

## Die gescheiterten Kreisgebietsreformen in Thüringen und Brandenburg (2014–2017) Eine Ursachenanalyse.

von Daniel Plogmann, Berlin\*

*In der ersten Ausgabe der ZLVR (1/2016) hatte der Autor bereits eine umfangreiche Abhandlung zu den Kreisgebietsreformen in den neuen Ländern vorgelegt. Nach dem vorerst endgültigen Scheitern der damals noch ausstehenden Reformen in Brandenburg und Thüringen widmet sich der Autor etwa drei Jahre nach seiner ersten Analyse einer Analyse des Scheiterns der angestrebten Reformen. Aufgrund der nicht nur zeitlichen Parallelität des Scheiterns liegt eine vergleichende Analyse nahe.*

### I. Einleitung

Fast beiläufig, vor dem Besuch einer Möbelfabrik verkündete der Ministerpräsident Brandenburgs, Dietmar Woidke, am 1. November 2017 in wenigen Worten den Abbruch des Gesetzgebungsverfahrens zur Kreisgebietsreform in seinem Land.<sup>1</sup> Nur wenige Wochen später nahm auch die Thüringer Landesregierung Abstand von ihren Planungen zur gesetzlichen Neugliederung der Kreisebene.<sup>2</sup> Das fast zeitgleiche Aus der Kreisgebietsreformen in Brandenburg und Thüringen bildet den Endpunkt einer Entwicklung, an deren Anfang im Jahr 2014 beide Landesregierungen die Umstrukturierung der kommunalen Ebene zum zentralen politischen Projekt der Legislaturperiode erhoben und in deren Verlauf sich die Gebietsreform zunehmend als das konfliktreichste landespolitische Thema der letzten Jahre erwies.

\* Daniel Plogmann ist bei der Berliner Senatsverwaltung für Inneres und Sport angestellt.

<sup>1</sup> Metzner/Van Bebber: Die größte Niederlage des Dietmar Woidke, Beitrag vom 01.11.2017 auf tagesspiegel.de (<https://www.tagesspiegel.de/politik/kreisgebietsreform-in-brandenburg-die-groesste-niederlage-des-dietmar-woidke/20529284.html>, zuletzt abgerufen am 27.12.2018).

<sup>2</sup> Beschluss des Koalitionsausschuss von DIE LINKE, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 30.11.2017: „Thüringen modern und zukunfts-fest gestalten“ (<https://www.mdr.de/thueringen/wahlen-politik/gebietsreform/beschluss-koalitionsausschuss-100-downloadFile.pdf> zuletzt abgerufen am 27.12.2018).

Verbunden mit dem Ende stellt sich die Frage nach den Ursachen für das Scheitern der Reformanstrengungen. Dabei gilt es zu eruieren, ob das gleichzeitige Aus der Kreisgebietsreformen in Thüringen und Brandenburg auf jeweilige Fehler der Landesregierungen im politischen Management des Reformprozesses zurückzuführen sind, oder ob sich die Bedingungen, unter denen Gebietsstrukturereformen bisher durchgeführt wurden, so verändert haben, dass Kreisgebietsreformen nach erprobtem Muster in der Zukunft zwangsläufig scheitern müssen.

Als Analyseraster zur Identifizierung der Ursachen für das Scheitern der Reformbemühungen bietet sich eine chronologische Betrachtung der Reformprozesse in beiden Ländern an, strukturiert durch die Drei-Stufen-Theorie der Rechtsprechung<sup>3</sup>, nach der sich der Reformprozess in Reformbeschluss, Reformkonzept und Reformimplementierung gliedert. Der Fokus wird auf der Ursachenanalyse liegen, sodass verfassungsrechtliche Vorgaben, die durch die ständige Rechtsprechung konkretisiert wurden, nur untergeordnet Berücksichtigung finden werden.<sup>4</sup>

### II. Erste Stufe: Reformbeschluss

Auf der ersten Stufe befasst sich der Gesetzgeber mit dem grundsätzlichen Entschluss einer Umgestaltung der kommunalen Ebene. Dazu muss einerseits auf Basis von validen Fakten begründet werden, warum sich die derzeitige Verfasstheit der Kreisebene oder ein prognostizierter Zustand so problematisch darstellt, dass die Veränderung der existierenden Kreisverwaltungsstrukturen notwendig ist (Reformbegründung). Andererseits muss der Gesetzgeber darlegen, welche Ziele er mit der Reorganisation der Kreisstrukturen verfolgt (Zieldefinition).<sup>5</sup>

Die Notwendigkeit von Kreisgebietsreformen war in der nunmehr fast 30 Jahre andauernden Verwaltungsentwicklung der neuen Länder aus Sicht der politisch Ver-

<sup>3</sup> VerfG MV, Urteil v. 26.07.2007, DVBl. 2007, S. 1102 (S. 1106f.).

<sup>4</sup> Vgl. für die unterschiedlichen Vorgaben siehe Plogmann, ZLVR 1/2016, S. 23ff.

<sup>5</sup> ThürVerfGH, NVwZ-RR 1997, S. 639 (S. 641ff.); SächsVerfGH, Urteil v. 26.06.2009, 79-II-08, S. 38; VerfG MV, Urteil v. 18.09.2011, 21/10, S. 42; Bickenbach, LKV 2017, S. 493 (S. 494).

antwortlichen bereits mehrfach gegeben. So kam es bereits kurz nach der Wiedervereinigung, Anfang der 90er Jahre, in allen ostdeutschen Ländern zu entsprechenden Reformen. Auf diese Gründungsphase folgte seit dem neuen Jahrtausend eine zweite Welle von Kreisgebietsreformen. In dieser Konsolidierungsphase haben bisher Mecklenburg-Vorpommern (2011),<sup>6</sup> Sachsen (2008)<sup>7</sup> und Sachsen-Anhalt (2007)<sup>8</sup> Neugliederungen ihrer Kreisebenen vorgenommen. Ebenso gab es in Thüringen und Brandenburg bereits seit Anfang der 2000er Jahre Bemühungen zur Reform der Kreisebene. So vereinbarte in Brandenburg eine Koalition aus SPD und CDU bereits 2004 eine Gebietsreform, die allerdings 2008 aufgrund vorrangiger Projekte verschoben wurde.<sup>9</sup> In der darauffolgenden Legislaturperiode verständigte sich eine Regierungskoalition aus SPD und Die.Linke auf die wissenschaftliche Vorbereitung einer Gebiets- und Funktionalreform durch die Einsetzung einer Enquete-Kommission.<sup>10</sup>

Auch Thüringen erlebte in der Konsolidierungsphase intensive politische Debatten über die Frage der Durchführung einer Kreisgebietsreform. Gelangte die Enquete-Kommission „Zukunftsfähige Verwaltungs-, Gemeindegebiets- und Kreisgebietsstrukturen in Thüringen“ in ihrem Abschlussbericht 2009 noch zu der Auffassung, dass eine Kreisgebietsreform nicht notwendig sei,<sup>11</sup> beschloss eine neue Regierungskoalition aus CDU und SPD nach der Landtagswahl im selben Jahr einen Prüfungsauftrag für eine Gebiets- und Funktionalreform. Der Prüfungsbericht führte jedoch zu intensivem Beratungsbedarf im Kabinett, sodass die Landesregierung letztlich von der Durchführung einer Kreisgebietsreform absah.<sup>12</sup> Eine neue Dynamik erreichten die Planungen zur Reform

der Kreisebene in Thüringen und Brandenburg erst durch die Landtagswahlen 2014, die in Brandenburg das Regierungsbündnis aus SPD und Linken bestätigten und in Thüringen zur Ablösung der bisherigen Koalition durch ein rot-rot-grünes Bündnis führten. Die jeweiligen Partner verständigten sich in den Koalitionsverträgen auf eine Neugliederung der Kreisebene. Thüringen plante dies im Rahmen einer umfassenden kommunalen Gebiets- und Funktionalreform umzusetzen.<sup>13</sup>

Bereits dieser kurze historische Abriss verdeutlicht die besondere Verbindung zwischen Brandenburg und Thüringen bei dieser Thematik. Im Gegensatz zu den anderen ostdeutschen Ländern konnten sich beide Länder lange nicht zu einer Reform durchringen und entschieden sich im Jahr 2014 doch zeitgleich dafür. Dies legte den Grundstein für eine parallele Entwicklung zwischen beiden Ländern, die in dem zeitgleichen Scheitern der Reformanstrengungen ihren vorläufigen Abschluss fand.

## 1. Reformbegründung

In ihrer Reformbegründung hob die Landesregierung Brandenburg auf den Umstand ab, dass die Verwaltungsstrukturen in ihrer derzeitigen Form, angesichts des demografischen Wandels, seiner finanziellen Auswirkungen und den sich wandelnden Erwartungen von Bürgern und Wirtschaft an eine leistungsfähige Verwaltung keinen Bestand haben könnten und entsprechend umstrukturiert werden müssten.<sup>14</sup> Eine vergleichbare Prognose fand sich in der Reformbegründung der Thüringer Landesregierung.<sup>15</sup> Beide Länder schlossen sich damit der Argumentation von Sachsen, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern an, die die Notwendigkeit einer Reform der kommunalen Gebietsstrukturen

<sup>6</sup> Tessmann, in: Junkernheinrich/Lorig, Kommunalreformen in Deutschland, Baden-Baden 2013, S. 201 (S. 215ff.).

<sup>7</sup> Jesse/Schubert/Thieme, Politik in Sachsen, Wiesbaden 2013, S. 196.

