

LANDESVERFASSUNGSGERICHT
SACHSEN-ANHALT



B e s c h l u s s

In dem Verfassungsbeschwerdeverfahren

LVG 17/11

der **Gemeinde Steinitz**, vertreten durch den Bürgermeister, [...],

Beschwerdeführerin,

Verfahrensbevollmächtigter: [...]

w e g e n

des Gesetzes über die Neugliederung der Gemeinden im Land Sachsen-Anhalt betreffend
den Altmarkkreis Salzwedel

hier: Ablehnung des Richters Prof. Dr. Kluth wegen Besorgnis der Befangenheit

hat das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt hat durch seinen Präsidenten Schubert als Vorsitzenden sowie seine Richterinnen und Richter Bergmann, Dr. Zettel, Gemmer Franzkowiak, Dr. Stockmann am 07.04.2014 beschlossen:

Das Ablehnungsgesuch der Beschwerdeführerin wird zurückgewiesen.

G r ü n d e

I.

Mit der kommunalen Verfassungsbeschwerde wendet sich die Beschwerdeführerin gegen § 2 Abs.1 des Gesetzes über die Neugliederung der Gemeinden im Land Sachsen-Anhalt betreffend den Altmarkkreis Salzwedel (GemNeuIG SAW), mit dem sie zum 01.01.2011 aufgelöst und in die Einheitsgemeinde Hansestadt Salzwedel eingemeindet werden sollte. Sie ist der Auffassung, dass dieses Gesetz gegen Bestimmungen der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt verstoße.

Diesem Gesetz ging das Gesetz über die Grundsätze der Neugliederung der Gemeinden im Land Sachsen-Anhalt (GemNeuIGrG) vom 14.02.2008 voraus, das am 21.02.2008 in Kraft

trat. In der Koalitionsvereinbarung vom 24.04.2006 vereinbarten die damals regierungstragenden Parteien die Bildung einheitlicher leistungsfähiger Gemeindestrukturen. Dabei verständigten sich beide Parteien auf das Ziel, im Rahmen einer Freiwilligkeitsphase bis zu den Kommunalwahlen 2009 flächendeckend Einheitsgemeinden zu bilden. Komme es dazu nicht, solle noch im Laufe dieser Legislaturperiode die gesetzliche Einführung von Einheitsgemeinden zum 01.07.2011 vorgenommen werden. Aufgrund eines Landtagsbeschlusses vom 17.11.2006 (LT-Drs. 5/11/355) wurden zunächst Eckwerte zur Gemeindereform erarbeitet, welche die Bildung leistungsfähiger Einheitsgemeinden zum Gegenstand hatten. Am 26.01.2007 fasste der Landtag folgenden Beschluss:

„Die Landesregierung ist beauftragt, auf der Grundlage von Datenmaterial der kommunalen Strukturen in Sachsen-Anhalt die grundsätzlichen Effizienzvorteile von Einheitsgemeinden gegenüber Verwaltungsgemeinschaften nachzuweisen. Diese Untersuchung soll unter anderem auch die voraussichtliche demografische Entwicklung im Land und die Entwicklung der öffentlichen Finanzen berücksichtigen. Hierzu ist ein unabhängiges Gutachten zu erstellen, wobei dem Gutachter alle erforderlichen Daten zur Verfügung zu stellen sind.“

Der Gutachtauftrag wurde dem Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) in Kooperation mit der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, erteilt. Der Richter des Landesverfassungsgerichts Prof. Dr. Kluth war an der Erarbeitung des im Juni 2007 fertig gestellten Gutachtens beteiligt. Am 27.09.2007 führte der Ausschuss für Inneres ein Fachgespräch u. a. mit den beiden Mitverfassern des Gutachtens Prof. Dr. Rosenfeld und Prof. Dr. Kluth.

In Verfassungsbeschwerdeverfahren (LVG 12/08 u.a.) betreffend das GemNeuglGrG zeigte Prof. Dr. Kluth dem Landesverfassungsgericht seine Mitwirkung am Gutachten des IWH an. Mit Beschluss vom 12.01.2009 entschied das Landesverfassungsgericht, dass Prof. Dr. Kluth rechtlich nicht gehindert sei, an der Entscheidung mitzuwirken.

