



Universität Potsdam

Hartmut Bauer/Christiane Büchner/  
Jochen Franzke (Hrsg.)

## **Starke Kommunen in leistungsfähigen Ländern**

Der Beitrag von Funktional- und Territorialreformen



Hartmut Bauer/Christiane Büchner/Jochen Franzke (Hrsg.)  
Starke Kommunen in leistungsfähigen Ländern  
Der Beitrag von Funktional- und Territorialreformen



*Hartmut Bauer/Christiane Büchner/Jochen Franzke (Hrsg.)*

# Starke Kommunen in leistungsfähigen Ländern

Der Beitrag von Funktional- und  
Territorialreformen

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie;  
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.de> abrufbar.

**Universitätsverlag Potsdam 2013**

<http://info.ub.uni-potsdam.de/>

Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam

Tel.: +49 (0)331 977 2533/Fax: -2292

E-Mail: [verlag@uni-potsdam.de](mailto:verlag@uni-potsdam.de)

Die Schriftenreihe **KWI Schriften** wird herausgegeben vom  
Kommunalwissenschaftlichen Institut der Universität Potsdam.

Satz: Ireen Koepke, wissen.satz

Druck: docupoint GmbH Magdeburg

Das Manuskript ist urheberrechtlich geschützt.

ISSN (print) 1867-951X

ISSN (online) 1867-9528

ISBN 978-3-86956-242-1

Zugleich online veröffentlicht auf dem Publikationsserver der Universität Potsdam:

URL <http://pub.ub.uni-potsdam.de/volltexte/2013/6440/>

URN <urn:nbn:de:kobv:517-opus-64404>

<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:517-opus-64404>

# Inhaltsverzeichnis

Editorial	7
Funktional- bzw. Gebietsreformen und kommunale Leistungsfähigkeit <i>Jochen Franzke</i>	11
(Verfassungs-) Rechtliche Maßstäbe an Funktional- und Territorialreformen <i>Christoph Brüning</i>	27
Partizipatorische Maßstäbe an kommunale Territorialreformen <i>Carsten Herzberg</i>	47
Eine weitere Verwaltungsstrukturreform für das Land Brandenburg? <i>Ihno Gebhardt</i>	67
Erfahrungen Mecklenburg-Vorpommerns mit Funktional- und Territorialreformen <i>Thomas Lenz</i>	93
Erfahrungen Sachsen-Anhalts mit Funktional- und Territorialreformen <i>Ulf Gundlach</i>	113
Der Wandel der Rolle der Kommunen im Staat <i>Stephan Grohs</i>	137
Pragmatismus oder „großer Wurf“? <i>Sabine Kuhlmann</i>	155
Die deutsche kommunale Selbstverwaltung <i>Hellmut Wollmann</i>	195





# Editorial

Der demografische Wandel und die Budgetkrise stellen Leistungsfähigkeit, Strukturen und territoriale Größe kommunaler Verwaltungseinheiten sowohl auf Gemeinde- als auch auf Kreisebene erneut auf den Prüfstand. In vielen deutschen Bundesländern werden daher Gebiets- und Funktionalreformen unterschiedlicher Form diskutiert, vorbereitet oder durchgeführt. So hat sich das Land Brandenburg nach der Ämterreform 1992, der Kreisgebietsreform 1993, den Funktionalreformen Mitte der 1990er Jahre und der Gemeindegebietsreform 2003 zum Ziel gesetzt, seine Kommunal- und Landesverwaltung bis zum Jahr 2020 erneut zu reformieren.

Zukunftsfähige bürgerfreundliche, effiziente und kostengünstige kommunale Strukturen erfordern eine politisch durchdachte vertikale und horizontale Aufgabenverteilung zwischen Land, Landkreisen und Gemeinden. Darauf aufbauend müssen die zur Verfügung stehenden Personal- und Finanzmittel auf die verschiedenen kommunalen Ebenen verteilt werden. Gebietsreformen erfordern somit immer auch Funktionalreformen. Entscheidungen über den künftigen Umfang der Daseinsvorsorge müssen gefällt werden. Die Alternativen zwischen verbesserter interkommunaler Kooperation und Fusion sind auf Gemeinde- und Kreisebene ebenso abzuwägen wie die Konsequenzen der verschiedenen Modelle für die Verteilung der Finanzmittel an die und zwischen den Gebietskörperschaften.

Die Stärkung der lokalen Demokratie und der bürgerschaftlichen Teilhabe spielen bei der Zukunftssicherung der Kommunen eine immer größere Rolle. Lokale Mitentscheidungsmöglichkeiten müssen auf allen kommunalen Ebenen, auch in den Ortsteilen, gestärkt werden. Insbesondere bei kommunalen Gebietsreformen sollten diese Fragen stärker Berücksichtigung finden.

Die 18. Fachtagung des Kommunalwissenschaftlichen Institutes der Universität Potsdam hatte das Ziel, interdisziplinär dazu beizutragen, die aktuellen wissenschaftlichen und politischen Debatten um die Leistungsfähigkeit kommunaler Strukturen zu unterstützen und zu bereichern.

*Jochen Franzke*, Außerplanmäßige Professur für Verwaltungswissenschaft an der Universität Potsdam und Mitglied des Vorstandes des KWI, führt in die Thematik ein. Gegenstand seines Beitrages sind auf der einen Seite veränderte Rahmenbedingungen für Funktional- und Territorialreformen sowie Grundmodelle des Verwaltungsaufbaus in Deutschland. Auf der anderen Seite diskutiert er aktuelle Zielstellungen von Funktional- und Gebietsreformen zur Steigerung der Leistungsfähigkeit kommunaler Gebietskörperschaften.

*Christoph Brüning*, Ordinarius für Öffentliches Recht an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel und Vorstandsmitglied des Kieler Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften, befasst sich in seinem Beitrag mit (verfassungs-)Rechtlichen Maßstäben an Funktional- und Territorialreformen. Darüber hinaus geht er auf die Ausgestaltung und die Konsequenzen dieses Rechtsrahmens ein, der maßgeblich geprägt ist von der einschlägigen Rechtsprechung, vor allem der Landesverfassungsgerichte.

*Carsten Herzberg*, Projektmitarbeiter am Lehrstuhl Politik und Regieren in Deutschland und Europa der Universität Potsdam, gibt einen Einblick in die partizipatorischen Maßstäbe an kommunalen territorialen Reformen. Es geht hierbei um die Frage, wie solche Reformen mit einer stärkeren Beteiligung der Bürger verbunden werden können und welche Vorteile sich daraus für die angestrebten Reformen ergeben. Im Detail diskutiert er Vorteile deliberativer Verfahren, also Verfahren, bei dem eine Legitimation durch Diskurs gesucht wird.

*Ihno Gebhardt*, Professur für Rechts- und Einsatzwissenschaften mit dem Schwerpunkt Verkehrsrecht/Verkehrslehre an der Fachhochschule der Polizei Brandenburg, geht unter der Fragestellung nach einer weiteren Verwaltungs-Strukturreform für das Land Brandenburg auf die Arbeit der Enquetekommission des Landtages Brandenburg „Kommunale- und Landesverwaltung – bürgernah, effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020“ ein. Ausgehend von der weiteren Bevölkerungsentwicklung und der Entwicklung der Landesfinanzen diskutiert er Fragen der Funktional- und Gebietsreform in Brandenburg und des Verfassungsrechts.

*Ulf Gundlach*, Staatssekretär im Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt, legt Erfahrungen des Landes mit Funktional- und Territorialreformen dar. Er weist in seinem Beitrag insbesondere auf

das Verwaltungsmodernisierungsgrundsatzgesetz als Grundlage des Modernisierungsprozesses, auf die Kreis- und Gemeindegebietsreformen sowie auf die Funktionalreformen seines Bundeslandes hin.

*Thomas Lenz*, Staatssekretär für Inneres und Sport des Landes Mecklenburg-Vorpommern, stellt die Erfahrungen seines Bundeslandes bezüglich der Kommunalreformen dar. Ausgehend vom Reformbedarf in Mecklenburg-Vorpommern, vor allem angesichts des erheblichen demografischen Wandels, skizziert er das Leitbild „Gemeinde der Zukunft“.

*Stephan Grohs*, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl Vergleichende Policy-Forschung und Verwaltungswissenschaft der Universität Konstanz, behandelt Fragen des Wandels der Rolle der Kommunen im Staat und weitet diese Fragestellung auf Europa aus. Im Detail stellt er dabei auf Spielarten kommunaler Selbstverwaltung in Europa ab. Konkret zeichnet er Entwicklungslinien der Reformen der intergovernmentalen Beziehungen in Deutschland, Frankreich und Großbritannien nach.

*Sabine Kuhlmann*, Inhaberin des Lehrstuhls für Vergleichende Verwaltungswissenschaft, insbesondere Verwaltung in Europa an der Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, geht in ihrem Beitrag der Frage nach, ob die Territorial- und Funktionalreform in Deutschland im Vergleich zu Frankreich ein großer Wurf oder reiner Pragmatismus ist. Dabei vergleicht sie die Modelle kommunaler Selbstverwaltung, die Reformwirkungen und den Reformbedarf beider Länder.

*Hellmut Wollmann*, Emeritus der Philosophischen Fakultät III der Humboldt-Universität zu Berlin, diskutiert die Frage: Ist die deutsche kommunale Selbstverwaltung Auslauf- oder zukünftiges Politik- und Handlungsmodell? Diesbezüglich konstatiert er, dass die deutsche kommunale Selbstverwaltung im europäischen Vergleich zur Gruppe der politisch, administrativ und funktional stärksten Kommunalsysteme gerechnet werden kann. Seine Argumentation bezieht sich auf die Stärkung der politisch-partizipativen Verfahren, auf die Stärkung der politisch-exekutiven Leitungsfunktionen sowie auf die Stärkung der administrativen Handlungsfähigkeit. Dem stellt er aktuelle Restriktionen entgegen wie finanzielle Engpässe und rechtliche Überregelungen.

Potsdam, Anfang 2013

*Hartmut Bauer, Christiane Büchner, Jochen Franzke*



# Funktional- bzw. Gebietsreformen und kommunale Leistungsfähigkeit

Einführende Problemskizze

Jochen Franzke

## I. Klassische Fragestellung – Aktueller Reformschub

Untersuchungen der Wirkungen von Funktional- und Gebietsreformen auf die Leistungsfähigkeit kommunaler Gebietskörperschaften gehören zu den *klassischen verwaltungswissenschaftlichen Fragestellungen*. Reformen der öffentlichen Verwaltung können als komplizierte, langwierige und widersprüchliche Anpassungsprozesse an politische, wirtschaftliche, soziale, technologische und andere gesellschaftliche Veränderungen interpretiert werden.

*Verwaltungsreformpolitik* ist dabei eine politische Dauer- und Querschnittsaufgabe, die „geplante Veränderungen von organisatorischen, rechtlichen, personellen und fiskalischen Strukturen der öffentlichen Verwaltung (umfasst).“<sup>1</sup> Ausgangspunkt dieser Politik sind vielfach im 19. Jahrhundert begründete gebietskörperschaftliche Strukturen mit örtlichen und regionalen Verwaltungsorganisationsstrukturen, die sich während des 20. Jahrhunderts entwickelten. Um die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts zu bewältigen, genügen diese Strukturen allerdings vielfach nicht mehr.

*Funktionalreformen* wiederum beinhalten speziell die Übertragung öffentlicher Aufgaben von Behörden der oberen Landesverwaltung bzw. staatlichen Sonderbehörden auf Mittelbehörden oder kreiskommunale Gebietskörperschaften sowie von den Kreisen auf kreisangehörige

---

1 *Bogumil/Jann*, Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland: Einführung in die Verwaltungswissenschaft, 2005, hier S. 192.

Gemeinden.<sup>2</sup> Meist sind diese mit territorialen Reformen der Kreise und Gemeinden verschränkt, um diese auf die Übernahme zusätzlicher Funktionen vorzubereiten.<sup>3</sup>

Verwaltungsreformpolitik bewegt sich in schwierigem Terrain, weil kein *optimales Verwaltungsmodell vorhanden* ist, welches für die größtmögliche Anzahl von Verwaltungsaufgaben „größtmögliche Bürgernähe, Rechtssicherheit, optimale materielle Zielerreichung und Wirtschaftlichkeit gewährleistet“.<sup>4</sup> Diese allgemein anerkannten und in der Funktionalreformgesetzgebung vielfach verankerten Zieldimensionen sind konfliktthaft und lassen sich nicht „im Gleichschritt optimieren“, sondern nur „gegeneinander abwägen“.<sup>5</sup> Neben den fachlichen Zielsetzungen sind immer auch politische Zielsetzungen und Konsequenzen von Verwaltungsreformen für die Machtverteilung in den Ländern im Auge zu behalten.

Die tiefgreifenden, bis heute umstrittenen Funktional- und Gebietsreformen in den 1960/70er Jahren in den *westdeutschen* Ländern haben eine jahrzehntelang im Wesentlichen stabile Struktur der Landes- und Kommunalverwaltungen hervorgebracht. Nach diesen verwaltungsreformerischen Kraftakten war die Bereitschaft der dortigen Landespolitik lange Zeit gering, sich erneut der Instrumente der Funktional- bzw. Gebietsreformen zu bedienen. Diese setzte daher vorrangig auf inkrementalistische Anpassungsstrategien.

Die „nachholenden“ *Verwaltungsstrukturereformen im Osten Deutschland* seit 1990er Jahren waren leider weniger nachhaltig und stabilisierten die Leistungsfähigkeit der Landes- bzw. Kommunalverwaltungen zumeist nur kurzzeitig.<sup>6</sup> Dazu hat neben der unverändert schwierigen Finanzlage vieler Kommunen vor allem der vielerorts dramatische

2 Siehe Franzke, Verwaltungsreform; in: Akademie für Raumordnung (Hrsg.), Handwörterbuch für Raumordnung, Verlag der Akademie für Raumforschung und Landesplanung Hannover, 2005, S. 1253–1261. Siehe auch Bull, Kommunale Gebiets- und Funktionalreform. Aktuelle Entwicklung und grundsätzliche Bedeutung; in: dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, Heft 2, 2008, S. 285–302; Bogumil/Kuhlmann (Hrsg.), Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel, 2010.

3 Vgl. Bogumil/Kuhlmann (Hrsg.), Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel, 2010; speziell in diesem Sammelband Burgi, Kommunalisierung staatlicher Aufgaben – Möglichkeiten, Grenzen und Folgefragen aus rechtlicher Sicht, S. 23–46 (hier S. 26 f.).

4 Bogumil/Ebinger, Gutachten zur möglichen Kommunalisierung von Landesaufgaben in Brandenburg. Stellungnahme im Auftrag der Enquetekommission „Kommunal- und Landesverwaltung – bürgernah, effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020“ des brandenburgischen Landtages, 2012, hier S. 4.

5 Ebenda, S. 5.

6 Siehe Wollmann, Territorial local level reforms in East German Regional States (Länder); in: Local Government Studies, vol. 36, no. 2, 2010, S. 249–268.

Bevölkerungsrückgang beigetragen. Unter diesen Umständen ist der Druck in der Landespolitik, neue Anläufe zu Funktional- und Gebietsreformen zu unternehmen, in den ostdeutschen Ländern weiterhin deutlich größer als im Westen der Republik.

Unter diesen Umständen gewinnt die *Diskussion um Funktional- und Territorialreformen* in vielen deutschen Flächenländern seit einiger Zeit wieder an Fahrt. Zunehmend werden neue Reformkonzepte ausgearbeitet, diskutiert, beschlossen und umgesetzt. Es soll die Aufgabe dieses Beitrages sein, den 2012 erreichten Stand dieser Entwicklung zu skizzieren. Dabei sollen aktuelle Trends der Funktional- und Gebietsreformen in den deutschen Ländern, vorrangig auf Gemeindeebene, aufgezeigt werden. Gemeinsamkeiten und Unterschiede des konzeptionellen Herangehens und der Umsetzung der Reformen werden herausgearbeitet.

## II. Veränderte Rahmenbedingungen für Funktional- und Territorialreformen

Die eingangs skizzierte Entwicklung findet vor dem Hintergrund *zunehmender Spannungen zwischen überkommenen Verwaltungsstrukturen* mit teilweise begrenzter Leistungsfähigkeit in den Ländern und *wachsenden Leistungsanforderungen* an die öffentlichen Verwaltungen aller Ebenen statt. Dafür sind einige, sich gegenseitig verstärkende Prozesse verantwortlich:

- Die miteinander eng verflochtenen *Budgetkrisen der Länder und Kommunen* befinden sich im Mittelpunkt des genannten Problemclusters. Der finanzieller Handlungsdruck zur Schaffung kostengünstiger Verwaltungsstrukturen nimmt angesichts der über Jahrzehnte gewachsenen Krise der kommunalen Haushalte, aber auch wegen absehbaren Restriktionen bei den Landesfinanzen (z. B. durch Konsequenzen der Schuldenbremsen in Bund und Ländern, des Ende des Solidarpaktes II im Jahr 2019) weiter zu. Unter diesen Umständen spitzt sich auch die Differenzierung zwischen finanzstarken und -schwachen Kommunen weiter zu. Dies erhöht auch den Druck auf die Schaffung bzw. den Ausbau interkommunaler Ausgleichssysteme. Funktional- und Gebietsreformen bleiben dabei mit der Zielvorgabe behaftet, einen substantziellen Beitrag zur finanziellen Entlastungen der betreffenden Länder zu leisten.

- Auch der *Wandel des kommunalen Aufgabenspektrums* hat Konsequenzen für deren Leistungs- und Steuerungsfähigkeit und zum genannten Problemcluster beigetragen. Die Übertragung neuer Aufgaben durch Bund und Länder auf die Kommunen in den letzten Jahren (z. B. bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, bei Hartz IV, beim Tagesbetreuungsausbaugesetz, bei der Weihnachtsbeihilfe für Heimbewohner, beim Rechtsanspruch auf Nutzung von Kinderbetreuungseinrichtungen für unter dreijährige Kinder) trug – mangels teilweise fehlender finanzieller Ausgleichs – wesentlich zu deren zunehmender Verschuldung bei. In Folge von Privatisierungen schwanden außerdem die kommunalen Steuermöglichkeiten in wichtigen Politikfeldern (z. B. Wohnungsbau, Wasser- und Abwasserversorgung, Energieversorgung).
- Durch den *demographischen Wandel* treten neben traditionelle ländliche Räume mit ihren spezifischen Problemen neue Regionen, die bereits heute und künftig noch viel mehr vom Bevölkerungsschwund, der Abwanderung erwerbsfähiger Bevölkerung, der Alterung der Bevölkerung, der Schrumpfung der Infrastruktur etc. betroffen sind. Anfang der 1990er Jahre wiesen die meisten Gemeinden noch einen Bevölkerungszuwachs auf; heute trifft dies nur noch in etwa 5 % der Gemeinden zu. Mehr als 20 % der Gemeinden schrumpfen mittlerweile. Die Bevölkerung nimmt vor allem in Landgemeinden, aber auch von Klein- und Mittelstädten außerhalb der Großstadregionen ab. Das hat z. B. Folgen für die Auslastung von Infrastruktureinrichtungen, die Entwicklung der lokalen Wohnungsmärkte oder das Fachkräfteangebot.<sup>7</sup>
- Eine *Vielzahl weiterer Faktoren* beeinflusst den Trend zu Funktional- und Gebietsreformen in den deutschen Ländern. Dazu gehören vor allem die Europäisierung (der zunehmende Einfluss der EU-Regulierungen auf die Leistungserbringung öffentlicher Aufgaben in Deutschland sowie der zunehmende europäische Standortwettbewerb zwischen den Großstädten) sowie neue Möglichkeiten moderner Informations- und Kommunikationstechnologien (z. B. E-Government).<sup>8</sup> Ein gewisser Wettbewerb zwischen den Ländern bei der Profilierung im Bereich Bürokratieabbau gehört ebenfalls dazu.

