

Jörg Bogumil und Falk Ebinger

Machtgewinn der Kommunen?

Zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern über die Kreisstrukturreform

Kommentar zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern über die Verfassungsbeschwerden gegen §§ 72, 77 des Gesetzes über die Funktional- und Kreisstrukturreform des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 26. Juli 2007

Am 26. Juli 2007 erklärte das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern das Gesetz über die Funktional- und Kreisstrukturreform des Landes Mecklenburg-Vorpommern als verfassungswidrig. Es steht den Autoren dieses Beitrags nicht zu, eine rechtswissenschaftliche Abhandlung über die vom Gericht getroffenen Abwägungen vorzunehmen (vgl. hierzu erhellend Bull 2007; Mehde 2007). Vielmehr soll die Entscheidung in den Kontext aktueller Verwaltungsstrukturreformen eingeordnet und eine Diskussion über ihre Auswirkungen auf Modernisierungsstrategien und zukünftige Reformaussichten geführt werden.

Das Urteil und seine Begründung

Das Urteil wird zuvorderst mit einem aus Sicht des Gerichts evidenten Abwägungsfehler – oder konkreter eines Ermessensdefizits¹ – der Landesregierung im Gesetzgebungsprozess begründet. Die Regierung habe die Entscheidung über die neue Kreisstruktur frühzeitig mit dem Zuschnitt der vorhandenen Planungsregionen verknüpft und auf die Entwicklung eines Leitbilds für zukünftige Kreise verzichtet.² Der Gesetzgeber habe die Kreisstruktur lediglich an eine wirtschaftliche sinnvolle Gliederung staatlicher Aufgaben angepasst. Nach dem Grundverständnis des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfGE 79, 127, 153) sei bei der gesetzlichen Aufgabenteilung zwischen Staat und Kommunen stets das Spannungsverhältnis zwischen Verwaltungseffizienz und Bürgernähe zu berücksichtigen. Aufgrund der durch das Gericht als erwiesen erachteten negativen Auswirkungen der Großkreise auf die kommunale Selbstver-

¹ Diese von Mehde (2007: 333) hergeleitete verwaltungsrechtliche Terminologie soll hier übernommen werden.

² Für eine cursorische Übersicht über den Prozess der Territorialreform vgl. LVerfG Mecklenburg-Vorpommern 2007: 10-17; für eine Kurzbetrachtung des Modernisierungsprogramms vgl. Bauer et al. 2007: 174-176; für ein umfassendes Gutachten zur Verwaltungsmodernisierung in Mecklenburg-Vorpommern s. Hennecke 2004).

waltung und insbesondere die ehrenamtlichen Beteiligungsmöglichkeiten folge aus der frühen Festlegung ein Ermessensdefizit, da lediglich ökonomische Kriterien, nicht aber die Sicherstellung demokratischer Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger in den Abwägungsprozess eingeflossen seien.

Das konkrete Versäumnis lag also darin, dass „der Gesetzgeber von dem Entscheidungsmuster abgewichen [ist], nach dem gemeinhin umfassende Kreisgebietsreformen konzipiert und durchgeführt werden“ (LVerfG Mecklenburg-Vorpommern 2007: 44). Die übliche Vorgehensweise besteht nach Ansicht des Gerichts aus einem „schrittweisen Programm“, in dem sukzessive allgemeine Ziele formuliert sowie Leitbilder und Leitlinien festgelegt werden. Erst anschließend und auf den vorherigen Schritten aufbauend fände dann üblicherweise nach konkreter Abwägung eine Umsetzung der Ziele – einschließlich der Festlegung des Zuschnitts der Kreise – statt. Dabei müsse das Verfahren auch für alternative Modelle offen sein. Dieses Schema bilde, wie durch andere Landesverfassungsgerichtsurteile belegt wird, dann die Grundlage für die Prüfung durch Verfassungsgerichte der Länder (LVerfG Mecklenburg-Vorpommern 2007: 44 f.). Die Nichtbeachtung dieses Schemas im mecklenburg-vorpommerschen Reformprozess bildet dementsprechend die Grundlage des Urteils:

„Die §§ 72 bis 77 FKrG M-V sind verfassungswidrig, weil im Verwaltungsmodernisierungsgesetz wesentlichen Belangen der durch Art. 72 Abs. 1 Satz 2 LV gewährleisteten Selbstverwaltung der Kreise nicht mit dem ihnen zukommenden Gewicht Rechnung getragen worden ist. [...] Dem in dieser Lage geltenden verfassungsrechtlichen Gebot, weniger einschneidende Alternativen der Neugliederung wertend in das Gesetzgebungsverfahren einzuführen, ist der Gesetzgeber nicht hinreichend nachgekommen“ (LVerfG Mecklenburg-Vorpommern 2007: 42).