Am 08.07.2011 hat die Beschwerdeführerin Verfassungsbeschwerde gegen ihre Auflösung und Eingemeindung in die Einheitsgemeinde Hansestadt Salzwedel durch das Zuordnungsgesetz vom 08.07.2010 erhoben. Sie sieht sich insbesondere durch § 2 Abs. 1 GemNeuglG SAW in ihrem Selbstverwaltungsrecht verletzt. Mit Schriftsatz vom 16.01.2014 hat die Beschwerdeführerin das Mitglied des Landesverfassungsgerichts Prof. Dr. Kluth wegen der Besorgnis der Befangenheit abgelehnt. Zur Begründung hat sie angegeben, wegen seiner

Beteiligung bei der Erstellung des Gutachtens bestünden Zweifel an der Unparteilichkeit des Richters im vorliegenden Verfassungsbeschwerdeverfahren.

Prof. Dr. Kluth hat in seiner dienstlichen Äußerung vom 20.01.2014 Stellung genommen. In den Verfahren betreffend das GemNeuglGrG habe er unter Bezugnahme auf seine Mitwirkung an dem Gutachten die Besorgnis seiner Befangenheit angezeigt. Das Landesverfassungsgericht habe daraufhin durch Beschluss vom 12.01.2009 festgestellt, dass in Bezug auf seine Mitwirkung an den Verfahren keine Besorgnis der Befangenheit bestehe. In Bezug auf das vorliegende Verfahren lägen aus seiner Sicht keine zusätzlichen Gründe vor, die eine andere Beurteilung rechtfertigten. Seine Mitwirkung an dem Gutachten habe sich im Wesentlichen auf die Darstellung des allgemeinen Rechtsrahmens für Gebietsveränderungen sowie die Durchführung von Expertengesprächen mit Vertretern der Kommunen bezogen. Die Einschätzung zur Wirtschaftlichkeit sei von den beteiligten Wirtschaftswissenschaftlern verfasst und verantwortet worden. Darüber hinaus enthalte das Gutachten keinerlei Aussagen, die sich konkret auf die Beschwerdeführerin bezögen. Unzutreffend sei überdies die Einschätzung, dass sich der Landesgesetzgeber das Gutachten in den wesentlichen Punkten zu Eigen gemacht habe.

Die Beschwerdeführerin hat im Schriftsatz vom 04.02.2014 an ihrem Ablehnungsgesuch festgehalten.

II.

1. Das Ablehnungsgesuch ist zulässig, aber nicht begründet.

2. Der Richter des Landesverfassungsgerichts Prof. Dr. Kluth ist durch §§ 19, 20 LVerfGG rechtlich nicht gehindert, an Entscheidungen in diesem Verfahren mitzuwirken.

3. Die Voraussetzungen für einen Ausschluss des Richters des Landesverfassungsgerichts Prof. Dr. Kluth kraft Gesetzes, der von Amts wegen zu prüfen ist (vgl. BVerfG, Beschl. v. 25.05.2007 – 1 BvR 1696/03 –, juris), liegen nicht vor. Nach § 19 Abs. 1 Nr. 2 LVerfGG ist ein Mitglied des Landesverfassungsgerichts von der Ausübung seines Richteramts ausgeschlossen, wenn es in derselben Sache bereits von Amts oder Berufs wegen tätig gewesen ist. Als Tätigkeit im Sinne dieser Vorschrift gilt aber nicht die Äußerung einer wissenschaftlichen Meinung zu einer Rechtsfrage, die für das Verfahren bedeutsam sein kann (§ 19 Abs. 3 Nr. 2 LVerfGG). Eine solche wissenschaftliche Meinungsäußerung hat der Richter in dem Gutachten vom Juni 2007 getroffen. Darüber hinaus ist das GemNeuglGrG, zu dessen Vor-

bereitung des Gutachten erstellt wurde, nicht Gegenstand der verfassungsrechtlichen Überprüfung im Verfassungsbeschwerdeverfahren der Beschwerdeführerin (vgl. nachfolgend unter 9. f.).

4. Der Richter ist auch nicht gemäß § 20 LVerfGG wegen Besorgnis der Befangenheit von der Entscheidung ausgeschlossen.

5. Wird ein Mitglied des Landesverfassungsgerichts oder ein in dem Verfahren mitwirkender Vertreter wegen Besorgnis der Befangenheit abgelehnt, so entscheidet das Gericht unter Ausschluss des Abgelehnten in der verbleibenden Besetzung (§ 20 Abs. 1 Satz 1 LVerfGG).

