Landrat des Landkreises G , mit Bescheid vom 13.01.1998 gegenüber der Beschwerdeführerin förmlich beanstandet; zugleich hat er die sofortige Vollziehung der Beanstandung angeordnet. Über den dagegen fristgerecht eingelegten Widerspruch ist bisher nicht entschieden.

Bereits im März 1997 hatten die Beschwerdeführerin und der WAZ einen Vertrag zur vermögensrechtlichen Auseinandersetzung geschlossen, dem am 18.12.1997 ein entsprechender Beschluß der Verbandsversammlung zur personellen Auseinandersetzung folgte.

Am 17.06.1998 beschloß die Verbandsversammlung des WAZ mit 315 Ja-Stimmen bei 55 Gegenstimmen und 8 Enthaltungen die Auflösung des Verbandes. Im August 1998 hat der WAZ die Erstellung einer Abspaltungsbilanz in Auftrag gegeben.

Auf den Auflösungsbeschluß hin gab das Innenministerium mit Bescheid vom 02.07.1998

dem WAZ auf, innerhalb von einem Monat und zwei Wochen eine Verwaltungsvorlage beizubringen, bestehend aus einem öffentlich-rechtlichen Vertrag sowie einem umfassenden Konzept zur Neustrukturierung des Verbandes einschließlich der erforderlichen Vertragsentwürfe.

II.

Mit ihrer am 02.06.1998 beim Landesverfassungsgericht eingegangenen Verfassungsbeschwerde macht die Beschwerdeführerin geltend, durch die Regelung des § 170 a Abs. 1 Satz 1 KV M-V werde ihr Recht auf kommunale Selbstverwaltung aus Art. 72 Abs. 1 LV rechtswidrig beeinträchtigt. Durch die beanstandete Bestimmung werde ihr das Recht auf Selbstverwaltung für die Erfüllung der Pflichtaufgaben bei der Trinkwasserversorgung sowie der Abwasserentsorgung rechtswidrig entzogen. Überdies werde sie wegen des Austrittsbegehrens rechtswidrig der Rechtsaufsicht des Landkreises G als untere Rechtsaufsichtsbehörde unterstellt; schließlich bewirke § 170 a Abs. 1 Satz 1 KV M-V, seine Geltung unterstellt, daß der Austrittsvertrag über die vermögensrechtliche Auseinandersetzung zwischen ihr und dem WAZ als schwebend unwirksam behandelt werde.

Zur Begründung trägt die Beschwerdeführerin im wesentlichen vor: § 170 a Abs. 1 Satz 1 KV M-V unterwerfe sie dem Regime des Reichszweckverbandsgesetzes vom 07.06.1939 und sei desweiteren Grundlage für umfangreiche Heilungsvorschriften sowie für die Sondervorschrift des § 170 a Abs. 13 KV M-V i. d. F. des 3. Änderungsgesetzes vom 10.07.1998, der Regelungen zum Austritt aus einem Zweckverband beinhalte.

Dadurch sei sie selbst, gegenwärtig und unmittelbar in ihrem Grundrecht auf Selbstverwaltung aus Art. 72 Abs. 1 Satz 1 LV rechtswidrig betroffen, da ihr die rechtliche Betätigung im Bereich der genannten Pflichtaufgaben verwehrt sei. Ohne die Regelung des § 170 a Abs. 1 Satz 1 KV M-V wäre sie rechtlich nicht gehindert, jederzeit aus dem Zweckverband auszutreten. Die sich daran notwendig anschließende zivilrechtliche Auseinandersetzung könne von der Rechtsaufsichtsbehörde nicht zum Anlaß einer Beanstandung genommen werden.

Die Bestimmung sei eine rechtswidrige Reaktion des Landes Mecklenburg-Vorpommern auf das Urteil des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt vom 03.07.1997, nach dem § 61 DDR-KV vom 17.05.1990 keine ausreichende Rechtsgrundlage für die Bildung rechtsfähiger

Zweckverbände hergebe. Durch die Schaffung des § 170 a Abs. 1 Satz 1 KV M-V habe der Landesgesetzgeber nachträglich rückwirkend die materiellen Grundlagen für die Gründung eines Zweckverbandes geschaffen.

Hierfür habe das Land keine Gesetzgebungskompetenz. Die entsprechende Kompetenz stehe nicht ihm, sondern dem Bund zu, da dieser seinerzeit dem Einigungsvertrag zugestimmt habe und der Regelungsgehalt eine zwischenstaatliche Ebene einnehme. Mit der Schaffung von § 170 a KV M-V werde der Wille des historischen Gesetzgebers in der DDR wie auch des Bundes zum Zeitpunkt des Abschlusses des Einigungsvertrages bewußt übergegangen. Im übrigen widerspreche das Reichszweckverbandsgesetz auch dem Grundgesetz, da es von der Reichsregierung beschlossen worden sei, also kein parlamentarisches Gesetzgebungsverfahren durchlaufen habe.

Für den Fall, daß nach § 170 a Abs. 1 Satz 1 KV M-V das Zweckverbandsgesetz vom 07.06.1939 im Zeitraum vom 03.10.1990 bis zum 11.06.1994 gegolten haben sollte, wäre der WAZ als rechtsfähige Körperschaft des öffentlichen Rechts gebildet worden; zugleich wären die der Beschwerdeführerin obliegenden Pflichtaufgaben nach § 2 Abs. 1 dieses Gesetzes auf den Zweckverband übergegangen. Ohne die ihrer Auffassung nach konstitutive Regelung des § 170 a Abs. 1 Satz 1 KV M-V wäre sie demgegenüber nach wie vor Träger der Pflichtaufgaben "Wasserversorgung" und "Abwasserbeseitigung"; im übrigen wäre es ihr ohne die Regelung jederzeit möglich, ohne Angabe von Gründen aus dem WAZ auszutreten. Dementsprechend sei auch die Gründung eines Eigenbetriebes zur Erfüllung der Aufgaben der Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung von der Aufsichtsbehörde rechtlich nicht beanstandbar.

Sie habe gemäß § 19 Abs. 3 der Verbandssatzung vom 20.02.1995 darauf vertrauen können, aus dem Zweckverband ohne weitere Begründung durch Erklärung bis zum 30.09.1995 mit Wirkung zum 31.12.1995 austreten zu können. Im Vertrauen auf die Austrittsmöglichkeit habe sie Aufträge für die Erarbeitung eines Betriebskonzepts für den gemeindlichen Eigenbetrieb erteilt, Satzungsentwürfe in Auftrag gegeben und sich verpflichtet, die Kosten der Abspaltungsbilanz betreffend den Austritt aus dem WAZ zu tragen.

Damit verstoße § 170 a Abs. 1 Satz 1 KV M-V auch gegen das in Art. 4 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern verankerte Rechtsstaatsgebot.

Mit - nach der mündlichen Verhandlung vom 10.12.1998 eingereichtem - Schriftsatz vom 21.12.1998 trägt die Beschwerdeführerin ergänzend vor, die vom Landesgesetzgeber gewählte Gesetzgebungstechnik begründe bereits in formeller Hinsicht Zweifel, sofern man von einer konstitutiven Wirkung des § 170 a Abs. 1 Satz 1 KV M-V ausgehe. Eine Verweisung setze voraus, daß die Norm, auf die verwiesen werde, ihrerseits gelte; der Landesgesetzgeber hätte mit hin das Zweckverbandsgesetz und die Verordnung nicht durch Verweisung, sondern durch volle Wiedergabe jeder einzelnen Vorschrift in den Gesetzentwurf mit aufnehmen müssen.

Die Beschwerdeführerin beantragt

festzustellen, daß § 170 a Abs. 1 Satz 1 der Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern in der Fassung des Zweiten Gesetzes zur Änderung der Kommunalverfassung vom 22.01.1998 gegen Art. 72 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern verstößt und damit nichtig ist.

III.

Die Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern hat zu der Verfassungsbeschwerde Stellung genommen. Sie ist der Auffassung, die Verfassungsbeschwerde sei unbegründet.

Dies ergebe sich zum einen daraus, daß die angegriffene Bestimmung nur deklaratorischen Charakter habe. Das Zweckverbandsgesetz vom 07.06.1939 habe bis zu seiner Aufhebung durch § 177 Abs. 3 Nr. 3 KV M-V 1994 als Landesrecht fortgegolten. § 170 a Abs. 1 Satz 1 KV M-V habe nur die Bedeutung, eine durch Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt entstandene Rechtsunsicherheit klarstellend zu beseitigen.