Das Gericht stützt seinen Urteilsspruch folglich auf den frühen Ausschluss von Alternativen und die aus Sicht der Richter daraus resultierende ungenügende Abwägung der Vor- und Nachteile der Reform mit Blick auf die kommunale Selbstverwaltung. Wichtig ist hervorzuheben, dass das Gericht weder die grundsätzliche Kompetenz des Gesetzgebers zu Territorial- und Funktionalreformen, noch die von der Landesregierung angeführten wirtschaftlichen Beweggründe für eine Reform in Zweifel zieht. Auch gab das Gericht explizit kein Votum in der fundamentalen Frage ab,

welche maximale Fläche, Einwohnerzahl oder Durchquerungszeit ein Landkreis aufweisen dürfe, um noch als solcher zu gelten.³

Konsequenzen für Reformprozesse in den Ländern

Die unmittelbaren Konsequenzen des Urteils für die Entwicklung von Territorialreformen durch Landesregierungen lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

Erstens muss, um zukünftig dem Vorwurf eines fehlerhaften Verfahrens zu entgehen, mehr Sorgfalt auf die Einhaltung der verfassungsrichterlich für relevant erachteten Verfahrensschritte gelegt werden. Dazu gehört primär die Durchführung eines noch deutlicher als gestuft *wahrnehmbaren* Reformverfahrens. Dieses muss eine an den Reformzielen und den sich daraus ableitenden Leitbildern orientierte *Diskussion* von alternativen Territorialreformmodellen beinhalten. Bei der folgenden Abwägung zwischen verschiedenen Modellen muss die Berücksichtigung des besonderen Gewichts der kommunalen Selbstverwaltung auf Gemeinde- und Kreisebene nachvollziehbar sein. Zweitens sollte die getroffene Entscheidung, d.h. das materielle Ergebnis der Abwägung so begründet sein, dass es auch einer inhaltlichen verfassungsrechtlichen Überprüfung standhält, die den Verfassungsgerichten vorbehalten ist (vgl. BVerfGE 86, 90: 110 ff.; LVerfGE Mecklenburg-Vorpommern 2007: 37).

Diese auf den ersten Blick als lediglich formale Hürden anmutenden Anforderungen entpuppen sich bei näherer Betrachtung aufgrund der fehlenden konkreten Kriterien als eine beträchtliche Erschwernis für den Gesetzgeber (vgl. Mehde 2007: 333). Der verschärfte Rechtfertigungsdruck kann politikwissenschaftlich als (weitere) Verschiebung der Machtverhältnisse zwischen Kommunen und Ländern interpretiert werden.

So ist der bei flüchtiger Betrachtung möglicherweise entstehende Eindruck falsch, dass die Landesregierung in Mecklenburg-Vorpommern einen rein politischen Reformentwurf „aus dem Hut gezaubert“ und ohne offene Diskussion in einem Gesetzentwurf gegossen hätte. Zwar wurde tatsächlich schon zu Beginn des aktuellen Reformprozesses ein Eckpunkt Papier im Kabinett beschlossen, allerdings geschah dies schon im Januar 2003. Danach gingen mehrere Jahre, umfangreiche Anhörungen, externe Gutachten und zahlreiche Sitzungen des 2002 eingesetzten Sonderausschusses „Verwaltungsmodernisierung und Funktionalreform“ ins Land. Im Rahmen der 27. Sitzung dieses Sonderausschusses wurden – wie auch das LVerfG in seinem Urteil vermerkt – am 20.05.2005 alterna-

