

# Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern



Az.: LVerfG 2/11

## Beschluss

In dem Verfahren über die kommunale Verfassungsbeschwerde der

Stadt Neubrandenburg,  
vertreten durch den Oberbürgermeister,  
Friedrichs-Engels-Ring 53  
17033 Neubrandenburg

- Beschwerdeführerin -

Prozessbevollmächtigte:

Rechtsanwälte  
Dr. Barten und Kollegen  
Ellernstraße 41  
30175 Hannover

Beteiligt gemäß § 56 LVerfGG:

1. Landtag Mecklenburg-Vorpommern,  
vertreten durch die Landtagspräsidentin,  
Schloss, Lennéstraße 1  
19053 Schwerin

Bevollmächtigter:

Prof. Dr. Wolfgang Zeh  
Marktstraße 10  
72359 Dotternhausen

2. Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern,  
vertreten durch das Justizministerium,  
Puschkinstr. 19 -21  
19055 Schwerin

Bevollmächtigter:

Prof. Dr. Joachim Wieland  
Gregor-Mendel-Straße 13  
53115 Bonn

gegen

Art. 1 § 1 Abs. 2 Satz 1, § 7 Abs. 2 Satz 1, Abs. 2 Nr. 4 und Abs. 3, § 11 Abs. 1 und andere  
Vorschriften des Gesetzes zur Schaffung zukunftsfähiger Strukturen der Landkreise und  
kreisfreien Städte des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Kreisstrukturgesetz) vom 12. Juli  
2010 (GVOBl. M-V S. 366)

hat das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern

am 23. Februar 2012

durch

die Präsidentin Kohl,  
den Vizepräsidenten Thiele,  
den Richter Bellut,  
den Richter Prof. Dr. Joecks,  
den Richter Nickels,  
den Richter Brinkmann und  
den Richter Wähler

beschlossen:

Die Verfassungsbeschwerde wird verworfen.

Die Entscheidung ergeht kostenfrei. Auslagen werden  
nicht erstattet.

## Gründe

### A.

I. Mit ihrer am 30. März 2011 erhobenen kommunalen Verfassungsbeschwerde wendet sich die Beschwerdeführerin – wie zuvor schon im Dezember 2010 die ehemaligen Landkreise Ludwigslust, Müritz, Ostvorpommern, Rügen und Uecker-Randow (Verfahren LVerfG 21/10) sowie die Universitäts- und Hansestadt Greifswald (Verfahren LVerfG 22/10) und die Hansestadt Wismar (Verfahren LVerfG 23/10) – gegen die mit dem Gesetz zur Schaffung zukunftsfähiger Strukturen der Landkreise und kreisfreien Städte des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Kreisstrukturgesetz) vom 12. Juli 2010 (GVOBl. M-V S. 366) beschlossene Neuordnung der Kreisstruktur. Danach werden aus den bisherigen zwölf Landkreisen sechs neue Kreise gebildet, in die neben der Beschwerdeführerin auch die bisher kreisfreien Städte Greifswald, Stralsund und Wismar eingekreist werden.

Art. 1 des Kreisstrukturgesetzes ist das Landkreisneuordnungsgesetz – LNOG M-V –, nach dessen § 1 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. § 7 Abs. 2 Nr. 4 und § 11 Abs. 1 die Beschwerdeführerin ihre Kreisfreiheit verliert, in den neu gebildeten Landkreis Mecklenburgische Seenplatte eingekreist wird und eine Reihe von Zuständigkeiten an den neuen Landkreis abgibt; allerdings wird sie als Sitz des neuen Landkreises bestimmt (§ 7 Abs. 3 LNOG M-V). Das Gesetz enthält ferner u.a. Regelungen über die Auseinandersetzung zwischen Landkreisen und eingekreisten Städten (§ 12 LNOG M-V), den Personalübergang von Beamten (§ 26 LNOG M-V) und Arbeitnehmern und Auszubildenden (§ 27 LNOG M-V), Wahlgebiete und Wahlbereiche für die Kreistags- und die Landratswahl (§ 33 LNOG M-V) und Ausgleichsleistungen der eingekreisten Städte an die Landkreise für die Übergangszeit zwischen Aufgabenübergang und dem 31. Dezember 2011 (§ 42 Abs. 2 LNOG M-V).