7 Siehe *Bednarz*, Demographischer Wandel und kommunale Selbstverwaltung, 2010.

8 Siehe z. B. *Schuppan*, „Stein-Hardenberg 2.0“? – Staatsmodernisierung, Territorialität und verwaltungswissenschaftliche Transformationsforschung; in: *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, Heft 2, 2010, S. 353–356.



Diese Prozesse verstärken die *territorialen und sozialen Disparitäten* zwischen den deutschen Gemeinden deutlich. Dies hat vielfältige Konsequenzen u. a. für die künftige Funktional- und Gebietsreformgesetzgebung in den Ländern. Landesweite Regelungen müssen stärker mit regionalspezifischen Ansätzen verbunden werden, die die Spezifik aufsteigender und absteigender Regionen besser berücksichtigen. Insgesamt geht es daher nicht nur eine effizienzorientierte Reform, sondern um qualitative Weiterentwicklung der gesamten Regierungs- und Verwaltungsstruktur.

### III. Zwei stabile Grundmodelle des Verwaltungsaufbaus in Deutschland

Die Grundmodelle des Verwaltungsaufbaus in den Ländern sind bislang trotz der beschriebenen vielfältigen gesellschaftlichen Wandlungsprozesse relativ stabil geblieben. Acht der 13 deutschen Flächenländer mit 80 % der Bevölkerung Deutschlands organisieren ihre Verwaltung dreistufig mit verschiedenen Formen staatlicher Mittelinstanzen. Es handelt sich um Bayern, Hessen, NRW, Baden-Württemberg, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Rheinland-Pfalz. Fünf weniger dicht besiedelte Flächenländer mit 20 % der Bevölkerung arbeiten mit einem zweistufigen System ohne allgemeine staatliche Mittelinstanz, das in Schleswig-Holstein, Brandenburg, Saarland, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen besteht. Pfadwechsel sind eher selten, der Wechsel von der Drei- zur (formellen) Zweistufigkeit der Landesverwaltung im Jahr 2005 in Niedersachsen ist die Ausnahme.<sup>9</sup>

Die Ausdifferenzierung funktionaler und territorialer Verwaltungsreformen in Deutschland nimmt zu. (Siehe Tabelle 1) In den letzten Jahren zeigt sich ein deutlicher Schub an vertikaler bzw. horizontaler Konzentration. Die Interdependenz zwischen Funktional- und Gebietsreformen bleibt dabei hoch. Zugleich mit der Reformintensität nimmt auch Reformvielfalt in den Ländern zu, was zu einer „zunehmende(n) Unübersichtlichkeit“ führt.<sup>10</sup>

9 Siehe *Bogumil/Ebinger*, Verwaltungsstrukturereformen in den Bundesländern; in: *Blanke/Nullmeier/Reichard/Wewer* (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform. 4. aktualisierte und ergänzte Auflage, 2011, S. 45–52.

10 *Bogumil*, Funktionalreformen als Kommunalisierung? Möglichkeiten der Aufgaben(neu)verteilung zwischen Land und Kommunen; Vortrag auf dem Speyerer Forum zur Kommunal- und Verwaltungsreform Funktionalreform: Neue Aufgabenverteilung in Ländern und Kommunen vom 16. bis 17. Februar 2012.

	Reformansätze in zwei-stufigen Landesverwaltungen ohne allgemeine staatliche Mittelinstanz	Reformansätze in dreistufigen Landesverwaltungen mit staatlichen Mittelinstanzen
Funktionalreform	Verlagerung öffentlicher Aufgaben auf Kreise bzw. Gemeinden (als Auftragsangelegenheiten bzw. Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung)	Kommunalisierung von Aufgaben unterer und oberer Sonderbehörden (z. B. Baden-Württemberg)
Reform der Mittelinstanzen	Nicht vorhanden	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stärkung regional ausgerichteter Mittelinstanzen (z. B. Bayern, Hessen, Baden-Württemberg, Sachsen, NRW)</li> <li>• Etablierung funktional ausgerichteter Mittelbehörden (z. B. Rheinland-Pfalz)</li> <li>• Bündelung von Sonderbehörden bzw. Umwandlung von Regierungspräsidien in Landesverwaltungsämter (z. B. 2004 Sachsen-Anhalt)</li> <li>• Auflösung der Mittelbehörden (z. B. Niedersachsen 2005)</li> </ul>
Reformen der Landesverwaltung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reduzierung der Zahl der Sonderbehörden durch Zusammenschluss bzw. Bildung von Landesbetrieben</li> <li>• Reduzierung der Zahl der Landesbehörden durch Integration in obere Landesbehörden</li> </ul>	
Gebietsreformen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kreisgebietsreformen (z. B. in Mecklenburg-Vorpommern 2011, Sachsen-Anhalt 2007)</li> <li>• Gemeindegebietsreformen (z. B. in Brandenburg 2003, Sachsen-Anhalt 2010)</li> </ul>	Gemeindegebietsreformen (z. B. in Rheinland-Pfalz seit 2010)

Tabelle 1: Verwaltungsreformansätze in zwei- bzw. dreistufigen Systemen der Landesverwaltung<sup>11</sup>

11 Eigene Zusammenstellung nach Bogumil, 2012... a.a.O.; Bogumil/Ebinger, 2011... a.a.O.; Hesse, Strukturberichterstattung für die deutschen Gebietskörperschaften: Methodische Vorstudien, 2008 (Untersuchung im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres, Sport und Integration).

Ein *verwaltungsreformerischer* Masterplan für alle Länder ist nicht erkennbar. Entscheidend bleiben offenbar die landesspezifischen Ausgangslagen, insbesondere das jeweilige (Partei-)politische Kräfteverhältnis und die verwaltungsreformerischen Traditionen. Unter diesen Umständen nimmt die Ausdifferenzierung der Mittelinstanzen und funktionaler Verwaltungsstrukturen (z. B. in der Sozial-, Bildungs-, Versorgungs- und Umweltverwaltung und in der Polizei) weiter zu. Verschiedene Ansätze des Umgangs mit Leistungsfähigkeit bzw. territorialen Zuschnitten der Kommunen (z. B. erneute Gebietsreform, Festhalten am Status quo, Förderung interkommunaler Kooperation oder E-Government) sind festzustellen. Zugleich verstärkt sich die Diskussion über Änderungen in verschiedenen Finanzausgleichsmodellen zwischen Ländern und Kommunen bzw. zwischen den Kommunen.<sup>12</sup>

#### IV. Funktional- und Gebietsreformen

##### 1. Funktionalreformen

Die allgemeinen Ziele von Funktional- und Gebietsreformen zur Steigerung der Leistungsfähigkeit kommunaler Gebietskörperschaften lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:<sup>13</sup>

- Verschlankung der Landes- und Kommunalverwaltungen zur Entlastung der öffentlichen Haushalte;
- Weiterentwicklung der Rechtmäßigkeit, Einheitlichkeit, Schnelligkeit und Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung auf Landes- und Kommunalebene;
- Erhöhung der demokratisch legitimierter Steuerungsfähigkeit und Problemverarbeitungskapazität der Kommunen;
- Erhöhung der fachlich-administrativen und technischen Verwaltungskraft der Kommunen sowie Verbesserung der Fähigkeit zur institutionellen Trägerschaft öffentlicher Einrichtungen.

---

12 *Bogumil*, 2012 ... a. a. O.

13 Siehe *Seitz*, Kreisgröße, Bürgerbeteiligung und Demokratie. ifo Dresden berichtet. Heft 5, 2007, S. 26–37; *Mecking/Oebbecke* (Hrsg.), Zwischen Effizienz und Legitimität. Kommunale Gebiets- und Funktionalreformen in der Bundesrepublik Deutschland in historischer und aktueller Perspektive. (Forschungen zur Regionalgeschichte, Bd. 62), 2009.

Funktionalreformen geht – setzt man einen aufgabenorientierten Ansatz voraus – idealtypisch eine systematische *Aufgabenkritik* voraus, die zur Umverteilung oder auch Auslagerung kommunaler Aufgaben auf überkommunale Ebenen oder die private Wirtschaft führen kann. Danach müssen die ebenfalls komplizierten Fragen des Umgangs mit dem bereits zur Aufgabenerfüllung eingesetzten Personals sowie der künftigen Finanzierung der verlagerten öffentlichen Aufgaben.<sup>14</sup> In der Praxis findet sich jedoch zumeist nur eine nachgeordnete, daher „*unechte*“ *Aufgabenkritik*, die erst einsetzt, nachdem „sämtliche Grundsatzentscheidungen vorab politisch getroffen worden sind“.<sup>15</sup> Die Höhe der einzusparenden Mittel („fiskalische Optimierung“), die durchzuführenden Strukturveränderungen einschließlich geplanter Aufgabenauslagerungen durch Kommunalisierungen und Privatisierungen stehen bereits fest, bevor die Ministerialverwaltung überhaupt in den Reformprozess einbezogen wird.<sup>16</sup>

Die *Rückführung von Aufgaben*, die in der Vergangenheit durch Privatisierung aus der Landes- bzw. Kommunalverwaltung ausgegliedert wurden, in Organisationsformen des öffentlichen Rechts kann i. w. S. ebenfalls zu den Funktionalreformen gezählt werden. Damit versuchen Länder und Kommunen, die verlorene Steuerungsfähigkeit insbesondere in der Daseinsvorsorge wieder zu erlangen.

Vorliegende Untersuchungen zeigen z. B. bei der Übertragung der Versorgungsverwaltung, speziell des Schwerbehindertenfeststellungsverfahrens, welches in Baden-Württemberg im Jahr 2005 auf die Landkreise übertragen wurde, einerseits Einsparbemühungen und Wirtschaftlichkeitsgewinne in den Kommunen, andererseits Qualitätseinbußen bei der Aufgabenerledigung.<sup>17</sup> Auch der Verlust an einheitlicher Rechtsanwendung, die Zersplitterung vorhandenen

---

14 Siehe *Büchner/Franzke/Tessmann*, Mitarbeiterorientierte Personalsteuerung bei Gebiets- und Funktionalreformen am Fallbeispiel Mecklenburg-Vorpommern, KWI-Gutachten 3, 2008.

15 *Ebinger/Bogumil*, Grenzen der Subsidiarität. Verwaltungsreform in den Ländern, in: *Heinelt/Vetter* (Hrsg.), Lokale Politikforschung heute, 2008, S. 165–195 (hier S. 8).

16 Ebenda.

17 Vgl. *Richter/Kuhlmann*, Bessere Leistung mit weniger Ressourcen? Auswirkungen der Dezentralisierung am Beispiel der Versorgungsverwaltung in Baden-Württemberg; in: *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, Heft 2, 2010, S. 393–412.

fachlichen Know-hows, Schnittstellenprobleme sowie Schwierigkeiten bei der Einheitlichkeit der Aufgabenerledigung innerhalb eines Landes können auftreten.<sup>18</sup>

Problematisch können Aufgabenübertragungen im Rahmen von Funktionalreformen werden, wenn damit die Kommunalverwaltung in die Landesverwaltung integriert, „sozusagen verstaatlicht“ wird.<sup>19</sup> Dies gilt vor allem dann, wenn die Aufgabenübertragung als sog. *Organleihe*<sup>20</sup> vorgenommen wird und die so verantwortlich gemachte Kommune (z. B. das Landratsamt als Landkreisverwaltung) zum verlängerten Arm der Landesverwaltung wird. Dann liegt – neben der Organleihe auch bei Auftragsangelegenheit oder Weisungsaufgaben – eine „unechte“ Kommunalisierung oder eher (administrativen) Dekonzentration vor.<sup>21</sup> Dieser Prozess kann die Zukunft kommunaler Selbstverwaltung gefährden. Wollmann hat daher z. B. vorgeschlagen, dieser Tendenz einer Verstaatlichung der Kommunalverwaltung entweder dadurch zu verlasen, indem alle den Gemeinden zustehenden oder übertragenen Aufgaben als kommunale Selbstverwaltungsangelegenheiten betrachtet werden oder die Übertragung der Aufgaben in der Form der „Selbstverwaltungsangelegenheiten *ohne Weisung*“ zu regeln.<sup>22</sup>

---

18 Siehe z.B. *Ebinger*, Kommunalisierungen in den Ländern – Legitim – Erfolgreich – gescheitert?; in: *Bogumil/Kuhlmann* (Hrsg.), Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel, 2010, S. 47–66.

19 *Katz*, 50 Jahre Gemeindeordnung Baden-Württemberg. Südwestdeutsche Kommunalverfassung – Zukunfts- oder Auslaufmodell?, *Die Gemeinde*, 129, 2006, S. 841–916 (hier S. 885).

20 Vgl. *Burgi*, 2010 ... a.a.O.

21 Vgl. *Wollmann*, Echte Kommunalisierung und Parlamentarisierung. Überfällige Reformen der kommunalen Politik- und Verwaltungswelt; in: *Heinelt* (Hrsg.), Modernisierung der Kommunalpolitik, 1997, S 235 ff.

22 *Wollmann*, Die Kommunen in Deutschland zwischen „echter“ Kommunalisierung und „Verstaatlichung“?; in: *Mieg/Heyl* (Hrsg.), Stadt – Ein interdisziplinäres Handbuch, 2013. Letzteres ist im Rahmen der letzten Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen bereits geschehen, als die Umweltverwaltung, einschließlich des Vollzugs des Bundesimmissionsschutzgesetzes, den Kreisen und kreisfreien Städten als allein der Rechtsaufsicht unterliegende „Selbstverwaltungsaufgabe ohne Weisung“ übertragen wurde. (Vgl. *Burgi* 2010 ... a.a.O., hier S. 39).

## V. Gebietsreformen

Bei Gebietsreformen wird die *doppelte Natur kommunaler Selbstverwaltung* besonders deutlich. Kommunen sind auf der einen Seite einer der wichtigsten Anbieter öffentlicher Dienstleistungen, zugleich andererseits aber der zentrale Ort lokaler Demokratie und bürgerschaftlicher Teilhabe. Wenn deren Gebietszuschnitt verändert wird, tritt regelmäßig ein Zielkonflikt zwischen dem Ziel der Erhöhung administrativer Effizienz (bzw. Leistungsfähigkeit der lokalen Verwaltung) und dem Ziel der Erhaltung der Legitimität lokalen Handelns durch Demokratie und Bürgerpartizipation auf.

Der Trend zu größeren Einheiten als generelle und „einfache“ Lösung entspricht der Logik der „*Economy of Scale*“. Danach sind größere Einheiten in der Lage typische öffentliche sozialstaatliche Dienstleistungen tendenziell effizienter anzubieten. Sie können auch kommunale Einrichtungen wegen des größeren Finanzvolumens besser betreiben, während es kleineren Kommunen schwerfällt, auch nur die Grundlast solcher Einrichtungen zu finanzieren. In urbanen Regionen kommt hinzu, dass viele der verzwickten sozio-ökonomischen Probleme, wie z. B. die Umweltverschmutzung, Verkehrsstaus, die Zersiedlung, die unzureichende Wasserversorgung und der innerstädtische Verfall, auch der regionalen administrativen Fragmentierung geschuldet sind bzw. diese einer effizienten Lösung der Probleme im Wege steht.

Die genannten *Vorteile der Gebietsvergrößerung* sind im Prinzip unbestritten. Diese werden allerdings unterschiedlich berechnet und gelten offenbar auch nur für bestimmte kommunale Ortsgrößenklassen.<sup>23</sup> Dieser Ansatz konzentriert sich allerdings auf die Effizienz der Produktion öffentlicher Güter. Stellt man hingegen entsprechend des Public Choice Ansatzes die Effizienz der Verteilung öffentlicher Güter in den Mittelpunkt, wären kleinere Gemeinden zu bevorzugen. Nicht zu unterschätzen sind auch die Bürokratisierungseffekte bei der Bildung größerer Gemeinden.

Kommunale Gebietsreformen haben allerdings auch weitgehende *Effekte auf die Teilhabe der Menschen an lokalen Angelegenheiten*, auf lokale Parteiensysteme, lokale Infrastruktur, soziales Leben und lokale Identität. Diese weichen Faktoren sind schwieriger messbar und werden bei

23 Siehe *Seitz*, Fiskalische und ökonomische Aspekte der Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein; in: Landesregierung Schleswig-Holstein (Hrsg.), Gutachten zur Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein; Schriften zur Modernisierung von Staat und Verwaltung, Band 2, 2008, S. 585–764, hier S. 692 ff.; Hesse, 2008... a.a.O.

vielen Gebietsreformen nur als nachrangig betrachtet. Sie beschränken die Fusionsmöglichkeiten und stärken den Trend zum Erhalt kleinerer Einheiten. So beschreiben z. B. Rose, Ladner und Larsen für verschiedenen europäischen Länder (mit der Ausnahme Dänemarks) ein negatives Verhältnis zwischen der Gemeindegröße und verschiedenen Formen der nicht-ektoralen Bürgerbeteiligung, die allerdings nach Ländern und Beteiligungsformen stark schwanken.<sup>24</sup>

Unter diesen Umständen wären je nach Zielvorstellungen unterschiedliche Gebietszuschnitte erforderlich. Da dies nicht möglich ist, ist die Größe der administrativen Einheiten so zu gestalten, dass in ihnen ein Gleichgewicht zwischen Effizienz und Bürgernähe entsteht. Lachmann spricht daher von der Notwendigkeit, durch ausgewogene Verwaltungsstrukturen „fiskalische Effizienz und bürgerschaftliche Suffizienz“ auszubalancieren.<sup>25</sup>

Die Praxis zeigt, dass der *historische Trend zur Verringerung der Gemeindezahl* in Deutschland ungebrochen ist. Deren Zahl nimmt seit über einem Jahrhundert ab. Betrug diese im Jahr 1900 (in den heutigen Grenzen) noch 45.475 Gemeinden, sank sie bis zur Gründung der beiden deutschen Staaten 1949 auf 39.417 ab. Zum Zeitpunkt der deutschen Einheit 1990 bestanden noch 16.193 Gemeinden. Fast 5.000 davon sind seither verschwunden. Am 30.9.2012 bestanden in Deutschland noch 11.250 Gemeinden. Es ist nicht schwer zu prognostizieren, dass deren Zahl bald unter 10.000 liegen wird.

Im Zuge der Gemeindegebietsreformen sind die *Gemeinden nach Einwohnerzahl und Ausdehnung* größer geworden. Deren durchschnittlichen Einwohnerzahl beträgt heute 7.266 Einwohner, die durchschnittliche Fläche 31 km<sup>2</sup>. Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) schätzt aber ein, dass die Gemeinden jedoch „nicht zwangsläufig homogener geworden (sind)“.<sup>26</sup> Die Standardabweichung von Radius und Einwohnerzahl hat überwiegend zugenommen.

24 Siehe Rose, *Municipal Size and Local Nonelectoral Participation: Findings from Denmark, The Netherlands and Norway*, *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 20, no. 6, 2002, S. 829–851; Ladner, „Size and Direct Democracy at the Local Level: The Case of Switzerland“, *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 20, no. 6, 2002, S. 813–828; Larsen, „Municipal Size and Democracy: A Critical Analysis of the Argument of Proximity Based on the Case of Denmark“, *Scandinavian Political Studies*, Vol. 25, no. 4, 2002, S. 317–332.

