

Björn Rothe

# Kreisgebietsreform und ihre verfassungsrechtlichen Grenzen



Nomos Verlagsgesellschaft  
Baden-Baden

# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	18
A. Einleitung und Problemaufriss	21
I. Historischer Hintergrund des Zuschnitts von Kreisen	22
1. Entwicklung des Kreisgebietsrechts vom Mittelalter bis zum Absolutismus	22
a) Wiege der Kreisverfassung: Die Mark Brandenburg im Mittelalter	22
b) Kreisverfassung im preußischen Absolutismus	23
2. Kreisgebietsänderungen unter Geltung des Preußischen Allgemeinen Landrechts (ALR)	24
3. Einflüsse der Stein-Hardenberg'schen Reformversuche auf den Kreisgebietszuschnitt in Preußen	24
4. Reformansätze in Preußen von 1850-1853	27
5. Die Preußische Kreisordnung von 1872	28
a) Die Idee des Rudolf von Gneist	28
b) Die Regelungen im Einzelnen	29
c) Kommunalverbände in der preußischen Provinz Pommern	31
d) Zusammenfassende Bewertung der Neuerung	31
6. Rechtslage zu Gebietsänderungen in Hannover, Oldenburg, Braunschweig, Schaumburg-Lippe sowie in Mecklenburg	33
a) Kreisgebietsänderungen in der Provinz Hannover	33
b) Überörtliche Gebietsänderungen im Herzogtum Oldenburg	34
c) Kreisgebietsänderungen im Herzogtum Braunschweig	36
aa) Einführung des Körperschaftsstatus im Jahre 1871	36
bb) Änderungen im Jahre 1924	37
d) Kommunalverfassungsrecht im Fürstentum Schaumburg-Lippe	37
e) Kreisgebietsänderungen in Mecklenburg	37
aa) Mecklenburg-Schwerin	38
bb) Mecklenburg-Strelitz	40
cc) Mecklenburg im Nationalsozialismus	40
7. Zusammenfassende Bewertung der bisherigen historischen Entwicklung	41
8. Entwicklung der Kreisgebietsänderungen in der Weimarer Republik	41
a) Der Entwurf für eine preußische Kreisordnung von 1923	42
b) Fortsetzung der Großstadtausdehnung und Großkreisidee als Gegenmaßnahme	43
c) Die Kompromissentscheidung des Gesetzgebers: Das Gesetz vom 27.12.1927	45

d)	Weitere Ergänzungen des Jahres 1929	46
e)	Gebietsveränderungen in der Schlussphase: Die Zeit der Notverordnungen	47
f)	Bewertung	48
9.	Kreisrecht und Gebietsänderungen im Nationalsozialismus	48
a)	Gebietsveränderungen im Entwurf für eine Deutsche Kreisordnung	48
aa)	Die Regelungen im Einzelnen	48
bb)	Materielle Anforderungen: Das Erfordernis des öffentlichen Wohls nach § 3 III DKrO-E/ § 13 DGO	49
b)	Ideologisierung des gebliebenen überörtlichen Rechts: Einführung des Führerprinzips	50
aa)	Das Führerprinzip im Landkreis: Gemeindefinanzgesetz von 1933	50
bb)	Die Anpassung der Ämterverfassung an die DGO	50
cc)	Kreisgebietsänderungen nach dem Gesetz vom 6.9.1935	51
c)	Bewertung	51
10.	Die Entwicklung nach 1945	51
a)	Kreisrecht und Gebietsveränderungen nach dem Recht der DDR	51
aa)	Entwicklung der Selbstverwaltung von 1945-1952	51
bb)	Die Neueinteilung der Kreise im Jahre 1952; zentralistischer Verwaltungsaufbau auf Kreisebene	52
cc)	Abschluss der Zentralisierung und das Ende der Selbstverwaltung	53
dd)	Bewertung	53
b)	Die Entwicklung in Niedersachsen	53
aa)	Die Schaffung der Niedersächsischen Landkreisordnung	53
bb)	Kreisgebietsreform der 1970er Jahre	54
II.	Die Entwicklung des Kreisrechts in Mecklenburg-Vorpommern seit 1990	55
1.	Selbstverwaltung in letzter Minute: Die Kommunalverfassung der DDR vom 17.5.1990	55
2.	Die Zeit nach dem Staatsumbau bis 1993	55
a)	Kreisrecht 1990	55
b)	Erste Schritte: Die Amtsordnung vom 18.3.1992	56
c)	Die Reform der Kreisverfassung von 1993	56
aa)	Besondere Eckdaten in Mecklenburg-Vorpommern	56
bb)	Die Kreisgebietsaufteilung nach dem Landkreisneuordnungsgesetz von 1993	57
cc)	Ausblick	58
B.	Die Gebietsänderung von Landkreisen: Bestandsgarantie und Änderungsvoraussetzungen nach innerstaatlichem Recht	61