³ Vgl. zu dieser Debatte Bull (2007: 68 ff.) und mit Fokus auf den Fall Mecklenburg-Vorpommern und konträrer Argumentation Dombert (2005: 530).

tive Modelle einer Kreisgebietsreform vorgestellt und bewertet. Dabei betonte der Minister für Arbeit, Bau und Landesentwicklung ausdrücklich: „Die Entscheidung könne allerdings nicht nur raumordnerisch und regionalpolitisch getroffen werden, sondern sie müsse auch kommunalpolitischen und finanzpolitischen Belangen sowie der kommunalen Selbstverwaltung Rechnung tragen“ (vgl. LVerfG Mecklenburg-Vorpommern 2007: 16). Die auf dieser Basis von der Landesregierung getroffene Abwägung scheint an sich den vom Bundesverfassungsgericht gestellten Anforderungen an Territorialreformen zu genügen (vgl. BVerfGE 86, 90; Bull 2007: 59ff.). Verkürzt dargestellt wurde von der Landesregierung schlüssig dargelegt, dass selbst der höchste Bestandsschutz für die Kreise seinen Wert verliert, wenn aus finanziellen Gründen die kommunale Handlungsfähigkeit und der Bestand des Landes an sich in Gefahr gerät. Abhilfe durch nennenswerte Einsparungen sei nur im Rahmen von Regionalkreisen möglich, da allein diese Lösung entsprechende Skalen- und Verbunderträge erzielen könne.

Des Weiteren widerspricht die von den Verfassungsrichtern eingeforderte stufenweise Reformentwicklung einschließlich der Definition von Leitbildern und der Abwägung von Alternativmodellen jeglichen Erkenntnissen über Motivation, inhaltliche Bestimmungsfaktoren und Umsetzung politischer Prozesse.⁴ Eine mehr als theatralische Durchsetzung des angeordneten Verfahrens würde bestenfalls zu einer Rückkehr auf den ausgetretenen Reformpfad konsensorientierter inkrementalistischer Lösungen führen. Dessen Begrenzungen und Defizite hatte man gerade erst überwunden geglaubt. Noch wahrscheinlicher ist jedoch, dass jegliche Veränderungsversuche schon im Keim durch den Druck der vielfältigen Partialinteressen erstickt würden.

Ein Vergleich mit aktuellen Reformkampagnen in anderen Ländern verdeutlicht hinsichtlich der Länge des Verfahrens, der Beteiligungsmöglichkeiten der kommunalen Ebene und Dritter und schließlich der Präsentation und Abwägung von Alternativen mit Verwaltungsreformprozessen, dass der Gesetzgeber in Mecklenburg-Vorpommern bezüglich des Verfahrens – und dies ist der hier relevante Maßstab – eine sehr viel behutsamere Konzeptentwicklung betrieb als seine Pendanten bspw. in Niedersachsen oder Baden-Württemberg (vgl. Bogumil/Ebinger 2005; Bogumil/Kottmann 2006; Bogumil 2007; Bogumil/Ebinger 2008). Dort wurden – wie ein berechtigter Einwand lauten könnte – zwar keine Territorialreformen durchgeführt. Stets standen die Kommunen bei den dortigen einschneidenden Struktur- und Funktionalreformen jedoch mit im Zentrum

⁴ Wie Bull (2007: 87 ff.) ausführt, sind die vom LVerfG Mecklenburg-Vorpommern definierten Verfahrensanforderungen vor dem Hintergrund einschlägiger Entscheidungen des Bundesverfassungsgericht auch verfassungsrechtlich in Zweifel zu ziehen.

der Veränderungen, ohne dass die möglichen Auswirkungen auf die kommunale Selbstverwaltung⁵ je ernsthaft thematisiert worden wären. Betrachtet man nämlich konkret das Zustandekommen der westdeutschen Verwaltungsreformen, so wird offensichtlich, dass dort Eckpunktebeschlüsse einschließlich der Strukturveränderungen und Aufgabenanlagerungen fast durchgängig koalitionsintern oder in Ad-hoc-Gremien getroffen wurden. Die Mühe, vor diesen Entscheidungen alternative Lösungen zu entwickeln, unvoreingenommen nebeneinander zu stellen und öffentlich zu diskutieren, machte man sich in keinem uns bekannten Fall. Dies wäre angesichts Parteienkonkurrenz und dem Eingriff in Besitzstände in der „realen Welt“ auch gar nicht möglich.⁶ Die Beteiligungsmöglichkeiten für Opposition und Öffentlichkeit waren dort sowohl in dieser Phase als auch in der Implementation aufgrund der extremen zeitlichen Raffung des Gesetzgebungsprozesses weit geringer als jene in Mecklenburg-Vorpommern.