25 Lachmann, *Stochern im Nebel*; in: *Demo*. Heft 6. 2005, S. 15.

26 *Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung*, *Gebietsreformen – politische Entscheidungen und Folgen für die Statistik*, 2010, hier S. 8 f. (BBSR-Berichte KOMPAKT, 6/2010), abrufbar unter: [http://www.bbsr.bund.de/nn\\_287484/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BerichteKompakt/2010/DL\\_\\_6\\_\\_2010,templ atelD=raw.property=publicationFile.pdf/DL\\_6\\_2010.pdf](http://www.bbsr.bund.de/nn_287484/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BerichteKompakt/2010/DL__6__2010,templ atelD=raw.property=publicationFile.pdf/DL_6_2010.pdf); (Zugriff: 6.4.2013).

Im Mittel hat die Zusammenlegung von Gemeinden auch die durchschnittliche Einwohnerdichte erhöht. Auch hier ist – nach Angaben des BBST – „die Variation zwischen weniger und stärker verdichteten Gemeinden nahezu gleich geblieben bzw. gestiegen“.<sup>27</sup>

In den 13 deutschen Flächenländern finden sich bis heute *drei verschiedene quantitative Modelle der Gemeindestrukturen* mit potentiellen Unterschieden in ihrer administrativen Leistungsfähigkeit bzw. ihrer Fähigkeit zur Selbstverwaltung: (Siehe Tabelle 2)

1. In NRW, im Saarland und Hessen bestehen *ausschließlich Einheitsgemeinden*. Diese Bundesländer sind dicht besiedelt und haben flächenmäßig große, theoretisch leistungsfähige Gemeinden gebildet. Allerdings gehören nur ca. 8 % aller deutschen Gemeinden zu diesem Modell.
2. *Ein gemischtes Gemeindesystem von Einheitsgemeinden in urbanen Räumen und Verwaltungsgemeinschaften*<sup>28</sup> in ländlichen Gebieten findet sich in Bayern, Sachsen und Sachsen-Anhalt. Dabei handelt es sich um Bundesländer in West und Ost mit teilweise extremen Unterschieden zwischen urbanen und ländlichen Räumen. Zu diesem Modell können ca. 24 % aller deutschen Gemeinden gerechnet werden.
3. Überwiegend von *Verwaltungsgemeinschaften geprägte Gemeindesysteme* mit einer Minderheit von Einheitsgemeinden finden sich in Brandenburg, Thüringen, Niedersachsen, Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein, Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern und Rheinland-Pfalz. Bis auf Baden-Württemberg bestehen in allen betreffenden Ländern, allerdings in unterschiedlichem Ausmaß und mit unterschiedlichem Zeithorizont, Probleme mit Leistungsfähigkeit der Kommunen. Zu diesem Modell können ca. 68 % aller deutschen Gemeinden gerechnet werden.

---

27 *Ebenda*, S. 9.

28 *An dieser Stelle als Synonym für alle Formen von Ämtern und Verwaltungsgemeinschaften verwendet.*



Bundesland	Anzahl der Gemeinden	Zahl kreisfreier Städte	Zahl verbandsfreier Gemeinden <sup>30</sup>	Anteil kreisfreier und verbandsfreier Gemeinden	Zahl verbandsangehöriger Gemeinden	Zahl verbandsangehöriger Gemeinden pro Verband (Ø)	Einwohnerzahl (Ø)	Gemeindefläche (Ø) in km <sup>2</sup>
Modell 1								
NW	396	23	373	100 %	-	-	45.133	86
SL	52	-	52	100 %	-	-	19.569	49
HE	426	5	421	100 %	-	-	14.242	49
Modell 2								
SN	456	3	239	53 %	189 in 82 Verwaltungsgemeinschaften	2 (VG) 4 (VV)	9.060	40
BY	2.056	25	1.039	52 %	992 in 314 Verwaltungsgemeinschaften	3	6.099	32
ST	219	3	101	47 %	115 in 18 Verbandsgemeinden	6	10.614	93
Modell 3								
BB	419	4	144	35 %	271 in 53 Ämtern 722 in 132 Samtgem.	5	5.974	70
TH	907	6	250 <sup>31</sup>	28 %	651 in 79 Verwaltungsgemeinschaften	9	2.464	18
NI	1.008	10	276	28 %	722 in 132 Samtgem.	5	7.855	46
BW	1.101	9	181	17 %	440 in 114 Gemeindeverwaltungsverbänden (GVV); 471 in 156 Vereinbarten Verwaltungsgemeinschaften (VVG)	4 (GVV) 3 (VVG)	9.767	32
MV	783	2	88	11 %	693 in 78 Ämtern	9	2.089	30
SH	1.116	4	76	7 %	1.036 in 85 Ämtern	12	2.540	14
RP	2.306	12	36	2 %	2.258 in 162 Verbandsgemeinden	14	1.736	9

Tabelle 2: Daten zu den Gemeindestrukturen in den Bundesländern (1.1.2012)<sup>29</sup>

- 29 Eigene Zusammenstellung nach Angaben der Innenministerien der Länder. Abkürzungen der Bundesländer nach den auf EU-Ebene vereinbarten Abkürzungen der Regionen: Baden-Württemberg (BW), Bayern (BY), Brandenburg (BB), Hessen (HE), Mecklenburg-Vorpommern (MV), Niedersachsen (NI), Nordrhein-Westfalen (NW), Rheinland-Pfalz (RP), Saarland (SL), Sachsen (SN), Sachsen-Anhalt (ST), Schleswig-Holstein (SH) und Thüringen (TH). Daten vom 1.1.2012, SN 1.10.2012, BY 1.7.2009, ST 1.7.2012, BB 1.1.2011.
- 30 Es handelt sich dabei um Gemeinden mit eigener Gemeindeverwaltung, die nicht Mitglied in einem Gemeindeverband unterhalb der Kreisebene sind. In der Fachliteratur werden diese Gemeinden bisweilen auch als Einheitsgemeinde bezeichnet.
- 31 Einschließlich der 35 Städte und Gemeinden, die keiner Verwaltungsgemeinschaft angehören, die als „erfüllende Gemeinden“ für 99 weitere Gemeinden tätig werden.

Verlässliche Kriterien für die Ermittlung einer optimalen Gemeindegröße gibt es bislang nicht.<sup>32</sup> Auch die vom Gesetzgeber vorgegebenen Zielgrößen für leistungsfähige Gemeinden unterscheiden sich nach den Bundesländern erheblich. In Rheinland-Pfalz geht der Gesetzgeber z. B. davon aus, dass in der Regel verbandsfreie Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern und Verbandsgemeinden mit mindestens 12.000 Einwohnern eine ausreichende Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft haben, die sie in die Lage versetzen, auch künftig die eigenen und die übertragenen (staatlichen) Aufgaben fachlich fundiert und wirtschaftlich wahrzunehmen. Es ist zudem nicht klar, inwieweit die angestrebten Effizienzgewinne und Kostenersparnisse eintreten oder nachhaltig sind. Die Ermittlung von Reformrenditen erweist sich als schwierig.

Bei der Evaluation von *Gebietsreformen* sind die unterschiedlichen *Zeithorizonte* zu beachten. Eventuelle Nachteile werden meist rasch sichtbar. So kann es zu einem Verlust der Bürgernähe und dem bürgerschaftlichen Engagement kommen. Gebietsreformen gingen meist mit einem „Verlust an Integrationskraft der Kommunen und Identifikationsmöglichkeiten ihrer Einwohner einher.“<sup>33</sup> Die Zahl der in der Landes- und Kommunalverwaltung angebotenen Arbeitsplätze sinkt. Vielfach ist auch ein Rückzug öffentlicher Einrichtungen aus der Fläche zu beobachten. Eventuelle Vorteile von Gebietsreformen werden im Allgemeinen hingegen erst langfristig sichtbar.

Auch die Weiterentwicklung der *Bürgerbeteiligung bei kommunalen Gebietsreformen* wird diskutiert. Bislang handelt es sich vorrangig um Elitenentscheidungen mit lediglich formeller Bürgerbeteiligung im gesetzlich vorgeschriebenen Mindestmaß. Insbesondere in der Freiwilligkeitsphase bestehen aber vielfältige Möglichkeiten, durch reale Bürgerbeteiligung unter Nutzung moderner Verfahren wie aktivierende Befragungen, Bürgerkonferenzen, Planungszellen und Zukunftswerkstätten, die Legitimität von Entscheidungen zu stärken. Dabei könnten in der Entscheidungsvorbereitungsphase folgende Problemlagen mit den Bürgern diskutiert werden: der Name und Sitz der neuen Verbandsgemeinde, die Verteilung der öffentlichen Einrichtungen in der neuen Verbandsgemeinde (z. B. Schulen) sowie die zukünftige Organisation

---

32 Siehe Lachmann ... a.a.O.

33 Bull, 2008 ... a.a.O., S. 285.

des Bürgerservice.<sup>34</sup> Entsprechende Experimente zur Qualifizierung der Bürgerbeteiligung finden aktuell in der Freiwilligkeitsphase der Gemeindegebietsreformen in Rheinland-Pfalz statt.

*Kreisgebietsreformen*, auf die in diesem Beitrag nicht detailliert eingegangen werden kann, werden von den Landesregierungen regelmäßig dazu genutzt, größere Einheiten zu schaffen, die in der Lage sind, Aufgaben einer übergeordneten Ebene (z. B. Landesebene) zu übernehmen. Denn in stark kleinteilig strukturierten Verwaltungen führt die Aufgabenverteilung zu Reibungs- und somit zu Wohlfahrtsverlusten, welche durch Zusammenlegung von administrativen Einheiten wieder minimiert werden können.<sup>35</sup> Allerdings sind die Anforderungen an die Bildung von Regionalkreisen seit dem Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern von 2008 deutlich höher geworden.<sup>36</sup>

## VI. Schlussfolgerungen und Ausblick

*Funktional- und Gebietsreformen rücken* in Zeiten der Wirtschafts- und Finanzkrise verstärkt ins Blickfeld der Landespolitik. Der demographische Wandel und der Wettbewerbsdruck als Effekt der Globalisierung beflügeln in vielen Bundesländern die Bestrebungen zu möglichst wenigen und unter (finanz-)wirtschaftlichen Gesichtspunkten möglichst großen Kommunen und Regionen. Diese verspricht sich von den Reformen vor allem eine finanzielle Entlastung durch Straffung und Effizienzsteigerung der öffentlichen Verwaltung.

*Voraussetzung für das Gelingen dieser Reformen* bleibt allerdings die politische Definition des künftigen Umfangs öffentlicher Aufgaben sowie der dafür zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel (Aufgabenkritik). Erst danach ist es sinnvoll, die öffentlichen Aufgaben nach Leistungsfähigkeit und entsprechend dem Subsidiarität-Prinzip unter Nutzung moderner technologischen Möglichkeiten sowie Kooperations-

---

34 *Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz* (Hrsg.), Bürgerbeteiligung im Rahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Gutachten zur Bürgerbeteiligung in der Freiwilligkeitsphase. Leitfaden für kommunale Gebietskörperschaften, 2010, (Autoren: *Sarcinelli/König*), abrufbar unter: <http://www.isim.rlp.de/fileadmin/ism/Dokument.pdf>; (Zugriff: 6.4.2013).

35 Vgl. *Seitz*, Kreisgröße, Bürgerbeteiligung und Demokratie. ifo Dresden berichtet. Heft 5, 2007, S. 26–37; *Tarkan*, Die kommunale Gebietsreform der Landkreise in Rheinland-Pfalz. Eine finanzwirtschaftliche Analyse der ökonomischen und fiskalischen Effekte. Dissertation Technische Universität Kaiserslautern. 2009.

36 Siehe z. B. *Büchner/Franzke/Nierhaus*, Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen. Zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern, 2008.

möglichkeiten zwischen Gebietskörperschaften zu verteilen. Falls dann noch nötig, machen auch Veränderungen der territoriale Zuschnitte der Kommunalebene Sinn. Vorher sind allerdings alle möglichen Alternativen zu prüfen.

Funktional- und Gebietsreformen bleiben weiter auf der *Agenda der Landespolitik*. In Rheinland-Pfalz soll die 2010 begonnene erste Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform einschließlich gesetzlicher Gebietsänderungen bis zu den allgemeinen Kommunalwahlen im Jahr 2014 abgeschlossen werden. Danach ist beabsichtigt, Gebietsänderungen von verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden, die derzeit mit Änderungen von Landkreisen verbunden wären, zu realisieren. In Brandenburg stehen vergleichbare Reformen nach der nächsten Landtagswahl 2014 offenbar auf der Tagesordnung. NRW und Schleswig-Holstein haben gezeigt, dass diese Themen bei den Landtagswahlkämpfen zunehmend präsenter werden.

Die Herausforderung für die Verwaltungswissenschaft bleibt groß, diese politischen Prozesse durch intensive Forschungen zu begleiten und anzuregen. Die Evaluation bisheriger Reformen z. B. durch Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowie deren Wirkungen auf Demokratie und bürgerschaftliche Teilhabe können helfen, die letztlich politischen Entscheidungen der Optimierung der öffentlichen Verwaltungen besser zu fundieren.

*Prof. Dr. habil. Jochen Franzke* ist apl. Professor für Verwaltungswissenschaft an der Universität Potsdam.

# (Verfassungs-) Rechtliche Maßstäbe an Funktional- und Territorialreformen

Christoph Brüning<sup>1</sup>

## I. Problemeinführung

Am 26.2.2010 setzte das LVerfG SH mit seinem ersten Urteil seit Errichtung des Gerichts knapp zwei Jahre zuvor gleich einen Paukenschlag. Ein zweiter folgte mit dem zweiten Urteil ein halbes Jahr später und bescherte dem Wahlvolk im nördlichsten Bundesland eine vorgezogene Landtagswahl. Mit seiner Entscheidung aus Februar 2010 stellt das LVerfG SH fest, dass die geltende Amtsordnung mittlerweile insoweit verfassungswidrig sei, als sie die Möglichkeit eröffne, dass sich Ämter infolge zunehmender Übertragung von Selbstverwaltungsaufgaben durch die Gemeinden zu Gemeindeverbänden entwickelten, ohne dass die für diesen Fall von Art. 2 Abs. 2 u. Art. 3 Abs. 1 LVerf SH vorgesehene unmittelbare Wahl der Mitglieder des Amtsausschusses erfolge.<sup>2</sup> Nach § 5 Abs. 1 Satz 1 AmtsO ist die vollständige Verlagerung bestimmter Aufgaben von der Gemeinde auf das Amt zulässig, wodurch auch die politischen Entscheidungen und damit die Verantwortung für das Ob und Wie der Wahrnehmung dieser Aufgaben von der Gemeindevertretung auf den Amtsausschuss übertragen werden. Dem Amtsausschuss gehören gemäß § 9 Abs. 1 Satz 1 AmtsO die Bürgermeister der amtsangehörigen Gemeinden an.

---

1 Um Fußnoten ergänztes Manuskript des Vortrags vom 20. April 2012 auf der 18. Fachtagung des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität Potsdam zum Thema „Starke Kommunen in leistungsfähigen Ländern“. Der Autor ist Fellow dieses Instituts. Meiner wissenschaftlichen Mitarbeiterin Stefanie Schöwe danke ich für umfangreiche Recherche- und Vorarbeiten. Der Beitrag ist meinem akademischen Lehrer Rolf Grawert zu dessen 75. Geburtstag zugeeignet. Rolf Grawert hat eine besondere Beziehung zur Universität Potsdam und ist bis heute Mitglied des Kuratoriums des Kommunalwissenschaftlichen Instituts.

2 LVerfG SH, NordÖR 2010, S.155 ff.

Zum Hintergrund des Urteils ist zu bemerken: Schleswig-Holstein hat mit seinen gut 2,8 Millionen Einwohnern zurzeit 1.116 Gemeinden. Bis auf die 4 kreisfreien Städte, nämlich Kiel, Lübeck, Flensburg und Neumünster, sind diese Gemeinden auf 11 Kreise verteilt. Naturgemäß ist die Mehrzahl der kreisangehörigen Gemeinden in Schleswig-Holstein recht klein – in über 900 von ihnen leben weniger als 2.000 Einwohner, in der kleinsten Gemeinde Deutschlands, Wiedenborstel, weniger als 10 Einwohner. Da der überwiegende politische Wille traditionell dahin geht, die kleinteilige Gemeindestruktur in ihrer politischen und identifikationsstiftenden Funktion unangetastet zu lassen, bedarf es anderer Modelle, um die kommunale Selbstverwaltung lebensfähig zu halten. In Schleswig-Holstein ist deshalb zwischen Gemeinde- und Kreisebene eine zusätzliche Verwaltungsebene eingezogen worden: Derzeit erledigen 85 Ämter die Verwaltung jeweils mehrerer kleinerer Gemeinden, 2 Ämter agieren sogar kreisübergreifend: Das Amt Großer Plöner See und das Amt Itzstedt; nur 80 Gemeinden sind amtsfrei. Die Ämter sind Körperschaften des öffentlichen Rechts und „dienen der Stärkung der Selbstverwaltung der amtsangehörigen Gemeinden“ (§1 Abs. 1 Satz 1 u. 2 AmtsO).

In seinem Urteil hat das Landesverfassungsgericht Vorgaben für die Sicherung der demokratischen Legitimation bei der Wahrnehmung übertragener Aufgaben durch die Ämter gemacht, über deren Umsetzung viel diskutiert wurde.<sup>3</sup> Zum einen wurde vom schleswig-holsteinischen Städte- und Gemeindetag das „Katalogmodell“ vorgeschlagen, welches eine qualitative und quantitative Begrenzung der auf die Ämter übertragenen Aufgaben durch einen „Auswahl-“ oder „Negativkatalog“ beinhaltet.<sup>4</sup> Zum anderen wurde vom schleswig-holsteinischen Innenministerium die Zweckverbandslösung entwickelt, welche die Streichung des §5 Abs. 1 AmtsO und gleichzeitig die Zulassung von Zweckverbänden innerhalb eines Amtes vorsieht.<sup>5</sup> Auch eine Kombination aus Aufgabenbegrenzung und „Zweckverbandslösung“ wurde im Wege der Modifizierung beider Modelle als denkbar angesehen.<sup>6</sup> Ein anderer Vorschlag zielte auf die Anpassung der Verwaltungsstrukturen an die gewandelten Herausforderungen basierend auf einem modernen Zweckverbands- und Verwaltungskooperationsrecht.<sup>7</sup>

3 *Schulz*, NordÖR 2011, S. 311 (311).

4 *Bülow*, Die Gemeinde SH 2010, S. 184 ff.

5 *Schlie*, Die Gemeinde SH 2011, S. 30 ff.

6 *Schulz*, NordÖR 2011, S. 311 (314 ff.).

7 *Schulz*, NordÖR 2011, S. 311 (316 ff.).