I.	Bestandsgarantie für Landkreise kraft Verfassungsrechts: Bundesrecht und Landesrecht	61
1.	Bestandsgarantie der Landkreise nach dem Grundgesetz	61
a)	Institutionelle oder individuelle Garantie der Landkreise?	61
aa)	Begriffliche Verwirrung durch den Terminus der „Garantie“	62
bb)	Von der Garantie zum subjektiv-öffentlichen Recht	62
b)	Umfang des Schutzes bei Gemeindeverbänden: Gebiet und Aufgaben	64
c)	Meinungsstand zur Herleitung der Gewährleistung der Landkreise aus dem Grundgesetz	65
aa)	Historisch orientierte Auffassung	65
bb)	Interpretationswandel im Verfassungsverständnis	66
cc)	Verengende Auffassung	67
dd)	Keine typusbezogene Gewährleistung von Gemeindeverbänden	68
d)	Stellungnahme zur Streitfrage	68
aa)	Wortlaut der Normen	68
bb)	Systematische Auslegung	70
cc)	Historische Auslegung des Art. 28 I 2, II 2 GG	76
dd)	Teleologische Auslegung des Art. 28 GG	88
ee)	Ergebnis zur Beantwortung der Streitfrage	93
e)	Ausblick	93
f)	Gewährleistungsumfang bezüglich der Aufgaben	93
aa)	Die übergemeindlichen Aufgaben	94
bb)	Die ergänzenden Aufgaben	94
cc)	Die Ausgleichsaufgaben	95
2.	Bestandsgarantie der Landkreise nach Landesverfassungsrecht: Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen	95
a)	Bestandsgarantie der Landkreise nach der Verf M-V	95
b)	Bestandsgarantie der Landkreise nach niedersächsischem Verfassungsrecht	96
c)	Bedeutung des Art. 31 GG für das Nebeneinander von Grundgesetz und Landesverfassungsrecht	96
3.	Folgerungen für das als verfassungsgerichtlichen Kontrollmaßstab anzuwendende Recht	97
II.	Das geltende Gebietsänderungsrecht in Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen	97
1.	Die Regelungen in Mecklenburg-Vorpommern	97
a)	Gebietsänderungsvorschriften im einfachen Landesrecht	97
b)	Gebietsänderungsvorschriften in der Landesverfassung	98
2.	Die Regelungen in Niedersachsen	99