Auch wenn man unterstelle, daß § 170 a Abs. 1 Satz 1 KV M-V konstitutiven Charakter habe, verletze die Vorschrift nicht das Recht auf Selbstverwaltung. Denn die Gemeinden würden nicht in einen Zweckverband gezwungen, den sie selbst nicht wollten. Vielmehr bewirke § 170 a Abs. 1 Satz 1 KV M-V ausschließlich die rechtliche Absicherung des durch Gemeindevertreterbeschlüsse geformten Zweckverbandes. Es würde damit rechtlich nur nachvollzogen, was die Gemeinden auf der Grundlage unvollständiger Rechtsvorschriften tatsächlich gewollt hätten.

Schließlich sei die Vorschrift auch verhältnismäßig; insbesondere werde ein Austritt aus dem

Zweckverband nicht unmöglich oder unzumutbar erschwert. Die auf § 170 a Abs. 1 Satz 1 KV M-V beruhenden weiteren detaillierten Bestimmungen über die Heilung von Fehlern im Zusammenhang mit der Gründung von Zweckverbänden seien ebenfalls nicht unverhältnismäßig. Der für den Gesetzgeber allein unantastbare Kern der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie werde nicht angegriffen. Die in der Vorschrift liegende echte Rückwirkung entspreche den dazu entwickelten Grundsätzen des Bundesverfassungsgerichts. Die Rechtslage bei Zweckverbandsgründungen sei unklar gewesen. Es habe angesichts divergierender Gerichtsentscheidungen und Literaturauffassungen Regelungsbedarf bestanden. Diese Frage könne auch im Rahmen einer Kommunalverfassungsbeschwerde vom Landesverfassungsgericht überprüft werden, da das Rückwirkungsverbot den Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung als rechtsstaatliches Grundprinzip mitumfasse. Anhaltspunkte dafür, daß im vorliegenden Einzelfall ein vorrangiges schutzwürdiges Interesse der Beschwerdeführerin ein Rückwirkungsverbot begründe, seien nicht erkennbar. Es liege vielmehr im überwiegenden öffentlichen Interesse, dafür zu sorgen, daß möglicherweise rechtsunwirksam gegründete Zweckverbände zur Sicherung der von ihnen vorgenommenen Aufgabenerfüllung in ihrem Bestand abgesichert und komplizierte Rückabwicklungsfragen verhindert würden.

Dem Landtag Mecklenburg-Vorpommern ist Gelegenheit zur Äußerung gegeben worden.

B.

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig.

I.

Nach Art. 53 Nr. 8 LV entscheidet das Landesverfassungsgericht über Verfassungsbeschwerden von Gemeinden, Kreisen und Landschaftsverbänden wegen Verletzung des Rechts auf Selbstverwaltung nach Art. 72 bis 75 durch ein Landesgesetz.

Die Beschwerdeführerin ist als Gemeinde selbst fähig, am Verfahren der Verfassungsbeschwerde beteiligt zu sein. Im Verfahren der kommunalen Verfassungsbeschwerde wird die Beteiligungsfähigkeit auch amtsangehöriger Gemeinden durch § 51 Abs. 2 des Gesetzes über das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern (Landesverfassungsgerichtsgesetz - LVerfGG) abschließend bestimmt. Diese Vorschrift setzt eine Gemeinde, einen Landkreis oder

(soweit errichtet) einen Landschaftsverband als Beschwerdeführer voraus.

Aus § 127 Abs. 1 Satz 6 KV M-V, nach dem eine amtsangehörige Gemeinde durch das Amt vertreten wird, wenn sie an einem gerichtlichen Verfahren beteiligt ist, ergibt sich nichts anderes. Zwar unterscheidet diese Bestimmung ihrem Wortlaut nach nicht zwischen fachgerichtlichen und verfassungsgerichtlichen Verfahren. Indes hat die Vorschrift nicht den Fall der Verteidigung verfassungsrechtlicher Rechte der Gemeinden gegenüber einer gesetzlichen Regelung des Selbstverwaltungsrechts in Verfahren nach §§ 51 ff. LVerfGG zum Inhalt. Das ergibt sich sowohl aus dem systematischen Zusammenhang der §§ 127, 128 KV M-V wie auch aus Sinn und Zweck der Bestimmung, der vor allem darauf gerichtet ist, die Verwaltungskraft des Amtes in solchen Fällen für gerichtliche Verfahren zu nutzen, in denen auch im Verwaltungsverfahren eine Vertretung der Gemeinde durch das Amt erfolgt. Im verfassungsgerichtlichen Verfahren verbleibt es danach bei dem Vertretungsrecht des Bürgermeisters nach § 39 Abs. 2 Satz 1 KV M-V. Eine solche - gemeindefreundliche - Auslegung trägt zugleich dem Selbstverwaltungsrecht der amtsangehörigen Gemeinden Rechnung, indem sie deren eigenständige Rechtsstellung als Träger dieses Rechts zur Geltung bringt.

Eine Beteiligung des Amtes anstelle der Gemeinde - etwa im Wege der Prozeßstandschaft - kann § 127 Abs. 1 Satz 6 KV M-V im verfassungsgerichtlichen Verfahren nicht eröffnen. Eine solche Beteiligung würde dem Amt eine eigene Parteistellung im verfassungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren beimessen, die diesem durch Art. 53 Nr. 8 LV, § 51 Abs. 2 LVerfGG gerade verwehrt ist.

II.

Die Beschwerde ist form- und fristgemäß eingelegt sowie den Anforderungen des § 53 LVerfGG gemäß begründet worden.

III.

Die Beschwerdeführerin ist auch beschwerdebefugt. Sie macht geltend, durch die gesetzliche Regelung selbst, gegenwärtig und unmittelbar in ihren Rechten verletzt zu sein. Zwar ist für die kommunale Verfassungsbeschwerde ein entsprechendes Erfordernis in Art. 53 Nr. 8 LV, § 51 Abs. 2 LVerfGG - anders als bei der Individualverfassungsbeschwerde - nicht ausdrücklich ge-

nannt. Auch spricht Art. 53 Nr. 8 LV lediglich von einer Beschwerde wegen Verletzung des Rechts auf Selbstverwaltung. Diese Formulierung trägt dem Umstand sprachlich Rechnung, daß die Garantie kommunaler Selbstverwaltung auch eine institutionelle Garantie und nicht nur ein subjektives Recht der einzelnen Gemeinde enthält (Pestalozza, Verfassungsprozeßrecht, 3. Aufl. 1991, § 29 Rz. 53 m.w.N. in Fn. 77). Demnach handelt es sich lediglich um eine Begrenzung des zulässigen Prüfungsgegenstandes, nicht aber um einen Verzicht auf das Erfordernis der Geltendmachung subjektiver Rechtsverletzung (BVerfGE 26, 228, 236; so auch VerfGH NW, OVGE 38, 301, 302; Hoppe, Die kommunale Verfassungsbeschwerde vor den Landesverfassungsgerichten, in: Starck/ Stern, Landesverfassungsgerichtsbarkeit, Teilband II, 1983, S. 257, 271). Hiervon geht offensichtlich auch § 53 LVerfGG aus, wenn er verlangt, daß der Beschwerdeführer das nach seiner Auffassung verletzte Recht und die gesetzliche Bestimmung, durch die er sich verletzt fühlt, benennt. Dies entspricht der Rechtslage bei einer Verfassungsbeschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht nach §§ 91, 92 BVerfGG.

Der Vortrag der Beschwerdeführerin genügt diesen Anforderungen. Dabei kann offen bleiben, ob die Beschwerdeführerin eine Verletzung "positiver" Vereinigungsfreiheit geltend machen könnte. Das setzt das Recht voraus, im Rahmen der ihr zustehenden Organisationshoheit auch darüber befinden zu dürfen, ob sie die ihr obliegenden Aufgaben selbst wahrnimmt oder diese in Kooperation mit anderen kommunalen Körperschaften durch einen Zweckverband wahrnehmen lassen möchte (so die ganz überwiegende Auffassung, siehe von Mutius, Kommunalrecht, 1996, Rz. 168 m.w.N.)