6. Eine als berechtigt anzuerkennende Besorgnis der Befangenheit des Richters ist hier nicht gegeben.

7. Besorgnis der Befangenheit besteht, wenn ein am Verfahren Beteiligter bei vernünftiger Würdigung aller Umstände Anlass hat, an der Unvoreingenommenheit des Richters zu zweifeln (st. Rspr. des BVerfG, vgl. Beschl. v. 05.04.1990 – 2 BvR 413/88 –, BVerfGE 82, 30 [38]). Eine Besorgnis der Befangenheit kann nicht schon aus den allgemeinen Gründen hergeleitet werden, die nach der ausdrücklichen Regelung des § 19 Abs. 2 und 3 LVerfGG einen Ausschluss von der Ausübung des Richteramts nicht rechtfertigen. Es wäre ein Wertungswiderspruch, könnte gerade wegen dieser Gründe dennoch über eine Befangenheitsablehnung ein Richter von der Mitwirkung ausgeschlossen werden. Es muss stets etwas Zusätzliches gegeben sein, das über die Mitwirkung am Gesetzgebungsverfahren und die Äußerung einer wissenschaftlichen Meinung zu einer für das Verfahren bedeutsamen Rechtsfrage hinausgeht, damit eine Besorgnis der Befangenheit als begründet erscheinen kann (st. Rspr. des BVerfG, so zuletzt BVerfG, Beschl. v. 26.02.2014 – 1BvR 471/10, 1BvR 1181/10 –, juris).

8. Dieses Zusätzliches kann nicht schon darin liegen, dass der Richter seine wissenschaftliche Meinung gerade als Gutachter und gezielt zu der im betreffenden Verfahren im Streit befindlichen Rechtsfrage geäußert hat. Von jeher wird von einem Richter erwartet, dass er auch dann unvoreingenommen an die Beurteilung einer Sache herantritt, wenn er sich schon früher über eine entscheidungserhebliche Rechtsfrage ein Urteil gebildet hat (BVerfG, Beschl. v. 05.04.1990, a.a.O., m.w.N.). Das gilt auch, wenn diese frühere Urteilsbildung nicht im Wege richterlicher Rechtsfindung, sondern in einem wissenschaftlichen Gutachten erfolgt ist. Die Auslegung insbesondere des Verfassungsrechts hat den Charakter eines Diskurses, in dem auch bei methodisch einwandfreier Arbeit nicht absolut richtige, unter Fachkundigen

nicht bezweifelbare Aussagen dargeboten werden, sondern Gründe geltend gemacht, andere Gründe dagegengestellt werden und schließlich die besseren Gründe den Ausschlag geben sollen. In dieser wissenschaftlichen Arbeitsweise ist es angelegt, dass der Autor bereit ist, seine Auffassungen auch im Bereich des mit guten Gründen Vertretbaren in Frage zu stellen und seine Rechtsansicht gegebenenfalls zu ändern (BVerfG, Beschl. v. 05.04.1990, a.a.O.).

9. Unter Zugrundelegung dieses Maßstabs hat das Landesverfassungsgericht bereits in den Verfassungsbeschwerdeverfahren betreffend das GemNeuglGrG auf die Anzeige von Prof. Dr. Kluth nach § 20 Abs. 3 LVerfGG durch Beschluss vom 12.01.2009 festgestellt, dass er rechtlich nicht gehindert sei, an den das Neugliederungsgrundsätzegesetz betreffenden Entscheidungen mitzuwirken.

Soweit die Beschwerdeführerin die diesem Beschluss zugrunde liegenden Erwägungen als nicht tragfähig bzw. unzureichend erachtet, kann sie damit im vorliegenden Verfahren schon deshalb nicht durchdringen, weil das GemNeuglGrG, zu dessen Vorbereitung das Gutachten erstellt wurde, nicht Gegenstand der verfassungsrechtlichen Überprüfung im Verfassungsbeschwerdeverfahren der Beschwerdeführerin ist. Das Gutachten verhält sich nicht zu den konkreten Zuordnungsentscheidungen des Gesetzgebers nach Abschluss der freiwilligen Phase der kommunalen Gebietsreform, insbesondere auch nicht zu der im vorliegenden Beschwerdeverfahren streitigen Auflösung und Eingemeindung der Beschwerdeführerin in die Einheitsgemeinde Hansestadt Salzwedel durch das GemNeuglG SAW. Es ist nicht erkennbar, weshalb der abgelehnte Richter bei der Beurteilung der Frage, ob der Gesetzgeber bei der konkreten, die Beschwerdeführerin betreffenden Zuordnungsentscheidung die verfassungsrechtlichen Anforderungen gewahrt hat, wegen der gutachtlichen Äußerungen zu den Möglichkeiten der kommunalen Neugliederung voreingenommen sein könnte. Die im GemNeuglG SAW vorgenommene Neugliederung der einzelnen Gemeinden erfolgt zwar nach den Grundsätzen, wie sie im GemNeuglGrG festgeschrieben sind. Diese sind aber im Verfahren der Beschwerdeführerin selbst nicht Gegenstand der verfassungsrechtlichen Überprüfung. Nach der Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts (vgl. Urt. v. 27.04.2012 – LVG 28/10 –, <http://lverfg.justiz.sachsen-anhalt.de>, RdNr. 14; Urt. v. 09.07.2013 – LVG 66/10 –) kommt eine Berücksichtigung von im Kern das GemNeuglGrG betreffenden Einwendungen im Rahmen eines Verfahrens, welches – wie hier – ein konkretes Neugliederungsgesetz zum Gegenstand hat, nicht in Betracht. Andernfalls würde die in § 51 Abs. 2 i.V.m. § 48 LVerfGG bestimmte Jahresfrist zur Erhebung einer Verfassungsbeschwerde gegen ein Gesetz umgangen. Das GemNeuglGrG hat die Kriterien für eine gemeindliche Neugliederung inhaltlich endgültig und für alle Gemeinden in Sachsen-Anhalt verbindlich festge-