Das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren ist kurz vor der Landtagswahl am 6.5.2012 abgeschlossen worden;<sup>8</sup> anderenfalls wären alle Entwürfe der sachlichen Diskontinuität anheimgefallen. Ungeachtet der damit erfolgten oberflächlichen Reparatur der teilweisen Verfassungswidrigkeit der AmtsO hat das besagte Urteil des LVerfG SH auch Diskussionen über eine grundlegende Verwaltungsstruktur- und/oder Gebietsreform im kommunalen Bereich angeregt.<sup>9</sup> Um den wachsenden und/oder veränderten Anforderungen der Verwaltungen auf Landes- und Kommunalebene gerecht zu werden<sup>10</sup>, aber auch vor dem Hintergrund überschuldeter öffentlicher Haushalte gab und gibt es in etlichen Ländern mehr oder weniger konkrete Reformüberlegungen.

## II. Reformdimensionen

Wie die sog. Verwaltungsstrukturreformgesetze Schleswig-Holsteins aus 2006 zeigen, beansprucht der Gesetzgeber bisweilen ausdrücklich mehr, als er inhaltlich hält. Deshalb ist für die Bestimmung des rechtlichen Rahmens eine Differenzierung nach Instrumenten angezeigt. Unter „Verwaltungsreformen“ versteht man allgemein die geplanten Veränderungen von organisatorischen, rechtlichen, personellen und fiskalischen Strukturen der Verwaltung.<sup>11</sup> In Bezug auf eine Reform der Landes- und Kommunalverwaltung lassen sich abstrakt die Kategorien der Verwaltungsstruktur-, Funktional- und Gebietsreform unterscheiden.<sup>12</sup>

---

8 Zum aktuellen Stand der Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften in Schleswig-Holstein siehe LT-Drucks. 17/2368, S. 5 ff.

9 Vom Landesrechnungshof Schleswig-Holstein wurde eine Veränderung der Verwaltungsstrukturen im kommunalen Bereich einschließlich der Gemeindegrößen und gebiete favorisiert, NordÖR 2011, S. 327, sowie Kommunalbericht des Landesrechnungshofs Schleswig-Holstein 2011, S. 95 ff.; zum sog. „Ämter zu Kreisen“-Modell siehe *Schliesky*; in: Ders./Schulz (Hrsg.), Die Erneuerung des arbeitenden Staates 2012 i. E.

10 *Hill*, NordÖR 2011, S. 469 ff., zur Entwicklungsperspektive der Selbstverwaltung.

11 *Bogumil/Jann*, Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, 2. Aufl. 2009, S. 219.

12 Diese Kategorisierung findet sich auch bei *Ruge*; in: *Nolte/Schliesky* (Hrsg.), Verwaltungsmodernisierung durch Funktional- und Strukturreform, Entbürokratisierung und E-Government, 2007, S. 69 f.

## 1. Gebietsreform

Die (zumeist kommunale) Gebietsreform als „klassisches“ Instrument der Verwaltungsreform beinhaltet in der Regel die Vergrößerung des Verwaltungsbezirkes durch die Zusammenlegung von Verwaltungseinheiten.<sup>13</sup> Denklogisch gehen damit die Auflösung von Gemeinden und die Veränderung des territorialen Zuschnitts des Gemeindegebiets einher.<sup>14</sup>

Im Rahmen von Neugliederungsmaßnahmen kann es zu „Rück(neu)gliederungen“ oder „Mehrfachneugliederungen“<sup>15</sup> kommen, sofern der Normgeber die vorangegangene Organisationsmaßnahme als Fehlentscheidung betrachtet oder eine Neuregelung zweckmäßig oder auf Grund veränderter Verhältnisse notwendig erscheint.<sup>16</sup> Eine Rückneugliederung liegt vor, wenn der Gesetzgeber in „noch fortbestehendem sachlichen und zeitlichen Zusammenhang mit einer früheren umfassenden Neugliederung“ und ohne deren Leitvorstellungen aufzugeben den ursprünglichen Gebietszuschnitt oder Gemeindebestand wiederherstellt, um die vorherige Entscheidung zu korrigieren.<sup>17</sup> Eine Mehrfachneugliederung bezeichnet den Fall einer erneuten Gebietsreform aufgrund eines veränderten Leitbildes oder einer neuen Gestaltung des Gemeindezuschnitts.<sup>18</sup>

## 2. Funktionalreform

Unter Funktionalreform oder auch „Aufgabenverteilungsreform“<sup>19</sup> versteht man Maßnahmen, um die als notwendig erkannten Verwaltungsaufgaben bestimmten Verwaltungsträgern und deren unterschiedlichen Organen und Behörden bzw. Einrichtungen optimal zuzuordnen (Trägerwahl).<sup>20</sup> Es geht also um die Veränderung der Zuständigkeiten

13 *Schliesky*, NordÖR 2012, S. 57 (58); zur Gebietsreform im Einzelnen siehe *Rothe*, Kreisgebietsreform und ihre verfassungsrechtlichen Grenzen, 2004; *Werner*, Verfassungsrechtliche Voraussetzungen und Grenzen kommunaler Gebietsreformen in den neuen Bundesländern unter besonderer Berücksichtigung des Landes Brandenburg, 2002.

14 *Wallerath*, DÖV 2011, S. 289 (298).

15 Zur Terminologie der Begriffe BVerfGE 86, S. 90 (109 f.).

16 *Scheer*, SächsVBl. 1993, S. 126 (132).

17 *Schliesky/Schwind*, PdK, Band B 1, § 14 (Stand: Mai 2004) Rn. 128.

18 *Scheer*, SächsVBl. 1993, S. 126 (132); *Schliesky/Schwind* (Fn. 17), § 14 (Stand: Mai 2004) Rn. 128.

19 *Püttner*, Verwaltungslehre, 4. Aufl. 2007, § 6 Rn. 19.

20 Bericht der schleswig-holsteinischen Enquete-Kommission zur Verbesserung der Effizienz der öffentlichen Verwaltung, LT-Drucks. 13/2270, S. 38; *Schliesky*, VerwArch. 98 (2008), S. 313 (334).



im Sinne einer Aufgabenverlagerung bzw. -übertragung innerhalb der Verwaltungsebenen in den Ländern.<sup>21</sup> Notwendigerweise setzt eine Funktionalreform eine vorangegangene Aufgabenkritik voraus.<sup>22</sup>

Wenngleich Gebiets- und Funktionalreform voneinander abzugrenzen sind, besteht ein enger Zusammenhang zwischen den beiden Reforminstrumenten in dem Sinne, dass viele Gemeinden und einige Kreise zu klein sind, um die Aufgaben ihrer Verwaltungsstufe zu erfüllen und insoweit die Gebietsreform Voraussetzung für eine Funktionalreform ist.<sup>23</sup> Das lässt sich an den derzeitigen Beratungen in Schleswig-Holstein nachvollziehen: Wenn Gemeinden rechtstatsächlich viele oder alle Aufgaben – wohin auch immer – übertragen müssen, weil sie zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung außerstande sind, hilft das rechtliche Verbot oder die Beschränkung der Delegationsmöglichkeit wenig. Denn eine Gemeinde, der die kritische Selbstverwaltungsmasse fehlt, ist eben zu klein für die Angelegenheiten ihrer örtlichen Gemeinschaft. Auch ein (erweitertes) Verwaltungskooperationsrecht greift zu kurz. Die Antwort muss dann Gebietsreform lauten.

### 3. Verwaltungsstrukturereform

Eine Verwaltungsstrukturereform zielt darauf ab, den überkommenen Verwaltungsaufbau im Land regelmäßig unter Einbeziehung der kommunalen Ebene zu ändern, zu optimieren und effizienter zu gestalten. Sie beinhaltet – je nach Schwerpunktsetzung des betreffenden Landes – die Konzentration und Straffung der unmittelbaren staatlichen Verwaltung, etwa mittels Abbau von Doppelstrukturen aus Sonderbehörden und Mittelinstanz, Kommunalisierungen, Privatisierungen oder Abschaffung einer Ebene.<sup>24</sup> Eine Verwaltungsstrukturereform schließt sich zumeist an eine vorangegangene Gebiets- und/oder Funktionalreform an und steht in engem Zusammenhang dazu.<sup>25</sup>

Neben diesen eher klassischen Instrumenten einer Verwaltungsreform gibt es in der Modernisierungspraxis der Verwaltung noch weitere Ansätze wie New Public Management/Neues Steuerungsmodell,

21 Püttner (Fn. 19), §6 Rn. 18.

22 Schliesky, *VerwArch.* 98 (2008), S. 313 (334 f.); vgl. Hesse, *NdsVBl.* 2007, S. 145 (148).

23 Püttner (Fn. 19), §6 Rn. 21.

24 Bogumil/Jann (Fn. 10), S. 252 f. Zur Kommunalisierung siehe Kremer, *VerwArch.* 102 (2011), S. 242 ff.; Henkel, *Die Kommunalisierung von Staatsaufgaben*, 2010; zur Verwaltungsstrukturereform siehe Burgi/Palmen (Hrsg.), *Symposium. Die Verwaltungsstrukturereform in Nordrhein-Westfalen*, 2008.

25 Vgl. Schliesky, *VerwArch.* 98 (2008), S. 313 (335).

Prozessoptimierung, Bürokratieabbau, eGovernment, stärkere Verzahnung von Politik und Verwaltung oder Mittelkürzungen.<sup>26</sup> Insgesamt ist es schwierig, die einzelnen Maßnahmen genau voneinander abzugrenzen, da die einzelnen eingesetzten bzw. umgesetzten Instrumente der Verwaltungsreformen in ihrem Aufgabeninhalt von einer gewissen Homogenität gekennzeichnet sind.<sup>27</sup>

### III. Anwendungsfälle und Gründe

In den alten Bundesländern vollzogen sich Gebiets- und Funktionalreformen auf kommunaler Ebene in den 1970er Jahren und in den neuen Bundesländern seit der Wiedervereinigung.<sup>28</sup> Mittlerweile sind jedoch viele Länder in eine neue Reformphase eingetreten. Dazu zählen erneut Brandenburg<sup>29</sup>, Mecklenburg-Vorpommern<sup>30</sup>, Sachsen-Anhalt<sup>31</sup>, Sachsen<sup>32</sup> und Thüringen<sup>33</sup> sowie Baden-Württemberg<sup>34</sup>, Niedersachsen<sup>35</sup>, Nordrhein-Westfalen<sup>36</sup>, Rheinland-Pfalz<sup>37</sup> und natürlich auch Schleswig-Holstein<sup>38</sup>. Die Ziele und Gründe für die Reformen sind vielfältig. Ein Hauptmotiv für die Verwaltungsreformen der Länder ist dabei der flächenübergreifende Zwang zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte.<sup>39</sup>

Gründe für das Vorhaben einer Gebietsreform sind etwa das Bestreben, die Organisation der Kreise an die Erfordernisse der Raumplanung anzupassen, Einheitlichkeit in den Größen der Kreise zu schaffen sowie

26 Schliesky, NordÖR 2012, S. 57 (59 ff.); Schliesky, VerwArch. 98 (2008), S. 313 (335 ff.).

27 Schliesky, VerwArch. 98 (2008), S. 313 (333).

28 Wallerath, DÖV 2011, S. 289 ff.; „Daueraufgabe“; zu der neuen Reformphase siehe Ruge, ZG 2006, S. 129 ff.; zur kommunalen Gebietsreform in den neuen Bundesländern nach der Wiedervereinigung siehe Knemeyer, LKV 1992, S. 177 ff.

29 Vgl. Grünwald, Weißbuch zur kommunalen Gebietsreform in Brandenburg, 2005.

30 GVBl. MV 2010, Nr. 13, S. 366.

31 Vgl. Höppner, LKV 2001, S.2 ff.

32 SächsGVBl. 2008, S. 138.

33 Vgl. König, LKV 2010, S. 289 ff.; zur thüringischen Behördenstrukturreform Behnisch, ThürVBl. 2009, S. 145 ff.

34 Vgl. Reiners, VBIBW. 2008, S. 281 ff.

35 Vgl. Reiners, VerwArch. 2009, S. 261 ff.

36 Zur dortigen Verwaltungsstrukturreform Palmen/Schönenbroicher, NVwZ 2008, S 1173 ff.

37 GVBl. RP 2010, S. 272; siehe auch Wallerath, DÖV 2011, S 289 (294 f.).

38 S. o. Fn. 8.

39 Bogumil/Jann (Fn. 10), S. 253; Höppner, LKV 2001, S. 2.

Ersparnisse bei Personalkosten und Sachausgaben zu erreichen.<sup>40</sup> Ferner wird insgesamt die Schaffung leistungsfähiger Verwaltungseinheiten angestrebt<sup>41</sup> ebenso wie die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung<sup>42</sup>. Anlass für die Gebietsreformen der 1970er Jahre in den „alten“ Bundesländern und der 1990er Jahre in den „neuen“ Ländern waren nicht zuletzt auch die demografischen Veränderungen auf Gemeindeebene<sup>43</sup> sowie ferner Bemühungen um die Entbürokratisierung und Verwaltungsvereinfachung.<sup>44</sup> Bei der zunächst gescheiterten Gebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern rückte auch die tatsächliche Gewährleistung der bürgerschaftlich-demokratischen Mitwirkung in den Fokus.<sup>45</sup>

Ein Motiv für eine Funktionalreform im Anschluss an eine vorangegangene Gebietsreform kann dann bestehen, wenn vor der Gebietsreform aufgrund der Verwaltungsschwäche der Kleingemeinden oder Kleinkreise Aufgaben zum Nachteil aller unteren Verwaltungseinheiten nach oben verlagert wurden oder wenn insgesamt aus fachbezogenem Anlass zu viele Aufgaben auf eine obere Verwaltungsebene verteilt wurden. In diesem Fall mangelt es an einer ausgewogenen Aufgabenverteilung zwischen den Verwaltungsebenen, so dass eine Verletzung des Universalitätsprinzips der Gemeinden möglich erscheint.<sup>46</sup> Hier kann eine Reform der Aufgabenverteilung Abhilfe schaffen.

Ein Grund für die Verwaltungsstrukturreformen ist die Verkleinerung des staatlichen Verwaltungsapparates und die Stärkung des Prinzips der ortsnahen und bürgerschaftlichen Verwaltungskultur sowie die Anpassung der Kosten des staatlichen Verwaltungsapparats an die Einnahmesituation.<sup>47</sup> Zudem bildet die Stärkung bürgerschaftlicher Beteiligung an kommunaler Selbstverwaltung ein Ziel von

---

40 *Kirchhof*, Thesen zur Planung einer Kreisreform in Schleswig-Holstein; in: Landesregierung Schleswig-Holstein (Hrsg.), Gutachten zur Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein, 2008, S. 575 ( 577).

41 *Püttner* (Fn. 19), §8 Rn. 19.

42 *Knemeyer*, LKV 1992, S. 177.

43 *Scheer*, SächsVBl. 1993, S. 126, wo nach Scheer in den neuen Bundesländern in 80% aller Gemeinden teils weniger als 2000 Einwohner lebten.

44 *Bogumil/Jann* (Fn. 10), S. 220, S. 223 ff.

45 *Dombert*, Auf dem Weg zu bürgerschaftlich-demokratischer Mitwirkung – Parlamentarische Strukturen für den Kreistag; in: Büchner/Franzke/Nierhaus (Hrsg.), Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen, 2008, S. 33. Grundlegend LVerfG MV, NordÖR 2007, S. 353 ff.; dazu *Erbguth*, DÖV 2008, S. 152 ff.; *Henneke*, Der Landkreis 2011, S. 385 ff.; *Mehde*, NordÖR 2007, S. 331 ff.

46 *Püttner* (Fn. 19), §6 Rn. 23.

47 *Palmen/Schönenbroicher*, NVwZ 2008, S. 1173 (1174).

Verwaltungsstrukturreformen.<sup>48</sup> Zweck einer Verwaltungsstrukturreform kann ferner die Kongruenz von Administrations- und Lebensraum sein, um eine ortsnahe und bürgerschaftliche Verwaltungsstruktur zu schaffen sowie im Interesse der Bürgernähe weitere Aufgaben auf die untere kommunale Ebene zu verlagern.<sup>49</sup> Als weitere Ziele einer Verwaltungsstrukturreform werden schließlich die Stärkung der Verwaltungs- und Leistungskraft der Städte, Gemeinde und Ämter sowie die Gewährleistung der sachgerechten, effizienten und von hoher Qualität gekennzeichneten Aufgabenerfüllung der übertragenen Aufgabe durch Einsatz moderner technischer Verwaltungsmittel und Einsatz qualifizierten und spezialisierten Personals angeführt.<sup>50</sup>

#### IV. Der (verfassungs-)rechtliche Rahmen

Die Organisation der öffentlichen Verwaltung ist im Verfassungsrecht nur rudimentär geregelt: Die föderale Zuständigkeitsverteilung findet sich in Art. 30, 83 ff. GG. Für die Landesverwaltung gilt allgemein Art. 45 LVerf SH und für die kommunale Selbstverwaltung insbesondere die Garantie aus Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 46–49 LVerf SH. Das Verfassungsrecht entfaltet gegenüber dem Recht der innerstaatlichen Organisation daher eine stärkere Steuerungskraft, wenn Träger der kommunalen Selbstverwaltung betroffen werden.<sup>51</sup> Das lässt sich an drei grundlegenden verfassungsrechtlichen Determinanten für Organisationsentscheidungen dokumentieren.

Im Recht von der Organisation findet sich die Forderung nach rechtsstaatlicher Verantwortungsklarheit und Effektivität mit dem Gebot demokratischer Legitimation zusammen.<sup>52</sup> Dieses zuvörderst zu beachtende Gebot demokratischer Legitimation ergibt sich allgemein aus Art. 20 Abs. 2 i.V.m. Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG und wird auf der kommunalen Ebene zusätzlich durch die politische Funktion der Selbstverwaltung als Modus bürgerschaftlicher Teilhabe an der Staatsgewalt hervorgehoben.<sup>53</sup> Neben und über die demokratische Legitimation der

48 *Wilhelm*, LKV 2001, S. 11 (12).

49 *Wilhelm*, LKV 2001, S. 11 (12).

50 *Wilhelm*, LKV 2001, S. 11 (12).

51 *Dreier*; in: Ders. (Hrsg.), GG, Kommentar, Band II, 2. Aufl. 2006, Art. 28 Rn. 122 u. 178.

52 Vgl. *Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2. Aufl. 2006, 5/1 u. VI/18; auch ders.; in: *Schmidt-Aßmann/Hoffman-Riem* (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource, 1997, S. 9 (38 ff.).

53 Vgl. *Hendler*, Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip, 1984, S. 678.

Volkvertreter auch auf Gemeinde- und Kreisebene hinaus tritt das Erfordernis, der bürgerschaftlichen Mitwirkung an der kommunalen Verwaltung Raum geben zu müssen, das aus Art. 28 Abs. 2 GG erwächst.<sup>54</sup>

Hinzu kommt der Grundsatz der funktionsgerechten Organisationsstruktur. Er wurzelt im Rechtsstaatsprinzip<sup>55</sup> und zielt innerhalb der Exekutive auf eine erfolversprechende Zuordnung der verschiedenen Organisationstypen und -formen der pluralen Verwaltungsorganisation zu den Verwaltungsaufgaben.<sup>56</sup> Das Funktionengliederungsprinzip bringt damit Funktion und Organisations- bzw. Organstruktur, Verwaltungsaufgabe und Ausgestaltung der Verwaltungsorganisation in einen rechtlichen Zusammenhang.<sup>57</sup> Dabei hat der Gesetzgeber Aufgabenbestand, -entzug oder -zuweisung unter Beachtung der Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 GG zu regeln.