Nachdem das Landesverfassungsgericht nach mündlicher Verhandlung am 19., 20. und 27. Mai 2011 mit Urteilen vom 18. August 2011 die kommunalen Verfassungsbeschwerden in den Verfahren LVerfG 21/10, 22/10 und 23/10 zurückgewiesen hat (NordÖR 2011, 537 und 549), wurden mit Wirkung vom 04. September 2011 die sechs neuen Kreise gebildet, die genannten vier bisher kreisfreien Städte eingekreist und an diesem Tag die Wahlen zu den kommunalen Gremien in den neuen Strukturen durchgeführt.

II. Die Beschwerdeführerin hält in Kenntnis der ihr übersandten Entscheidungen des Gerichts an ihrer Verfassungsbeschwerde fest. Sie wirft dem Gericht im Verhältnis zu seinem früherem Urteil vom 26. Juli 2007 (- LVerfGE 9/06 bis 17/06 -, LVerfGE 18, 342), mit dem die wesentlichen Vorschriften des Gesetzes zur Modernisierung der Verwaltung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 23. Mai 2006 (GVOBl. M-V S. 194) über die Funktional- und Kreisstrukturreform aufgehoben worden sind, ein „verfassungsrechtlich und verfassungspolitisch unerträgliches Maß an Diskontinuität in der eigenen Rechtsprechung“ vor. Unter Vertiefung ihres bisherigen Vortrags und Berufung auf die der Entscheidung im Verfahren LVerfG 21/10 angefügte abweichende Meinung von drei Richtern macht sie in Auseinandersetzung mit den Ausführungen des Gerichts insbesondere geltend, dass sie in einen mit über 5000 km<sup>2</sup> völlig überdimensionierten Landkreis eingekreist werde, was den Kern der Selbstverwaltungsgarantie bedrohe, und dass das Gericht sich nicht hinreichend mit den zahlreichen auch von ihr gegen die Kreisstrukturreform vorgetragenen Einwänden auseinandergesetzt habe, was im Einzelnen – auch bezogen auf die gestellten Hilfsanträge – näher ausgeführt wird.

Die Beschwerdeführerin beantragt

festzustellen, dass § 1 Abs. 2 Satz 1, § 7 Abs. 2 Nr. 4 und Abs. 3 sowie § 11 Abs. 1 des Landkreisneuordnungsgesetzes insoweit verfassungswidrig und nichtig sind, als damit ihre Kreisfreiheit aufgehoben wird,

sowie hilfsweise

festzustellen, dass

1. § 26 Abs. 2 und 3, § 27 Abs. 2 und 3
2. § 12 Abs. 1 Sätze 1 und 2
3. § 33 Abs. 2
4. § 42 Abs. 2

des Landkreisneuordnungsgesetzes verfassungswidrig und damit nichtig sind.

III. Der Landtag Mecklenburg-Vorpommern und die Landesregierung halten die Verfassungsbeschwerde jedenfalls für unbegründet. Die in den ergangenen Entscheidungen niedergelegten prozeduralen und materiellrechtlichen Maßgaben würden uneingeschränkt auch für die vorliegende Verfassungsbeschwerde gelten. Das Gericht habe – was sodann näher ausgeführt wird – sämtliches Vorbringen der Beschwerdeführerin bereits in seine Erwägungen einbezogen; dies gelte insbesondere für die von ihr besonders hervorgehobene Flächengröße des sie umgebenden neuen Landkreises. Vor allem der Vorwurf einer Abweichung von der eigenen früheren Entscheidung aus 2007 trage schon deswegen nicht,

weil den aktuellen Urteilen ein anderer Sachverhalt, nämlich ein anderes, gerade an den Maßstäben der früheren Entscheidung orientiertes Gesetzgebungsverfahren zugrunde liege. Auf das Sondervotum zu der Entscheidung im Verfahren LVerfG 21/10 berufe sich die Beschwerdeführerin zu Unrecht, weil dort lediglich eine andere Auffassung zur Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers vertreten werde. Auch mit den Argumenten zu den Hilfsanträgen habe sich das Gericht bereits hinreichend auseinandergesetzt und sie mit überzeugenden Gründen zurückgewiesen.

