

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) Aufgabenhochzonung, -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 | 263 |
| 8. | Qualifizierte Abwägung und Besonderheiten der gerichtlichen Kon- trolle | 263 |
| V. | Europarechtliche Aspekte der Regionenbildung | 264 |
| VI. | Gesamtergebnis | 264 |
| E. Abschließende Gesamtbewertung des Verfassers | | 265 |
| Literaturverzeichnis | | 269 |
| Quellenverzeichnis | | 289 |