Jedenfalls kann sie geltend machen, durch die gesetzliche Regelung in ihrem Recht auf negative Vereinigungsfreiheit nachteilig betroffen zu sein (hierzu BVerfGE 26, 228, 239 f.; VerfGH NW, DÖV 1980, S. 691 ff; Oebbecke, Zweckverbandsbildung und Selbstverwaltungsgarantie, 1982, S. 67 m.w.N.). Das leuchtet unmittelbar ein, sofern das Zweckverbandsgesetz vom 07.06.1939 in dem Zeitraum vom 03.10.1990 bis zum Ablauf des 11.06.1994 nicht gegolten haben sollte. In diesem Fall käme § 170 a Abs. 1 Satz 1 KV M-V konstitutive Funktion zu. Die gesetzliche Regelung berührt die Rechtsstellung der Beschwerdeführerin aber auch dann nachteilig, wenn sie nur klarstellend sein sollte, weil nunmehr die Rechtslage, soweit die neue gesetzliche Regelung eine entsprechende Aussage trifft, formell-gesetzlich festgeschrieben und damit unterschiedlicher Deutung entzogen ist (s.a. Klügel, Rückwirkende Heilung von Gründungsfehlern bei der Bildung von Zweckverbänden in Sachsen-Anhalt, LKV 1998, 168, 171). Das gilt auch, soweit ein Verstoß gegen rechtsstaatliche Grundsätze, etwa im Hinblick auf die nur eingeschränkte Zu-

lässigkeit von nachteiligen gesetzlichen Regelungen, geltend gemacht wird. Diese sind ebenfalls geeignet, das verfassungsrechtliche Bild kommunaler Selbstverwaltung mitzubestimmen (BVerfGE 1, 67, 181 ff; 71, 25, 38; BVerfG, DVBl 1997, S. 420, 423; NJW 1998, S. 1547, 1548; Hoppe a.a.O. S. 291).

IV.

Die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde ist nicht deshalb ausgeschlossen, weil die Beschwerdeführerin auf andere Weise Rechtsschutz in Anspruch nehmen könnte. Der besondere Charakter der kommunalen Verfassungsbeschwerde als Rechtssatzbeschwerde führt dazu, daß hier die bei der Individualverfassungsbeschwerde stets zu berücksichtigende Subsidiarität nur begrenzt zum Zuge kommt. Im Rahmen des Verfahrens nach Art. 53 Nr. 8 LV ist die Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde nur insofern von Bedeutung, als die beanstandete gesetzliche Regelung noch einer Konkretisierung durch eine nachrangige Norm bedarf, gegen die ihrerseits Verfassungsbeschwerde erhoben werden kann (BVerfGE 76, 107, 113; Pestalozza a.a.O. § 12 Rz. 58). Das ist hier nicht der Fall.

C.

Die zulässige Verfassungsbeschwerde ist jedoch unbegründet.

Die in § 170 a Abs. 1 Satz 1 KV M-V getroffene Regelung hält einer verfassungsrechtlichen Nachprüfung stand. Der Gesetzgeber war befugt, für Zweckverbände, die in der Zeit vom 03.10.1990 bis zum Ablauf des 11.06.1994 gebildet worden sind, zu bestimmen, daß bis zu dem zuletzt genannten Zeitpunkt die Vorschriften des Zweckverbandsgesetzes vom 07.06.1939 gegolten haben.

I.

Zwar wirkt die von der Beschwerdeführerin beanstandete Regelung in deren Recht aus Art. 72 Abs. 1 LV auf eigenständige Wahrnehmung der ihr obliegenden Selbstverwaltungsaufgaben ein. Zu den Aufgaben im Selbstverwaltungsbereich zählen auch die Wasserversorgung wie auch die Abwasserbeseitigung (§§ 2 Abs. 2 KV M-V, 43 Abs. 1, 40 Abs. 1 LWaG).

Das Recht auf Selbstverwaltung aus Art. 72 LV wird jedoch durch die beanstandete Vorschrift nicht verletzt.

Die Selbstverwaltungsgarantie ist den Gemeinden "im Rahmen der Gesetze" eingeräumt. Die insoweit vorausgesetzte gesetzliche Einschränkung des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden ist allerdings ihrerseits begrenzt: Einfach-gesetzliche Regelungen dürfen nicht in den Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung eingreifen (1); darüber hinaus dürfen sie weder den grundsätzlichen Vorrang der Gemeinde bei der Wahrnehmung von Aufgaben mit relevantem örtlichen Charakter vor anderen Aufgabenträgern übergehen (2) noch dürfen sie eine sonstige formell oder materiell unzulässige Beschränkung des Selbstverwaltungsrechts vornehmen (3).

1. Der Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung wird durch § 170 a Abs. 1 KV M-V nicht ausgehöhlt. Zum geschützten Kernbereich zählen die überkommenen identitätsstiftenden Merkmale kommunaler Selbstverwaltung, das sind diejenigen Merkmale, die herkömmlich das Bild der gemeindlichen Selbstverwaltung in ihren verschiedenen historischen und regionalen Erscheinungsformen durchlaufend und entscheidend geprägt haben (BVerfGE 83, 363, 381; 86, 90, 107; s.a. 11, 266, 274; 52, 95, 117; 78, 331, 340; Schoch, Zur Situation kommunaler Selbstverwaltung nach der Rastede-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, VerwArch. 1990, S. 18, 30; krit. J. Ipsen, Schutzbereich der Selbstverwaltungsgarantie und Einwirkungsmöglichkeiten des Gesetzgebers, Zeitschrift für Gesetzgebung 1994, S. 194, 197 f.). Hierzu zählt auch ein Kernbereich eigener Organisationsgewalt der Gemeinden (BVerfGE 52, 95, 117; 78, 331, 341; VerfGH NW, NJW 1979, S. 1201, 1202; Schmidt-Jortzig, Kommunale Organisationshoheit, 1979, S. 93, 161 ff.). Indes schützt dieser nur vor Regelungen, die eine eigenständige organisatorische Gestaltungsfähigkeit der Kommunen im Ergebnis ersticken oder den inneren Aufbau der Verwaltung einer eigenen Entscheidung der Gemeindeorgane entziehen würden. Die überkommenen Formen von Pflichtverbänden zeigen, daß selbst die negative Vereinigungsfreiheit einer gesetzlichen Beschränkung der eigenständigen Erfüllung einzelner kommunaler Aufgaben nicht im Wege steht (hierzu BVerfGE 26, 228, 239). Die hier infrage stehende Regelung des § 170 a Abs. 1 Satz 1 KV M-V läßt daher den Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung unberührt.

2. Die Garantie kommunaler Selbstverwaltung entfaltet allerdings auch im Vorfeld des Kernbereichs rechtliche Wirkungen. Insofern ist zutreffend anerkannt, daß die kommunale Organisationshoheit auch das Recht umfaßt, eigenverantwortlich über die Form der Wahrnehmung kom-

municipaler Selbstverwaltung zu entscheiden (BVerfG, Beschl. vom 23.11.1988 - 2 BvR 1619, 1626/83 -, BVerfGE 79, 127, 147 - Rastede -; BVerfGE 91, 228, 239 f - Gleichstellungsbeauftragte). Das schließt die organisatorische Ausgestaltung jedenfalls insoweit mit ein, als die Gemeinden gegen einen zwangsweisen Zusammenschluß zur gemeinsamen Aufgabenerfüllung geschützt sind, sofern dieser formell oder materiell nicht verfassungsgemäß ist (BVerfG, 1. Kammer des 2. Senats, NVwZ 1987, S. 123 f; Gern, Deutsches Kommunalrecht, 1994, S. 113; Schmidt-Jortzig a.a.O. S. 198 f).

Die in § 170 a Abs. 1 Satz 1 KV M-V getroffene Regelung widerspricht nicht dem verfassungsrechtlichen Vorrang der gemeindlichen Wahrnehmung von Aufgaben mit relevantem örtlichen Bezug vor anderen Formen der Aufgabenverteilung. Von diesem könnte nur aus Gründen des "Gemeininteresses", namentlich, "wenn anders eine ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben nicht sicherzustellen wäre", abgewichen werden (BVerfGE 79, 127, 153).