<sup>8</sup> Ermrich/Theel, Der Landkreis 2006, S. 461 (S. 461ff.).

<sup>9</sup> Sandern: Schönbohn: Kreisgebietsreform wird verschoben, Beitrag vom 16.09.2008 auf MOZ.de (<http://www.moz.de/artikel-ansicht/dg/0/1/28080/>, zuletzt abgerufen am 27.12.2018).

<sup>10</sup> BB-LT-Drs. 5/2952-B v. 15.03.2011, S.1 ff.

<sup>11</sup> TH-LT-Drs. 4/5172 v. 04.05.2009, S.1 ff.

<sup>12</sup> Autor unbekannt: Trotz Gutachten keine Gebietsreform in Thüringen, Beitrag vom 01.02.2013 auf thüringer-allgemeine.de (<http://www.thueringer-allgemeine.de/web/zgt/politik/detail/-/specific/trotz-Gutachten-keine-gebietsreform-fuer-thueringen-1777539950>, zuletzt abgerufen am 27.12.2018).

<sup>13</sup> Koalitionsvertrag zwischen Die Linke, SPD, Bündnis/90-Die Grünen: „Thüringen gemeinsam voranbringen – demokratisch, sozial, ökologisch“ vom 4.12.2014, S. 74ff. ([https://www.die-linke-thueringen.de/fileadmin/LV\\_Thueringen/dokumente/r2g-koalitionsvertrag-final.pdf](https://www.die-linke-thueringen.de/fileadmin/LV_Thueringen/dokumente/r2g-koalitionsvertrag-final.pdf), zuletzt abgerufen am 27.12.2018); Koalitionsvertrag zwischen SPD und Die Linke Brandenburg: sicher, selbstbewusst und solidarisch: Brandenburgs Aufbruch vollenden. vom 10.10.2014, S. 26f. (<https://www.brandenburg.de/media/lbm1.a.4868.de/20141010-Koalitionsvertrag.pdf> zuletzt abgerufen am 27.12.2018).

<sup>14</sup> BB-LT-Drs. 6/4528-B v. 13.07.2016, S. 1f.

<sup>15</sup> TH-LT-Drs. 6/316 v. 27.02.2015, S. 1.

hauptsächlich aus den zukünftigen demografischen Verwerfungen herleiteten. Die jeweiligen Verfassungsgerichte sahen etwaige Reformbegründungen zudem im Einklang mit den Landesverfassungen.<sup>16</sup>

## 2. Zieldefinition

Sowohl Thüringen als auch Brandenburg legten den Fokus auf die Sicherung der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung als primäres Ziel der Kreisgebietsreform. Gleichzeitig sollte mit der Reform die kommunale Selbstverwaltung im Sinne einer demokratischen Partizipation der Bürger gestärkt werden.<sup>17</sup> Im Ergebnis hatten die beiden Länder damit ihren jeweiligen Reformbemühungen vergleichbare Ziele vorangestellt, die sich zudem nicht von den Zieldefinitionen anderer Kreisgebietsreformen unterschieden.<sup>18</sup>

## III. Zweite Stufe: Reformkonzept

Nachdem sich der Gesetzgeber zur Umstrukturierung der Kreisebene entschlossen hat, ist er verpflichtet ein Reformkonzept (Leitbild) zu entwickeln. Das Leitbild legt dabei die zukünftige Struktur der Selbstverwaltungskörperschaften fest und dirigiert somit die Umgestaltung im Einzelfall.<sup>19</sup>

Dabei lässt sich aus den bisherigen Reformprozessen eine verallgemeinerbare Logik der Gebietsreformen ableiten. Im Hintergrund steht dabei die Annahme, dass die Leistungsfähigkeit der Verwaltung abhängig ist von der Quantität der erbrachten öffentlichen Dienstleistungen für die Bürger. Eine Verwaltung mit gegebenem Ressourcenbestand ist demnach umso leistungsfähiger, je mehr Fallzahlen bearbeitet werden.<sup>20</sup>

<sup>16</sup> MV-LT-Drs. 5/2683 v. 08.07.2009, S.60; SN-LT-Drs. 4/8811-Begründung v. 30.05.2007, S. 17ff.; *Ministerium des Innern des Landes Sachsen-Anhalt*, Leitbild zur Gemeindegebietsreform in Sachsen-Anhalt 2007, S. 56ff.; VerfG MV, Urteil v. 18.08.2011, 21/10, S. 36.

<sup>17</sup> BB-LT-Drs. 6/4528-B v. 13.07.2016, S.1; TH-LT-Drs. 6/1561 v. 29.12.2015, S. 48.

<sup>18</sup> MV-LT-Drs. 5/1409 v. 09.04.2008, S.4; ST-LT-Drs. 4/2182-Begründung v. 18.05.2005, S. 15; SN-LT-Drs. 4/8811-Begründung v. 30.05.2007, S. 59ff.

<sup>19</sup> Lück, LKV 2017, S. 403 (S. 404).

<sup>20</sup> MV-LT-Drs. 5/2683 v. 08.07.2009, S.80ff.; BB-LT-Drs. 5/8000 v. 25.10.2013, S. 97f.

Den bisherigen Reformbestrebungen in den ostdeutschen Ländern liegt dabei implizit die Annahme zugrunde, dass eine solche Auslastung der bestehenden Verwaltungsstrukturen nicht gegeben ist. So halten die Kreisverwaltungen Verwaltungsressourcen (u.a. qualifiziertes Personal) zur Erbringung spezifischer Dienstleistungen vor, können diese aber aufgrund geringer Fallzahlen nicht auslasten. Durch eine Vergrößerung der zu bearbeitenden Fallzahlen infolge von Kreiszusammenlegungen und der Fusion von Kreisverwaltungen, sollen Synergieeffekte geschaffen werden, die die Verwaltungsressourcen besser auslasten. Überschüssige Ressourcen, wie z.B. Personal, kann in der Folge abgebaut werden. Mit dieser Argumentation wird der volkswirtschaftliche Gedanke der „Economy of Scale“ auf den verwaltungsökonomischen Kontext übertragen.<sup>21</sup>

Die Aufgabe des Leitbildes liegt entsprechend dieser Logik darin, ein Konzept zu entwickeln, welches nach der Umsetzung zu Kreisen mit einer höheren Einwohnerzahl führt. Zwangslogisch lässt sich die Einwohnerzahl nur durch die Vergrößerung der Kreisfläche erhöhen. Der Gesetzgeber kann dabei die Einwohnerzahl und damit die Kreisfläche aber nicht beliebig ausweiten. Neben der Institutsgarantie der Kreisebene, die die Abschaffung der Kreisebene verhindert, ist der Gesetzgeber gezwungen eine Abwägungsentscheidung zu treffen, bei der verschiedene Gemeinwohlüter in einen Ausgleich gebracht werden müssen.

Auf der einen Seite ist dies die Leistungsfähigkeit der Verwaltung, die sich gemäß den dargestellten Thesen bei steigender Einwohnerzahl erhöht. Auf der anderen Seite die kommunale Selbstverwaltung, verstanden als demokratische Partizipation in den Organen der kommunalen Gebietskörperschaften, die sich besser realisiert, je kleiner die Flächenausdehnung des Kreises ist. Für beide strukturellen Parameter, Einwohnerzahl und Kreisfläche, muss der Gesetzgeber Vorgaben in Bezug auf einen zukünftigen Zeitpunkt (Prognosejahr) ermitteln, die beiden Gemeinwohlüter gerecht werden. Die jeweilige Abwägung ist dabei immer auf den Einzelfall

<sup>21</sup> MV-LT-Drs. 5/2683 v. 08.07.2009, S. 79.

bezogen, konkret-generelle Vorgaben können daher nicht gemacht werden.<sup>22</sup>

### 1. Vorgaben des Leitbilds

In Brandenburg sah das Leitbild, bezogen auf das Jahr 2030, Kreisstrukturen mit mehr als 175.000 Einwohnern (Ausnahme bis 150.000 Einwohnern) vor, die auf einer Kreisfläche von maximal 5.000km<sup>2</sup> leben. Kreisfreie Städte sollten ebenfalls, bezogen auf das Jahr 2030, eine Einwohnerzahl von 150.000 Einwohnern aufweisen.<sup>23</sup> Die Landesregierung in Thüringen hingegen knüpfte ihre Vorgaben zur Umgestaltung der Kreisebene an das Prognosejahr 2035. Zu diesem Zeitpunkt sollten mindestens 130.000 und höchstens 250.000 Einwohner auf einer Kreisfläche von maximal 3.000km<sup>2</sup> leben. In Bezug auf die Kreisfreien Städte wurde von einer leistungsfähigen Verwaltung bei nicht weniger als 100.000 Einwohnern im Jahr 2035 ausgegangen.<sup>24</sup>

Legt man die dargestellte Logik der bisherigen Gebietsreformen einem Vergleich der Leitbilder zugrunde, so ist zunächst anzunehmen, dass Brandenburg leistungsfähigere Kreise schaffen würde als Thüringen. So werden zukünftig deutlich mehr Einwohner und damit Fallzahlen in flächenmäßig größeren Kreisen oder kreisfreien Städten in Brandenburg leben als in Thüringen. Ein Vergleich der Leitbildvorgaben zwischen Thüringen und Brandenburg muss allerdings die unterschiedliche geografische Verfasstheit und die zu erwartende demografische Ent-

wicklung der beiden Länder berücksichtigen. So ist Brandenburg flächenmäßig deutlich größer als Thüringen und durch die enge geografische Verbindung zum prosperierenden Berlin ist eine deutlich bessere demografische Entwicklung zu erwarten. Auch setzt ein Vergleich Kenntnisse über die aktuelle personelle wie ressourcenmäßige Ausstattung der bestehenden Kreisverwaltungen voraus. Erst auf dieser Grundlage und in Kenntnis der Pläne zur Neustrukturierung der fusionierten Kreisverwaltungen lässt sich ermitteln, ob und in welchem Maß die Fallzahlen tatsächlich durch die Zusammenlegung der Kreise gesteigert werden und diese damit leistungsfähiger sind. Eine Relativierung ergibt sich zudem durch die unterschiedlichen Prognosejahre. Thüringen orientiert seine Vorgaben am Jahr 2035, Brandenburg hingegen operiert mit dem Prognosejahr 2030. Das Thüringer Leitbild orientiert sich in seinen Vorgaben damit schon an deutlich schlechteren demografischen Zahlen als Brandenburg.