Ergänzt und vertieft wird das verfassungsrechtliche Gebot, eine rationale Zuordnung von Organisationen zu Aufgaben vorzunehmen, durch das in Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG verankerte Gebot der Wirtschaftlichkeit. Begrifflich ist Effektivität als Maß für die Erreichung des durch die Gesetze vorgegebenen, im Prozess der Rechtsanwendung näher konkretisierten Ziels zu verstehen. Demgegenüber bildet Effizienz eine Größe für die Wirtschaftlichkeit.<sup>58</sup> Wirtschaftlichkeit ist immer in Bezug auf die Wahrnehmung bestimmter öffentlicher Aufgaben, in Bezug auf den Erfolg für die Erfüllung bestimmter öffentlicher Interessen zu sehen. Welche öffentlichen Interessen der Verwaltung aufgegeben sind, bestimmt der Gesetzgeber oder eben der Selbstverwaltungsträger. Wirtschaftlichkeit hat im Verhältnis zur Gesetzmäßigkeit eine dienende Funktion.<sup>59</sup>

Die Wirtschaftlichkeit und die bürgerschaftlich-demokratische kommunale Selbstverwaltung stehen in einem besonderen Verhältnis zueinander. Ökonomische Erwägungen, wonach eine zentralistisch organisierte Verwaltung rationeller und billiger arbeitet, treten grundsätzlich hinter den Gesichtspunkt der Teilnahme der örtlichen

---

54 *Dreier*; in: Ders. (Fn. 51), Art. 28 Rn. 86.

55 *Krebs*; in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 1988, §69 Rn. 77; *Di Fabio*, VerwArch. 81 (1990), S. 193 (210 f.).

56 *Burgi*, VVDStRL 62 (2003), S. 405 (430 f.); *Schmidt-Aßmann* (Fn. 52), 5/15: „Gleichwohl ist über die Wirksamkeitsbedingungen des Organisationsrechts ohne Aufgabenanalyse nicht sinnvoll zu diskutieren.“

57 *Krebs* (Fn. 55), §69 Rn. 77.

58 *Hoffmann-Riem*, DÖV 1997, S. 433 (437); *Gaentzsch*, DÖV 1998, S. 952 (954); *Achterberg*, JA 1982, S. 237 (239); *Schwarze*, DÖV 1980, S. 581 (583).

59 Vgl. *Püttner* (Fn. 19), §14 Rn. 3.

Bevölkerung an der Erledigung ihrer öffentlichen Aufgaben zurück.<sup>60</sup> Das schließt gesetzgeberische Reformanliegen zur Steigerung oder Erhaltung der Leistungsfähigkeit kommunaler Verwaltungen nicht aus, fordert aber die eingehende Berücksichtigung der Besonderheiten der Selbstverwaltung.<sup>61</sup>

## V. Ausgestaltung und Konsequenzen

Die Ausgestaltung dieses Rechtsrahmens ist maßgeblich geprägt von der einschlägigen Rechtsprechung, vor allem der Landesverfassungsgerichte.<sup>62</sup> Seit der Wiedervereinigung Deutschlands sind praktisch nur Entscheidungen der Landesverfassungsgerichte in den „neuen“ Ländern ergangen, dort aber zahlreich und flächendeckend. Auch das BVerfG hat einige Pflöcke eingeschlagen.<sup>63</sup>

### 1. Aufgabenverlagerungen

Art. 45 Abs. 2 LVerfG SH belegt die Befugnis des Landesgesetzgebers, „die Organisation der Verwaltung sowie die Zuständigkeiten und das Verfahren“ zu bestimmen. Als Konkretisierung des Grundsatzes der aufgabenadäquaten Organisation garantiert Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG für die Gemeinden das Recht, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ eigenverantwortlich zu regeln. Darüber geht die Landesverfassung SH sogar noch hinaus, indem sie den Gemeinden „alle öffentlichen Aufgaben“ zuweist, vorbehaltlich anderer gesetzlicher Bestimmung. Hinter dieser umfassenden Kommunalisierung der öffentlichen Aufgaben steht das monistische Aufgabenverständnis, wie es auch in anderen Landesverfassungen niedergelegt ist.

Nur angemerkt sei, dass in Schleswig-Holstein diese verfassungsrechtlichen Vorgaben mustergültig umgesetzt werden: Denn nach §22 Abs. 1 LVwG SH soll bei der Übertragung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung „der Träger nach dem Grundsatz einer zweckmäßigen,

60 BVerfGE 79, S. 127 (153).

61 I. d. S. LVerfG MV, NordÖR 2007, S. 353 (355).

62 Vgl. ausführlich *Bull.*, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen einer Funktional-, Struktur- und möglichen Kreisgebietsreform in Schleswig-Holstein; in: Landesregierung Schleswig-Holstein (Fn. 40), S. 1 (11 ff.); eine Zusammenfassung der Rechtsprechung der Staats- und Verfassungsgerichte findet sich bei *Scheer*, SächsVBl. 1993, S. 126 ff.

63 Siehe auch BVerfGE 50, S. 50 ff. (Laatzen); BVerfGE 86, S. 90 ff. (Papenburg); BVerfGE 107, S. 1 ff. (Verwaltungsgemeinschaften in Sachsen-Anhalt).

wirtschaftlichen und ortsnahen Verwaltung bestimmt werden“. Zudem kommt in §26 Abs. 2 LVwG SH der Subsidiaritätsgrundsatz zum Ausdruck: „Untere Landesbehörden sollen nur für sachlich zuständig erklärt werden, wenn einer Übertragung der Aufgaben auf Gemeinden, Kreise oder Ämter wichtige Gründe entgegenstehen.“

Daraus erwachsen insbesondere Konsequenzen für Funktional- bzw. Zuständigkeitsreformen.<sup>64</sup> Auszugehen ist von der bekannten Begriffsbestimmung der örtlichen Angelegenheiten<sup>65</sup>, die dem Gesetzgeber indes einen erheblichen Einschätzungsspielraum belässt.<sup>66</sup> Für die Aufgabenabgrenzung zwischen Gemeinden und Kreisen hat der zuständigkeitsverteilende Gesetzgeber das Aufgabenverteilungsprinzip zugunsten der Gemeinden zu beachten.<sup>67</sup>

Für die Kreise fehlt es an belastbaren Aufgabenumschreibungen.<sup>68</sup> Die den Kreisen zugeordneten Ausgleichs- und Ergänzungsaufgaben sind originär gemeindliche Aufgaben, die von den kreisangehörigen Gemeinden nicht (oder nicht von allen) wahrgenommen werden können.<sup>69</sup> Demgegenüber betrifft die sog. Hochzonung<sup>70</sup> von Aufgaben zu den Kreisen eine echte Aufgabenverschiebung. Damit wird der verfassungsrechtlichen Vorgabe aus Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG genügt, dass die Kreise zwar keine Aufgabenallkompetenz, wohl aber die Garantie haben, dass ihnen überhaupt Angelegenheiten zur selbständigen Wahrnehmung zugewiesen werden. Immerhin ist teilweise von den Verfassungsgerichten der Länder zum Schutz der kommunalen Selbstverwaltung das Prinzip der dezentral-kommunalen Aufgabenverteilung für lokale Angelegenheiten entwickelt worden, welches Vorrang vor zentraler, staatlich determinierter Aufgabenerfüllung besitzt.<sup>71</sup>

64 Vgl. *Bull.* (Fn. 62), S. 38 ff.; BVerfGE 79, S. 127 (148 ff.); 107, S. 1 (13 ff.).

65 BVerfGE 79, S. 127 (151 f.); siehe auch BVerfGE 8, S. 122 (134); 50, S. 195 (201); 52, S. 95 (120) sowie 110, S. 370 (400).

66 Siehe etwa BVerfGE 110, S. 370 (400 f.).

67 BVerfGE 79, S. 127 (150); zur Funktionsordnung des Kommunalbereiches nach der Rastede-Entscheidung siehe *Schmidt-Jortzig*, DÖV 1993, S. 973 ff.

68 Vgl. aber *Henneke*, Der Landkreis 2004, S. 244 (247 ff.).

69 Siehe zur Zulässigkeit interkommunaler Rechtsdienstleistungen *Hegerbekermeier*, KommJur 2011, S. 401 ff.

70 Vgl. BVerfGE 79, S. 127 (148).

71 Vgl. SächSVerfGH, DVBl. 2001, S. 294, 295; *Kirchhof* (Fn. 40), S. 575 (576).

## 2. Gebietsänderungen

Einschneidender als Funktionalreformen sind – oder werden jedenfalls meistens so empfunden – Zugriffe auf den Bestand oder den Verwaltungsraum kommunaler Gebietskörperschaften. Wohl weil die gerichtliche Kontrolle der Einhaltung materieller Anforderungen durch die gesetzgeberische Organisationsentscheidung eingeschränkt ist, sind verstärkt prozedurale Vorgaben entwickelt worden.

### 2.1 Formelle Anforderungen

Dem Gesetzgeber obliegen Sachverhaltsermittlungs-, Darlegungs- und Begründungspflichten.<sup>72</sup> Sie sind den allgemeinen Grundsätzen zu entnehmen<sup>73</sup> und bilden das Korrelat zum Entscheidungs- und Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers.<sup>74</sup> Zwar ist es in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung anerkannt, dass der Gesetzgeber seine Reform reformieren kann (sog. Mehrfach- oder Rückneugliederung); jedoch unterliegen derartige „Reformen der Reform“ besonderen verfahrensrechtlichen Anforderungen.<sup>75</sup>

Dem BVerfG zufolge trifft den Gesetzgeber vor Verabschiedung eines Gesetzes, insbesondere im Falle einer Gebietsreform, verfahrensrechtlich die Pflicht, alle für seine Entscheidung erheblichen Tatsachen sorgfältig – vollständig und zutreffend – zu ermitteln.<sup>76</sup> Dem Gesetzgeber obliegt es demnach, unabhängig vom Inhalt der Reform, das Tat-

72 BVerfGE 50, S. 50 (51); 86, S. 90 (109); 79, S. 311 (344); BlnVerfGH, LKV 2004, S. 76 ff. Instruktiv *Bull* (Fn. 62), S. 73 ff.; Ewer *Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen einer Funktional-, Struktur- und Kreisgebietsreform*; in: Landesregierung Schleswig-Holstein (Fn. 40), S. 127 (213 ff.).

73 Vgl. NdsStGH, NVwZ 1998, S. 1288 (1290 f.); BlnVerfGH, LKV 2004, S. 76 (78); *Schwerdtfeger*, *Optimale Methodik der Gesetzgebung als Verfassungspflicht*; in: FS für Hans Peter Ipsen, 1977, S. 173 ff.; *Mengel*, *Die verfahrensmäßigen Pflichten des Gesetzgebers und ihre verfassungsgerichtliche Kontrolle*, ZG 5 (1990), S. 193 ff.; differenzierend *Schulze-Fielitz*, NVwZ 1983, S. 709 (711); strikt ablehnend *Gusy*, ZRP 1985, S. 291 (298); ebenfalls kritisch *Knemeyer*, LKV 1992, S. 177 (172), der die Rspr. des BVerfG als „Floskel“ bezeichnet.

74 BVerfGE 79, S. 311 (344); zu den Unwägbarkeiten „eines noch deutlicher als gestuft wahrnehmbaren Reformvorhabens“ *Bogumil/Ebinger*; in: *Büchner/Franzke/Nierhaus* (Fn. 45), S. 13 (15 ff.).

75 BVerfGE 86, S. 90 (110); SaarVerfGH, NVwZ 1986, S. 1008 (1009); siehe v.a. *Rothe* (Fn. 13), S. 152 ff., der eine detaillierte Darstellung der gesonderten Anforderungen erbringt, sowie *Ewer* (Fn. 72), S. 218 ff. und *Schliesky/Schwind* (Fn. 17), §14 (Stand: Mai 2004), Rn. 128 ff.; vgl. auch *VerfGH NW*, *StuGR* 1975, S. 367 ff. (insbesondere zur Anhörung und Anhörungsverfahren); dazu *Stüer*, DVBl. 1977, S. 1 (6 m. w. N.).

76 BVerfGE 50, S. 50 (51); 86, S. 90 (109).



sachenmaterial zusammenzustellen, welches für die Einschätzung der mit dem Gesetz zu regelnden Lage erforderlich ist, um eine ausreichende Informationsgrundlage für eine fundierte Einschätzung der zu regelnden Situation vornehmen sowie eine Prognose bezüglich der künftigen Entwicklung nach Verabschiedung des Gesetzes anstellen zu können.<sup>77</sup>

Neben der Sachverhaltsermittlung bedarf es im Vorfeld einer Gebietsreform einer Defizitanalyse, wengleich dieses Erfordernis teilweise bestritten wird.<sup>78</sup> Ungeachtet dessen ist es rechtstatsächlich der „sicherste Weg“, um Schwachstellen des neuen Gebietsreformsystems zu eruieren. Rechtsdogmatisch hätte ein Unterlassen einer konkreten Defizitanalyse die Verletzung des auch den Kreisen zustehenden Rechts auf kommunale Selbstverwaltung gemäß Art. 28 Abs. 2 GG zur Folge.<sup>79</sup> Wichtig im Rahmen einer Defizitanalyse ist, dass sie im Vorfeld einer Kreisgebietsreform allein hinsichtlich der Aufgabenerfüllung der Kreise zu erfolgen hat und nur die aus der Verwaltungsstruktur der Kreise resultierenden Defizite bei der Aufgabenerfüllung der Analyse unterliegen und anhand konkreter Tatsachen zu benennen sind. In diesem Sinne ist eine Gebietsreform nur dann gerechtfertigt, sofern die Kreise die ihnen obliegenden Selbstverwaltungsaufgaben nicht mehr angemessen wahrnehmen können.<sup>80</sup>

Einer Gebietsreform muss ferner eine förmliche Anhörung der Beteiligten vorausgehen.<sup>81</sup> Als Rechtsgrundlagen für das Anhörungsgebot werden dabei das den Kommunen zustehende Selbstverwaltungsrecht aus Art. 28 Abs. 2 GG sowie das in Art. 20 Abs. 3 GG verankerte Rechtsstaatsprinzip herangezogen.<sup>82</sup> Zweck des Anhörungsgebotes ist es zum einen, dem Gesetzgeber umfassende Kenntnis von allen erheblichen Umständen, insbesondere ein exaktes Bild der Interessen der jeweils betroffenen Gebietskörperschaft zu vermitteln, um eine Entscheidungsgrundlage zu erhalten, welche eine sachgerechte Entscheidung des Gesetzgebers ermöglicht.<sup>83</sup> Deutlich wird daraus der

77 Ewer (Fn. 72), S. 213 f.

78 Bull, NordÖR 2005, S. 498; ders. (Fn. 62), S. 74 f., der die gesetzgeberische Verpflichtung zur Defizitanalyse schon aus Rechtsgründen unter Hinweis auf LVerfG MV, NordÖR 2007, S. 353 (357) u. NdsStGH, NdsStGHE 2, 1 (5 u. 153) ablehnt.

79 Ewer (Fn. 72), S. 214.

80 Ewer (Fn. 72), S. 215 f.; in diesem Sinne auch *Dombert*, Verfassungsrechtliche Anforderungen an Gebietsreformen auf Gemeinde-, Ämter- und Kreisebene; in: *Meyer/Wallerath* (Hrsg.), *Gemeinden und Kreise in der Region*, 2003, S. 47 (53 f.).

81 BVerfGE 50, S. 50 (50 f.); 86, S. 90 (107); dazu Bull (Fn. 62), S. 79 ff.

82 BVerfGE 50, S. 195 (202); BVerfG, NVwZ 2003, S. 850 (854); *Rothe* (Fn. 13), S. 106 f.

83 BbgVerfG, LKV 1995, S. 37; *Scheer*, SächsVBl. 1993, S. 126 (127 ff. m. w. N.).

enge Zusammenhang zwischen dem Anhörungsgebot und der ordnungsgemäßen Sachverhaltsermittlung.<sup>84</sup> Zum anderen soll verhindert werden, dass die Gebietskörperschaften Objekt bloßer Fremdbestimmung werden.<sup>85</sup>

Eine ordnungsgemäße Anhörung vor einer Territorialreform setzt laut BVerfG voraus, dass die betroffene Gemeinde von Art und Umfang sowie den wesentlichen Grundlagen des Gesetzesvorhabens so rechtzeitig Kenntnis erhält, dass sie ihre Einwendungen als amtliche Stellungnahme vortragen kann.<sup>86</sup> Die Kenntniserlangung fordert kein Wissen aller Einzelheiten des Reformvorhabens, wohl aber Informationen über den wesentlichen Inhalt der Neugliederung und der dafür gegebenen Begründung.<sup>87</sup> Die sich an die Anhörung anschließenden Stellungnahmen der betroffenen Kommunen müssen in der Abwägung der für und gegen die Neugliederungsmaßnahme sprechenden Gründe berücksichtigt werden.<sup>88</sup> Ggf. bedarf es einer erneuten Anhörung, sofern sich die beabsichtigte Neugliederungsmaßnahme nach erfolgter Anhörung wesentlich verändert und die Anhörungsberechtigten von der Änderung unmittelbar betroffen sind.<sup>89</sup>

Unzulänglichkeiten in der Erfüllung prozeduraler Pflichten bilden für sich grundsätzlich keinen Nichtigkeitsgrund.<sup>90</sup> Anders ist es aber, wenn und weil – wie vorliegend – das Ergebnis des Abwägungsprozesses nur eingeschränkt verfassungsgerichtlich überprüft wird. Dann sind die formellen Erfordernisse ihrerseits in einem verfassungsgerichtlichen Verfahren voll justizierbar, weil sie verfahrensrechtliche Sicherungsinstrumente des Selbstverwaltungsrechts der betroffenen Gebietskörperschaft darstellen.<sup>91</sup>

---

84 Ewer (Fn. 72), S. 218.

85 BVerfGE 50, S. 195 (202).

86 BVerfG, NVwZ 2003, S. 850.

87 Vgl. BVerfGE 50, S. 195 (203).

88 BVerfGE 86, S. 90 (108).

89 BVerfGE 50, S. 195 (203); Scheer, SächsVBl. 1993, S. 126 (129).

90 Bull (Fn. 62), S. 73 ff.

91 Ewer (Fn. 72), S. 230; auch Rothe (Fn. 13), S. 110.

## 2.2 Materielle Anforderungen

Einen verfassungsrechtlich zwingenden Gebietszuschnitt gibt es nicht<sup>92</sup> – wäre das anders, müsste die tatsächliche Lage in Schleswig-Holstein angesichts der Bandbreite vorhandener Gemeindetypen wohl partiell als verfassungswidrig angesehen werden. Schon deshalb bilden die Gebote der funktionsgerechten und effizienten Verwaltungsorganisation sowie der demokratischen Legitimation nur Entscheidungsdi- rektiven für den Zuschnitt kommunaler Gebietskörperschaften, deren jeweils individuell-konkreter Bestand und Raum gerade nicht von Ver- fassungen wegen geschützt sind.<sup>93</sup>

### 2.2.1 Bindung an das Gemeinwohl und Abwägung

Die Rechtsprechung des BVerfG<sup>94</sup> und der Landesverfassungsgerichte<sup>95</sup> stellt einhellig fest, dass die kommunale Selbstverwaltungs- garantie Veränderungen des Gebietsbestandes einzelner Gemeinden bzw. Kreise nicht entgegensteht und dass Auflösungen von Gemein- den, Gemeindezusammenschlüsse, Eingemeindungen und sonstige Gebietsänderungen den verfassungsrechtlichen Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung grundsätzlich nicht beeinträchtigen. Bestands- und Gebietsänderungen müssen aber in materieller Hinsicht durch Gründe des öffentlichen Wohls gerechtfertigt sein. Als wesent- liche Gemeinwohlgesichtspunkte bei Entscheidungen über die Orga- nisation der öffentlichen Verwaltung kommen die Leistungsfähigkeit der Verwaltung im Interesse der Einwohner, die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung, die Beteiligung der Bürger und Bürgernähe sowie unter Umständen Identifikation und Akzeptanz in Frage.<sup>96</sup> Das öffentliche Wohl ist umfassend; es schließt sowohl staatliche als auch kommunale Belange ein und ist insoweit wechselbezüglich.<sup>97</sup>

Bei kommunalen Neugliederungen ist eine gründliche Abwägung aller Neugliederungsziele mit den dadurch prognostisch erreichbaren Vorteilen gegen die damit verbundenen Eingriffe in das Selbstverwaltungsrecht der

92 Dazu *Bull* (Fn. 62), S. 56 ff.; *Ewer* (Fn. 72), S. 188 ff.

93 *Dreier*; in: Ders. (Fn. 51), Art. 28 Rn. 101.