Vielleicht hätte angesichts der mittlerweile regelmäßig zu beobachtenden „Wild-West-Methoden“ bei diesen Reformen und den damit verbundenen Risiken für die kommunale Selbstverwaltung ein Antrag auf abstrakte Normenkontrolle das Ergebnis des Reformprozesses stärker verändern können, als die engagierteste parlamentarische Opposition. Nur: In diesen Fällen wurde von keinem der beteiligten Akteure eine Verfassungsklage angestrengt. Die Opposition in den Vorreiterländern der Verwaltungsreformen konnte die in Mecklenburg-Vorpommern ausschlaggebende, ausschließlich auf das Verfahren abstellende Betrachtungsweise nicht antizipieren. Und wichtiger: Die politische Führung der kommunalen Ebene war dort bereits früh von den Landesregierungen in die Konzeptentwicklung eingebunden, war sogar elementarer und treibender Teil dieser Pläne. Der Inhalt der Reformblaupausen – insbesondere das Ausmaß des Kompetenzzuwachses und das Ausbleiben von Territorialre-

⁵ Wie das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern zu Recht anmerkt, bedeutet nicht jeder Aufgabenzuwachs eine Stärkung der Position der Kommunen (vgl. LVerfG Mecklenburg-Vorpommern 2007: 35). Die ehemals staatlichen Kompetenzen werden meist als *Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung* oder in den *übertragenen Wirkungskreis* der Kreise überführt. So verringert sich – trotz der Vollkommunalisierung einiger Aufgaben – auch in Mecklenburg-Vorpommern der Anteil der im *eigenen Wirkungskreis* wahrgenommenen Aufgaben im Verhältnis zu den Gesamtaufgaben (LVerfG Mecklenburg-Vorpommern 2007: 49 f.). Wie aktuelle empirische Beispiele zeigen, können unangemessene Aufgabenübertragungen und damit einhergehende Sparvorgaben die kommunale Ebene in ihrer Selbstverwaltungskraft auch ganz konkret schwächen (vgl. Ebinger/Bogumil 2008). Die zur Behebung dieses Problems von der kommunalen Ebene regelmäßig geforderte wesentliche Ausweitung ihrer Einflussmöglichkeiten auf die Ausführung von Landesaufgaben, bspw. durch eine Vollkommunalisierung, ist in vielen Fällen sowohl funktional als auch verfassungsrechtlich (vgl. Bull 2007: 118) bedenklich.

⁶ Eine solche Vorgehensweise hätte der Gesamtstrategie dieser Reformen fundamental widersprochen und ihre Erfolgsfaktoren aufgehoben (vgl. Bogumil/Ebinger 2008).

formen – kann vielleicht sogar gerade aus dieser frühen Einbindung der Kommunen erklärt werden.

Das Urteil in Mecklenburg-Vorpommern ist die vorläufige Antwort auf den Versuch, eine alternative Reformstrategie ohne umfassende Einbindung der Kommunen zu verfolgen. Diese Strategie ist (diesmal aufgrund "handwerklicher Fehler") bis auf weiteres gescheitert. Die Kommunen haben einen Sieg davon getragen. Obwohl sich das Urteil auf formale Argumente stützt, erscheint die Botschaft eindeutig: Reformen „gegen“ die Kommunen sind politisch unklug und extrem risikobehaftet. Gut vernetzt, organisiert und geschützt vom verfassungsrechtlich verbürgten Anspruch auf weitest mögliche Selbstverwaltungsrechte entsprechend des Subsidiaritätsgrundsatzes haben die Kommunen ihre Machtposition merklich ausgebaut. Dieser sich in der Reformentwicklung der Länder abzeichnende Trend soll im Folgenden kurz dargestellt werden.