Folgende Tabelle<sup>25</sup> dient der Einordnung der Reformbemühungen von Thüringen und Brandenburg in den Kontext der bereits umgesetzten Kreisgebietsreformen in den anderen neuen Ländern. Ein aussagekräftiger Vergleich ist aber aufgrund der unterschiedlichen Prognosejahre und vor dem Hintergrund des demografischen Wandels nicht möglich.

Land	Reformjahr	Prognosejahr	Einwohnerzahl	Fläche
Sachsen-Anhalt	2007	2015	150000-300000	max. 2.500km <sup>2</sup>
Sachsen	2008	2020	200000	max. 3.000km <sup>2</sup>
Mecklenburg-Vorpommern	2011	2020	175000	max. 4.000km <sup>2</sup>
Brandenburg		2030	175000	max. 5.000km <sup>2</sup>
Thüringen		2035	130000-250000	max. 3.000km <sup>2</sup>

<sup>22</sup> VerfG ST, Urteil v. 09.03.2007, 7/06, Rn.59f.; VerfG MV, Urteil v. 18.09.2011, 21/10, S. 40.; Meyer, LKV 2005, S. 233 (S. 233).

<sup>23</sup> BB-LT-Drs. 6/4528-B v. 13.07.2016, S. 6.

<sup>24</sup> TH-LT-Drs. 6/1561 v. 29.12.2015, S. 63f.

<sup>25</sup> BB-LT-Drs. 6/4528-B v. 13.07.2016, S. 6; TH-LT-Drs. 6/1561 v. 29.12.2015, S. 63f.; MV-LT-Drs. 5/1409 v. 09.04.2008, S. 7; ST-LT-Drs. 4/2182 v. 18.05.2005, S. 16; SN-LT-Drs. 4/8811-Begründung v. 30.05.2007, S. 60f.

## 2. Verfahren zur Erstellung des Leitbilds

In Bezug auf das Verfahren der Leitbilderstellung ist hervorzuheben, dass sich beide Landesregierungen darum bemühten, die Bevölkerung einzubinden. So wurden in beiden Ländern im Rahmen von Diskussionsforen Partizipations- und Einflussmöglichkeiten auf die Leitbilderstellung geschaffen.

Die Thüringer Landesregierung hielt dazu insgesamt fünf große Leitbildkonferenzen in allen Landesteilen ab. Auf diesen konnte sich die Bevölkerung mit ihren Vorschlägen oder kritischen Einwänden einbringen.<sup>26</sup> Auch in Brandenburg wurden umfassende Partizipationsmöglichkeiten geschaffen. In einer ersten Stufe wurden unter Federführung des Innenministeriums in allen Landkreisen und kreisfreien Städten öffentliche Leitbildkonferenzen durchgeführt. Zum Abschluss erörterten die Beteiligten verschiedene Aspekte der Reform auf einem Kongress.<sup>27</sup> Dieser wurde von Mitgliedern der Landesregierung und wissenschaftlichen Sachverständigen umfassend ausgewertet. Auf einer zweiten Stufe folgten im Februar bis April 2016 fünf Regionalkonferenzen. Zum Abschluss der Bürgerbeteiligung war ein zweiter Reformkongress geplant, der aber ohne nähere Begründung nicht mehr durchgeführt wurde.<sup>28</sup>

## IV. Dritte Stufe: Reformimplementierung

Die Konzeptionsphase und damit die zweite Stufe des Reformprozesses endet mit der Verabschiedung des Leitbilds durch den Landtag. Die Abgeordneten in Bran-

<sup>26</sup> Autor unbekannt: Gebietsreform ist Stresstest für Rot-Rot-Grün, Beitrag vom 28.11.2015 auf tlz.de (<https://www.tlz.de/web/zgt/politik/detail/-/specific/Gebietsreform-ist-Stresstest-fuer-Rot-Rot-Gruen-1934089392>, zuletzt abgerufen am 04.02.2017).

<sup>27</sup> *Ministerium des Innern und für Kommunales Brandenburg*, Ablaufplan - Reformkongress zur Verwaltungsstrukturreform 2019 in Brandenburg vom 17.12.2015 ([https://mik.brandenburg.de/media\\_fast/4055/Ablaufplan.16225339.pdf](https://mik.brandenburg.de/media_fast/4055/Ablaufplan.16225339.pdf) zuletzt abgerufen am 27.12.2018).

<sup>28</sup> *Büro des Oberbürgermeisters Frankfurt (Oder)*: Leitbild für die Verwaltungsreform 2019 – Anhörung im Landtag am 02.06.2016, vom 31.05.2016, ([https://www.frankfurt-oder.de/media/custom/2616\\_3418\\_1.PDF?1465218403](https://www.frankfurt-oder.de/media/custom/2616_3418_1.PDF?1465218403) zuletzt abgerufen am 27.12.2018).

denburg votieren am 13. Juli 2016 mehrheitlich für die Annahme des Leitbildes.<sup>29</sup> In Thüringen erfolgt dies bereits am 22. Dezember 2015.<sup>30</sup>

Daran schließt sich die dritte Stufe an, in deren Mittelpunkt die praktische Implementierung des erarbeiteten Leitbildes steht. Dazu entwickelt der Gesetzgeber ein Modell für den Neuzuschnitt der Kreisebene entsprechend der Leitbildvorgaben über Einwohnerzahl und Fläche und verschafft diesem Konzept durch ein Gesetzgebungsverfahren rechtliche Verbindlichkeit.<sup>31</sup>

Bedingt durch die von der Rechtsprechung entwickelte Drei-Stufen-Theorie, verlaufen die Reformanstrengungen in Brandenburg und Thüringen bis zu diesem Zeitpunkt nach erprobtem Muster ab. Eine Vergleichbarkeit der Reformbegründungen, Zieldefinitionen und Leitbilder zwischen beiden Ländern ergibt sich daraus zwangsläufig.

Dennoch gelang es beiden Landesregierungen nicht, ihre Konzepte für eine leistungsfähigere Kreisstruktur praktisch umzusetzen. Beide Regierungen stellten die begonnenen Gesetzgebungsverfahren zur Neugliederung der Kreisebene gegen Ende 2017 ein, ohne dass es zu einer finalen parlamentarischen Abstimmung gekommen war.

## 1. Missmanagement in der politischen Steuerung der Reform

Im Rahmen der Ursachenforschung für das Scheitern der Gebietsreformen lassen sich zunächst mehrere Fehler im politischen Management der Reform durch die Landesregierungen feststellen, die in Thüringen und Brandenburg in vergleichbarer Weise auftreten.

### a. Orientierungslosigkeit

Wie bereits dargestellt, geht es in der dritten Stufe im Kern darum, den strukturellen Parametern des Leitbilds

<sup>29</sup> BB-LT-Drs. 6/4621 v. 12.07.2016.

<sup>30</sup> TH-LT-Drs. 6/1561 v. 29.12.2015.

<sup>31</sup> VerfG ST, Urteil v. 21.04.2009, 12/08, Rn. 21.; *Lück*, LKV 2017, S. 403 (S. 404).

praktische Relevanz zu verleihen. Dies erfolgt in der Regel durch die Zusammenlegung verschiedener Kreise zu größeren Verwaltungseinheiten und eher selten durch das Zerschneiden bestehender Kreise und deren Neugruppierung.<sup>32</sup>

Die Thüringer Landesregierung veröffentlichte im Oktober 2016 ihre Pläne aus den bestehenden 17 Kreisen acht Großkreise zu bilden. Die bisherigen kreisfreien Städte Eisenach, Gera, Suhl und Weimar sollten eingekreist werden, sodass nach Reformabschluss nur noch Erfurt und Jena kreisfrei bleiben würden.<sup>33</sup> In Brandenburg sollten die bestehenden 14 Kreise auf neun Kreise reduziert werden. Gerade in der ländlichen Peripherie war geplant mehrere Kreise unter Einkreisung der kreisfreien Städte Brandenburg an der Havel, Cottbus und Frankfurt (Oder) zu Großkreisen zusammenzuschließen. Potsdam sollte als einzige Stadt kreisfrei bleiben.<sup>34</sup>

Sowohl in Brandenburg als auch in Thüringen riefen die Planungen scharfe Ablehnung von verschiedenen Seiten hervor, sodass beide Regierungen sich zu Änderungen gezwungen sahen. Das Innenministerium von Thüringen legte im April 2017 einen ersten Gesetzentwurf zur Kreisneugliederung vor, der im Gegensatz zu den Planungen aus dem Oktober 2016 auf eine Einkreisung von Gera und Weimar verzichtete. Zudem veränderte sich die Zuordnung der Landkreise zu den geplanten acht Großkreisen.<sup>35</sup> Dieser Schritt führte jedoch nicht zu einem Ende der Diskussionen um die zukünftige Kreisstruktur. Auf die anhaltende Kritik reagierte die Thürin-

ger Landesregierung im November 2017 mit einer erneuten Revision der bisherigen Vorschläge und stellte nunmehr fünf Varianten für den Neugliederung der 17 Kreise zur Diskussion.<sup>36</sup> Brandenburg legte im Sommer 2017 ebenfalls einen überarbeiteten Referentenentwurf vor, der eine zukünftige Kreisebene mit elf statt der bisher angestrebten neun Großkreise vorsah.<sup>37</sup> Durch das Aus der Reformen wurden diese Planungsstände Makulatur.