94 BVerfGE 50, S. 50 (50); BVerfGE 50, S. 195 (201); BVerfGE 86, S. 90 (107).

95 Beispielhaft ThürVerfGH, NVwZ-RR 1999, S. 55 (56).

96 Zu den zu den „relevanten Gemeinwohlaspekten“ ausführlich *Bull* (Fn. 62), S. 83 ff.; *Ewer* (Fn. 72), S. 233 ff.; *Scheer*, SächsVBl. 1993, S. 126 (132).

97 LVerfG MV, NordÖR 2007, S. 353 (355).

betroffenen Gemeinde bzw. Kreise gefordert. Der Gesetzgeber ist verpflichtet, sämtliche Belange mit dem ihnen zukommenden Gewicht in die Abwägung einzustellen, um so zu einem sorgfältig austarierten Ergebnis zu gelangen, welches insbesondere die verfassungsrechtlich gewährleisteten Positionen der Gemeinde bzw. Kreise hinreichend berücksichtigt.<sup>98</sup> Entscheidend ist, dass untersucht wird, welche kommunalen, privaten und staatlichen Belange von einer Veränderung der Gebietsstrukturen überhaupt betroffen werden und wie intensiv in die einzelnen Rechtspositionen eingegriffen wird. Dabei müssen die Gründe des öffentlichen Wohls, die den Eingriff des Gesetzgebers in den Bestand der betroffenen Kreise rechtfertigen sollen, umso gewichtiger sein, je schwerwiegender der Demokratieverlust und andere mit dem Eingriff verbundene Nachteile für die Selbstverwaltung und die Bevölkerung im Einzelfall sind.<sup>99</sup>

Bei der danach gebotenen Abwägungsentscheidung – nicht beim Abwägungsvorgang – kommt dem Gesetzgeber grundsätzlich ein Einschätzungsspielraum zu.<sup>100</sup> Als etwaige Abwägungsfehler kommen ein Abwägungsausfall, ein Abwägungsdefizit, eine Abwägungsfehlein-schätzung sowie eine Abwägungsdisproportionalität in Betracht.<sup>101</sup> Das Verfassungsgericht „hat insbesondere nachzuprüfen, ob der Gesetzgeber den für seine Maßnahmen erheblichen Sachverhalt zutreffend und vollständig ermittelt und dem Gesetz zugrunde gelegt hat, ob er alle Gemeinwohlgründe sowie die Vor- und Nachteile der gesetzlichen Regelung umfassend und in nachvollziehbarer Weise abgewogen hat und ob der gesetzgeberische Eingriff geeignet, erforderlich und verhältnismäßig ist und die Gebote der Sach- und Systemgerechtigkeit beachtet.“<sup>102</sup>

98 Ewer (Fn. 72), S. 235 f.; siehe auch LVerfG MV, NordÖR 2007, S. 353 (357 ff.).

99 NdsStGH, NdsStGHE 2, S. 1 (152 f.).

100 Siehe BVerfGE 50, S. 50 (51); 86, S. 90 (108 ff.); 107, S. 1 (24 f.); auch SächsVerfGH, LVerfGE 5, S. 311 (320).

101 Ewer (Fn. 72), S. 241.

102 BVerfGE 50, S. 50 (51); NJW 1979, S. 413. Das vom Thüringer Verfassungsgerichtshof entwickelte Drei-Stufen-Modell zur Verfassungsmäßigkeit von Neugliederungsmaßnahmen befasst sich auf allen Stufen mit der Gemeinwohlkonkretisierung durch den Gesetzgeber, welcher jeweils eine adäquate verfassungsgerichtliche Überprüfung zuzuordnen ist; Vgl. ThürVerfGH, NVwZ-RR 1997, S. 639 ff.; fortgeführt von ThürVerfGH, NVwZ-RR 1999, S. 55 ff.; LKV 2000, S. 31 ff.; ausführlich zum Drei-Stufen-Modell Gebhardt, Das kommunale Selbstverwaltungsrecht, 2007, S. 77 ff. Letztlich prüft auch das LVerfG MV materiell, obwohl es den Ausführungen die Überschrift „Entscheidungsprozess“ gibt, so Bull; in: Büchner/Franzke/Nierhaus (Fn. 45), S. 23 (24), und Hubert Meyer, ebd., S. 49 (60).

## 2.2.2 *Verhältnismäßigkeit und Willkürfreiheit*

Im Anwendungsbereich der Selbstverwaltungsgarantie sind Veränderungen kommunaler Gebiete und Zuständigkeiten rechtfertigungsbedürftige Eingriffe. Die aus der Grundrechtsdogmatik entlehnte Schranke der Verhältnismäßigkeit gesetzgeberischer Maßnahmen wird daher auf die wehrfähige Rechtsposition der Selbstverwaltungsträger übertragen.<sup>103</sup> Der mit der Gebietsreform verbundene Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht von Gemeinden und Kreisen muss demnach zur Erreichung eines legitimen Zwecks geeignet, erforderlich und angemessen sein.<sup>104</sup> Die Verhältnismäßigkeit fügt sich allerdings nicht bruchlos in die Prüfung ein, wenn (zuvor) bereits die Abwägung auf Fehler untersucht worden ist.<sup>105</sup> Insoweit können Redundanzen verhindert werden, wenn die Elemente der Verhältnismäßigkeit als Anwendungsfälle der Abwägungsdirektiven begriffen werden.<sup>106</sup> Fehlerhaft ist das Abwägungsergebnis dann, „wenn der Eingriff in den Bestand einer Gemeinde offenbar ungeeignet oder unnötig ist, um die damit verfolgten Ziele zu erreichen, oder wenn er zu ihnen deutlich außer Verhältnis steht. Nur in diesen Grenzen kann die Abwägung des Gesetzgebers, d. h. die Bevorzugung bestimmter Belange, die Hintanstellung anderer und die Auswahl zwischen verschiedenen Lösungsalternativen, überprüft werden; sie vorzunehmen ist Sache des Gesetzgebers, der hierfür die politische Verantwortung trägt“.<sup>107</sup>

Um eine Willkürkontrolle zu ermöglichen, verlangen manche Landesverfassungsgerichte, dass der Gesetzgeber sein Konzept „systemgerecht“ bzw. „folgerichtig“ umsetzt.<sup>108</sup> Dadurch darf aber die gesetzgeberische Gestaltungsmacht, Ziele einer Reform festzulegen, die betroffenen Interessen gegeneinander abzuwägen und insoweit Wertungen und Prognosen vorzunehmen, nicht konterkariert werden.<sup>109</sup> Das bedeutet, dass ein Mangel an Systemgerechtigkeit oder Folgerichtigkeit nur dann einen Verstoß gegen den Gleichheitssatz bilden kann, wenn das Gesetz eindeutig auf ein solches System oder ein

103 *Dreier*; in: Ders. (Fn. 51), Art. 28 Rn. 128 f.; *Ehlers*, DVBl. 2000, S. 1301 (1307 f.).

104 Ausführlich *Rothe* (Fn. 13), S. 116 ff.

105 *Gebhardt* (Fn. 102), S. 71; exemplarisch ThürVerfGH, NVwZ-RR 1997, S. 639 (645).

106 I. d. S. BVerfGE 86, S. 90 (108 f.); *Ewer* (Fn. 72), S. 243 ff.; *Werner* (Fn. 13), S. 214 ff.

107 So ThürVerfGH, U. v. 01.03.2001 – 20/00 – Rn. 96.

108 Vgl. NdsStGH, NdsStGHE 2, S. 1 (154); ThürVerfGH, NVwZ-RR 1997, S. 639 (642); SächsVerfGH, SächsVBl. 1999, S. 79 (81); BbgVerfG, LKV 1995, S. 37 (39); vorsichtiger VerfG LSA, LKV 1995, S. 75.

109 *Bull* (Fn. 62), S. 55 f.

als verbindlich akzeptiertes Konzept gestützt worden ist.<sup>110</sup> Fehlt eine geschlossene Konzeption, führt das für sich genommen noch nicht zur Verfassungswidrigkeit des Gesetzes. Das Verfassungsgericht kann dann nur prüfen, ob einzelne Bestimmungen des Gesetzes gegen den Gleichheitssatz verstoßen, weil sie gleiche Sachverhalte ungleich regeln.<sup>111</sup>

Vereinzelt urteilten die Landesverfassungsgerichte, dass Neugliederungen nur auf Grundlage eines „Konzepts“, „Leitbildes“ oder „Systems“ durchgeführt werden dürften.<sup>112</sup> Die Pflicht des Gesetzgebers zur vorherigen Festlegung eines Reformplans ist allerdings insoweit widersprüchlich, als die Abwägung ein schrittweises Vorgehen einschließlich der Erwägung von Alternativen erfordert. Im Übrigen wäre durch ein von der Landesregierung festgelegtes Konzept die Entscheidungsfreiheit des Gesetzgebers erheblich eingeschränkt. Ferner scheitert eine isolierte rechtliche Betrachtung eines „Reformkonzeptes“ schon daran, dass das Verfassungsrecht keine Vorgaben darüber enthält, in welcher Form ein derartiges Konzept ausgestaltet sein müsste.<sup>113</sup> Schließlich ist zu betonen, dass die Motive, Erwägungen, Prognosen, Wertungen und Akzentuierungen des Gesetzgebers nicht zur Disposition der Verfassungsgerichte stehen.<sup>114</sup>

---

110 LVerfG MV, NordÖR 2001, S. 537 (546).

111 Scheer, SächsVBl. 1993, S. 126 (131); Bull (Fn. 62), S. 77 ff.

112 ThürVfGH, NVwZ-RR 1997, S. 639 (644 f.).

113 Bull (Fn. 62), S. 77 ff. mit weiteren Argumenten.

114 Geiger, Gegenwartsprobleme der Verfassungsgerichtsbarkeit aus deutscher Sicht; in: Berberich/Holl/Maaß (Hrsg.), Neue Entwicklungen im öffentlichen Recht, 1979, S. 131 (142).

### 2.2.3 Demokratische und mitgliedschaftliche Legitimation

Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG verankert das demokratische Prinzip auf Gemeinde- und Kreisebene. Darin kommt zum Ausdruck, dass die Wahlen zu kommunalen Volksvertretungen nicht auf körperschaftliche Legitimation abzielen.<sup>115</sup> Gleichwohl ist mit der Demokratisierung der kommunalen Selbstverwaltung keine Verabschiedung der mitgliederschaflich-partizipatorischen Komponente der Selbstverwaltung verbunden.<sup>116</sup> Denn sie ist als Bestandteil der Selbstverwaltungsgarantie gleichrangig in Art. 28 Abs. 2 GG gewährleistet.<sup>117</sup> Wenn die Organisationsentscheidung des Landesgesetzgebers einen Selbstverwaltungsträger statuiert und formiert, für den bürgerschaftliche Mitwirkung an der Wahrnehmung der ihm obliegenden örtlichen Angelegenheiten konstitutiv ist, muss sie folglich beiden verfassungskräftigen Anforderungen genügen.

Einerseits müssen Gebiet, Verwaltungsraum, Aufgabenbestand und Entscheidungsstruktur so zugeschnitten sein, dass sie überschaubar, die zugrundeliegenden Interessen und ihre Träger greifbar und die Entscheidungsfolgen fühlbar sind.<sup>118</sup> Deshalb ist es konsequent, die Möglichkeiten zur Verwirklichung der Partizipation vor Ort zum materiellen Maßstab für kommunale Territorial- und Funktionalreformen zu erheben. Andererseits vollzieht sich bürgerschaftliche Mitwirkung in erster Linie über die Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts zu Kommunalvertretungen.<sup>119</sup> Insoweit folgt aus der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung die Pflicht zu einer Ausgestaltung der kommunalen Selbstverwaltung, welche Freiheitsräume für die ehrenamtliche, bürgerschaftlich-demokratische Entscheidungsfindung in persönlicher Kenntnis örtlicher und regionaler Besonderheiten innerhalb der Körperschaft sichert.<sup>120</sup>

---

115 BVerfGE 83, S. 37 (55) u. S. 60 (75).

116 Henneke, Der Landkreis 2012, S. 74 (80).

117 Vgl. BVerfGE 11, S. 266 (275 f.); 79, S. 127 (150 f.).

118 Schmidt-Aßmann; in: Henneke/Meyer (Hrsg.), Kommunale Selbstverwaltung zwischen Bewahrung, Entwicklung und Bewahrung, 2006, S. 59 (73), unter Bezugnahme auf Meyer, LKV 2005, S. 233 (237); auch schon von Unruh, Verfassung und Auftrag des Kreises im demokratischen und sozialen Rechtsstaat, 1967, S. 15 ff. u. 24 f.

119 LVerfG MV, NordÖR 2011, S. 537 (543).

120 Ausführlich unter Würdigung der Kreisgröße im Hinblick auf die ehrenamtliche Tätigkeit im Kreistag LVerfG MV, NordÖR 2007, S. 353 (360 ff.) und neuerlich NordÖR 2011, S. 537 (543 ff.), z. B.: „Die Kreistagsmitglieder können sich auch über die Verhältnisse in entfernteren Bereichen des jeweiligen Kreises zumutbar eigene Kenntnis verschaffen.“

## VI. Fazit

Im Jahr 1994 hat das VerfG LSA eine Individualverfassungsbeschwerde als offensichtlich unbegründet zurückgewiesen, die sich gegen das seinerzeitige Gesetz zur Kreisgebietsreform mit der Rüge wandte, eine Anhörung der Bürger habe nicht stattgefunden.<sup>121</sup> Zwei Jahre später meinte der Thüringer VerfGH, die Anhörung der Bürger der betroffenen Gemeinde zähle nicht zum hier allein maßgeblichen, als gemeindeutscher Verfassungsgrundsatz verbürgten Mindestinhalt der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie. „Aus der Sicht des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG kann die Zustimmung oder Ablehnung einer Eingemeindung durch die Bürger der betroffenen Gemeinde daher lediglich einen Gesichtspunkt bei der gesetzgeberischen Abwägung bilden, ob die Eingemeindung auf Gründe des öffentlichen Wohls gestützt werden kann; nicht aber handelt es sich um eine selbständige, regelmäßig zu prüfende Rechtmäßigkeitsvoraussetzung einer Eingemeindung durch Gesetz.“<sup>122</sup>

Ob die Frage nach einer Mitwirkung der Ortsbevölkerung im Gesetzgebungsverfahren – sei es unmittelbar oder mittelbar – heute genauso zu beantworten ist, soll an anderer Stelle weiterverfolgt werden. Einfach fällt die Antwort dort, wo die Landesverfassung klare Vorgaben macht; schwieriger wird es ohne ausdrückliche Regelung, zumal das LVerfG Brandenburg unter Bezug auf das BVerfG vor knapp zehn Jahren betont hat: „Kommunale Selbstverwaltung bedeutet nicht zuletzt auch Mitwirkung und Beteiligung an der Meinungsbildung ‘vor Ort’ sowie ‘Aktivierung der Beteiligten für ihre eigenen Angelegenheiten... mit dem Ziel, das Wohl der Einwohner zu fördern und die geschichtliche und heimatliche Eigenart zu wahren’ (BVerfGE 11, 266, 275 f.). Das Unterbleiben der in Art. 98 Abs. 2 Satz 3 LV eigens angeordneten ‘Anhörung der Bevölkerung’ vor einer Änderung des Gemeindegebietes ist deshalb gegebenenfalls ein Verstoß gegen die kommunale Selbstverwaltung in ihrer Ausgestaltung durch die Landesverfassung.“<sup>123</sup>

*Prof. Dr. Christoph Brüning*, Universitätsprofessor an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel am Lehrstuhl für Öffentliches Recht.

121 VerfG LSA, B.v. 31.05.1994 – LVG 8/94.

122 ThürVerfGH, NVwZ-RR 1997, S. 639 (640).

123 BbgVerfG, LKV 2004, S. 317 (318).



# Partizipatorische Maßstäbe an kommunale Territorial- reformen

*Carsten Herzberg*

Mit dem vorliegenden Beitrag soll eine neue Perspektive auf das Thema Gebietsreformen aufgezeigt werden. Es geht um die Frage, wie solche Reformen mit einer stärkeren Beteiligung der Bürger verbunden werden können und welche Vorteile sich daraus für die Organisatoren ergeben. Eine solche Debatte wurde bereits in Sachsen geführt, wo Parteien eine stärkere Einbindung der Bürgerschaft forderten<sup>1</sup>. Auch in Brandenburg hat man bei der Gebietsreform mit Bürgern und lokalen Stakeholdern diskutiert. In dem vorliegenden Beitrag sollen diese Ansätze weitergeführt werden. Es handelt sich dabei nicht um die Ergebnisse einer Studie, vielmehr sollen Ergebnisse in die Überlegungen einfließen, die in den letzten Jahren in verschiedenen Anwendungsfeldern von Bürgerbeteiligung gewonnen wurden. Damit ist auch zu diskutieren, welche Verfahren sich bei Gebietsreformen für eine Diskussion mit der Bürgerschaft anbieten, welche Voraussetzungen gegeben sein müssten und was die zu erwartenden Effekte sind. Mit dieser Fragestellung knüpft der Beitrag an eine Entwicklung an, die in den letzten Jahren als „deliberativer Imperativ“<sup>2</sup> (Sintomer/Blondiaux 2003) bezeichnet wurde. Damit ist gemeint, dass Bürgerbeteiligung aufgrund der zunehmenden Verbreitung inzwischen keine Modeerscheinung mehr ist. Sie hat sich als ein sinnvoller Ansatz erwiesen, öffentliche Institutionen bei der Bewältigung komplexer Fragen und Probleme zu unterstützen. Kaum eine Einrichtung kann es sich deshalb erlauben, gänzlich auf eine Beteiligung der Bürger zu verzichten. Die Bandbreite und Möglichkeiten von Bürgerbeteiligung im Hinblick auf Gebietsreformen aufzuzeigen, ist das Ziel des vorliegenden Beitrages.

---

1 Die Linke. Fraktion im Sächsischen Landtag (Hrsg.), Keine Gemeindezusammenschlüsse ohne Bürgerbeteiligung. Handlungsempfehlungen beim Prozess eines freiwilligen Gemeindezusammenschlusses, 2011.

2 *Sintomer/Blondiaux*, 2003 (ausführliche Quellenangabe fehlt in Literaturverzeichnis).