	a) Gebietsänderungsvorschriften im einfachen Landesrecht	99
	b) Gebietsänderungsvorschriften in der Landesverfassung	99
III.	Verfassungsgerichtliche Kontrolle von Kreisgebietsänderungen	100
	1. Vorbehalt des Öffentlichen Wohls/ Gemeinwohls	101
	a) Der Begriff	102
	b) Konkrete Gemeinwohlziele	103
	c) Gerichtliche Kontrolldichte	106
	2. Anhörungserfordernis mit Begründung zum Neugliederungsgesetz	106
	a) Reichweite des Anhörungserfordernisses	106
	b) Begründung der gesetzgeberischen Entscheidung	110
	3. Kontrolle der gesetzgeberischen Motive	111
	4. Verbesserungsgebot, Schaden-Nutzen-Bilanz, Kontrolle von Zielvorstellungen	111
	a) Kontrolle gesetzgeberischer Zielvorstellungen	111
	b) Verbesserungsgebot und Schaden-Nutzen-Bilanz	112
	5. Gerichtliche Kontrolle der gesetzgeberischen Sachverhaltsermittlungen	113
	6. Gerichtliche Kontrolle gesetzgeberischer Wertungen und Prognoseentscheidungen	115
	7. Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit	116
	a) Legitimes Ziel	116
	b) Geeignetheit des gewählten Mittels zur Zielerreichung	116
	c) Erforderlichkeit der Neugliederungsmaßnahme	117
	d) Angemessenheit (Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne)	117
	8. Systemgerechtigkeit der Neugliederungsmaßnahme	119
	9. Kontrolle auf Willkürfreiheit: Das Willkürverbot	120
	10. Abwägung und Abwägungsfehlerkontroll	122
	11. Kurze Bewertung	124
IV.	Die Bestimmung der richtigen Kreisgröße	125
	1. Steigerung der Verwaltungseffektivität	126
	a) Effektivitätssteigerung durch Kreisgebietsvergrößerung	126
	aa) Kreisgrößenberechnung anhand verwaltungswissenschaftlich ermittelter Kostenverläufe	127
	bb) Kosten und Folgekosten für Neubauten und Kosten der räumlichen Umorientierung von Beschäftigten	128
	cc) Organisatorische Neuorientierung der Beschäftigten und Koordination von Spezialkompetenzen	130
	dd) Die Ermittlung optimaler Betriebsgröße kreiskommunaler Einrichtungen im Hinblick auf die Kosten	130
	b) Regionale Planung im Großkreis	131
	2. Überschaubarkeit des Landkreisgebietes und Bürgernähe	132
	a) Kontakt zwischen Kreisorganen und Bevölkerung	133

	b) Räumliche Erreichbarkeit von Kreisverwaltung/ Kreissitz	134
3.	Rücksichtnahme auf gewachsene Strukturen: Die Akzeptanzproblematik	137
4.	Homogenitätsgebot: Bedeutung des Art. 28 I 1, III GG für die Kreisgrößenunterschiede	138
5.	Bedeutung der Kreisgröße für repräsentative Demokratie und Selbstverwaltung	139
	a) Legitimationsverlust durch Mandatsausdünnung und Eigenart der ehrenamtlichen Tätigkeit von Kreistagsabgeordneten	139
	b) Einfluss und Tätigkeitsmechanismen der politischen Parteien im größeren Raum	140
	aa) Machtzuwachs bei politischen Parteien und Erschweren der Basisarbeit	140
	bb) Auswirkungen auf die Distanz zwischen Einwohnern und Kreistagsabgeordneten	141
	c) Selbstverwaltungsrecht und Aufgabenkommunalisierung	142
6.	Finanzielle Ausstattung des Landkreises	143
7.	Wiedereinkreisung ehemals kreisfreier Städte	144
8.	Bundesrechtliche Behördengattungsvorgaben als Schranke unbegrenzter Aufgabenkommunalisierung bei Kreisgebietsvergrößerung	145
9.	Bildung des Größenmaßes aus Fläche und Einwohnerdichte	146
10.	Kurze Bewertung zur Frage der Kreisgröße	150
V.	Zusammenfassende Bewertung	151
VI.	Besonderheiten bei Mehrfachneugliederungen und Rückneugliederungen	151
	1. Der Begriff Mehrfachneugliederung in Abgrenzung zur Rückneugliederung	152
	2. Besondere verfassungsrechtliche Anforderungen an eine Mehrfachneugliederung	152
	a) Gemeinwohlkonformität der früheren Gebietsreform	153
	b) Vertrauensschutz determiniert die gesamte Prüfung	153
	aa) Vertrauensschutz als überlagernder Prüfungsmaßstab	154
	bb) Anwendung der Maßstäbe von Gesetz oder Einzelakt	154
	c) Besondere Qualität der Anhörung und Erweiterung/ Qualifizierung der Begründung	159
	d) Gesteigertes Verbesserungsgebot, Schaden-Nutzen-Bilanz, Barriere für Zielkorrektur	160
	aa) Barriere für die Korrektur des bisherigen Zielkonzeptes	160
	bb) Steigerung des Verbesserungsgebotes	161
	cc) Schaden-Nutzen-Bilanz	161
	e) Verschärfte Sachverhaltsermittlungspflicht des Gesetzgebers	163