## **B.**

Die kommunale Verfassungsbeschwerde hat keinen Erfolg.

Das Gericht kann über sie entsprechend § 20 Landesverfassungsgerichtsgesetz – LVerfGG – ohne mündliche Verhandlung durch Beschluss entscheiden, weil es die kommunale Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführerin im Hauptantrag einstimmig für offensichtlich unbegründet hält. Denn die insoweit angegriffenen Rechtsnormen (§ 1 Abs. 2 Satz 1, § 7 Abs. 2 Nr. 4 und Abs. 3, § 11 Abs. 1 LNOG M-V) waren in den genannten Entscheidungen vom 18. August 2011 bereits Gegenstand einer inhaltlichen verfassungsgerichtlichen Prüfung am Maßstab der Landesverfassung und haben dieser standgehalten (I.).

Hinsichtlich der mit dem Hilfsantrag angegriffenen Bestimmungen des Landkreisneuordnungsgesetzes – die überwiegend ebenfalls bereits Gegenstand der gerichtlichen Überprüfung waren (so explizit § 26 Abs. 2, § 27 Abs. 2 und § 12 LNOG M-V) – erweist sich die Verfassungsbeschwerde bereits als unzulässig, was auch hinsichtlich der mit dem Hilfsantrag erstmals von der Beschwerdeführerin zur Überprüfung gestellten Normen (§ 26 Abs. 3, § 27 Abs. 3, § 33 Abs. 2 und § 42 Abs. 2 LNOG M-V) gilt (II.).

I. Zwar ist das Landesverfassungsgericht selbst – obwohl Gericht und zugleich Verfassungsorgan – nicht im Sinne des (an § 31 BVerfGG orientierten) § 29 Abs. 1 LVerfGG an seine eigenen Entscheidungen gebunden (vgl. Bethge in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, § 31 Rn. 117 ff.). Gleichwohl sieht es sich vorliegend nicht gehalten, in eine erneute inhaltliche Prüfung der angegriffenen Vorschriften des Landkreisneuordnungsgesetzes einzutreten, die die neue Kreisstruktur unter Einkreisung der

Beschwerdeführerin festlegen. Dabei muss die Frage nach dem Umfang der materiellen Rechtskraft bzw. Gesetzeskraft einer formell rechtskräftigen, eine kommunale Verfassungsbeschwerde zurückweisenden Verfassungsgerichtsentscheidung (hierzu etwa Heusch in: Umbach/Clemens/Dollinger, BVerfGG, 2. Aufl. 2005, § 31 Rn. 43 m.w.N.; Bethge, a.a.O., Rn. 319 f. m.w.N.; zur begrenzten Reichweite der Gesetzeskraft einer solchen Tenorierung vgl. Bethge, a.a.O., § 78 Rn. 115 ff., 119 m.w.N.) nicht vertieft werden. Auch kommt es nicht darauf an, dass – wie hier – die kommunalen Verfassungsbeschwerden ohne zusätzliche ausdrückliche Normbestätigung (für deren Zulässigkeit im Verfahren der prinzipialen Normenkontrolle siehe LVerfG M-V, Urt. v. 07.07.2005 - LVerfG 7/04 -, LKV 2006, 23 und - LVerfG 8/04 -, DVBl. 2005, 1578) lediglich zurückgewiesen worden sind.

Denn dem vorliegenden Verfahren liegt kein neuer Lebenssachverhalt zugrunde, und es gilt der identische Prüfungsmaßstab wie in den bereits entschiedenen Parallelverfahren kommunaler Verfassungsbeschwerden, nämlich allein Art. 72 Abs. 1 LV, erweitert um die die kommunale Selbstverwaltung prägenden Verfassungsprinzipien. Das Begehren der Beschwerdeführerin ist an den gleichen – auf das kommunale Selbstverwaltungsrecht beschränkten – Maßstäben zu prüfen wie die Begehren der Beschwerdeführer und Beschwerdeführerinnen in den Verfahren LVerfG 21/10, LVerfG 22/10 und LVerfG 23/10, die ebenfalls den grundsätzlichen Zuschnitt der neuen Landkreise und den Verlust der Kreisfreiheit zur Überprüfung durch das Landesverfassungsgericht gestellt haben.