legt, und zwar sowohl für die Gemeinden, die sich freiwillig zusammenschließen wollten als auch für die Gemeinden, die sich einer zwangsweisen Zuordnung ausgesetzt haben. Entscheidet sich der Gesetzgeber bei einer kommunalen Neugliederung für die Aufstellung eines Systems, ist er verfassungsrechtlich verpflichtet, in der Phase der gesetzlichen Zuordnung dieses System einzuhalten, will er nicht gegen den Gleichheitsgrundsatz und gegen das Willkürverbot bei der Vornahme einer konkreten Neugliederungsmaßnahme durch Gesetz verstoßen. Damit hat das GemNeuglGrG hinsichtlich der Grundannahmen des Gesetzgebers auch für die Beschwerdeführerin – wie für alle Gemeinden in Sachsen-Anhalt – inhaltlich konkrete und verbindliche Festsetzungen enthalten, die innerhalb der Jahresfrist nach dem Inkrafttreten des GemNeuglGrG anzugreifen gewesen wären (vgl. Ur. v. 09.07.2013).

10. Dem kann die Beschwerdeführerin nicht mit Erfolg entgegenhalten, eine Anwendung der im Gutachten vom 19.06.2007 enthaltenen Empfehlungen auf die Beschwerdeführerin führe zwingend zum Misserfolg der vorliegenden Verfassungsbeschwerde. Dabei übersieht sie, dass der Gesetzgeber diese Empfehlungen bei der Erarbeitung des GemNeuglGrG und der darin festgeschriebenen Grundsätze herangezogen haben mag, das GemNeuglGrG aber – wie bereits ausgeführt – nicht mehr Gegenstand der verfassungsrechtlichen Überprüfung in dem konkreten Zuordnungsverfahren ist. Insbesondere ist mit der Zurückweisung der Verfassungsbeschwerden gegen das GemNeuglGrG verbindlich darüber entschieden, dass die Auflösung und Eingemeindung von Kommunen, die nicht über die im GemNeuglGrG festgeschriebenen Mindesteinwohnerzahlen verfügen, aus Gründen des Gemeinwohls gerechtfertigt ist.

11. Zu keiner anderen Bewertung führt der Einwand der Beschwerdeführerin, das Landesverfassungsgericht habe bereits Verfassungsbeschwerden gegen die Gemeindegebietsreform unter Berufung nicht zuletzt auf das Gutachten vom 19.06.2007 zurückgewiesen. In dem von der Beschwerdeführerin zitierten Urteil vom 26.01.2012 (LVG 81/10, RdNr. 6 des Internetauftritts) hat das Landesverfassungsgericht zwar ausgeführt, für die Einschätzung des Gesetzgebers, dass die Eingemeindung der dortigen Beschwerdeführerin in die aufnehmende Einheitsgemeinde mit einer Steigerung der Effizienz und Wirtschaftlichkeit einhergehe, sprächen zudem das Gutachten vom 19.06.2007 und ein weiteres Gutachten der Herren Dr. Wiegand und Dr. Grimberg. Das Landesverfassungsgericht hat sich aber auch in dieser Entscheidung bei der Frage, ob der Abwägungsvorgang den verfassungsrechtlichen Anforderungen entspricht, maßgeblich darauf gestützt, dass die in § 1 Abs. 1 GemNeuglGrG festgelegten Ziele der Gebietsreform die Eingemeindung der dortigen Beschwerdeführerin in die aufnehmende Einheitsgemeinde rechtfertigen und dem Gesetzgeber für die von ihm ge-

troffene Neugliederungsentscheidung die am Gemeinwohl orientierten Ziele des § 1 Abs. 1 GemNeuglGrG zur Seite standen. Die im Gutachten vom 19.06.2007 prognostizierten Effizienzvorteile wurden im Verfahren LVG 81/10 nicht als entscheidungserheblicher Gesichtspunkt, sondern lediglich ergänzend als Hilfserwägung angeführt.