Einordnung des Urteils in den aktuellen Modernisierungskontext

Die Entscheidung des Landesverfassungsgerichts stellt die Fortsetzung einer kontinuierlichen Entwicklung im Verhältnis zwischen Ländern und Kommunen dar. Die Gemeinden, Städte und Kreise waren durch Rekrutierungsfunktion, damit verbundene Meinungsbildung innerhalb der Landesparteien und ihrer Bürgernähe schon immer ein bedeutender Faktor in der Landespolitik. Im Zuge der aktuellen Reformentwicklung wurden sie von den amtierenden Landesregierungen jedoch in einen neuen Stand gehoben. Neuerdings sind sie Koalitionäre der Regierungen, die signifikante Einsparungen und Struktur-, Funktional- und teilweise sogar Territorialreformen wenn nicht anstoßen, so doch zumindest durch ihr Einverständnis und ihre Mitarbeit ermöglichen.

Die Kommunen haben sich hinsichtlich ihrer Funktionen längst von ihrer historischen Rolle als Residualebene⁷ gelöst. Breite des Aufgabenspektrums und Professionalität stehen in kaum etwas den höheren Verwaltungsebenen nach. Seit Jahrzehnten nehmen die Städten und Gemeinden eine Spitzenposition ein, wenn es darum geht, Modernisierungsprozesse in der Verwaltung anzustoßen. Politisch sind die Landkreise und kreisfreien Städte jedoch staatsrechtlich noch immer ein unselbständiger Teil der Länder und unterliegen deren Aufsichts- und Weisungsrecht (vgl. Bogumil/Jann 2005: 81). Besonders deutlich wurde dies im Zuge der großen Gebietsreformen der siebziger Jahre. Gegen die politisch von den Landesregierungen forcierten, massiven Veränderungen der Kreiszu-schnitte gab es wenig Handhabe – außer indirekter politischer Einfluss-

⁷ Im Verhältnis zu staatlicher Regulierung und Aufgabenwahrnehmung.

nahme individueller Kreise durch persönliche Kontakte und Machtpotentiale.

Bei den gegenwärtigen Verwaltungsreformen in den Ländern wie auch bei anderen bundespolitischen Entscheidungen⁸ sieht die Situation sehr viel anders aus. Die Reformen sind maßgeblich geprägt von einer Neujustierung des Verhältnisses zwischen Landes- und Kommunalverwaltungen. Dabei geht der Impuls zur Emanzipierung von den Regierungen aus, die ihre Kommunen als aktiven Partner im politischen Machtspiel entdeckt haben. Insbesondere konservative Regierungen mit traditionell starkem Rückhalt und Rekrutierungsbasis in der Fläche beziehen die kommunale Ebene in ihre Politikentwicklung ein, um neuen Spielraum gegen die Opposition und vor allem die Landesverwaltung selbst zu gewinnen. Aus dieser Akteurskonstellationen und der finanziellen Lage in den Ländern wuchs den Kommunen eine Schlüsselposition in den Reformprozessen zu, welche sie je nach Geschick der Lobbyvertreter und Wagemut der Kommunen in substantielle Gewinne – hauptsächlich in Form von zunehmenden Vollzugszuständigkeiten ihrer Landräte und Bürgermeister – umzusetzen wissen. Das Greifswalder Urteil stellt ein weiteres Mosaiksteinchen in diesem Machtzuwachs der Kommunen dar.

Aus der gemeinsamen konzeptionellen Arbeit von engster politischer Spitze der Regierungsparteien und vertrauten Vertretern der kommunalen Ebene entstehen jene umfassenden Reformpläne, welche die Strukturen, Zuständigkeiten und Machtpotentiale in den Ländern durch „große Würfe“ neu ordnen. Für die Landesregierungen sind diese Handlungsoptionen extrem wertvoll, da damit erstens die Aussicht auf zwar begrenzte, aber doch reale und dann nicht mehr im eigenen Apparat zu erbringende Einsparungen besteht. Zweitens können im Zuge von großen Strukturreformen weitgehend unverdächtig unliebsame Verwaltungsebenen und Einheiten entmachtet werden. Und drittens befriedigt dieser Schritt auch noch den Profilierungsbedarf von Landesregierungen, da mit erfolgreich durchgesetzten Binnenmodernisierungen bei minimaler Belastung der Wähler hervorragend Handlungs- und Reformfähigkeit demonstriert werden kann.