Daß diese Grundsätze nicht einschlägig sind, soweit das Zweckverbandsgesetz vom 07.06.1939 in dem in § 170 a Abs. 1 Satz 1 KV M-V angeführten Zeitraum gegolten hat, ist evident: In diesem Fall entfaltet die hier infrage stehende Norm lediglich deklaratorische Wirkung. Für die Annahme einer Aufgabenverlagerung bleibt insoweit kein Raum.

Aber auch, wenn § 170 a Abs. 1 Satz 1 KV M-V erstmals die Geltung des Zweckverbandsgesetzes vom 07.06.1939 angeordnet haben sollte, also konstitutive Wirkung entfaltet, greifen nicht die vom Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluß vom 23.11.1988 (BVerfGE 79, 127, 148) für die "Hochzonung" von Aufgaben entwickelten Grundsätze. Insoweit ist bereits zweifelhaft, ob die vom Bundesverfassungsgericht in dem genannten Beschluß angeführten Grundsätze auch den Fall treffen, daß eine Aufgabe nicht von der Gemeinde selbst, sondern nur in der mediatisierten Form eines von ihr lediglich mitgetragenen Zweckverbandes erfüllt werden kann. Zwar beansprucht der aus Art. 28 Abs. 2 GG abgeleitete Vorrang gemeindlicher Aufgabenwahrnehmung in Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft nicht nur im Verhältnis zum Staat, sondern auch im Verhältnis der verschiedenen kommunalen Verwaltungsträger zueinander und damit auch gegenüber Kreisen und sonstigen Gemeindeverbänden Geltung. Diese verfügen - anders als die Gemeinden - ihrerseits nicht über originäre Kompetenzen (BVerfGE 79, 127, 150; BbgVerfG, LVerfGE 2, 93, 101). Soweit es sich jedoch um die kommunale Aufgabenwahrnehmung in Form von Zweckverbänden handelt, geht es nicht um das "Ob" einer gemeindlichen Aufgabenerfüllung, sondern lediglich um dessen "Wie" (hierzu J. Ipsen, Zeitschrift für Gesetz-

gebung 1994, S. 194, 205).

Allerdings wird der Gemeinde, sofern ihr diese Modalität der Aufgabenerfüllung aufgezwungen wird, die eigene Wahrnehmungskompetenz entzogen und auf einen Verband verlagert, in dem sie nur noch - als einer von verschiedenen Trägern - begrenzt Einfluß auf die Entscheidungen über die nähere Ausgestaltung der Aufgabe nehmen kann. Insofern ist die aufgezwungene Erledigung von Aufgaben über Zweckverbände der gesetzlichen "Hochzonung" kommunaler Aufgaben angenähert. Ob diese deshalb generell dem vom Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 79, 127, 150) entwickelten Prinzip der "Aufgabenverteilung" entsprechen muß, kann hier indes dahingestellt bleiben. Denn das schlichte Festhalten einer Gemeinde an einer Aufgabenwahrnehmung im Rahmen eines Zweckverbandes bedeutet jedenfalls dann keinen Fall eines an "erschwerter materielle Voraussetzungen" gebundenen "Entzugs" von Aufgaben (vgl. insoweit BVerfGE 79, 127, 149), wenn wie vorliegend die Gemeindevertretung selbst den - sei es auch mit einem formellen Fehler behafteten - Beschluß zum Beitritt zu dem Verband gefaßt hat und keine zusätzlichen Anforderungen an den Austritt aus diesem Verband aufgestellt werden. Knüpft die gesetzliche Regelung, die eine bisher fehlende Rechtsgrundlage nachschiebt, an eine der Gemeinde zurechenbare Entscheidung zur verbandlichen Wahrnehmung der Aufgabe an, so sind hiergegen unter dem Aspekt des grundsätzlichen Vorrangs gemeindlicher Aufgabenerledigung vor einer anderen Form der Aufgabenerfüllung durchgreifende Bedenken nicht zu erheben.

3. Die in § 170 a Abs. 1 Satz 1 KV M-V getroffene Regelung ist auch im übrigen von Verfassungen wegen nicht zu beanstanden.

a) Nach Art. 70 GG ist der Landesgesetzgeber zuständig, sich der vorgefundenen Rechtslage anzunehmen und entsprechende gesetzliche Regelungen zu treffen. Das Recht der Zweckverbände ist Teil des Kommunalrechts. Die Gesetzgebungsbefugnis hierzu liegt bei den Ländern; diese umfaßt auch das Recht, gegebenenfalls rückwirkende Regelungen zu treffen. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin ist die Frage der inhaltlichen Zulässigkeit einer solchen Regelung ausschließlich eine Frage des materiellen Rechts.

Ebensowenig gibt die vom Landesgesetzgeber gewählte Regelungstechnik Anlaß zu verfassungsrechtlichen Bedenken. Das gilt auch für den Fall, daß § 170 a Abs. 1 Satz 1 KV M-V konstitutive Wirkung beizumessen wäre. Sowohl das Grundgesetz (siehe Art. 129 Abs. 4 GG) wie der Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Re-

publik über die Herstellung der Einheit Deutschlands (EV) vom 31.08.1990 (BGBl. II S. 889, DDR GBl. I S. 1627), Vorbemerkungen, 4. Abs., zu Anlage II, greifen zu einer entsprechenden Gesetzgebungstechnik. Die jeweilige Rechtsfolge ergibt sich insoweit aus der eigenständigen Geltungsanordnung der normativen Regelung, die auf eine andere - gegebenenfalls auch frühere - gesetzliche Normierung Bezug nehmen kann. Hiergegen ist jedenfalls solange nichts einzuwenden, als es sich - unbeschadet der semantischen Ausformung - um eine statische Verweisung handelt und die in Bezug genommene Regelung ihrerseits in einem amtlichen Verkündungsblatt verlautbart ist (BVerfGE 47, 285, 311 f.). Bei den im Reichsgesetzblatt verkündeten Gesetzen und Verordnungen ist diese Anforderung erfüllt.

b) § 170 a Abs. 1 Satz 1 KV M-V begegnet auch materiell keinen verfassungsrechtlichen Einwänden.

Der Absatz enthält in den Sätzen 1 und 2 zwei unterschiedliche Regelungsbereiche. Es handelt sich jeweils um eigenständige Normierungen, die aber sachlich aufeinander bezogen sind: Abs. 1 Satz 1 stellt zunächst das rechtliche Instrumentarium für die Errichtung von Zweckverbänden als Körperschaften des öffentlichen Rechts klar, sofern das Zweckverbandsgesetz vom 07.06.1939 mit dem Beitritt zur Bundesrepublik Geltung in den Beitrittsländern erlangt hat. Soweit dies nicht der Fall sein sollte, stellt das Gesetz den rechtlichen Maßstab für den darin geregelten zurückliegenden Zeitraum bereit, der eine Beurteilung der Wirksamkeit von Zweckverbandsgründungen in dem dort genannten Zeitraum ermöglicht. Damit liefert § 170 a Abs. 1 Satz 1 KV M-V die Grundlage für eine mögliche "Heilung" von Gründungsmängeln nach Maßgabe der folgenden Absätze des § 170 a sowie des § 170 b KV M-V; insofern ist Satz 1 auf Satz 2 und 3 sowie die nachfolgenden Absätze und § 170 b bezogen. Satz 1 hat damit eine doppelte Bedeutung: Einerseits ist er Maßstabsnorm für die Entscheidung der Frage, ob die vorhandenen Zweckverbände wirksam gegründet sind, andererseits ist er Grundlage für die Regelungen in den nachfolgenden Sätzen 2 und 3 sowie in den weiteren Bestimmungen über die Unbeachtlichkeit bestimmter Fehler.

aa) Sofern das Zweckverbandsgesetz vom 07.06.1939 in dem Zeitraum vom 03.10.1990 bis zum Ablauf des 11.06.1994 ohnehin gegolten haben sollte, kommt § 170 a Abs. 1 Satz 1 KV M-V lediglich klarstellende Funktion zu.

(1) Eine solche Weitergeltung könnte sich aus Art. 3 EV in Verbindung mit Art. 123 Abs. 1 GG

ergeben. Danach trat das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland mit den sich aus Art. 4 des Einigungsvertrages ergebenden Änderungen sowie weiteren vertraglichen Vorbehalten, die hier keine Rolle spielen, mit dem Zeitpunkt des Beitrittes der DDR bzw. der sie bildenden Länder einschließlich Ostberlins zur Bundesrepublik am 03.10.1990 in Kraft. In Kraft trat damit auch Art. 123 Abs. 1 GG, der bestimmt, daß "Recht aus der Zeit vor dem Zusammentritt des Bundestages (fortgilt), soweit es dem Grundgesetze nicht widerspricht". Hierzu gehört auch, wie aus den Art. 124 ff. GG folgt, vorkonstitutionelles Recht, das Gegenstände der Landesgesetzgebung betrifft.