In seinen Urteilen vom 18. August 2011 hat das Gericht mit ausführlicher Begründung dargelegt, weshalb der mit dem Landkreisneuordnungsgesetz vom 12. Juli 2010 geschaffene neue Zuschnitt der Landkreise in Mecklenburg-Vorpommern einschließlich der Einkreisung von vier der bisher sechs kreisfreien Städte – darunter die Beschwerdeführerin – nicht gegen die Verfassung des Landes verstößt, insbesondere die betroffenen Landkreise und kreisfreien Städte nicht in ihrem Recht auf Selbstverwaltung aus Art. 72 Abs. 1 Satz 2 LV verletzt. Hierauf wird – die Entscheidungen sind der Beschwerdeführerin sämtlich übersandt worden – in vollem Umfang Bezug genommen. Insbesondere ist dabei unter verschiedensten rechtlichen Gesichtspunkten, wie sie hier auch die Beschwerdeführerin vorgetragen hat, gerade die Situation des neuen Landkreises Mecklenburgische Seenplatte – mit über 5400 km<sup>2</sup> der größte neu gebildete Kreis – in den Blick genommen worden, in den sie eingekreist wird.

II. Die von der Beschwerdeführerin gestellten Hilfsanträge erweisen sich als unzulässig.

Das Gericht geht dabei wie in den bereits entschiedenen Verfahren davon aus, dass im Grundsatz auch in einem verfassungsgerichtlichen Verfahren Hilfsanträge dann gestellt werden können, wenn über sie in demselben Verfahren entschieden werden kann und durch die Entscheidung keine weitergehenden materiellen oder prozessualen Rechte Dritter berührt werden, und dass für sie dann, wenn sie verfahrenseinleitende Funktion haben, die gleichen Formerfordernisse gelten wie für den Hauptantrag (LVerfG M-V, Urt. v. 18.08.2011 - LVerfG 21/10 -, insoweit nicht abgedr. in NordÖR 2011, 537, unter Hinweis auf Umbach in: Umbach/Clemens/Dollinger, BVerfGG, § 23 Rn. 23; Lechner/Zuck, BVerfGG, 6. Aufl. 2011, § 23 Rn. 14).

1. Die auf § 26 Abs. 2 und 3, § 27 Abs. 2 und 3 sowie § 12 Abs. 1 Satz 1 und 2 LNOG M-V bezogenen Hilfsanträge waren der Sache nach ebenfalls sämtlich bereits Gegenstand der Prüfung in den entschiedenen Verfahren. Insoweit ist das Vorbringen der Beschwerdeführerin, das sich gänzlich oder jedenfalls im Kern unter Berücksichtigung der Besonderheiten einer Einkreisung mit dem Vorbringen der Beschwerdeführer und Beschwerdeführerinnen in jenem Verfahren deckt, inhaltlich schon gewürdigt worden. Auch in diesem Verfahren sind die Anträge unzulässig.

a) Ihre gegen § 26 Abs. 2 und 3 sowie § 27 Abs. 2 und 3 LNOG M-V gerichteten Angriffe unterlegt auch die Beschwerdeführerin zunächst mit dem Vorwurf eines Verstoßes gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot. In der Sache fehlt es schon an der Darlegung einer Verletzung dieses Gebots, im Übrigen liegt eine solche offensichtlich nicht vor. Denn die Beschwerdeführerin trägt nur zu einer tatsächlichen – kausal, nicht intentional verknüpften – Folge der angegriffenen Regelungen vor, durch die sie ihre Chancen verschlechtert sieht, Personalüberleitungsverträge abzuschließen, auf deren Abschluss aber ohnehin kein Rechtsanspruch besteht. § 26 Abs. 2 und § 27 Abs. 2 LNOG M-V selbst regeln unmittelbar nur Fragen des Personalübergangs zwischen dem neuen Landkreis, der Rechtsnachfolger eines aufgelösten Landkreises geworden ist, dessen Gebiet auf mehrere neuen Landkreise aufgeteilt wird, und eben diesem Landkreis.