Im Rahmen der Ursachenforschung ergibt sich zunächst allein aus dem Umstand, dass die Planungen mehrfach modifiziert wurden, noch keine hinreichende Erklärung für das Aus der Reform. Eine gewisse Flexibilität ist zudem durchaus zu begrüßen. Dies ermöglicht ein Zugehen auf die Kritiker und einen Kompromiss zum Vorteil aller. Vielmehr ist das von den Landesregierungen gewählte Vorgehen bei der Neujustierung der Reform kritisch zu beurteilen. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang die inkonsistente Anwendung der eigenen Leitbildvorgaben durch die Landesregierungen. Ein Beispiel bietet dazu der Status der kreisfreien Stadt Weimar. Gemäß der im Leitbild gemachten Vorgaben, sollte der Status der Kreisfreiheit nur Städten zugesprochen werden, die im Jahr 2035 über 100.000 Einwohner aufweisen. Weimar mit seinen derzeit fast 65.000 Einwohnern sollte daher im Rahmen der Kreisgebietsreform konsequenterweise eingekreist werden. Nach massiven Protesten der Stadt Weimar, die in einer Verfassungsklage gegen die Reformpläne gipfelten, änderte die Landesregierung ihren Kreiszuschnitt, sodass Weimar weiterhin kreisfrei bleiben konnte.<sup>38</sup> Eine entsprechende Anpassung der Vorgaben im Leitbild fand nicht statt.

<sup>32</sup> MV-LT-Drs. 5/2683 v. 08.07.2009, S. 88f.; SN-LT-Drs. 4/881-Begründung v. 30.05.2007, S. 77.

<sup>33</sup> Autor unbekannt: Gebietsreform "Acht plus zwei": Thüringen wird neu aufgeteilt, Beitrag vom 11.10.2016 auf mdr.de (<https://www.mdr.de/thueringen/gebietsreform-kreisgrenzen-thueringen-100.html>, zuletzt abgerufen am 27.12.2018).

<sup>34</sup> Autor unbekannt: Gebietsreform - So sollen die neuen Landkreise in Brandenburg heißen, Beitrag vom 01.12.2016 auf berliner-zeitung.de (<https://www.berliner-zeitung.de/berlin/brandenburg/gebietsreform-so-sollen-die-neuen-landkreise-in-brandenburg-heissen-25201728>, zuletzt abgerufen am 27.12.2018).

<sup>35</sup> Autor unbekannt: Gebietsreform in Thüringen: Diese Kreise und Kreisstädte sind geplant, Beitrag vom 19.04.2017 auf thuringer-allgemeine.de (<https://www.thueringer-allgemeine.de/web/zgt/politik/detail/-/specific/Gebietsreform-in-Thueringen-Diese-Kreise-und-Kreisstaedte-sind-geplant-524120085>, zuletzt abgerufen am 27.12.2018).

<sup>36</sup> Autor unbekannt: Das Ende der rot-rot-grünen Gebietsreform - Eine Chronologie des Scheiterns, Beitrag vom 02.12.2017 auf thuringer-allgemeine.de (<https://www.thueringer-allgemeine.de/web/zgt/politik/detail/-/specific/Das-Ende-der-rot-rot-gruenen-Gebietsreform-Eine-Chronologie-des-Scheiterns-730240882>, zuletzt abgerufen am 27.12.2018).

<sup>37</sup> Fröhlich/ Metzner: Gesetzentwurf für die Kreisreform verabschiedet, Beitrag vom 13.06.2017 auf tagesspiegel.de (<https://www.tagesspiegel.de/berlin/gebietsreform-in-brandenburg-gesetzentwurf-fuer-die-kreisreform-verabschiedet/19924636.html> zuletzt abgerufen am 27.12.2018).

<sup>38</sup> Autor unbekannt: Gera und Weimar sollen kreisfrei bleiben, Beitrag vom 19.04.2017 auf mdr.de (<https://www.mdr.de/thueringen/wahlen->

Entwickelt der Gesetzgeber aber im Rahmen der Gebietsreform zunächst ein Konzept für die Neugliederung, berücksichtigt aber im späteren Verlauf nicht mehr die eigenen Vorgaben, dann stellt dies die Sinnhaftigkeit der Konzeptionsphase und damit den gesamten Reformprozess in Frage. In Bezug auf eine gerichtliche Überprüfung des Reformgesetzes stellt sich zudem die Frage, ob das Leitbild eine gewisse Selbstbindung des Gesetzgebers darstellt und Einzelfallentscheidungen, die dem Leitbild nicht entsprechen, als willkürlich angesehen werden müssen. In der Konsequenz führte ein solches Verhalten zu Forderungen anderer Kreise, die bei der Neugliederung nun ebenfalls auf Ausnahmen von den Leitbildvorgaben drängten.<sup>39</sup>

Auch ist die Art und Weise zu kritisieren, wie die Landesregierungen die mehrfachen Änderungen an dem Kreismodell entwickelten und gegenüber der Öffentlichkeit kommunizierten. Die Landesregierungen gingen zunächst viel zu spät auf die Kritiker ein, mit der Folge, dass die Kritik immer weiter answoll und die Regierung praktisch zu einer Reaktion gezwungen war. Dann verstolperten die Landesregierungen die Neukonzeption, da es ihnen nicht gelang, ein Verfahren zu implementieren, mit dem die Änderungen in einem transparenten Prozess begründet werden konnten. Vielmehr wurden die Änderungen von der Ministerialverwaltung ausgearbeitet und von der Landesregierung beschlossen, ohne dass der Prozess nachvollziehbar der Öffentlichkeit dargelegt wurde oder diese eingebunden war. In Thüringen wurde dieses problematische Vorgehen erfahrbar: Zweimal veränderte der Gesetzgeber seine Planungen, mit dem Ergebnis, dass am Ende keine klare Entscheidung für einen Neuzuschnitt der Kreisebene gefällt wurde, sondern fünf unterschiedliche Varianten vorlagen, verbunden mit der Ungewissheit darüber, wie es zu einer finalen Entscheidung kommen sollte.

---

politik/gebietsreform/thueringen-gebietsreform-landesregierung-kreiszuschnitt-100.html, zuletzt aufgerufen am 27.12.2018).

<sup>39</sup> Autor unbekannt: Großkreis Südwestthüringen wieder im Rennen, Beitrag vom 19.05.2017 auf mdr.de (<https://www.mdr.de/thueringen/sued-thueringen/grosskreis-suedthueringen-gebietsreform-100.html>, zuletzt abgerufen am 06.01.2019).

Es wird deutlich, dass die Landesregierungen das Heft des Handelns nicht mehr in der Hand hatten, sondern von der Kritik getrieben wurden und durch ihr Handeln in einer politischen Sackgasse landeten. Ohne Berücksichtigung vorheriger Entscheidungen und damit orientierungslos stolperten die Regierungen beider Länder durch den Prozess. Es gelang beiden Landesregierungen nicht mehr Entscheidungen zu treffen, die auf einen erfolgreichen Abschluss der Reform abzielten. In einer solchen Gemengelage erklärt sich das Scheitern der Reform in Thüringen und Brandenburg als Konsequenz des eigenen Handelns der Landesregierungen.

#### *b. Fehlende politische Mehrheiten*

Eine Analyse der Ursachen für das Ende der Reformbemühungen in Brandenburg und Thüringen muss gleichsam auch die politischen Rahmenbedingungen berücksichtigen, unter denen sich die Reform vollzog, denn diese bildeten faktische Restriktionen für das Handeln der Landesregierungen. Am deutlichsten wird dies in der Notwendigkeit einer parlamentarischen Mehrheit, auf die die Landesregierungen bei der endgültigen Abstimmung ihrer Pläne im Landtag angewiesen sind. Dabei ist zunächst festzuhalten, dass die Regierungskonstellationen in beiden Ländern nur über knappe Mehrheiten verfügten. In Brandenburg regierte das SPD-Linke-Bündnis mit einer Mehrheit von sechs Stimmen. In Thüringen hielt das Dreierbündnis aus Die Linke, SPD und Bündnis-90/Die Grünen sogar nur eine Ein-Stimmen-Mehrheit.<sup>40</sup> Die Landesregierungen waren damit auf die Zustimmung (fast) aller Abgeordneten der Koalition angewiesen, um das Reformgesetz erfolgreich vom Parlament verabschieden zu lassen.

Allerdings gab es sowohl in Brandenburg als auch in Thüringen vor dem plötzlichen Aus des Reformprozesses deutliche Anzeichen dafür, dass beide Regierungen keine parlamentarische Mehrheit für ihre Reformabsichten besaßen. Aus parteipolitischer Perspektive lässt sich dies beispielhaft bei der SPD nachweisen. Die SPD-

---

<sup>40</sup> Steffen: Ramelows Mehrheit schmilzt auf eine Stimme, Beitrag vom 26.04.2017 auf zeit.de (<https://www.zeit.de/politik/deutschland/2017-04/thueringen-landtag-bodo-ramelow-spd-cdu>, zuletzt abgerufen am 06.01.2019).