f)	Barriere für Änderung gesetzgeberischer Wertungen und Prognosen	163
g)	Gesteigerte Anforderungen an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	164
aa)	Qualifizierte Prüfung der Geeignetheit	164
bb)	Besondere Erforderlichkeitsprüfung	164
cc)	Gesteigerte Angemessenheit	165
h)	Besonderheiten des Gebotes der Systemgerechtigkeit	169
i)	Qualifizierte Abwägung und Besonderheiten der gerichtlichen Kontrolle	169
j)	Kurze Bewertung	170
3.	Gesetzgeberische Bindungen bei einer Rückneugliederung	170
a)	Maßstäbe der Rückneugliederung	170
b)	Kurze Bewertung des Unterschieds zur Mehrfachneugliederung	171
VII.	Alternativen zur Neugliederung: Möglichkeiten interkommunaler Zusammenarbeit	172
1.	Die interkommunale Zusammenarbeit als geringerer Eingriff	172
a)	Notwendigkeit der Alternativenprüfung aus Gründen der Verhältnismäßigkeit	173
b)	Typische Aufgabenfelder und Vorteile der interkommunalen Zusammenarbeit	174
2.	Möglichkeiten interkommunaler Zusammenarbeit nach dem Landesrecht in Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen	175
3.	Grundsatzentscheidung: Öffentlich-rechtliche oder private Rechtsform	176
4.	Kurze Vorstellung einzelner Rechtsformen mit ihren Vor- und Nachteilen	177
a)	Öffentlich-rechtliche Handlungsformen	178
aa)	Der Zweckverband	178
bb)	Die interkommunale Arbeitsgemeinschaft	179
cc)	Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen	179
dd)	Verwaltungsgemeinschaften	179
ee)	Regionalkonferenzen	180
b)	Handlungsformen des Privatrechts	180
aa)	Der eingetragene Verein	180
bb)	Die GmbH	181
cc)	Die AG	181
5.	Interkommunale Zusammenarbeit als gleichermaßen geeignetes Mittel?	181
a)	Demokratiedefizit, insbesondere bei Wahl des Zivilrechts	181
b)	Anforderungen des Selbstverwaltungsrechts an die Aufgabenwahrnehmung	184

	c) Durchsetzbarkeit von Entscheidungen und Integrationskraft der Institutionen	184
	d) Zusammenfassende Bewertung zur gleichen Eignung interkommunaler Zusammenarbeit	185
	6. Kurze Bewertung zur interkommunalen Zusammenarbeit insgesamt	186
VIII.	Die Schaffung von Regionalkreisen im Zuge einer Gebietsreform	187
	1. Anlass der Überlegungen	187
	2. Der Begriff Regionalkreis	187
	3. Bestehende Vorbilder	189
	4. Verfassungsrechtliche Konsequenzen einer Regionenbildung	190
	a) Einräumigkeit der Verwaltung und Kostenersparnis	191
	b) Demokratische Legitimation in der Region	192
	c) Bürgernähe und Überschaubarkeit: Der Integrationswert der Region	194
	d) Folgen für das Selbstverwaltungsrecht	196
	aa) Aufgabenhochzoning, -kommunalisierung und Zentralisierungstendenz	197
	bb) Insbesondere: Folge von Einkreisungen	198
	cc) Fehlende Rücksichtnahme auf Verflechtungsbereiche für Einzelaufgaben	199
	dd) Beeinträchtigung der kreislichen Aufgabentrias durch das Regionenmodell	200
	ee) Kurze Bewertung	201
	e) Homogenitätsgebot und Größe der Landkreise	202
	aa) Schwächung der Landesregierung	202
	bb) Das Mindestmaß an Verwaltungseinheitlichkeit	203
	f) Alternative: Schaffung von Regionen neben den Landkreisen	203
	g) Zusammenfassende Bewertung	204
	6. Das administrative Problem der Behördenkoordination	205
	7. Beachtung der Neugliederungsvoraussetzungen, insbesondere Mehrfachneugliederungen	206
	8. Schlussfolgerung	207
C.	Europarechtliche Determinanten des Kreisgebietszuschnitts	209
I.	Europaweiter Schutz der kommunalen Selbstverwaltung durch Gemeinschaftsrecht oder innerstaatliches Recht?	209
II.	Region und Regionalisierung aus europäischer und innerstaatlicher Sicht	211
	1. Der Begriff der Region	211
	a) Konkretisierung durch Art. 263 EG?	211
	b) Drei verschiedene Begriffsverständnisse für die Region	212