Auf den folgenden Seiten werden zur besseren Einordnung als erstes mehr Informationen über demokratische Innovationen und den deliberativen Imperativ gegeben. Darauf folgt eine Präzisierung im Hinblick auf Gebietsreformen. Auf welche Weise kann es hier eine Bürgerbeteiligung geben? Hierbei werden zwei Momente unterschieden. Zum einen werden die Beteiligungsmöglichkeiten während der Reform – also im Moment der Diskussion zwischen Landesregierung und lokalen Akteuren – erläutert. Zum anderen wird sich mit dem Zeitpunkt nach der Reform auseinandergesetzt. Ausgangspunkt ist in diesem Fall der Ortsbeirat, der in vielen Fällen die bisherige Gemeindevertretung abgelöst hat<sup>3</sup>. Dabei wird sowohl auf eine bürgerfreundliche Öffnung des Ortsbeirates hingewiesen als auch auf deliberative (dialogorientierte) Foren außerhalb dieses Gremiums, die jedoch mit ihm abgestimmt sind. Der Beitrag schließt mit einer Zusammenfassung, in der weitere Perspektiven aufgezeigt werden.

Am Ende dieser Einleitung ist noch ein Hinweis zu den nachfolgend angeführten Fallbeispielen zu sagen. Diese dienen vor allem der Illustration. Sie stellen keine eigene Empirie dar. Wo es möglich ist, wird auf Stellen und Personen verwiesen, die hierzu weitere Auskünfte geben können.

## I. Demokratische Innovationen und deliberativer Imperativ

Der Begriff deliberativer Imperativ kann in einen Kontext eingeordnet werden, der in der Partizipationsforschung auch mit dem Schlagwort „demokratische Innovationen“ versehen ist. Hierunter sind sehr verschiedene institutionelle Neuerungen gemeint, die jedoch alle das gemeinsame Ziel haben, „das Funktionieren und die Qualität von Demokratie in einem Land zu verbessern“<sup>4</sup>. Es geht dabei nicht nur um die Frage, wie der Einzelne/die Einzelne zur Mitwirkung bewegt werden kann, sondern wie das gesamte politisch-administrative System von Bürgerbeteiligung bzw. einer Ausweitung von Wahlmöglichkeiten profitieren kann. Die dahinter stehende Theorie basiert auf der Annahme, dass öffentliche Institutionen in einer komplexer werdenden Welt

3 *Franzke*, Representation and Participation in New Unitary Municipalities. Cases from the German Federal State Brandenburg; in: *Franzke* (Hrsg.), Making Civil Societies Work, 2006, S. 154–169.

4 *Geissel*, Participatory Governance: Hope or Danger for Democracy? A Case Study of Local Agenda 21; in: *Local Government Studies*, vol. 35, no. 4. 2008, S. 401–414; *Smith*, Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation, 2009.

durch die Bürgerschaft und ihr Wissen unterstützt werden können. Gleichzeitig ist Beteiligung zu einem Vorteil der Bürger gedacht. Bei einer Ausdifferenzierung der Lebensstile birgt eine Beteiligung die Möglichkeit, angestrebte Lösungen mit den eigenen Interessen in Einklang zu bringen.

## 1. Demokratische Innovationen in Berlin und Brandenburg

Vor dem oben skizzierten Hintergrund können unter dem Dach der demokratischen Innovationen mindestens drei Bereiche aufgezeigt werden und in einigen sind Berlin und Brandenburg im bundesdeutschen Vergleich bereits führend: Als erstes sind hier *Reformen des Wahlmodus* zu nennen. In Berlin gibt es zum Beispiel noch starre Listen zur Wahl der Bezirksverordnetenversammlungen, auf der die Reihenfolge der Kandidaten vorgegeben ist. Die Bürger müssen dann nur noch die Liste ihrer Präferenz ankreuzen. In Brandenburg hingegen können Bürgerinnen und Bürger drei Stimmen durch Panaschieren (Verteilen) und Kumulieren (Anhäufen) vergeben. Folglich muss sich der Wähler/ die Wählerin nicht mehr nur für eine Partei oder Wählergruppe entscheiden, sondern sie kann mehrere politische Gruppierungen unterstützen. Eine weitere Form demokratischer Innovationen stellt die *direkte Demokratie* dar, insbesondere Bürgerbegehren und Bürgerentscheide auf lokaler Ebene bzw. Volksbegehren und Volksentscheide auf der Ebene des Landes. Hier können Bürgerinnen und Bürger über eine mit „Ja“ oder „Nein“ zu beantwortende Frage selbst abstimmen, die sie zudem selbst vorgeben können. Das Ergebnis ist sogar in vielen Fällen verbindlich, wenn ein entsprechendes Unterschriften- bzw. Abstimmungsquorum erreicht ist. Gerade in Berlin sind Bürger- und Volksentscheide zu einer relativ häufig angewendeten Praxis geworden. Die dritte Form demokratischer Innovationen betrifft *deliberative Verfahren*. Anders als bei den Referenden der direkten Demokratie geht es hier um einen Dialog zwischen verschiedenen Akteuren, deren Ziel die Lösung eines gemeinsamen Problems bzw. einer gemeinsamen Herausforderung ist. Derzeit sehr aktuell sind sogenannte Bürgerhaushalte, bei denen mittels offenen Versammlungen, Workshops und Internet Bürgerinnen und Bürger in die Diskussionen des öffentlichen Haushaltes einbezogen werden<sup>5</sup>. Andere Beispiele für dialogorientierte

---

5 Herzberg, Von der Bürger- zur Solidarkommune, 2009; Franzke/Kleger, Bürgerhaushalte. Chancen und Grenzen, 2010.

Verfahren sind Diskussionsprozesse im Kontext der Lokalen Agenda<sup>6</sup> oder die hoch spezialisierten Planungszellen<sup>7</sup> zur Erstellung eines detaillierten Bürgergutachtens.

Die Aufzählung von Formen demokratischer Innovationen ließe sich noch fortsetzen. Im Folgenden sollen vor allem deliberative Verfahren im Hinblick auf Territorialreformen diskutiert werden. Sicherlich können auch direktdemokratische Verfahren im Kontext von Territorialverfahren angewendet werden. Bei der letzten brandenburgischen Gebietsreform gab es solche Referenden, allerdings hatten sie nur eine beratende Funktion, was zu verschiedenen Problemen geführt hat, wie an späterer Stelle noch ausgeführt wird. Zunächst ist jedoch zu klären, was unter Deliberation konkret gemeint ist und weshalb sich eigentlich eine Landesregierung bei Gebietsreformen auf eine dialogorientierte Bürgerbeteiligung einlassen sollte.

## 2. Vorteile deliberativer Verfahren

Per Definition ist Deliberation als ein Prozess zu verstehen, bei dem eine Legitimation durch Diskurs gesucht wird. Im Kern geht es darum, unterschiedliche Betroffene (Stakeholder) öffentlich und unter fairen Bedingungen diskutieren zu lassen. Hierzu braucht es idealerweise einen gleichen Zugang zu Informationen, gleiche Möglichkeiten der Meinungsäußerung und klare Regeln über das Verfahren<sup>8</sup>. Am Ende eines solchen Prozesses steht eine Lösung, welches das Gemeinwohl am weitestgehendsten abbildet. Es geht also nicht um eine „Kommunikation“ über bereits gefällte Entscheidungen, sondern um eine Lösung von Fragen, die von den Akteuren als ein gemeinsames Problem verstanden werden. Im Ideal sollten „Deliberation“ und „öffentliche Meinung“ miteinander fusionieren. Das bedeutet nicht die Abschaffung der repräsentativen Demokratie, sondern eine Veränderung des Fokus: Im Zentrum steht ein öffentlicher Diskussionsprozess, an dessen Ergebnissen die gewählten Repräsentanten sich bei ihrer Abstimmung orientieren. Aus der Sicht des Bürgers wird demnach Demokratie nicht auf den Akt des Wählens reduziert, sondern weitet sich auf eine aktive

6 *Geissel*, Participatory Governance: Hope or Danger for Democracy? A Case Study of Local Agenda 21; in: *Local Government Studies*, vol. 35, no. 4, 2008, S. 401–414.

7 *Dienel*, Die Planungszelle, 1997.

8 *Habermas*, Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, 1992; *Elster*, Deliberative Democracy, 1998; *Bohman*, Public deliberation, 1996; *Fishkin*, Democracy and Deliberation, 1991.

gesellschaftliche Teilhabe aus, wie sie von einer Bürgergesellschaft angestrebt wird<sup>9</sup>. Um dies zu ermöglichen, ist die Einführung *deliberativer Arenen* notwendig, in denen diskutiert werden kann und sich die besten Argumente herauskristallisieren können. Als solche deliberative Arenen sind dialogorientierten Verfahren der Bürgerbeteiligung zu verstehen, von denen im Folgenden die Rede ist.

Aber warum sollte eine Gebietsreform überhaupt mit einem bürgerschaftlichen Dialogprozess verbunden werden? Nach Sintomer/Blondiaux<sup>10</sup> können mindestens drei Argumente angeführt werden, welche die verschiedenen Wirkungsfelder deliberativer Verfahren aufzeigen: Sintomer/Blondiaux betonen erstens die *Gewinnung neuer Informationen*, was u. a. durch das Zusammenführen und den Dialog unterschiedlicher Akteure gefördert wird. Im Hinblick auf Territorialreformen könnten diese in neuen Informationen aus Wissen über lokale Identifikationen bestehen, welche von den Planungstischen aus der Ferne wenig zu erkennen sind. Weiterhin gehören hierzu auch Informationen über die real genutzten sozialen Lebensräume der Einwohner, die jenseits formaler Grenzziehungen verlaufen können. Dies kann zum Beispiel ein von Bewohnern unterschiedlicher Gemeinden genutzter Badensee, ein Naherholungsgebiet oder ein Bahnhof sein. Diese Orte können im alltäglichen Leben der Bewohner eine zentrale Rolle spielen. Um diese Informationen zu gewinnen, ist ein aktives Gespräch mit der Bürgerschaft notwendig. Ein weiterer Vorteil deliberativer Verfahren ist ihr möglicher Beitrag zur *Allgemeinwohlkonstruktion*. Wie bereits oben angedeutet, könnten im gemeinsamen Dialog die Lösungen gefunden werden, die den Bedürfnissen und Interessen möglichst vieler Bewohner entgegenkommen. Im Kontext von Territorialreformen könnte dies eine Auseinandersetzung über den territorialen Zuschnitt der neuen Gemeinden sein. Es geht hier also nicht mehr nur um die Einholung von Informationen, sondern um eine Beteiligung an der politischen Entscheidung. Schließlich ist als Vorteil deliberativer Verfahren die *Herstellung von Legitimation* zu nennen: Durch die öffentliche Erörterung haben viele Menschen die Möglichkeit sich einzubringen und gehört zu werden. In Bezug auf Territorialreformen besteht für Verwaltungen hier die Möglichkeit, ihr Vorhaben und vor allem die dahinterstehenden Beweggründe zu erläutern und jeder und jede hat zumindest theoretisch die Möglichkeit, einen Kommentar abzugeben, Bedenken anzumelden und Einspruch zu erheben.

9 Kleger, Bürgergesellschaft und Demokratie in Europa; in: Kleger/Kleinwächter/Krämer (Hrsg.), Nachdenken über Europa, 2005, S. 5–22.

10 Sintomer/Blondiaux, 2003 (ausführliche Quellenangabe fehlt in Literaturverzeichnis).

Eine Legitimation wird dabei nicht nur durch das Ergebnis hergestellt, sondern durch den Prozess selbst, sofern er von den Beteiligten als fair und glaubwürdig bewertet wird<sup>11</sup>.

Bei der zurückliegenden Gebietsreform in Berlin-Brandenburg waren diese drei Argumentationsmuster des deliberativen Imperativs (Gewinnung neuer Informationen, Konstruktion des Allgemeinwohls und Herstellung von Legitimation) nicht abwesend jedoch noch nicht ausgereift. Die Frage ist nun, wie sie zu organisieren sind, damit sie Wirkungen auf den oben beschriebenen Feldern entfalten können.

## II. Thesen zu Deliberation und Gebietsreform

Zunächst ist vor allzu großen Erwartungen an Partizipation zu warnen. Denn die von Franzke<sup>12</sup> angeführten empirischen Daten zeigen, dass bei der letzten Territorialreform in Brandenburg nur in wenigen Fällen dem von Bürgern geäußerten Wunsch entsprochen wurde, auf die anvisierte Zusammenlegung von Gemeinden zu verzichten. Vor diesem Hintergrund ist die Frage zu stellen, ob es im Hinblick auf Gebietsreformen überhaupt eine umfassende Deliberation geben kann. Man könnte zum Beispiel argumentieren, dass es sich um planerische Prozeduren handelt, die nicht ergebnisoffen geführt werden können, weil die Bevölkerung der betroffenen Gemeinden sich bei freier Entscheidung wohl in den meisten Fällen gegen eine Zusammenlegung entscheiden würde. Dies beruht auf Befürchtungen, die u. a. auf den politischen Bedeutungsverlust, den Identitätsverlust als Gemeinde und den Verlust von lokalen Mandatsträgern als bürgernahe Ansprechpartner zurückgeführt werden können. Derartige Einwände sind ernst zu nehmen. Die nachfolgenden Thesen konkretisieren deshalb die im ersten Teil dieses Beitrags idealtypisch aufgezeigten Potenziale dialogorientierter Bürgerbeteiligung, indem sie zwischen zwei verschiedenen Momenten der Bürgerbeteiligung unterscheiden:

---

11 *Habermas*, Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, 1992.

12 Vgl. Fn. 12

1. *Während des Reformprozesses kann Deliberation vor allem dort eine Bedeutung bekommen, wo die betroffenen Gemeinden an einer kooperativen Lösung interessiert sind.* Das bedeutet nicht, dass Zweifel, Änderungsvorschläge oder Kritik abwesend sind, jedoch gibt es eine gemeinsame Basis, auf der verhandelt werden kann. Den sich beteiligenden Gruppen geht es nicht um eine reine Erhöhung der Sichtbarkeit ihres Standpunktes durch Konfrontation, sondern auch um die Lösung einer als gemeinsames Problem definierten Frage. Im Gegensatz dazu sind der Deliberation enge Grenzen gesetzt in Gemeinden, die sich eindeutig gegen die Reform aussprechen und keine Bereitschaft zur Kooperation zeigen. Öffentliche Deliberation kann aber auch hier Sinn machen, indem sie zumindest einige Informationen zu verbreiten hilft, zum Beispiel auf Bürgerversammlungen (siehe Kasten).
2. *Die Schaffung deliberativer Institutionen nach dem Reformprozess, die entsprechend der Paradigmen des deliberativen Imperativs der Informationsgewinnung, der Allgemeinwohlkonstruktion und der Legitimation dienen.* Franzke führt an, dass in Gemeindevertretungen in vielen Fällen durch Ortsbeiräte abgelöst wurden und dass die Einrichtung dieser Institutionen allgemein positiv aufgenommen wurde. Folglich könnten Ortsbeiräte als Anknüpfungspunkt für eine Erweiterung des Bürgerdialogs dienen. Deliberation muss dabei nicht auf den Ortsbeirat beschränkt sein, sondern es können darüber hinausgehende Formen geschaffen werden. Dies ist eventuell gerade dann sinnvoll, wenn der Ortsbeirat sich aus Rekrutierungsproblemen aufzulösen scheint oder von vornherein eine solche Instanz nicht eingerichtet wurde.

Natürlich wären auch Referenden geeignete Mittel einer Bürgerbeteiligung. Das Beispiel Golm zeigt jedoch, dass dies vor allem dann Sinn macht, wenn die Ergebnisse von Abstimmungen bindend sind. Ansonsten können Referenden eher zu Verwirrungen führen, die für ihre Organisatoren mehr Schaden anrichten als sie an Nutzen einbringen (siehe Kasten). Die Bereitschaft verbindliche Referenden durchzuführen, ist jedoch derzeit als nicht sehr hoch einzuschätzen. Daraus folgt, dass sich dieser Beitrag nun auf die praktische Konkretisierung der beiden oben genannten Thesen dialogorientierter Beteiligungsverfahren konzentriert.

Bei der letzten Gebietsreform in Brandenburg wurde die Gemeinde Golm der Stadt Potsdam zugeteilt. Die Bürgerschaft war zwar nicht grundsätzlich gegen eine Eingliederung, doch wurde eine Angliederung an die nahegelegene Gemeinde Werder bevorzugt, zu dessen Amt die Gemeinde bisher gehörte. Diese Präferenz war zumindest das Ergebnis einer Bürgerbefragung. Die Nichtbeachtung des Ergebnisses führte zu einigen Irritationen, denn von den Einwohnern wurde die Befragung als ein Referendum angesehen, dessen Ausgang verpflichtend ist. Ob dieses Missverständnis auf einer mangelnden Kommunikation beruht, kann an dieser Stelle nicht geklärt werden. Fakt ist jedoch, dass einige Bewohner sich übergangen fühlten, weil die Landesregierung nicht bereit war, den Ergebnissen der Umfrage zu folgen. Auch in einer anschließenden Klage unterlag die Gemeinde. Ein öffentlicher Deliberationsprozess würde diese Präferenz vermutlich nicht verändern (80 % hatten sich für Werder ausgesprochen). Deliberation würde in diesem Zusammenhang vor allem dazu dienen, Informationen bereitzustellen und ggf. Lösungen für befürchtete Nachteile zu erarbeiten. Aus dem Ergebnis der Befragung und den Protestaktionen im Anschluss kann gefolgert werden, dass für einen umfassenden Deliberationsprozess eine gewisse Offenheit notwendig ist. Dies scheint sowohl für die lokale Bevölkerung als auch für die Landesregierung zuzutreffen.

*Referendum in der Gemeinde Golm*



### III. Deliberation während der Eingemeindung

Gemäß der oben angeführten Thesen ist ein Ansatzpunkt für dialogorientierte Bürgerbeteiligung in Orten zu sehen, in denen hinsichtlich einer Gebietsreform eine kooperative Einstellung vorherrscht. Laut dem Evaluationsbericht des Landes Brandenburg war dies in einigen Gemeinden der Fall und es wurden bereits Gespräche mit den lokalen Vertretern geführt. Der Vorschlag besteht nun darin, diese Ansätze im Sinne von Informationsgewinnung, Allgemeinwohlkonstruktion und Legitimation durch eine breitere Beteiligung auszuweiten.

Für eine Bürgerbeteiligung mit den oben beschriebenen Wirkungen, sind nicht nur Plenumsveranstaltungen in Form von Bürgerversammlungen durchzuführen, sondern auch Workshops, die im Sinne der deliberativen Demokratie dem Ideal einer gleichberechtigten Diskussion näherkommen: Es ist eher die kleine Workshop-Runde (oder ähnliche Kleingruppentechiken), die eine gute Diskussion ermöglicht als die Plenumsdiskussion, weil hier jeder die Möglichkeit hat, zu Wort zu kommen und Aspekte durch Nachfragen und umfangreichere Erläuterungen vertieft werden können. Es geht dann auch nicht mehr um die Ausrichtung auf ein „Podium der Wissenden“, mit dem sich die „Teilnehmer“ auseinanderzusetzen haben, sondern: Alle haben vom Prinzip her das gleiche Rederecht und alle Beteiligten sind als „Experten“ anzusehen. Callon<sup>13</sup> spricht hier von einer Arbeitsteilung zwischen Mitarbeitern der Verwaltung mit ihrem technischen Wissen auf der einen Seite und den Bürgern mit ihrem Wissen über die Zustände vor Ort und den Kenntnissen über ihre eigenen Präferenzen auf der anderen Seite. Beide Wissensformen können sich gegenseitig ergänzen und zu Erkenntnissen beitragen, zu denen eine der beiden beteiligten Gruppen allein nicht gelangen kann. Kurzum, es geht um eine sich gegenseitig stärkende Zusammenarbeit von Verwaltung und Bürgerschaft.