Landesverbände in Brandenburg und Thüringen setzten sich über Jahre als treibende Kraft für eine Gebietsreform ein.<sup>41</sup> Im Rahmen des Reformprozesses stellte die Partei in beiden Ländern den Innenminister und übernahm somit die Federführung bei der Reformumsetzung.<sup>42</sup> In Brandenburg unterstützte zudem der SPD-Ministerpräsident Wodike persönlich die Reform. Im Laufe des Reformprozesses entwickelte sich aber in beiden Landesverbänden eine politische Dynamik, an deren Ende die überwiegende Mehrheit der Parteimitglieder die Reform ablehnte.

Ausgangspunkt dieser Entwicklung war die Kommunalenebene, auf der sich Parteimitglieder mit Kommunalmandaten schon in der Konzeptionsphase ablehnend gegenüber der Reform äußerten.<sup>43</sup> In Brandenburg kritisierten die SPD-Landräte und Alt-Ministerpräsident Stolpe die Reformpläne der eigenen Landesregierung.<sup>44</sup> In Thüringen eskalierte der innerparteiliche Streit derart, dass der SPD-Oberbürgermeister der Stadt Weimar gegen das Reformvorhaben des eigenen SPD-Innenministers vor dem Verfassungsgerichtshof klagte.<sup>45</sup>

Die Kritik aus der Partei erreichte in der Folge zunehmend die Abgeordneten in den Landtagsfraktionen, die sich immer deutlicher gegen das Reformprojekt stellten. Im Rahmen einer Probeabstimmung in der brandenburgischen SPD-Landtagsfraktion erreichte der Gesetzesentwurf zur Kreisgebietsreform keine Mehrheit, sodass Ministerpräsident Woidke mit Rücktritt drohte.<sup>46</sup> In Thüringen versuchte die Landesregierung, in Reaktion auf die anhaltende Kritik aus den eigenen Reihen, mit der Entlassung des SPD-Innenministers einen Neustart der Reform zu initiieren.<sup>47</sup> Um Handlungsfähigkeit zurückzugewinnen, wurde zudem ein zusätzlicher Staatssekretärsposten im Innenministerium geschaffen, der mit der Umsetzung der Gebietsreform beauftragt wurde. Die Besetzung des Staatssekretärspostens entwickelte sich dabei zu einer politischen Posse, in deren Verlauf ein Landtagsabgeordneter der SPD, der den Reformplänen kritisch gegenüberstand, auf den Posten berufen wurde.<sup>48</sup> Auch bei anderen Regierungsparteien

<sup>41</sup> *SPD Thüringen*, Thüringen. Besser bleiben. Regierungsprogramm 2014–2019, 2014, S. 37; *SPD Brandenburg*, Regierungsprogramm 2014–2019. Unser Brandenburg-Plan, 2014, S. 30.

<sup>42</sup> Innenministerkonferenz – Mitglieder  
<https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/mitglieder/imk-mitglieder-node.html> (zuletzt abgerufen 06.01.2019).

<sup>43</sup> Autor unbekannt: Rot-rotes Bündnis gegen Gebietsreform, Beitrag vom 04.08.2017 auf mdr.de  
(<https://www.mdr.de/thueringen/gebietsreform-spd-landraete-gruene-100.html>, zuletzt abgerufen am 27.12.2018); Autor unbekannt: Heimrich: Koalition platzen lassen und "Wahnsinn" beenden, Beitrag vom 29.04.2017 auf mdr.de

(<https://www.mdr.de/thueringen/thueringen-gebietsreform-heimrich-koalition-100.html>, zuletzt abgerufen am 27.12.2018); Autor unbekannt: Kampf für die Gebietsreform spaltet die SPD, Beitrag vom 11.07.2017 auf thüringer-allgemeine.de  
(<https://www.thueringer-allgemeine.de/web/zgt/politik/detail/-/specific/Kampf-fuer-die-Gebietsreform-spaltet-die-SPD-558118241>, zuletzt abgerufen am 04.01.2019).

<sup>44</sup> Autor unbekannt: Cottbuser SPD will Kreisreform aussetzen, Beitrag vom 07.09.2017 auf rbb24.de ([https://www.lr-online.de/lausitz/cottbus/cottbuser-spd-will-kreisreform-aussetzen\\_aid-4839582](https://www.lr-online.de/lausitz/cottbus/cottbuser-spd-will-kreisreform-aussetzen_aid-4839582), zuletzt abgerufen 27.12.2018); Autor unbekannt: Stolpe befeuert Debatte um Kreisgebietsreform, Beitrag vom 25.10.2017 ([https://www.focus.de/regional/potsdam/regierung-stolpe-befeuert-debatte-um-kreisgebietsreform\\_id\\_7765439.html](https://www.focus.de/regional/potsdam/regierung-stolpe-befeuert-debatte-um-kreisgebietsreform_id_7765439.html), zuletzt abgerufen am 27.12.2018).

<sup>45</sup> Autor unbekannt: Sömmerda reicht Klage, Weimar Verfassungsbeschwerde ein, Beitrag vom 10.11.2016 auf mdr.de  
([https://www.mdr.de/thueringen/wahlen-politik/gebietsreform/gebietsreform-klage-verfassungsbeschwerde-weimar-soemmerda-100\\_zc-7e126a79\\_zs-fe2a9449.html](https://www.mdr.de/thueringen/wahlen-politik/gebietsreform/gebietsreform-klage-verfassungsbeschwerde-weimar-soemmerda-100_zc-7e126a79_zs-fe2a9449.html), zuletzt abgerufen am 27.12.2018).

[weimar-soemmerda-100\\_zc-7e126a79\\_zs-fe2a9449.html](https://www.mdr.de/thueringen/wahlen-politik/gebietsreform/gebietsreform-klage-verfassungsbeschwerde-weimar-soemmerda-100_zc-7e126a79_zs-fe2a9449.html), zuletzt abgerufen am 27.12.2018).

<sup>46</sup> *Rehlinger/Haring*: Kreisgebietsreform Brandenburg - "Die Regierung ist zum Erfolg verdammt", Beitrag vom 13.10.2017 auf rrb24.de (<https://www.rbb24.de/politik/kreisreform-brandenburg/beitraege/woidke-ruecktrittsdrohung-kreisgebietsreform-brandenburg-hintergrund-len.html>, zuletzt abgerufen 27.12.2018).

<sup>47</sup> Autor unbekannt: Thüringens Innenminister Poppenhäger tritt zurück, Beitrag vom 30.08.2017 auf faz.de  
(<https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/thueringerinnenminister-holger-poppenhaeger-tritt-zurueck-15175061.html>, zuletzt abgerufen am 27.12.2018).

<sup>48</sup> Autor unbekannt: SPD-Landrat Zanker soll Gebietsreform managen, Beitrag vom 18.08.2017 auf mdr.de  
(<https://www.mdr.de/thueringen/gebietsreform-staatssekretaer-landrat-zanker-spd-100.html> zuletzt abgerufen am 27.12.2018); Autor unbekannt: Irritationen um neuen Staatssekretär Weiter Zank um Zanker, Beitrag vom 18.08.2017 auf mdr.de  
(<https://www.mdr.de/thueringen/zank-um-zanker-siegesmund-100.html>, zuletzt abgerufen am 27.12.2018); Autor unbekannt: Zanker verzichtet auf Amt des Staatssekretärs, Beitrag vom 21.08.2017 auf mdr.de  
(<https://www.mdr.de/thueringen/gebietsreform-harald-zanker-spd-100.html>, zuletzt abgerufen am 27.12.2018); Autor unbekannt: Uwe Höhn wird neuer Staatssekretär für die Gebietsreform, Beitrag vom 01.09.2017 auf thüringer-allgemeine.de (<https://www.thueringer-allgemeine.de/web/zgt/politik/detail/-/specific/Uwe-Hoehn-wird-neuer-Staatssekretaer-fuer-die-Gebietsreform-1135084033>, zuletzt abgerufen am 18.01.2019).



in den Regierungsbündnissen wuchs die Ablehnung zunehmend.<sup>49</sup>

Da es letztlich weder in Thüringen noch in Brandenburg zu der entscheidenden parlamentarischen Abstimmung über die Gebietsreform kam, lässt sich nicht überprüfen, ob die Reformgesetze die notwendige Mehrheit erreicht hätten. Allerdings intendieren die dargelegten Entwicklungen, dass in beiden Ländern eine Mehrheit der Abgeordneten in dieser Schicksalsfrage nicht der Regierung gefolgt wären. Es muss den Landesregierungen damit bewusst gewesen sein, dass ihre Reformbestrebungen am Ende wohl scheitern würde. Ein vorzeitiges Aus der Reformanstrengungen ersparte den Landesregierungen damit den parlamentarischen Vertrauensentzug in aller Öffentlichkeit. Ursache für das Scheitern der Gebietsreform ist damit auch das Unvermögen der Landesregierungen die Regierungsparteien die eigenen Parteimitglieder und Mandatsträger zu überzeugen.