Soweit bezogen auf § 26 Abs. 3 und § 27 Abs. 3 LNOG M-V, die speziell den Personalübergang bei Einkreisungen betreffen, die Beschwerdeführerin noch einen Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot rügt, ist damit eine im Rahmen der kommunalen

Verfassungsbeschwerde rügefähige eigene Rechtsverletzung (§ 52 LVerfGG) nicht dargetan. Aus dem verfassungsrechtlich abgesicherten Selbstverwaltungsrecht folgt kein allgemeiner Anspruch der kommunalen Gebietskörperschaft auf verfassungskonformes Handeln des Gesetzgebers (LVerfG M-V, Urt. v. 18.08.2011 - LVerfG 21/10 -, UA S. 66, insoweit nicht abgedr. in NordÖR 2011, 537). Auch wenn man bei der kommunalen Verfassungsbeschwerde – ausgehend von einem erweiterten Prüfungsmaßstab – über die subjektive Rechtsverletzung hinaus die Vereinbarkeit des angegriffenen Gesetzes mit zumindest denjenigen Normen der Landesverfassung prüft, die ihrem Inhalt nach das verfassungsrechtliche Bild der kommunalen Selbstverwaltung mitzubestimmen geeignet sind, gilt dies nicht für die Rüge mangelnder Bestimmtheit. Das Bestimmtheitsgebot folgt aus dem Rechtsstaatsprinzip des Art. 2 LV (siehe Wallerath in: Litten/Wallerath, LVerf M-V, Art. 2 Rn. 19), nicht aus dem Selbstverwaltungsrecht. Auf Letzteres aber ist der Prüfungsmaßstab im Rahmen der kommunalen Verfassungsbeschwerde begrenzt.

Unabhängig davon teilt das Gericht die gegen die Bestimmtheit der Regelung geäußerten Bedenken nicht. Einzelfragen der Anwendung wären im Streitfall von den dazu berufenen Fachgerichten zu klären.

b) § 12 LNOG M-V insgesamt war gemeinsam mit § 11 LNOG M-V ebenfalls bereits Gegenstand der Prüfung im Rahmen der in den Verfahren der kreisfreien Städte (LVerfG 22/10 und 23/10) gestellten Hilfsanträge. Diese Vorschrift regelt Folgen des gesetzlich angeordneten Aufgabenübergangs, und zwar in Gestalt von inhaltlichen Vorgaben und Verfahrensmodalitäten für die zwischen den Landkreisen und eingekreisten Städten zu schließenden Vereinbarungen. In diesem Zusammenhang hat es das Gericht schon für fraglich gehalten, ob es sich bei dem als Hilfsantrag formulierten Begehren in Verbindung mit der dazu gegebenen Begründung überhaupt inhaltlich um einen eigenständigen (Hilfs-)Antrag handeln kann oder ob dieses Vorbringen nicht eher (lediglich) als zusätzliches Begründungselement für die seitens der jeweiligen Beschwerdeführerin angenommene Verfassungswidrigkeit des Landkreisneuordnungsgesetzes insgesamt und damit der von ihr insbesondere angegriffenen Regelung über ihre Einkreisung zu werten ist (LVerfG M-V, Urt. v. 18.08.2011 - LVerfG 22/10 -, UA S. 39 f., insoweit nicht abgedr. in NordÖR 2011, 549).

Unabhängig davon macht die Beschwerdeführerin im vorliegenden Verfahren ohnehin in Bezug auf diese Vorschrift ausschließlich wiederum eine Verletzung des



Bestimmtheitsgebotes geltend. Hierzu gilt aber nichts anderes als oben bereits zu § 26 Abs. 3 und § 27 Abs. 3 LNOG M-V ausgeführt.