Art. 123 Abs. 1 GG ist Ausdruck des Gedankens der Herstellung von Kontinuität und Vollständigkeit der Rechtsordnung. Der erstgenannte Grundsatz bedeutet, daß die Verfassungsgebung der Bundesrepublik Deutschland die rechtliche Kontinuität zu den vorher bestehenden Staatsgebilden nicht aufgeben wollte. Das Grundgesetz hat sich daher nicht für eine komplette Neuschaffung staatlicher Ordnung dergestalt entschieden, daß es alles frühere Recht unterschiedslos für ungültig erklärte und es der zukünftigen Staatspraxis überließ, neues Recht umfassend zu schaffen. Es hat vielmehr an staatliche und damit gesetzgeberische Vorgaben, die es vorgefunden hat, angeknüpft. Soweit diese Vorschriften so geartet sind, daß sie den Filter der materiellen Verfassungsmäßigkeit ohne Beanstandung passieren, hat der Verfassungsgeber keine Notwendigkeit gesehen, den entsprechenden Normen die Geltung zu versagen (im einzelnen Kirn, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 3. Bd., 3. Aufl. 1996, Art. 123 Rz. 2; Schulze, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 1996, Art. 123 Rz. 2 ff). Damit suchte das Grundgesetz zugleich dem Ziel der Vollständigkeit der Rechtsordnung Rechnung zu tragen. In ihm findet sich die eigentliche Legitimationsgrundlage des Grundsatzes der Kontinuität. Vor dem Hintergrund dessen, daß für eine zunächst kaum übersehbare Vielzahl von Lebenssachverhalten an vorhandene gesetzliche Regelungen angeknüpft und so zum Gelingen der neuen verfaßten Staatlichkeit beigetragen werden muß, nimmt es Rücksicht auf die notwendige Befriedigung eines normativen Regelungsbedarfs. Die Bundesrepublik konnte damit bei einer Fülle von Detailregelungen auf vorheriges Recht zurückgreifen und mußte dies auch, da es in der Kürze der Zeit nicht gelingen konnte, für alle der Regelung bedürftigen Materien und Situationen entsprechendes neues Recht zu schaffen.

Hiergegen läßt sich der in Art. 123 Abs. 1 GG genannte Zeitpunkt ("Zusammentritt des ersten Bundestages") kaum überzeugend ins Feld führen. Zwar verbindet der in Art. 123 GG angeführte Zeitpunkt die Geltungsanordnung mit einer bestimmten Organfunktion, während ein Abstel-

len auf das Inkrafttreten des Grundgesetzes (mit der stillschweigenden Voraussetzung des eigenen Geltungsbereichs) leichter eine räumliche Erweiterung tragen könnte. Indes ist der zeitliche Anknüpfungspunkt des Art 123 Abs. 1 GG nicht zwangsläufig mit einer Festlegung des räumlichen Geltungsbereichs auf den seinerzeitigen Bereich der Geltung des GG verbunden (so aber LVerfG LSA, LKV 1997, S.411; VwRR MO 1998, S.70; VG Chemnitz, VwRR MO 1998, S. 83, 84 sowie Jarass, in: Jarass/ Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 4. Aufl. 1997, Art. 123 Rz. 1). Bezieht man - den Gedanken der "Einheit der Verfassung" berücksichtigend - Art. 23 GG a.F. in die Betrachtung mit ein (siehe auch BVerfGE 82, 316, 320; 84, 90, 318 f. [jeweils zur Änderung des Grundgesetzes im Zusammenhang mit dem Einigungsvertrag]), so läßt sich im Gegenteil Art. 123 Abs. 1 GG die grundsätzliche Entscheidung zugunsten einer - ausschließlich an den inhaltlichen Maßstäben des Grundgesetzes zu messenden - Rechtskontinuität entnehmen, die über die verschiedenen staatsrechtlichen Brüche hinausreicht. Die Bestimmung wäre damit im Lichte des Art. 23 Satz 2 GG a.F. "zukunfts offen". Bei dieser Sicht würde vorkonstitutionelles Recht weiterhin als "rechtliche Reserveordnung" fortgelten. Daß Art. 23 GG mit dem 03.10.1990 aufgehoben wurde, ändert nichts daran, daß das Grundgesetz, so wie es sich (mit den beitriffsbedingten Übergangsregelungen des Art. 143 GG) am 03.10.1990 darstellte, für das Beitrittsgebiet Geltung erlangte; hiervon war auch Art. 123 GG erfaßt. Die Aufhebung des Art. 23 GG a. F. erfolgte ausschließlich aus der Überlegung, daß mit dem Beitritt der Länder der DDR der Wiedervereinigungsauftrag des Grundgesetzes erfüllt ist und eine Regelung wie die des Art. 23 GG a. F. damit gegenstandslos geworden ist.

Gegen eine solche Lösung spricht auch nicht die zwischenzeitlich abweichende Rechtslage in der früheren DDR. Anders als Art. 9 EV stellt Art. 8 EV i.V.m. Art. 123 GG hierauf nicht ab. Tatsächlich vermengt die Auffassung, der Einigungsvertrag verdränge Art. 123 GG jedenfalls insoweit, als DDR-Recht früheres Reichsrecht aufgehoben habe (VG Halle, Vorlagebeschluß vom 13.08.1998 - 3 A 323/ 95, amtl. Umdruck S. 26 f.; VG Chemnitz, VwRR-MO 1998, 83), zwei unterschiedliche Regelungsbereiche. Demgegenüber ist wie folgt zu unterscheiden: Der Einigungsvertrag erfaßt das Weitergelten von DDR-Recht (Art. 9 EV). Danach gilt DDR-Recht weiter, soweit die tatbestandlichen Voraussetzungen des Art. 9 EV erfüllt sind. Voraussetzung der Weitergeltung ist, daß das DDR-Recht seinerseits am 02.10.1990 in Kraft war. Die Frage, wieweit früheres Reichsrecht über die bundesrechtliche Bestimmung des Art. 123 GG im Gebiet der Beitrittsländer (wieder) Gültigkeit erlangt, ist hiervon nicht erfaßt. Sie wird in Art. 8 EV behandelt. Auf die Frage, ob das Reichszweckverbandsgesetz in der DDR aufgehoben worden ist, kommt es also im vorliegenden Zusammenhang nicht an.

(2) Zutreffend ist allerdings, daß auch bei Bejahung einer grundsätzlichen Anwendbarkeit des Art. 123 Abs. 1 GG in den neuen Bundesländern noch nicht feststeht, daß auch im konkreten Fall das Zweckverbandsgesetz vom 07.06.1939 über Art. 123 Abs. 1 GG in das Landesrecht Mecklenburg-Vorpommern als fortgeltendes Recht übernommen wurde.

Dafür ist erforderlich, daß das Reichszweckverbandsgesetz dem Grundgesetz nicht widerspricht und das Landesrecht Raum für eine ergänzende Regelung in Form des Reichszweckverbandsgesetzes läßt.

Es entspricht einer unangefochtenen Rechtsauffassung, daß das Reichszweckverbandsgesetz grundsätzlich mit dem Grundgesetz vereinbar ist und im übrigen auch die weiteren tatbestandlichen Voraussetzungen des Art. 123 GG erfüllt (statt vieler: Klüber, Das Gemeinderecht in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland, 1972, S.41 f; Oebbecke, Zweckverbandbildung und Selbstverwaltungsgarantie, 1982, S. 4; Rengeling, in: Püttner (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 2, 1982, § 38 S. 408 jew. m.w.N.). Daß es sich dabei um ein Gesetz handelt, das nicht entsprechend den Vorschriften der Weimarer Reichsverfassung erlassen wurde, sondern um ein sogenanntes Regierungsgesetz, das nicht durch das Parlament beschlossen wurde, vielmehr durch Kabinettsbeschluß Gesetzeskraft erlangte, ist angesichts der eigenen normativen Geltungsanordnung des Art. 123 Abs. 1 GG (vgl. insoweit Kirm a.a.O. Art. 123 Rz. 4; Schulze a.a.O. Art. 123 Rz. 3, 8) unschädlich. Entscheidend ist, daß es in der Staatspraxis als geltendes Recht angesehen wurde und im übrigen nicht nationalsozialistischen Inhalts ist, was insoweit seine Weitergeltung ausschließen würde.