### c. Zeitdruck

Das Scheitern der Reformen in Brandenburg und Thüringen lässt sich zudem auf das schlechte Zeitmanagement des eng terminierten Reformprozesses zurückführen. Bereits zu Beginn standen die Kreisgebietsreformen unter dem Vorbehalt die Umgestaltung innerhalb einer Legislaturperiode abzuschließen. Andernfalls hätte nach einem Regierungswechsel infolge der nächsten Landtagswahl die Gefahr einer Rücknahme der Reform bestanden. Daraus ergab sich zwangsläufig ein straffer Zeitplan für die Umsetzung des Reformprozesses.

Zeitlich intensive Teilschritte in der frühen Phase waren dabei insbesondere die Durchführung der Bürgerbeteiligung, als auch die ministerielle Ausarbeitung und regierungsinterne Abstimmung des Leitbildes.<sup>50</sup> Weiterhin

<sup>49</sup>Pressemitteilung von Bündnis-90/Die Grünen Thüringen vom 19.04.2017 (<https://www.gruene-thl.de/landesentwicklung/vorstellung-der-kreise-durch-den-innenminister>, zuletzt abgerufen am 27.12.2018); Autor unbekannt: Grüne sprechen Klartext zur Gebietsreform und kritisieren Innenministerium, Beitrag vom 26.11.2016 auf [thueringen24.de](https://www.thueringen24.de) (<https://www.thueringen24.de/thueringen/article208799457/Gruene-sprechen-Klartext-zur-Gebietsreform-und-kritisieren-Innenministerium.html>, zuletzt abgerufen am 27.12.2018).

<sup>50</sup> Autor unbekannt: Thüringer Gebietsreform Innenminister Poppenhäger plant zügige Umsetzung, Beitrag vom 08.07.2015 auf

nahm die Korrektur der Kreiszuschnitte viel unvorhergesehene Zeit in Anspruch.

Der so entstandene Zeitdruck wurde im weiteren Verlauf des Reformprozesses immer sichtbarer, so brachte die brandenburgische Landesregierung den 500-seitigen Gesetzesentwurf zur Kreisneugliederung im Juni 2017 in den Landtag ein.<sup>51</sup> Um noch vor Ende der Legislaturperiode in Kraft zu treten, hätte der Landtag das Gesetz spätestens im Dezember 2017 beschließen müssen.<sup>52</sup> In nur fünf Monaten ein Gesetz solcher Tragweite zu verabschieden, hätte einen enormen Kraftakt des Landtages notwendig gemacht. Die Kritik an dem zeitlich gedrängten Verfahren brach sich schließlich im Oktober 2017 im Innenausschuss bei einer Anhörung von Kommunalvertretern Bahn, die über 16 Stunden dauerte.<sup>53</sup> Ministerpräsident Woidke kündigte in Reaktion auf die Anhörung an, die Reformbestrebungen zu beenden.<sup>54</sup>

In Thüringen führte der Zeitdruck sogar zu einem Verfahrensfehler, der zur konkreten Ursache für das Ende der Kreisgebietsreform wurde. Auslöser war die Absicht der Landesregierung die Vorgaben des Leitbildes nicht nur vom Landtag verabschieden zu lassen, sondern auch gesetzlich zu verankern. Dazu sollte die Kommunalordnung durch das sogenannte Vorschaltgesetz entsprechend geändert werden. Das Gesetzgebungsverfahren vollzog sich dabei zeitlich stark gedrängt. So brachte die Landesregierung den Gesetzentwurf am 13. April 2016 in

mdr.de (<https://www.mdr.de/thueringen/wahlen-politik/gebietsreform/poppenhaeger106.html>, zuletzt abgerufen am 27.12.2018)

<sup>51</sup> BB-LT-Drs. 6/6776 v. 14.06.2017.

<sup>52</sup> Fröhlich/Metzner: Gesetzentwurf für die Kreisreform verabschiedet, Beitrag vom 13.06.2017 auf [tagesspiegel.de](https://www.tagesspiegel.de) (<https://www.tagesspiegel.de/berlin/gebietsreform-in-brandenburg-gesetzentwurf-fuer-die-kreisreform-verabschiedet/19924636.html>, zuletzt abgerufen am 27.12.2018).

<sup>53</sup> Metzner, Vernichtende Urteile bei der Marathon-Anhörung, Beitrag vom 23.10.2017 auf [tagesspiegel.de](https://www.tagesspiegel.de) (<https://www.tagesspiegel.de/berlin/umstrittene-kreisreform-vernichtende-urteile-bei-der-marathon-anhoerung/20493122.html>, zuletzt abgerufen am 27.12.2018).

<sup>54</sup> Metzner/Van Bebber: Die größte Niederlage des Dietmar Woidke, Beitrag vom 01. November 2017 auf [tagesspiegel.de](https://www.tagesspiegel.de) (<https://www.tagesspiegel.de/politik/kreisgebietsreform-in-brandenburg-die-groesste-niederlage-des-dietmar-woidke/20529284.html>, zuletzt abgerufen am 27.12.2018).

den Thüringer Landtag ein,<sup>55</sup> der es wiederum am 23. Juni 2016 verabschiedete.<sup>56</sup>

Nach Klagen gegen das Vorschaltgesetz u.a. durch die oppositionelle CDU-Landtagsfraktion erklärte der Thüringer Verfassungsgerichtshof das Vorschaltgesetz im Sommer 2017 für nicht verfassungsgemäß.<sup>57</sup> Der Verfassungsgerichtshof begründete dies mit Verfahrensfehlern im Gesetzgebungsprozess, da dem federführenden Ausschuss bestimmte Unterlagen einer Anhörung von Kommunalvertretern nicht rechtzeitig zur Verfügung gestellt wurden.<sup>58</sup> Die Landesregierung verzichtete letztlich im November 2017 auf die Weiterführung der Reform und begründete dies mit der nicht mehr vorhandenen Realisierbarkeit der Reform innerhalb der Legislaturperiode.<sup>59</sup>

## 2. Veränderte gesellschaftliche Rahmenbedingungen

### a. Die öffentliche Kritik an der Reform

Zurückblickend wird deutlich, dass der Abbruch des Reformprozesses auf politische Managementfehler zurückzuführen ist, welche von den Landesregierungen in Brandenburg und Thüringen in vergleichbarer Weise zu verantworten sind. Gleichzeitig ist allerdings zu hinterfragen, ob allein das Unvermögen zur politischen Steuerung des Prozesses durch die Landesregierungen für das Scheitern ursächlich ist. Es gilt in einem zweiten Schritt zu analysieren, unter welchen äußeren Einflüssen und Beschränkungen sich das Handeln der Landesregierun-

<sup>55</sup> TH-LT-Drs. 6/2000 v. 13.04.2016.

<sup>56</sup> Autor unbekannt: Hitzige Debatten im Landtag: Vorschaltgesetz zur Gebietsreform, Beitrag vom 24.06.2016 (<https://www.tlz.de/web/zgt/politik/detail/-/specific/Hitzige-Debatten-im-Landtag-Vorschaltgesetz-zur-Gebietsreform-2066668488>, zuletzt aufgerufen am 27.12.2018).

<sup>57</sup> ThürVerfGH, Urteil v. 09.06.2017, 61/16, S. 2.

<sup>58</sup> ThürVerfGH, Urteil v. 09.06.2017, 61/16, S. 29ff.; Lück, LKV 2017, S. 403 (S. 405).

<sup>59</sup> Autor unbekannt: Nach Urteil: Koalition gerät bei der Kreisreform unter Zeitdruck, Beitrag vom 10.06.2017 auf [thueringer-allgemeine.de](http://thueringer-allgemeine.de) (<https://www.thueringer-allgemeine.de/web/zgt/politik/detail/-/specific/Nach-Urteil-Koalition-geraet-bei-der-Kreisreform-unter-Zeitdruck-758224247>, zuletzt abgerufen am 27.12.2018); Beschluss des Koalitionsausschuss von DIE LINKE, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 30.11.2017: „Thüringen modern und zukunftsfit gestalten“ (<https://www.mdr.de/thueringen/wahlen-politik/gebietsreform/beschluss-koalitionsausschuss-100-downloadFile.pdf>, zuletzt abgerufen am 27.12.2018).

gen vollzog. Dabei ist zu klären, ob sich die Bedingungen, unter denen Gebietsreformen bisher durchgeführt wurden, so verändert haben, dass Reformen nach erprobtem Muster zwangsläufig scheitern müssen.

Ein entscheidender Faktor, welchen es zu berücksichtigen gilt, ist die Ablehnung der Reform durch die Bevölkerung. Dabei ist zunächst festzuhalten, dass bisher alle Gebietsreformen in Deutschland Kritik ausgesetzt waren. Diese kam hauptsächlich aus drei Richtungen: von der politischen Opposition, den Kommunalvertretern und aus der Bevölkerung. Schlussendlich war aber kein Protest bisher erfolgreich.<sup>60</sup>

Wie dargestellt, stießen auch in Thüringen und Brandenburg die Planungen zur Kreisgebietsreform auf starke Kritik der Opposition in den Landtagen. Ebenso bemängelten die Kommunalvertreter über Parteigrenzen hinweg das Vorgehen der Landesregierungen bei dieser Thematik. Gegenüber den bisherigen Reformen in den neuen Ländern ist allerdings die Massivität der Reformablehnung durch die Bevölkerung hervorzuheben. Dies wurde bereits in der Konzeptionsphase deutlich, als sich eine Vielzahl von Bürgern auf den Regionalkonferenzen, die in beiden Ländern durchgeführt wurden, mit kritischen Stellungnahmen Gehör verschafften.<sup>61</sup> Im Laufe des Reformprozesses organisierten sich in beiden Ländern Vereinigungen, die mit direktdemokratischen Mitteln versuchten die Gebietsreformen zu stoppen. Diese Vereinigungen erhielten großen Zuspruch aus der Bevölkerung.