2. Einzig § 33 Abs. 2 LNOG M-V und § 42 Abs. 2 LNOG M-V waren bisher noch nicht Gegenstand der verfassungsgerichtlichen Überprüfung. § 33 Abs. 2 LNOG M-V sieht ein abgestimmtes Verfahren zwischen den Vertretungskörperschaften der bisherigen Landkreise und einzukreisenden Städte für die Festlegung der Zahl und die Abgrenzung der Wahlbereiche für die anstehenden Kommunalwahlen in den neuen Kreisstrukturen vor. § 42 Abs. 2 LNOG M-V verpflichtet die eingekreisten Städte für den Zeitraum zwischen Aufgabenübergang und dem 31. Dezember 2011 zu einem finanziellen Ausgleich an den Landkreis als Funktionsnachfolger. Dessen Höhe ist durch Vertrag zwischen Stadt und neuem Landkreis zu regeln, bei einer Nichteinigung ist dem Innenministerium eine Ersetzungsbefugnis eingeräumt. Auch bezogen auf diese Vorschriften erweist sich die Verfassungsbeschwerde jedoch als unzulässig.

a) Soweit die Beschwerdeführerin angreift, dass nach § 33 Abs. 2 LNOG M-V ihre Vertretungskörperschaft in gegenseitiger Absprache mit den Vertretungskörperschaften der anderen im neuen Landkreis aufgehenden Landkreise und im Einvernehmen mit dem Landeswahlleiter bestimmte Festlegungen über die Zahl und die Abgrenzung der Wahlbereiche zu treffen hat, fehlt ihr mangels Selbstbetroffenheit die Beschwerdebefugnis. Es ist nämlich schon nicht ersichtlich, inwiefern sie selbst als kommunale Körperschaft insoweit in eigenen Rechten i.S.d. § 52 LVerfGG verletzt sein sollte. Die Verpflichtung aus § 33 LNOG M-V trifft ausschließlich ihre Stadtvertretung. Die Beschwerdeführerin ist nicht befugt, etwaige Rechte ihrer Organe oder der diesen angehörenden Mandats- und Funktionsträger geltend zu machen, da solche Rechte nicht zu ihrer eigenen Organisationshoheit und damit nicht zu ihrer Selbstverwaltungsgarantie gehören (LVerfG M-V, Urt. v. 18.08.2011 - LVerfG 21/10 -, UA S. 66, insoweit nicht abgedr. in NordÖR 2011, 537, unter Hinweis auf LVerfG LSA, Urt. v. 10.05.2011 - LVG 47/10 -, UA S. 8 m.w.N.).

Danach kann offen bleiben, inwiefern sich der Regelungsgegenstand nicht ohnehin durch Zeitablauf erledigt hat, weil inzwischen die Wahlen zu den neu gebildeten Vertretungskörperschaften auf der Grundlage der entsprechend § 33 LNOG M-V getroffenen Festlegungen stattgefunden haben.

b) Was § 42 Abs. 2 LNOG M-V betrifft, rügt die Beschwerdeführerin ausschließlich, dass der dort verwendete Begriff der „Mehraufwendungen“ zu unbestimmt sei, ohne allerdings näher darzulegen, inwiefern dies für sich genommen einen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung darstellen könnte, der im Rahmen einer kommunalen Verfassungsbeschwerde einer Überprüfung unterzogen werden kann. Auch hierzu wird auf die obenstehenden Ausführungen verwiesen.

Unabhängig davon geht die Rüge mangelnder Bestimmtheit auch in der Sache fehl, weil der unbestimmte Rechtsbegriff der „Mehraufwendungen“ mit Blick auf den Regelungsinhalt des § 42 Abs. 1 LNOG M-V anhand anerkannter Auslegungsgrundsätze und einer schlichten Vergleichsrechnung im konkreten Fall ohne weiteres ausgefüllt werden kann (vgl. BVerfGE 80, 1, 20 ff. m.w.N.).

### C.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 33 Abs. 1, § 34 Abs. 2 LVerfGG.

Kohl

Thiele

Bellut

Prof. Dr. Joecks

Nickels

Brinkmann

Wähler