Im Gegenzug, sozusagen als Entlohnung, wird die „befreundete“ untere Ebene durch teils umfängliche Aufgabenübertragungen aufgewertet.⁹ Das mit dieser Kooperation verbundene Angebot einer neuen Rolle wird insbesondere von den Landkreistagen gerne aufgegriffen, drohte ihrem

⁸ So konnten die Kommunen bspw. bei der Pflegeversicherung und der Sozialhilfe ihre Interessen stärken und Belastungen abwälzen.

⁹ Vgl. zusammenfassend Bogumil/Ebinger (2008) und beispielhaft mit Fokus auf die Auswirkungen für die Umweltverwaltung Bauer et al. (2007). Weiterhin als Einzelbetrachtungen Bogumil/Ebinger (2005) für den Reformprozess in Baden-Württemberg und Bogumil/Kottmann (2006) für Niedersachsen.

Klientel doch unter dem Status Quo mittelfristig eine Marginalisierung zwischen immer leistungsfähigeren Städten und Gemeinden und einer stark ausdifferenzierten und professionellen Landesverwaltung. Ob diese Reformmotive und -strategien immer zu fachlich angemessenen Lösungen führen, muss zumindest für bestimmte Gebietskörperschaften und Verwaltungsbereiche stark bezweifelt werden.

Fazit

Selbstverständlich strebten kluge Landesregierungen schon immer einvernehmliche Lösungen mit dem Kollektiv der Gemeinden, Städte und Kreise oder zumindest mit deren Lobbyvertretern an. Einen konsequenten Konfrontationskurs würde keine Regierung überleben. Die neuen Reformen mit dem intensiv gelebten Pakt zwischen Landesregierungen und Kommunen stellt dennoch eine neue Qualität der Kooperation und eine paradoxe Veränderung des Machthorizonts für beide Seiten dar. Einerseits eröffnen sich neue Handlungsoptionen. Andererseits wird eine Kooperation für beide Partner eben erst durch das Tauschgeschäft *Kompetenzübernahme gegen günstigere Erledigung* attraktiv. Ein Gelingen setzt also ein Einverständnis beider Seiten voraus. Die kommunalen Koalitionäre sind für die Landesregierungen unentbehrlich im Machtkampf gegen Landesverwaltung und Opposition, die Kommunen wiederum sind auf die gesetzliche Aufgabenzuweisung durch die Regierung angewiesen. Diese Verschränkung begrenzt den Verhandlungsspielraum beider Partner und schloss so in den alten Bundesländern Territorialreformen aufgrund des zu hohen Preises für die Kommunen bisher aus.¹⁰ Der starke wirtschaftliche Druck, der auf den neuen Bundesländern lastet, lässt Gebietsreformen – wie die Beispiele Sachsen und Sachsen-Anhalt beweisen – dort auch für die kommunale Ebene unumgänglich und somit als weiteres Tauschgut im Reformprozess erscheinen.

In Mecklenburg-Vorpommern kam eine solche Koalition aufgrund parteipolitischer und ideologischer Gräben nicht zustande. Mit dem Urteil wurde die Landesregierung indirekt dafür bestraft, dennoch einen Reformprozess gewagt zu haben. Die Hürde, Reformen gegen die Kommunen durchzusetzen, scheint wieder etwas höher geworden zu sein, die Unsicherheit der Regierungen beim Entwurf von Reformkonzepten ist auf jeden Fall gestiegen (vgl. Mehde 2007: 336). Insofern kann indirekt von einer Verbesserung der Verhandlungsposition der kommunalen Seite ausgegangen werden. Dabei kann das Urteil des Landesverfassungsge-

¹⁰ Allerdings verstärken sich zurzeit in Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz die konzeptionellen Pläne für eine Kreisgebiets- oder sogar Gemeindegebietsreform. Es wird abzuwarten sein, inwieweit diese auch umgesetzt werden.