In Brandenburg sammelte der Zusammenschluss „Kreisreform stoppen“ bereits in kurzer Zeit rund 129.000 Unterschriften und erreichte somit das notwendige Quorum von 20.000 Unterschriften für die Einleitung einer Volksinitiative. Auf der nächsten Stufe, dem Volksbegehren, wäre die Zustimmung von 80.000 Bürgern notwendig gewesen. Infolge des Abbruchs der Reform endete auch die bereits angelaufene Sammlung von

<sup>60</sup> Holtmann, ThürVBl 4/2017, S. 77 (S. 77).

<sup>61</sup> Vgl. Autor unbekannt: Regionalkonferenz in Gera – Kritik an geplanter Gebietsreform, Beitrag vom 27.10.2015 auf [mdr.de](http://mdr.de) ([https://www.mdr.de/thueringen/wahlen-politik/gebietsreform/gebietsreform176\\_zc-7e126a79\\_zs-fe2a9449.html](https://www.mdr.de/thueringen/wahlen-politik/gebietsreform/gebietsreform176_zc-7e126a79_zs-fe2a9449.html), zuletzt abgerufen am 06.01.2019).

Unterschriften für das Volksbegehren. Allerdings legten die vorliegenden Unterschriften eine breite Unterstützung auch zum Volksbegehren nahe. Auf der dritten Stufe wäre dann der Volksentscheid organisiert worden.<sup>62</sup>

In Thüringen initiierte der Verein „Selbstverwaltung für Thüringen“ ein Volksbegehren gegen das Vorschaltgesetz. In einem ersten Schritt mussten dazu mindestens 5.000 Unterstützerunterschriften amtlich bestätigt werden. Zum Fristende reichte der Verein 40.000 Unterschriften ein. Die verfassungsrechtlichen Vorgaben konnten damit erfüllt werden.<sup>63</sup> In der Folge klagte die rot-rot-grüne Landesregierung gegen das Volksbegehren. Die Landesregierung begründete dies mit dem aus ihrer Sicht rechtswidrigen Eingriff in die Haushaltshoheit des Landestages, welche mit dem Vorschaltgesetz ausgeübt wurde. Die Landesregierung zog die Klage allerdings später zurück.<sup>64</sup> Nachdem die Verfassungsrichter das Vorschaltgesetz wegen eines Formfehlers für verfassungswidrig erklärt hatten, verlor das Volksbegehren seine Grundlage. Nach Aussagen des Vereins hatte man zu diesem Zeitpunkt bereits über 140.000 Unterschriften von Unterstützern gesammelt.<sup>65</sup> Zusammenfassend zeigen diese Entwicklungen aus Brandenburg und Thüringen, wie massiv der Unmut in der Bevölkerung über die Reformpläne der Landesregierungen war.

Regierungen orientieren sich in ihrem Handeln an der öffentlichen Meinung. Dies lässt den Schluss zu, dass die

<sup>62</sup> Metzner: Jetzt geht es um 80 000 Unterschriften, Beitrag vom 29.08.2017 auf tagesspiegel.de (<https://www.tagesspiegel.de/berlin/gebietsreform-in-brandenburg-jetzt-geht-es-um-80-000-unterschriften/20255912.html>, zuletzt abgerufen am 27.12.2018).

<sup>63</sup> Autor unbekannt: Das entleerte Volksbegehren gegen die Gebietsreform und eine Klage der Landesregierung, Beitrag vom 13.06.2017 auf thüringer-allgemeine.de (<https://www.thueringer-allgemeine.de/web/zgt/politik/detail/-/specific/Das-entleerte-Volksbegehren-gegen-die-Gebietsreform-und-eine-Klage-der-Landesreg-876324758>, zuletzt abgerufen am 27.12.2018).

<sup>64</sup> Autor unbekannt: Land zieht Klage gegen Volksbegehren zurück, Beitrag vom 14.06.2017 auf mdr.de (<https://www.mdr.de/thueringen/gebietsreform-klage-volksbegehren-102.html> zuletzt abgerufen 27.12.2018).

<sup>65</sup> Autor unbekannt: Gebietsreform: 140.000 Thüringer unterschreiben Bürgeraufruf, Beitrag vom 06.07.2017 auf otz.de (<https://www.otz.de/web/zgt/politik/detail/-/specific/Gebietsreform-140-000-Thueringer-unterschreiben-Buergeraufruf-1738405229>, zuletzt abgerufen am 27.12.2018).

benannten Managementfehler die Reaktion der Landesregierung auf die anhaltende massive Ablehnung der Reform durch die Bevölkerung darstellen. Ohne den öffentlichen Protest an den konkreten Entwürfen zum Kreisneuzuschnitt hätten sich die Landesregierungen nicht zur Überarbeitung ihrer Pläne gezwungen gesehen. Der dadurch entstandene Zeitdruck wäre nicht eingetreten, wodurch im weiteren Verlauf auch die praktische Umsetzung der Reform nicht unmöglich geworden wäre. Weiterhin ist die zunehmende Kritik innerhalb der Regierungsparteien auch als Reaktion auf den Widerstand der Wählerschaft gegen die Reform zu interpretieren. Deutlich wird damit, dass die massive Kritik vonseiten der Bevölkerung enormen Einfluss auf das Handeln der Landesregierung und damit auch auf deren Fehler im politischen Management der Reform hatte.

Es stellt sich damit die Frage nach den Gründen für den massiven Widerstand in der Bevölkerung gegen die Reform. Zwei Aspekte sollen bei der Auseinandersetzung mit dieser Frage im Mittelpunkt stehen. Einerseits die zunehmende Skepsis gegenüber Kreisgebietsreformen als Maßnahme zur Implementierung einer bürgerfreundlicheren, effizienteren sowie kostengünstigeren Verwaltung. Andererseits der wachsende Argwohn in der Bevölkerung gegenüber den politisch Handelnden im Zeitalter der Globalisierung und in Gegenreaktion darauf der Rückzug in die private, heimatliche Lebensumwelt.

#### *b. Leistungsfähigkeit größerer Kreisstrukturen*

Hinter dem Konzept der Kreisgebietsreform steht wie dargestellt der volkswirtschaftliche Gedanke der „Economy of Scale“. Demnach sind Verwaltungen in Kreisen mit hoher Einwohnerzahl leistungsfähiger, da sie Verwaltungsressourcen effektiver und effizienter auslasten als Kreise mit niedriger Einwohnerzahl. Allerdings fehlen für solche Annahmen bisher empirische Belege. In deutschen Ländern, die bereits Kreisgebietsreformen durchgeführt haben, wurden diese später nicht anhand entsprechender Kriterien evaluiert. Dieser Umstand diskreditierte die Argumentation über die Notwendigkeit von Gebietsreformen zunehmend.<sup>66</sup>

<sup>66</sup> Hirte/Kerst, LKV 2017, S. 97 (S. 100).

Besondere Beachtung vonseiten der Reformkritiker erhielt dabei eine Studie des Ökonomen Felix Rösel, die sich mit der Frage befasst, ob durch Kreisgebietsreformen leistungsfähigere Verwaltungsstrukturen geschaffen werden.<sup>67</sup> Um die Leistungsfähigkeit von Kreisstrukturen zu ermitteln, betrachtet Rösel als entscheidendes Kriterium deren Ausgaben. Der aufgezeigten Logik folgend, müssten demnach größere Kreisverwaltungen nach Kreisgebietsreformen signifikante Ausgabeneinsparungen aufweisen.

Den Ausgangspunkt der Untersuchung bildet die sächsische Kreisgebietsreform im Jahr 2008. Zur Beantwortung der Forschungsfrage vergleicht Rösel die Ausgaben der reformierten Kreisstrukturen im Jahr 2015 mit den Ausgaben der Kreisstrukturen vor der Reform, die auf Basis eines statistischen Modells bis ins Jahr 2015 fortgeschrieben wurden.<sup>68</sup> In der Auswertung seiner statistischen Berechnungen kommt Rösel dabei zu dem Schluss, dass sich fünf Jahre nach Reformabschluss die Pro-Kopf-Ausgaben zwischen den größeren Kreisen und dem synthetischen Kreismodell nicht signifikant unterscheiden. Gerade die Erwartung von Einsparungen durch Synergieeffekte im Bereich der Allgemeinen Verwaltung hätte sich demnach nicht realisiert.<sup>69</sup>

Die fehlenden Einspareffekte durch Kreisgebietsreformen begründet Rösel mit der Ausgabenstruktur der Kreise. Demnach würde ein großer Teil der Ausgaben, wie beispielsweise Transferleistungen, nicht durch die verwaltungsmäßige Verfasstheit der Landkreise beeinflusst. Letztlich würden die Landkreise nur 17% ihrer Ausgaben für veränderbare Posten wie Personal und Verwaltungsleistungen aufwenden. Allerdings bietet das Personal nach Ansicht des Ökonomen nur geringes Ein-

sparpotenzial, da dies größtenteils an die Erfüllung von übertragenen Aufgaben gebunden ist.<sup>70</sup>

Eine tiefergehende Auseinandersetzung mit der Studie kann an dieser Stelle nicht erfolgen. Dennoch soll kritisch angemerkt werden, dass Rösel seine Auswertung nur auf einen sehr kurzen Zeitraum nach der Reform bezieht. Gebietsreformen haben allerdings das Ziel langfristig Strukturen zu verändern, um die Verwaltung für die nächsten Jahrzehnte leistungsfähiger zu gestalten. So hat die sächsische Landesregierung 2008 die Vorgaben des Leitbildes auch auf das Prognosejahr 2020 bezogen.