Im Zeitpunkt des Beitritts (03.10.1990) wie auch in dem späteren, in § 170 a Abs. 1 Satz 1 KV M-V aufgeführten Zeitraum bestand auch keine gesetzliche Regelung in Mecklenburg-Vorpommern, die einen Rückgriff auf das Zweckverbandsgesetz vom 07.06.1939 ausschließen würde.

§ 61 DDR-KV sah vor, daß die Gemeinden Zweckverbände gründen können. Daraus kann jedoch nicht der Schluß gezogen werden, daß das Zweckverbandsrecht in der DDR-Kommunalverfassung 1990 abschließend geregelt worden und eine ergänzende Heranziehung des Zweckverbandsgesetzes vom 07.06.1939 nicht möglich sei. Für den nicht abschließenden Regelungsgehalt des Gesetzes spricht nicht zuletzt dessen Übergangscharakter: § 100 DDR-KV bestimmte ausdrücklich, daß die weitere Ausgestaltung der Kommunalgesetzgebung der Kompetenz der

Landtage vorbehalten blieb.

bb) Ob das Reichszweckverbandsgesetz entsprechend den vorstehenden Erwägungen mit dem Beitritt der neuen Bundesländer nach Art. 8 EV, 123 GG in Mecklenburg-Vorpommern Geltung erlangt hat, bedarf hier indessen keiner abschließenden Entscheidung. Im Ergebnis würde nämlich nichts anderes gelten, wenn man sich auf den Standpunkt stellt, das Reichszweckverbandsgesetz sei in dem hier maßgeblichen Zeitraum nicht anwendbar gewesen, dem § 170 a Abs. 1 Satz 1 KV M-V also konstitutive Wirkung beigemessen würde.

Mit der in § 170 a Abs. 1 Satz 1 KV M-V enthaltenen Geltungsanordnung verfolgt die Bestimmung einen wichtigen öffentlichen Zweck: Es geht um die Herstellung der rechtlichen Grundlagen für die Bildung von Zweckverbänden sowie - verbunden damit - die Wahrung von Rechtssicherheit und Funktionsfähigkeit der in den Jahren 1990 bis 1994 errichteten Verbände. Dieser Zweck findet seine Stütze in Art. 72 LV sowie dem in Art. 20 a GG zum Ausdruck gebrachten Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen. Die gesetzliche Regelung knüpft an die in dem von ihr erfaßten Zeitraum durchgehend vertretene Rechtsauffassung an, das Reichszweckverbandsgesetz gelte fort, und stellt diese in den Zusammenhang mit einer der Gemeinde zurechenbaren Entscheidung zur verbandlichen Wahrnehmung gemeindlicher Aufgaben. Die Stärkung der Option, eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft in verbandlicher Form wahrzunehmen, ist nicht zuletzt in einem Flächenbundesstaat mit einer beträchtlichen Zahl kleiner Gemeinden, bei denen die eigenverantwortliche Erledigung dieser Angelegenheiten in vielen Fällen deren Leistungskraft übersteigt, sachgerecht.

Die Regelung entspricht auch dem Gebot der Erforderlichkeit. Ohne eine Festlegung des anwendbaren Rechts stände kein gesicherter rechtlicher Maßstab für die Beurteilung des ordnungsgemäßen Zustandekommens der zwischenzeitlich gegründeten Zweckverbände bereit, der zugleich Grundlage für die anschließend geregelten Fälle einer möglichen Heilung sein könnte. Die Alternative, der Kommunalverfassung von 1994 rückwirkende Geltung beizumessen, soweit es um die Anforderungen an die Gründung von Zweckverbänden geht, wäre angesichts der vorgefundenen rechtlichen Ausgangslage - mögliche Weitergeltung des Reichszweckverbandsgesetzes sowie der darauf basierenden Staatspraxis - kein milderes Mittel gewesen; im Gegenteil steht die Anknüpfung an diese Bestimmungen dem zu regelnden Sachverhalt näher als jede andere Alternative.

II.

Der Gesetzgeber hat auch nicht dadurch das Rechtsstaatsprinzip verletzt, daß er die Rechtsfolgenanordnung des § 170 a Abs. 1 Satz 1 KV M-V zurückwirkend auf den Zeitraum vom 03.10.1990 bis zum 11.06.1994 erstreckt hat.

1. Nimmt man an, das Zweckverbandsgesetz vom 07.06.1939 habe in dem Zeitraum vom 03.10.1990 bis zum Ablauf des 11.06.1994 ohnehin gegolten, kommt § 170 a Abs. 1 Satz 1 KV M-V lediglich klarstellende Funktion zu. Unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten ist hiergegen nichts zu erinnern.

2. Nichts anderes würde gelten, wenn man sich auf den Standpunkt stellt, das Reichszweckverbandsgesetz sei in dem hier maßgeblichen Zeitraum nicht anwendbar gewesen.

In diesem Fall handelte es sich zwar bei § 170 a Abs. 1 Satz 1 KV M-V um eine Norm, die konstitutive Wirkung entfaltet, welche auf einer rückwirkenden Geltungsanordnung beruht. Damit käme ihr echte (retroaktive) Rückwirkung zu. Gesetzliche Regelungen, die eine zeitliche Geltungsanordnung für die Vergangenheit enthalten und die Rechtsstellung der Normadressaten verschlechtern, sind angesichts der damit drohenden Beeinträchtigung des Grundsatzes der Rechtssicherheit, der zu den tragenden, von Art. 2 LV mit erfaßten rechtsstaatlichen Grundsätzen zählt, nur unter besonderen Voraussetzungen zulässig (BVerfGE 30, 392, 401; 39, 128, 143 f.; 72, 200, 253; 87, 48, 61). Die Verfassungsgrundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes sind als Prüfungsmaßstäbe auch dann heranzuziehen, wenn der Gesetzgeber die gemeindliche Aufgabenwahrnehmung gesetzlich regelt; sie dienen zugleich der verfassungsrechtlichen Absicherung kommunaler Selbstverwaltung (BVerfGE 71, 25, 38; BVerfG, DVBl 1997, 420, 423; NJW 1998, 1547, 1548; Hoppe a.a.O. S. 291).

Indessen stehen die Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes der hier infrage stehenden Regelung nicht entgegen. Das Bundesverfassungsgericht hat in einer umfänglichen Rechtsprechung (vgl. nur BVerfGE 7, 129, 151 f; 13, 261, 271 f; 30, 272, 285; 72, 200, 253 ff; 72, 302, 328 ff; 87, 48, 61; 94, 241, 258 f) falltypische Grundsätze entwickelt, nach denen auch eine echte Rückwirkung ausnahmsweise gerechtfertigt sein kann. Diese Grundsätze sind nicht erschöpfend, sondern "Ausprägungen des Grundgedankens, daß allein zwingende Gründe des gemeinen Wohls oder ein nicht - oder nicht mehr - vorhandenes schutzbedürftiges Vertrauen"

der von der rückwirkenden Geltungsanordnung Betroffenen "eine Durchbrechung des rechtsstaatlichen Rückwirkungsverbots zugunsten der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers rechtfertigen oder gar erfordern können" (BVerfGE 72, 200, 258; ähnlich BVerfG, NJW 1998, 1547, 1548).

Nach dieser Rechtsprechung, der sich das Landesverfassungsgericht für den vorliegenden Fall anschließt, ist die in § 170 a Abs. 1 Satz 1 KV M-V getroffene Regelung verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Weder kann von einer Enttäuschung des Vertrauens der betroffenen Gemeinden in den Weiterbestand der früheren Rechtslage gesprochen werden (a), noch wäre ein solches hier angesichts der vorgefundenen lückenhaften Rechtslage, die es nachträglich zu schließen galt, schutzbedürftig (b).

a) Tatsächlich fehlte es bereits an der erforderlichen Grundlage für die Bildung eines Vertrauens in die Nichtgeltung des Zweckverbandsgesetzes, die einer entsprechenden nachträglichen gesetzgeberischen Festlegung im Wege stehen könnte. Die in Nr. 2 des Zweiten Gesetzes zur Änderung der Kommunalverfassung vom 22.01.1998 erfolgte Festlegung, daß für Zweckverbände, die in der Zeit vom 03.10.1990 bis zum Ablauf des 11.06.1994 gebildet worden sind, bis zum 11.06.1994 die Vorschriften des Zweckverbandsgesetzes vom 07.06.1939 gegolten haben, bewegt sich in dem Rahmen, von dem die Beschwerdeführerin bei ihren Entscheidungen (Errichtung des Zweckverbandes und Herstellung von dessen Funktionsfähigkeit) ausgehen konnte.