12. Eine Besorgnis der Befangenheit kann die Beschwerdeführerin auch nicht daraus ableiten, dass Prof. Dr. Kluth im vorliegenden Verfassungsbeschwerdeverfahren gegenüber der Beschwerdeführerin nicht – wie bereits im Verfahren betreffend das GemNeuglGrG – angezeigt hat, dass er an der Erstellung des Gutachtens des IWH mitwirkte. Zwar mag sich, wie die Beschwerdeführerin ausgeführt hat, auch im Rahmen des § 20 Abs. 3 LVerfGG wie bei der „Selbstablehnung“ nach § 48 ZPO (vgl. hierzu BGH, Urt. v. 15.12.1994 – 1 ZR 121192 –, NJW 1995, 1667 [1679], RdNr. 32 in juris, m.w.N.) auch gegenüber den Verfahrensbeteiligten die Verpflichtung eines Richters am Landesverfassungsgericht ergeben, Umstände anzuzeigen, die seine Ablehnung rechtfertigen können. Eine Verpflichtung des Verfassungsrichters Prof. Dr. Kluth, seine Mitwirkung bei der Erstellung des Gutachtens des IWH nochmals anzuzeigen, bestand im vorliegenden Verfassungsbeschwerdeverfahren aber nicht, weil das Gutachten lediglich als Entscheidungshilfe des Gesetzgebers bei der Verabschiedung des GemNeuglGrG herangezogen wurde, bei dem hier streitigen GemNeuglGrG SAW, in dem es um die Auflösung der Beschwerdeführerin und ihre Eingemeindung in die Einheitsgemeinde Hansestadt Salzwedel geht, aber keine Bedeutung mehr hat.

13. Eine Besorgnis der Befangenheit lässt sich auch nicht auf den Inhalt der dienstlichen Äußerung des abgelehnten Richters stützen. Zwar können unzulängliche oder unsachliche Stellungnahmen des Richters in der dienstlichen Äußerung die Besorgnis der Befangenheit begründen (vgl. OLG Düsseldorf, Beschl. v. 26.05.2010 – 11 W 16/10 –, BauR 2010, 1977, RdNr. 12 in juris, m.w.N.). Dies gilt insbesondere dann, wenn der abgelehnte Richter darüber hinaus in der dienstlichen Äußerung Ausführungen zur Zulässigkeit und Begründetheit des Ablehnungsgesuchs macht (OLG Frankfurt, Beschl. v. 23.09.1997 – 6 W 140/97 –, NJW-RR 1998, 858). So liegt es hier aber nicht. Insbesondere kann die Bewertung des Richters, dass gegenüber dem Beschluss vom 12.01.2009 keine zusätzlichen Gründe vorliegen, die eine andere Beurteilung rechtfertigten, nicht als unsachlich betrachtet werden. Gleiches gilt, soweit er nochmals die Aufgabenverteilung bei der Erstellung des Gutachtens darstellt und weiter ausführt, dass das Gutachten keinerlei Aussagen enthalte, die sich konkret auf die Beschwerdeführerin beziehen. Die weitere Aussage von Prof. Dr. Kluth in seiner dienstlichen Äußerung, der Landesgesetzgeber habe sich das Gutachten in den wesentlichen Punkten nicht zu Eigen gemacht, mag aus Sicht der Beschwerdeführerin unzutreffend sein. Ob dies so ist, kann dahinstehen. Bei der vorzunehmenden Gesamtbetrachtung gibt diese Einschät-

zung keinen Anlass zu Zweifeln, der abgelehnte Richter könne bei der hier in Streit stehenden, die Beschwerdeführerin betreffenden Neugliederungsentscheidung des Gesetzgebers nicht mehr unvoreingenommen urteilen.

14. Vor diesem Hintergrund sieht das Gericht auch keinen Anlass, vom abgelehnten Richter eine ergänzende dienstliche Äußerung zu weiteren Einzelheiten bei der Erstellung und Vorstellung des Gutachtens vom Juni 2007 einzuholen.

Schubert

Bergmann

Dr. Zettel

Gemmer

Franzkowiak

Dr. Stockmann