Mit seiner Studie betrachtet Rösel somit allenfalls die mittelfristigen Auswirkungen der Gebietsreform. Die langfristigen Auswirkungen können von ihm noch gar nicht prognostiziert werden, da die starken demografischen Verwerfungen, die den Hauptgrund für die Reformanstrengungen bilden, in ihren Auswirkungen noch nicht erfasst werden können. Ebenso ist zu hinterfragen, ob die alleinige Fokussierung auf die finanziellen Einsparungen als entscheidendes Kriterium für die Leistungsfähigkeit der neuen Verwaltungsstrukturen aussagekräftig ist.<sup>71</sup> Allerdings ist der grundsätzlichen Aussage der Studie zuzustimmen. Nur die Zusammenlegung von Kreisen wird die Leistungsfähigkeit der Verwaltung nicht erhöhen.

Um die Synergieeffekte durch die Zusammenlegung zu nutzen, müssen Aufgabendopplungen konsequent abgebaut werden. Es gilt, die Aufgabenerfüllung durch einen geeigneten personellen Unterbau und eine intelligente Verwaltungspraxis sicherzustellen. Damit leistungsfähige Verwaltungsstrukturen implementiert werden, muss der Zusammenlegung von Kreisverwaltungen ein Personalabbau folgen, der durch eine Funktionalreform flankiert wird. Gerade diesen zweiten Schritt haben bisher alle ostdeutschen Länder, die Gebietsreformen durchgeführt haben, nicht in ausreichendem Maße unternommen.

<sup>67</sup> Autor unbekannt: Studie sieht Kreisgebietsreformen in Nachbarländern kritisch, Beitrag vom 25.07.2018 auf morgenpost.de (<https://www.morgenpost.de/berlin/article214929169/Studie-sieht-Kreisgebietsreformen-in-Nachbarlaendern-kritisch.html>), zuletzt abgerufen am 27.12.2018).

<sup>68</sup> Rösel, Gibt es Einspareffekte durch Kreisgebietsreformen – Evidenz aus Ostdeutschland, in: ifo Schnelldienst 22/2016, S. 27 (S. 28f.).

<sup>69</sup> Rösel, Gibt es Einspareffekte durch Kreisgebietsreformen, S. 27 (S. 29f.).

<sup>70</sup> Rösel, Gibt es Einspareffekte durch Kreisgebietsreformen, S. 27 (S. 29ff.).

<sup>71</sup> Vgl. Holtmann, ThürVBl, 4/2017, S. 77 (S. 77).

### c. Gesellschaftliche Ablehnung der Reform

Die Gründe für die Ablehnung der Reformbestrebungen liegen aber auch tiefer als nur in der Kritik an der Reform als solcher. Vielmehr müssen für die Ursachenanalyse verschiedene gesellschaftliche Entwicklungen der letzten Jahre betrachtet werden, die über den engen Kontext der Landespolitik hinausreichen.

Eine entsprechende soziologische Ergründung kann an dieser Stelle nur sehr knapp erfolgen und wird sich auf zwei gesellschaftliche Veränderungen fokussieren. Auf der einen Seite ist dabei das zunehmende Misstrauen von Teilen der Bevölkerung gegenüber der Politik im Allgemeinen und insbesondere gegenüber den Regierenden zu sehen. Diese Haltung findet ihren Ausdruck vermehrt in der gänzlichen Ablehnung staatlich-politischen Handelns. Gerade in den ostdeutschen Ländern zeigt sich dies in zum Teil aggressiven Protesten sowie einem veränderten Wahlverhalten.

Auf der anderen Seite reagieren Teile der Bevölkerung auf die Unsicherheit einer sich immer dynamischer wandelnden digital-globalen Welt mit dem Rückzug in die vertraute private Lebenswelt. Die eigene Gemeinde und der eigene Kreis werden damit zu Ankerpunkten der heimatlichen Umwelt und zu tragenden Stützen der eigenen Identität.<sup>72</sup> In einem Klima, in dem politische Entscheidungen sowie staatliches Handeln stark an Legitimität einbüßen und unter dem politischen Schlagwort der „Heimat“ der Rückzug in örtlichen Strukturen propagiert wird, ist es nur konsequent, dass Kreisgebietsreformen, die einen grundlegenden staatlichen Eingriff in die Kommunalebene darstellen, auf starke Ablehnung in der Bevölkerung stoßen und entsprechend bekämpft werden.

<sup>72</sup> Kords, Der langsame Tod einer schlechten Idee, Beitrag vom 9.11.2018 auf zeit.de, (<https://www.zeit.de/politik/deutschland/2017-11/kreisgebietsreform-brandenburg-ostdeutschland-abwanderung-d17/seite-2>, zuletzt abgerufen am 27.12.2018); Holtmann, ThürVBl, 4/2017, S. 77 (S. 77).

### d. Mögliche Auswege

Zum Abschluss der Ausführungen stellt sich die Frage, wie die Landesregierungen die Kritik der Bevölkerung in ihren Planungen antizipieren können. Die Rechtsprechung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs zum Vorschaltgesetz lässt sich dabei als einen möglichen Ansatz interpretieren. Aus einem Hilfsgutachten, das seinen Fokus auf die materielle Prüfung des bisherigen Verfahrens legt, lassen sich Kriterien entnehmen, die trotz einem Neuzuschnitt der Kreisebene die heimatliche Identität des engeren Umfelds bewahren sollen. So sind aus Sicht der Verfassungsrichter bei einem Neuzuschnitt der Kreisebene, neben der Einwohnerzahl, auch weitere Kriterien in der Abwägung zu berücksichtigen.<sup>73</sup>

Das Gericht hält dazu fest, dass „Gebietskörperschaften nicht allein in quantifizierender Betrachtungsweise wegen des Unterschreitens einer bestimmten Einwohnergrenze und ohne Berücksichtigung von regionalen oder örtlichen Besonderheiten aufgelöst werden“ sollen.<sup>74</sup> Unter denen in die Abwägung einzubeziehenden Aspekten „verdienen ferner geschichtliche Zusammenhänge, wirtschaftliche Verflechtungen sowie sozio-kulturelle Gesichtspunkte aufgrund landsmannschaftlicher oder religiöser Bindungen Berücksichtigung durch den Gesetzgeber“.<sup>75</sup> „Unveränderliche geographische und topographische Bedingungen (wie etwa die Siedlungsstruktur, die isolierte Lage einer Kommune und die Entfernungen zu anderen Orten) spielen bei der Bestimmung des Gemeinwohls daher eine maßgebliche Rolle.“<sup>76</sup> Reale Bedeutung in der Umsetzung der Reformen in Thüringen und Brandenburg erlangten diese Kriterien allerdings nicht mehr.

## V. Schlussbetrachtung

In der rückblickenden Analyse der Kreisgebietsreformen in Thüringen und Brandenburg sind zwei Phasen zu unterscheiden.

<sup>73</sup> ThürVerfGH, Urteil v. 09.06.2017, 61/16, S. 54ff.

<sup>74</sup> ThürVerfGH, Urteil v. 09.06.2017, 61/16, S. 56.

<sup>75</sup> ThürVerfGH, Urteil v. 09.06.2017, 61/16, S. 55.

<sup>76</sup> ThürVerfGH, Urteil v. 09.06.2017, 61/16, S. 56.

In der ersten Phase, die von der Entscheidung für die Reform über die Planungs- und Konzeptionsphase bis zur Verabschiedung des Leitbildes durch die Landtage reicht, verläuft der Prozess in beiden Ländern nach erprobtem Muster ab. Gerade die verfassungsrechtlichen Vorgaben, die von der Rechtsprechung in der Drei-Stufen-Theorie zentriert wurden, führen zu einer Vergleichbarkeit der Reformprozesse in den ostdeutschen Ländern.

Die zweite Phase hingegen ist durch Entwicklungen bestimmt, die letztlich zum Abbruch der Gesetzgebungsverfahren und damit zum Scheitern der Reformpläne führten. In der Analyse lassen sich dahingehend zwei Ursachen unterscheiden, die in Brandenburg und Thüringen vergleichbar auftreten.

Auf der einen Seite das Missmanagement der Reform durch die Landesregierung, in deren Verlauf die eigenen

Grundsätze und Vorgaben zur Neugliederung aufgegeben wurden, die Reform orientierungs- und führungslos zunehmend unter Zeitdruck geriet und am Ende wahrscheinlich ohne Mehrheit im Landtag gewesen wäre. Auf der anderen Seite ist das Scheitern aber auch zwangsläufige Konsequenz einer veränderten gesellschaftlichen Haltung, die die Reform als politischen Angriff in die genuin eigene Lebensumwelt ablehnt und aktiv bekämpft. In beiden Ländern ist damit der eingeschlagene Weg einer gesetzlichen Neugliederung der Kreisebene gescheitert. Die der Reformbestrebung zugrundeliegende Feststellung von (zukünftig) dysfunktionalen Kreisverwaltungen ist aber weiterhin aktuell. Es bleibt damit vorrangige Aufgabe der Landesregierungen einen anderen Reformweg einzuschlagen, der unter den veränderten Bedingungen und neu entstandenen Restriktionen auch zukünftig eine leistungsfähige und bürgerfreundliche Kreisverwaltung sichert.