Dieser Rahmen beruhte auf § 61 DDR-KV vom 17.05.1990. Die Kommunalverfassung wurde von der Volkskammer der DDR im Vorgriff auf den Einigungsvertrag beschlossen. Sie galt gemäß Art. 9 Abs. 2 EV in Verbindung mit Anlage II Kapitel II, Sachgebiet B Abschnitt I als Landesrecht fort. Wie aus § 1 DDR-KV folgt, wollte das Gesetz - bei aller Eigenständigkeit der Lösung insbesondere zur internen Aufgabenverteilung zwischen den kommunalen Organen - eine an den bestehenden Kommunalverfassungen der Bundesrepublik orientierte rechtliche Grundlage für die kommunale Selbstverwaltung in der DDR schaffen (siehe ThürVerfGH, LVerfGE 5, 398, 418 f; Bretzinger/Büchner-Uhder, Kommunalverfassung, Handbuch für die kommunale Praxis in den neuen Bundesländern, 1991, Einl. Rz. 2; vgl. auch Art. 1 Abs. 1 Satz 3 des Gesetzes zur Änderung und Ergänzung der Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik [Verfassungsgrundsätze] vom 17.06.1990, GBl. DDR I S. 299). Dazu gehörte auch damaligem allgemeinem Verständnis entsprechend, daß Zweckverbände als rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts errichtet werden konnten, mögen diese auch historisch durchaus in an-

deren Formen vorgekommen sein (hierzu: Rengeling a.a.O. § 38 S. 389, 406; Kollhosser, Fehlerhafte Zweckverbände und allgemeine Grundsätze des Verbandsrechts, NJW 1997, S. 3265, 3267 m.w.N.). Tatsächlich gingen denn auch die Stellungnahmen in der Kommentarliteratur zu § 61 DDR-KV ohne weitere Problematisierung von der Rechtsfähigkeit der Zweckverbände aus (siehe Bretzinger/Büchner-Uhder a.a.O. § 61 Rz. 2; Schmidt-Eichstaedt/Petzold/Melzer/Penig/Platz/Richter, Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR [Kommunalverfassung] 1990, § 61 Anm. 1; s.a. Amtl. Begr. zu § 150 des Entwurfs der Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern vom 06.10.1993 - LT-Drucks. 1/3645 S. 143; Dierkes, Materielle Privatisierung der Abwasserentsorgung nach sächsischem Wasserrecht, SächsVBl 1996, S. 269, 271 Fn. 22 sowie Klügel, LKV 1998, 169 m.w.N. [auch zu der dem Auftrag des Art. 15 Abs. 2 EV folgenden, in die gleiche Richtung zielenden damaligen Verwaltungshilfe]).

Allerdings enthielt § 61 DDR-KV objektiv eine (planwidrige) Lücke, weil es der notwendigen ergänzenden rechtlichen Regelung über die Errichtung und die Aufgabenwahrnehmung im einzelnen mangelte. Das schloß indes nicht aus, daß § 61 DDR-KV einer ergänzenden Anwendung von Rechtsnormen zugänglich war, die auf das gleiche gesetzgeberische Ziel gerichtet waren. Daß älteres DDR-Recht dem nicht entgegenstand, ergibt sich auch aus § 102 DDR-KV, der ausdrücklich die Aufhebung des Gesetzes über die örtlichen Volksvertretungen in der Deutschen Demokratischen Republik vom 04.07.1985 (GBl. I. S. 213) bestimmte.

Hierauf bauten offenbar auch die Beteiligten bei den Zweckverbandsgründungen, die in dem in § 170 a Abs. 1 KV M-V angeführten Zeitraum erfolgten. Die Auffassung, es fehle an einer wirksamen rechtlichen Grundlage für die Errichtung von Zweckverbänden als Körperschaften des öffentlichen Rechts, fand erst relativ spät Eingang in die Staatspraxis. Noch Mitte 1994 ging der Landesgesetzgeber in Mecklenburg-Vorpommern selbst davon aus, das Zweckverbandsgesetz vom 07.06.1939 beanspruche für den fraglichen Zeitraum Geltung, und hob es deshalb durch § 177 Abs. 3 Nr. 3 KV M-V auf. Die Gerichte nahmen, soweit sie mit der Frage der Fortgeltung des Zweckverbandsgesetzes vom 07.06.1939 befaßt waren, bis zu dem Beschluß des Oberverwaltungsgerichts Magdeburg vom 14.05.1997 (LKV 1997, 417 f) sowie dem kurz darauf ergangenen Urteil des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt vom 03.07.1997 (LKV 1997, S. 411 f) ebenfalls an, daß dieses Gesetz auch für den von § 170 a Abs. 1 KV M-V erfaßten Zeitraum Geltung beanspruchte (vgl. OVG Bautzen, LKV 1997, S. 223 sowie LKV 1997, S. 420; OLG Brandenburg, LKV 1997, S. 427; VG Schwerin, Urt. vom 19.02.1997 - 4 A 1092/95). Erst

mit den erwähnten, zum sachsen-anhaltinischen Recht ergangenen Entscheidungen brach sich die Auffassung Bahn, § 61 DDR-KV bilde keine ausreichende Grundlage für die Zweckverbandsbildung, weil das Zweckverbandsgesetz vom 07.06.1939 in den neuen Bundesländern nicht die notwendige gesetzliche Ergänzung bereitstelle (vgl. etwa Wellmann, Was ist ein Zweckverband, der keiner ist?, LKV 1997, S. 402 ff; Kollhosser, NJW 1997, S. 3266).

Das Zweite Gesetz zur Änderung der Kommunalverfassung stellt erkennbar eine Reaktion auf diesen Vorgang dar. Es verfolgt das Ziel, den damals ins Werk gesetzten Gründungen - den Vorstellungen der Beteiligten entsprechend - zur Wirksamkeit zu verhelfen (vgl. auch BVerfGE 72, 302, 326 - Beurkundungsgesetz). Es respektiert damit gerade die von den Beteiligten getroffene Entscheidung für die Wahrnehmung der Aufgaben der Versorgung ihrer Einwohner mit Wasser und der Entsorgung von Abwässern in der Form des Zweckverbandes und sucht das in die Beständigkeit der seinerzeit gewählten Lösung gesetzte Vertrauen zu schützen. Daß die Beschwerdeführerin aus heutiger Sicht den Verbleib in dem Zweckverband möglicherweise als nachteilig ansieht, ändert an dieser Einschätzung nichts.

b) Ginge man dennoch davon aus, trotz der damaligen diffusen Rechtslage hätte sich ein entgegenstehendes Vertrauen bilden können, stände dieses der in § 170 a Abs. 1 Satz 1 KV M-V getroffenen Regelung nicht entgegen.

Das Bundesverfassungsgericht hat schon früh eine Ausnahme von der Schutzbedürftigkeit des Vertrauens u.a. für den Fall anerkannt, daß die Rechtslage "unklar und verworren" war und der Gesetzgeber diese nachträglich klärte (BVerfGE 7, 129, 151; 11, 64, 73; 13, 261, 272; 30, 367, 388; 45, 142, 173 f.; 72, 302, 326; 88, 384, 404). Eine rückwirkende Festlegung des maßgeblichen Rechts durch den Gesetzgeber soll insbesondere dann möglich sein, wenn ein gesetzgeberisches Versehen zu erheblichen Unklarheiten oder objektiven Lücken geführt hat (BVerfGE 7, 129, 151 f; 11, 64, 73; 13, 215, 224; 72, 261, 273).