richts jedoch nicht als Testfall dafür gelten, ob Reformprojekte von Regierungen auch gegen eine Mehrheit von kommunalen Akteuren erzwungen werden können. Zwar betont das Gericht in starkem Maße die Verschlechterung der Beteiligungsmöglichkeiten aufgrund der stark zunehmenden Ausdehnung der Kreise. Die Unvereinbarkeit der entsprechenden Paragraphen mit der Landesverfassung wird jedoch aus der mangelhaften Abwägung, nicht materiell aus den Dimensionen der Kreise selbst abgeleitet. Somit bleibt bis auf weiteres unklar, bis zu welcher Grenzgröße eine prozessual nicht zu beanstandende Territorialreform einer materiellen Prüfung durch ein Verfassungsgericht hinsichtlich der Wahrung verfassungsgemäßer kommunaler Selbstverwaltung und bürgerlichen Engagements standhalten würde. Im Zweifelsfall vermutlich genau bis zu jenem Punkt, an welchem eine Koalition zwischen Kommunen und Land an unvereinbaren Vorstellungen scheitert.

Literatur

- Bauer, Michael W./Bogumil, Jörg/Knill, Christoph/Ebinger, Falk/Krapf, Sandra/Reißig, Kristin 2007: Modernisierung der Umweltverwaltung. Reformstrategien und Effekte in den Bundesländern, (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 30). Berlin.
- Bogumil, Jörg 2007: Verwaltungspolitik im Bundesländervergleich – Große Entwürfe statt inkrementalistische Reformen?, in: Bandelow, Nils C./Bleek, Wilhelm (Hg.): Einzelinteressen und kollektives Handeln in modernen Demokratien. Festschrift für Ulrich Widmaier. Wiesbaden: VS, 111-123.
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk 2005: Die Große Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg. Erste Umsetzungsanalyse und Überlegungen zur Übertragbarkeit der Ergebnisse auf NRW. Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative, Band 9. Ibbenbüren.
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk 2008: Verwaltungspolitik in den Bundesländern: Vom Stiefkind zum Darling der Politik. In: Achim Hildebrandt und Frieder Wolf (Hrsg.), Die Politik der Bundesländer. Politikfelder und Institutionenpolitik. Wiesbaden: VS (im Erscheinen).
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner 2005: Einführung in die Verwaltungswissenschaft. Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, Wiesbaden.
- Bogumil, Jörg/Kottmann, Steffen 2006: Verwaltungsstrukturreform in Niedersachsen. Die Abschaffung der Bezirksregierungen. Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative, Band 11. Ibbenbüren.
- Bull, Hans Peter 2007: Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen einer Funktional-, Struktur- und möglichen Kreisgebietsreform in Schleswig-Holstein. Gutachten im Auftrag der Staatskanzlei Schleswig-Holstein.
- Dombert, Matthias 2005: Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern: juristisches Neuland oder verfassungsrechtlicher Irrweg? Der Landkreis 8-9/2005, 526-531.
- Dreier, Horst 2006: Kommentierung von Art. 28 GG, in: Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. II, 2. Auflage (Art. 20–82), Tübingen: Mohr-Siebeck, 584–694.

- Ebinger/Bogumil 2008: Grenzen der Subsidiarität – Verwaltungsstrukturreformen und Kommunalisierungen. In: Angelika Vetter/Hubert Heinelt (Hrsg.), Lokale Politikforschung heute. Reihe „Stadtforschung aktuell“, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hennecke, Hans Jörg (Hg.) 2004: Staats- und Verwaltungsmodernisierung in Mecklenburg-Vorpommern. Anregungen, Standpunkte und Perspektiven zur Reformdebatte. Rostocker Informationen zu Politik und Verwaltung, Heft 21.
- Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern 2007: Urteil, Az.: LVerfG 9/06, LVerfG 10/06, LVerfG 11/06, LVerfG 12/06, LVerfG 13/06, LVerfG 14/06, LVerfG 15/06, LVerfG 16/06, LVerfG 17/06. Verkündet am: 26. Juli 2007.
- Mehde, Veith 2007: Das Ende der Regionalkreise? – zur Entscheidung des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern. NordÖR 9/2007, 331-337.