aa)	Institutionell-organisatorisches Begriffsverständnis der Region	212
bb)	Funktionales Begriffsverständnis	215
cc)	Systematik der Gebietseinheiten für die Statistik (NUTS-Regionen)	215
c)	Kurze Bewertung und weiterer Gang der Überlegungen	216
2.	Die zweckmäßige Ausgestaltung der dritten Ebene	218
a)	Notwendigkeit eines weiten Blickwinkels	219
b)	Vereinbarkeit des europäischen Gedankens mit Vorgaben innerstaatlichen Verfassungsrechts?	220
aa)	Die Bundesländer als Regionen Europas	220
bb)	Folgen der Staatspraxis für die kommunale Selbstverwaltung	222
cc)	Eine Lösung ohne Zwang	223
3.	Zusammenfassende Bewertung	226
D.	Gebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern nach dem Stand der bisherigen Planungen	229
I.	Die besondere Ausgangslage in Mecklenburg-Vorpommern	229
II.	Vier oder fünf Großkreise?	231
1.	Das Vier-Kreise-Modell: Regionen?	232
2.	Das Fünf-Kreise-Modell	234
3.	eGovernment: Die elektronische Verwaltung	235
III.	Mehrfachneugliederung, Rückneugliederung oder Normalfall der Neugliederung?	235
IV.	Regionenmodelle in der Mehrfachneugliederung: Überprüfung im Einzelnen	236
1.	Gemeinwohlkonformität des Landkreisneuordnungsgesetzes von 1993/ 94	236
2.	Besondere Qualität der Anhörung und Erweiterung/ Qualifizierung der Begründung	238
3.	Gesteigertes Verbesserungsgebot, Barriere für Zielkorrektur	240
a)	Barriere für die Zielkorrektur	240
b)	Steigerung des Verbesserungsgebotes	243
4.	Verschärfte Sachverhaltsermittlungspflicht des Gesetzgebers	243
5.	Barriere für Änderung gesetzgeberischer Wertungen und Prognosen	243
6.	Gesteigerte Anforderungen an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	244
a)	Qualifizierte Prüfung der Geeignetheit	244
b)	Besondere Erforderlichkeitsprüfung	244
c)	Gesteigerte Angemessenheitsprüfung	245

aa)	Betroffenheit des Selbstverwaltungsrechts	246
bb)	Betroffenheit von Grundrechten der Bewohner des Kreises	256
cc)	Aus dem Rechtsstaatsprinzip abzuleitende Belange	256
dd)	Politische Steuerungsfähigkeit der Landesregierung	257
ee)	Beeinträchtigung des Homogenitätsgebotes	257
ff)	Beeinträchtigung demokratischer Legitimation	258
gg)	Beeinträchtigungen der Bürgernähe	259
hh)	Steigerung der Verwaltungseffektivität	260
ii)	Gegenüberstellung der Belange	256
7.	Besonderheiten des Gebotes der Systemgerechtigkeit	
8.	Qualifizierte Abwägung und Besonderheiten der gerichtlichen Kontrolle	
V.	Europarechtliche Aspekte der Regionenbildung	264
VI.	Gesamtergebnis	264
E.	Abschließende Gesamtbewertung des Verfassers	265
	Literaturverzeichnis	269
	Quellenverzeichnis	289