Diese Rechtsprechung ist nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Umbruchsituation der Nachkriegszeit entwickelt worden. Sie ist darauf angelegt, die sich gerade in solchen Zeiten einstellenden Widersprüchlichkeiten und Unklarheiten in der Rechtslage rechtsstaatlich zu bewältigen (hierzu auch Maurer, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III, 1988, § 60 Rz. 28).

Genau darum geht es hier: Nimmt man - mit dem Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt (a.a.O.) - die Annahme zum Ausgangspunkt, das Zweckverbandsgesetz vom 07.06.1939 habe keine ausreichende Grundlage für die Gründung von Zweckverbänden bereitgestellt, so enthielt die damalige gesetzliche Regelung eine planwidrige Lücke, weil es der notwendigen ergänzenden rechtlichen Regelung über die Errichtung und die Aufgabenwahrnehmung im einzelnen mangelte. Danach stellte § 61 DDR-KV eine - zunächst nicht als solche erkannte - "lex imperfecta" innerhalb eines in kürzester Zeit als "Übergangsrecht" konzipierten Regelungskomplexes dar (zu weiteren Lücken und Ungenauigkeiten: Bretzinger / Büchner - Uhder a.a.O. Einl. Rz. 2).

Führen die mit dem Beitritt unter grundlegender Änderung der gesellschaftlichen und sozialen Verhältnisse erwachsenen neuen rechtlichen Anforderungen zu einer planwidrigen Gesetzeslücke und müßte der dadurch zu verzeichnende Verlust der Steuerungsfähigkeit des Gesetzes andernfalls durch Rechtsfortbildung aufgefangen werden (BVerfGE 82, 6, 12 f), so ist es dem Gesetzgeber nicht verwehrt, durch ein normatives Nachfassen, das unter Umständen auch eine an dem ursprünglichen gesetzgeberischen Programm orientierte rückwirkende Festlegung rechtlicher Maßstäbe umfaßt, die aufgetretene Regelungslücke zu schließen.

Die nachträgliche Festlegung der Maßstäblichkeit für die Gründung rechtsfähiger Zweckverbände und die mögliche Heilung fehlerhafter Verbandsgründungen setzen die an einer Verbandsgründung Beteiligten auch nicht nachträglich "ins Unrecht". Sie orientieren sich vielmehr an dem ursprünglichen, in § 61 DDR-KV zum Ausdruck gebrachten gesetzgeberischen Programm und bemühen sich um die Effektivierung des darin verfolgten gesetzgeberischen Ziels. Insofern ist zu berücksichtigen, daß Zweckverbänden bereits in ihrer Gründungsphase - im Hinblick auf die erforderlichen Gründungsakte - Teilrechtsfähigkeit zukommt (hierzu: BGH, NJW-RR 1996, 853; Haug, Die kommunalen Zweckverbände nach altem und neuem Recht, DÖV 1965, 119, 120 Fn. 21; Stuible-Treder, Vorverband oder -körperschaft im öffentlichen Recht, DÖV 1987, S. 58, 61; s.a. Urt. des BFH vom 09.03.1978, BStBl. II 1978, S. 486 sowie Kollhosser, NJW 1997, S. 3271 m.w.N.). Diese entspricht generell der relativen Rechtsfähigkeit von juristischen Personen der öffentlichen Rechts, deren Umfang sich, jedenfalls soweit sie nicht Gebietskörperschaften sind, nicht von dem jeweils übertragenen Aufgabenkreis trennen läßt (insoweit statt vieler: Fabricius, Relativität der Rechtsfähigkeit, 1963, S. 105 ff; Schnapp, Amtsrecht und Beamtenrecht, 1977, S. 81; Bachof, Teilrechtsfähige Verbände des öffentlichen Rechts, AöR 83 (1983), S. 208, 263).

Betraff das gesetzgeberische Tätigwerden einen normierungsbedürftigen Sachverhalt, der noch nicht (formell-gesetzlich) geregelt war (vgl. insoweit auch BVerfGE 13, 279, 283), so ist die Entscheidung des Gesetzgebers, sich selbst der Aufgabe der Lückenschließung anzunehmen, umso weniger zu beanstanden, als die ansonsten gebotene Lückenfüllung durch Analogie zu bestehenden öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Verbandsformen (hierzu: Pencerici/Bluhm, Die rechtliche und wirtschaftliche Situation unwirksam gegründeter Zweckverbände, LKV 1997, 142, 177) keineswegs eine sachlich wie rechtsstaatlich überzeugendere Lösung bedeuten würde. Im Gegenteil entspricht die vom Gesetzgeber gewählte Regelungstechnik in größerem Maße der durch die Grundsätze der kommunalen Selbstverwaltung wie auch der Wahrung von Rechtssicherheit verfassungsrechtlich vorgeformten Lage als eine Untätigkeit des Gesetzgebers (vgl. auch - in anderen Zusammenhängen - BVerfGE 80, 1, 34; 91, 148, 175). Nicht zu entscheiden ist hier, ob insoweit sogar eine Pflicht des Gesetzgebers bestand, eine Regelung zu treffen, die eine entsprechende Maßstäblichkeit bestimmte und diese nicht der Rechtsfortbildung überließ (hierzu bereits: BVerfGE 7, 89, 94; 7, 129, 152; 19, 187, 197; 25, 269, 290; s.a. Maurer a.a.O. § 60 Rz. 38). Jedenfalls ist der Gesetzgeber zeitgerecht tätig geworden und hat die Neuregelung an einer Staatspraxis orientiert, die der früher hierzu überwiegend in Rechtsprechung und Schrifttum vertretenen Auffassung entsprach. Darin liegt ein sachgerechter Anknüpfungspunkt.

3. Nichts anderes gilt für ein möglicherweise enttäushtes Vertrauen in einen erleichterten Austritt aus dem Zweckverband nach dem Ergehen des Urteils des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt am 03.07.1997. Die sich zwischenzeitlich - nach Bekanntwerden dieses Urteils - darstellende Rechtslage war, wovon alle Beteiligten ausgehen mußten, labil und damit keine geeignete Grundlage für schutzwürdige Dispositionen. Im übrigen sei angemerkt: Der Beschluß der Gemeindevertretung zur Gründung eines Eigenbetriebes war vor dem Bekanntwerden des Urteils gefaßt worden.

Auch enthält § 170 a Abs. 1 Satz 1 KV M-V keine Rechtsfolgenanordnung, aus der sich eine Erschwernis des Austritts aus dem Zweckverband ergeben könnte. Soweit § 19 Abs. 2 der Verbandssatzung vom 20.02.1995 eine zusätzliche Austrittsmöglichkeit eröffnete, wurde diese durch die Neuregelung nicht infrage gestellt. Die allgemeine gesetzliche Austrittsmöglichkeit nach dem Vierten Teil der Kommunalverfassung bleibt nach der ausdrücklichen Anordnung des § 170 a Abs. 13 Satz 4 KV M-V (i.d.F. des 3. Änderungsgesetzes vom 10.07.1998 - GVOBl. M-V S. 634) unberührt; für die Annahme einer etwaigen Schlechterstellung durch geänderte Bedin-

gungen der Mitgliedschaft, die gegebenenfalls einen zusätzlichen Austrittsgrund rechtfertigen würden (vgl. insoweit auch § 170 a Abs. 13 Satz 1, 2. Altern. KV M-V), besteht im vorliegenden Fall kein Anlaß. Die zwischen der Beschwerdeführerin und den Aufsichtsbehörden streitige Frage der Erfüllung der Austrittsbedingungen bewegt sich auf der Ebene des einfachen Rechts; über sie hat das Landesverfassungsgericht nicht zu befinden. Ebensowenig hat das Gericht über den - nicht zum Beschwerdegegenstand erhobenen - § 170 a Abs. 1 Satz 2 KV M-V sowie die folgenden Absätze zu entscheiden. Vorsorglich wird allerdings darauf hingewiesen, daß die Gemeindevertretung der Beschwerdeführerin selbst den Beitrittsbeschluß zum WAZ gefaßt hat; insoweit bestehen grundlegende Bedenken gegen ein Festhalten der Beschwerdeführerin an diesem Beschluß trotz eines Form- oder Verfahrensfehlers bei den Gründungsakten nicht.

III.

Die Kostenentscheidung beruht auf §§ 32 Abs. 1 und 2 sowie 33 Abs. 2 LVerfGG.

Dr. Hückstädt

Wolf

Häfner

Dr. Schneider

Steding

Prof. Dr. Wallerath

Christiansen