Unter solchen idealen Bedingungen könnte eine kleinteilig organisierte Deliberation während einer Gebietsreform verschiedene Gegenstände zum Thema haben:

---

13 Callon, *Des différentes formes de démocratie technique*; in: *Cahiers de la sécurité intérieure*, Nr. 38, 1999, S. 37–54.

- *Evaluation von Vor- und Nachteilen:* Welche positiven Effekte werden allgemein erwartet? Werden sie von allen geteilt? Welche Bedenken gibt es? Im letzteren Fall wäre dann auch nach Lösungsmöglichkeiten zu suchen – gerade darin besteht die Stärke deliberativer Arenen.
- *Institutionelle Anbindungen:* Hiermit ist die konkrete Zuteilung des Gebietes gemeint. Geht es um die Eingemeindung in eine größere Gemeinde? Oder soll eine ehemals selbstständige Gemeinde über ein Amt verwaltet werden und somit Eigenständigkeit behalten?
- *Diskussion der politischen Strukturen in der aufzulösenden Gemeinde:* In vielen Fällen kommt es zur Einrichtung eines Ortsbeirates. Auch hier gibt es verschiedene Formen der Ausgestaltung, die abzustimmen wären, wie zum Beispiel die Anbindung an die Gemeindevertretung. Sind Ortsbeiratsmitglieder auch dort vertreten? Gibt es ein eigenes Budget für den Ortsbeirat? Welche Rechte hat er konkret?
- *Infrastrukturmaßnahmen und Leistungsanpassungen:* Nicht selten werden kooperationsbereiten Kommunen Infrastrukturmaßnahmen als Anreiz zur Eingemeindung in Aussicht gestellt. Dies macht auch Sinn, denn die ursprüngliche Idee einer solchen Reform ist es, die Handlungsfähigkeit der öffentlichen Hand zu stärken. Aus diesem Grunde könnten Infrastrukturprojekte sowie Anpassungen im Leistungsangebot mit Bürgern der betroffenen Kommunen diskutiert werden.

Selbstverständlich handelt es sich auch bei der oben angeführten Liste nicht um eine endgültige Aufzählung, sondern um eine erste Ideensammlung, die durch weitere Themen ergänzt werden kann, z. B. von den betroffenen Kommunen selbst. An dieser Stelle scheint aber noch ein anderer Punkt wichtig zu sein: Ein grundsätzliches Problem von Runden, in denen unterschiedliche Akteure zusammentreffen, ist die unterschiedlich verteilte Macht. Wie bereits in Arbeiten zur repräsentativen Demokratie thematisiert, besitzt die Verwaltung einen Informationsvorsprung und sie ist es letztlich, die mit Zustimmung des Parlamentes über die endgültige Zuteilung der Gemeinden entscheidet. Die Frage ist, was können Bürgerinnen und Bürger dem entgegensetzen, damit wirklich von einem gleichberechtigten Beteiligungsprozess gesprochen werden kann? Im Prinzip gibt es hier nur zwei Möglichkeiten. Die eine besteht darin, dass die Organisatoren des Prozesses von vornherein die Grenzen der Beteiligung aufzeigen und deutlich sagen, welche Fragen zur Disposition stehen und welche nicht. Auf diese Weise werden keine Hoffnungen geweckt, die später enttäuscht werden können. Die andere Möglichkeit nimmt die Sicht der Bürger

schaft ein: Nach Fung/Wright<sup>14</sup> haben bürgerschaftliche Gruppen in dialogorientierten Beteiligungsformen nur dann eine Chance, wenn sie nicht nur kooperieren, sondern auch die mobilisierende Kraft von Teilen der Zivilgesellschaft hinter sich wissen. Es ist dann der Protest und die Mobilisierung, die den Forderungen der Bürgerschaft in den Kooperationsgremien Nachdruck verleihen können.

Die oben präsentierte These geht jedoch nicht von einer Konfrontation aus, sondern bezog sich explizit auf Gemeinden mit einer kooperativen Grundeinstellung. Dies bedeutet jedoch nicht, dass es keine Konflikte oder abweichende Meinungen gibt. Sie sind vielmehr als Bestandteil einer öffentlichen Erörterung zu verstehen. Sie zeigen an, dass Präferenzen zu klären sind. Hierfür sind Abstimmungen durchaus hilfreich. Denn wenn es nach den *Prinzipien des „selektiven Zuhörens“*<sup>15</sup> nur der Verwaltung vorbehalten ist, die Ergebnisse der Bürgerbeteiligung zusammenzufassen, dann gerät Partizipation leicht in den Verdacht, dass sie lediglich dazu herangezogen wird, bereits gefällte Entscheidungen zu legitimieren. Ein solcher Ansatz würde freilich den Erwartungen der Bürgerschaft entgegenstehen und es besteht die Gefahr, dass der gesamte Beteiligungsprozess in den Misskredit kommt, indem der Vorwurf der Instrumentalisierung erhoben wird.

---

14 Fung/Wright, Die Gegenmacht in der partizipatorischen und deliberativen Demokratie; in: Herzberg/Sintomer/Kleger (Hrsg.), Hoffnung auf eine neue Demokratie, 2012, S. 107–144.

15 Sintomer/Herzberg/Röcke, Der Bürgerhaushalt in Europa, 2009.

## IV. Deliberation nach der Eingemeindung

Die zweite These setzt sich mit den Möglichkeiten von Bürgerbeteiligung nach der Eingemeindung auseinander. An welche Formen ist hier zu denken? In der Literatur über die Gebietsreform in Brandenburg wird immer wieder hervorgehoben, dass Ortsbeiräte an die Stelle von Gemeinderäten getreten sind<sup>16</sup>. Sie sind somit erster Ansatzpunkt für eine Deliberation und sollen deshalb im Folgenden auch Ausgangspunkt für weitere Überlegungen sein. Im Anschluss daran werden über den Ortsbeirat hinausgehende Formen der Deliberation diskutiert und mit einem Beispiel illustriert.

### 1. Öffnung des Ortsbeirates

Bei der Öffnung des Ortsbeirates kann wieder auf Verfahren zurückgegriffen werden, die in manchen Teilen Brandenburgs bereits praktiziert werden. Im Prinzip würde sich zu gegebener Zeit eine Konferenz anbieten, bei der Ortsvorsteher und lokale Akteure sich über ihre Erfahrungen austauschen. Bis dahin kann evtl. die nachfolgende Liste eine erste Orientierung bieten, wie Ortsbeiräte für eine Ausweitung des Bürgerdialogs genutzt werden könnten.

- *Ankündigung der Sitzungen und Tagesordnung*: Die Ankündigung von Ortsratssitzungen erfolgt in einigen Gemeinden bereits im Internet. Hilfreich ist hier, dass die Tagesordnung in einer Weise dargestellt wird, die für Außenstehende verständlich ist. Hierzu ist es ggf. notwendig, Stichpunkte durch weitere Ausführungen zu erläutern. Auch wäre auf die Allgemeinverständlichkeit der Sprache zu achten, damit sie nicht nur von Insidern verstanden werden kann.
- *Einladung für Vorträge*: Oft berichten auf diesen Sitzungen Mitarbeiter der Verwaltung über Planvorhaben und andere den Ort betreffende Projekte. Auf diese Fachvorträge könnte besonders hingewiesen werden. Sie beinhalten für die Bürgerschaft die Möglichkeit, über wichtige Vorhaben informiert zu werden bzw. Einblicke in die Arbeit der örtlichen Verwaltung und ihres Funktionierens zu bekommen.

---

16 *Land Brandenburg. Ministerium des Innern* (Hrsg.), Bericht zur Evaluierung der Gemeindegebietsreform 2003, Potsdam 2011; *Franzke*, Representation and Participation in New Unitary Municipalities. Cases from the German Federal State Brandenburg; in: *Franzke* (Hrsg.), Making Civil Societies Work, 2006, S. 154–169.

- *Ortsbeiratssitzung in Kombination mit einer Bürgerversammlung:* Eine Ergänzung zu den Vorträgen könnte eine Aussprache mit den Bürgern sein. Hierzu würde sich eine Bürgerversammlung anbieten, die es den Zuhörern erlaubt, Rückfragen zu stellen, ohne sich an die formalistischen Regeln von Gremiensitzungen halten zu müssen. Auch hiermit gibt es bereits verschiedene Erfahrungen in Brandenburg.
- *Allgemein klare Regeln zur Einbringung von Anträgen in den Ortsbeirat:* Auf der Homepage, auf der die Tagesordnung verkündet wird, könnten auch Informationen bereitgestellt werden, wie Bürger selbst die Themen beeinflussen können. Oder anders gesagt, wie müssen Bürger und Bürgerinnen vorgehen, wenn sie selbst ein Anliegen zur Sprache bringen wollen.

Diese Maßnahmen haben gemeinsam, die Arbeit bestehender Ortsbeiräte attraktiver zu machen. Dies gilt nicht nur für die Bürgerschaft, auch für die gewählten Vertreter mögen Sitzungen interessanter sein, wenn es vermehrt Möglichkeiten zum Austausch mit den Betroffenen gibt. Die Attraktivität von Ortsbeiratssitzungen scheint auch deshalb wichtig zu sein, da es in manchen Fällen an Kandidaten mangelt, die für ein solches Amt zur Verfügung stehen. Als Folge müssen die Beiräte dann aufgelöst werden. In solchen Fällen bietet es sich an, Ortsbeiräte durch freiwillige Formen der Bürgerbeteiligung zu ersetzen, die dann zu zentralen Terminen im Jahr stattfinden.

## 2. Offene Deliberationsverfahren

Nicht immer müssen offene Beteiligungsverfahren den Ortsbeiräten nachfolgen, sie können auch parallel organisiert werden. In diesem Fall sollte jedoch der Ortsbeirat hierfür seine Zustimmung geben bzw. im Idealfall könnte er auch selbst solche Prozesse initiieren. Die Dialogverfahren werden hier also offen bezeichnet, weil es keine Pflicht zur Teilnahme gibt, sondern jeder interessierte Bürger bzw. Bürgerin daran teilnehmen kann. Im Kontext von ehemaligen selbstständigen Gemeinden bieten sich vor allem Beteiligungsverfahren der Planung an. Diese können sich entweder auf eine langfristige oder kurzfristige Perspektive beziehen. Für ersteres haben sich *Zukunftskonferenzen* oder *Planungswerkstätten* als hilfreich erwiesen. Bei beiden Verfahren geht es darum, dass sich Bürgerinnen und Bürger in Workshops über ihre Interessen hinsichtlich einer konkreten Frage austauschen. Beispiele hier-

für sind: Wie soll sich unser Ort entwickeln? Welche Projekte werden als vordringlich angegeben und warum? Diese Fragen tauchen in ähnlicher Form auch bei Planungswerkstätten auf. Während jedoch Zukunftswerkstätten in vielen Fällen thematisch offen sind und die Teilnehmer ihre eigenen Themen mitbringen und entwickeln können, sind Planungswerkstätten bereits auf ein konkretes Projekt festgelegt, das sich sowohl auf generelle Fragen der Ortsentwicklung als auch auf einzelne Maßnahmen (Neubausiedlung, Umgehungsstraße, Schulwegsicherung etc.) beziehen kann. Natürlich sind auch Mischformen zwischen beiden Ansätzen möglich, was zeigt, dass Partizipationsprozesse nach den Bedürfnissen der lokalen Bevölkerung zu gestalten sind. So hat in der brandenburgischen Gemeinde Rathenow im Jahr 2007 ein Stadtforum stattgefunden. Aufgeteilt in verschiedene thematische Arbeitsgruppen haben Bürgerinnen und Bürger sich Gedanken über die zukünftige Gestaltung ihrer Stadt gemacht. Begleitet wurde dies durch Umfragen, so dass am Ende des Prozesses ein Leitbild erstellt wurde, das konkrete umzusetzende Projekte enthält, wie die Neugestaltung des nördlichen Stadtkanalufers<sup>17</sup>.

Ein Beispiel für eine Bürgerbeteiligung mit einer kurzfristigen Umsetzungsperspektive sind *Bürgerhaushalte*. Die brandenburgische Landeshauptstadt Potsdam hat seit dem Jahr 2005 ein solches Verfahren eingeführt. Die Idee eines Bürgerhaushaltes ist es, Bürgerinnen und Bürger bei der Diskussion über die Einnahmen und Ausgaben des öffentlichen Haushaltes mit einzubeziehen<sup>18</sup>. Dies kann auf verschiedene Weise erfolgen. In Potsdam sind dies thematische Bürgerversammlungen, das Einreichen und die Diskussion von Vorschlägen im Internet sowie eine Beteiligung per Fragebogen für Bürger, die per Zufallsstichprobe aus dem Einwohnermelderegister ausgewählt werden. Der Potsdamer Bürgerhaushalt beinhaltet zudem einen Abstimmungsprozess, bei dem Bürgerinnen und Bürger die für sie wichtigsten Vorschläge auswählen können. Daraus entsteht dann eine Top20-Liste der Bürgervorschläge, über welche die Gemeindevertretung eine letzte Entscheidung fällt<sup>19</sup>. Die Idee eines Bürgerhaushalts ist folglich, dass die Kommune einen Teil der Projekte aufnimmt und sie in ihre Finanzplanung einbezieht. Insbesondere ehemalige eigenständige Orte könnten von einem solchen Prozess profitieren. So hat in Groß Glienicke der Ortsbeirat einen eigenständigen Bürgerhaushaltsprozess organisiert,

17 *Stadt Rathenow* (Hrsg.), Innenstadt Forum Rathenow 2020, 2009.

18 *Franzke/Kleger*, Bürgerhaushalte. Chancen und Grenzen, 2010; Herzberg, Von der Bürger zur Solidarkommune, 2009.

19 *Stadtverwaltung Potsdam* (Hrsg.), Bürgerhaushalt in Potsdam 2013/14, 2012.

in dem Prioritäten für diesen Potsdamer Stadtteil entwickelt wurden. Es handelte sich dabei vor allem um kleinteilige Maßnahmen. In einer ersten Phase konnte der Ortsbeirat die Finanzierung selbst übernehmen, da ihm als Folge der Eingemeindung für eine Übergangszeit noch ein eigenes Budget zugesagt wurde. Im weiteren Verlauf fiel diese Förderung jedoch weg und der Bürgerhaushalt des Ortes hatte Schwierigkeiten, eine Finanzierung für die Bürgervorschläge zu finden<sup>20</sup>.

### 3. Zu erwartende Effekte

Nachdem die verschiedenen Wege der Bürgerbeteiligung vor und nach Gebietsreformen aufgezeigt wurden, sind noch einmal die zu erwartenden bzw. möglichen Effekte herauszustellen. Es geht also um die Diskussion der Frage, warum sich eine Landesregierung auf eine Bürgerbeteiligung einlassen sollte.

Von Maßnahmen zur Öffnung von Ortsbeiräten sind vor allem Effekte der Informationsgewinnung zu erwarten. Im Sinne der von Callon<sup>21</sup> formulierten technischen Demokratie wird zwar zunächst die Bürgerschaft informiert, indem sie als Zuhörer eingeladen wird, an den Sitzung des Ortsbeirates teilzunehmen. Doch sobald eine Öffnung durch eine Verbindung der Ortsbeiratssitzung mit einer Bürgerversammlung erfolgt, können auch die gewählten Repräsentanten sich Rückmeldungen aus der Bürgerschaft einholen. Auf diese Weise können Pro- und Gegenargumente über bestimmte Vorhaben gesammelt werden und es zeichnet sich ein Stimmungsbild über zu planende Maßnahmen ab. Dies mag auch zur Allgemeinwohlkonstruktion und zur Legitimationsbildung beitragen. Stärkere Ausprägungen dieser beiden letzteren Effekte sind zu erwarten, wenn die Bürgerschaft durch einen eigenen Beteiligungsprozess einbezogen wird. Als Beispiele wurden hier die Leitbilddiskussion genannt und der Bürgerhaushalt. Durch die Leitbilddiskussion wird ein Gespräch und ein Austausch über die Zukunft des Ortes angeregt und verschiedene Vorstellungen haben die Chance, zum Vorschein zu treten. Ein gut moderierter Prozess sorgt dabei für die Klärung der Interessen und führt zu einem Entwicklungskonzept, das von weiten Teilen der Bevölkerung getragen wird. Würde

---

20 Kleger/Kühn/Stab, Bürgerschaft – Bürgerkommune – Bürgerhaushalt; in: Herzberg/Sintomer/Kleger (Hrsg.), Hoffnung auf eine neue Demokratie, 2012, S. 281–312.

21 Callon, Des différentes formes de démocratie technique; in: Cahiers de la sécurité intérieure, Nr. 38, 1999, S. 37–54.

der Gemeinderat ohne Bürgerbeteiligung ein Entwicklungskonzept beschließen, läuft er nicht nur Gefahr, wesentliche Punkte zu vergessen bzw. zu übersehen, sondern die Wahrscheinlichkeit, dass Unzufriedenheit in Protest umschlägt, ist relativ groß, so dass es bei der Umsetzung zu erheblichen Verzögerungen kommen kann.

Der Bürgerhaushalt mit einem eigenen Budget wiederum übergibt der Bürgerschaft konkrete Verantwortung. Dies kann die Identifikation mit dem Ort stärken, aber auch der Verwaltung erhebliche Arbeit ersparen. Denn es sind die Bürger des Ortsteils selbst und die zentrale Verwaltungsstelle, welche die Gegebenheiten vor Ort am besten kennen. Folglich könnte der Verwaltung eine Bestandsaufnahme und Problemanalyse abgenommen werden. Im Rahmen gewisser Budgets können die Bürger dann selbst die Projekte bestimmen, die zur Lösung der identifizierten Probleme notwendig sind.

## V. Fazit

In diesem Beitrag wurde argumentiert, dass eine Bürgerbeteiligung während und nach einer Gebietsreform sich positiv auswirken kann, indem neue Informationen gewonnen, die Legitimation von geplanten Maßnahmen gesteigert und Entscheidungen getroffen wurden, die im Sinne des Gemeinwohls sind. Für den Zeitpunkt während des Reformprozesses wird vor allem für eine Ausweitung von Deliberation durch Workshops und andere Kleingruppentechiniken plädiert. Dies gilt vor allem für Gemeinden, die der Territorialreform generell positiv gegenüber stehen. Die größten Potenziale werden jedoch für den Zeitraum nach der Reform gesehen. Hier können freiwillige Formen der Bürgerbeteiligung die Arbeit von Ortsbeiräten ergänzen und stärken. Partizipationsverfahren wie Leitbilddiskussionen zur Entwicklungsplanung und Bürgerhaushalte für kurzfristig zu lösende Probleme können vor allem dann von wichtiger Bedeutung sein, wenn Ortsbeiräte aufgelöst oder nicht mehr eingerichtet werden, weil sich keine Kandidaten mehr finden, die den Aufwand für ein solches Amt aufbringen möchten. Hier kann Bürgerbeteiligung zu einer Klärung von Interessen und Perspektiven beitragen, ohne dass aufwendig über das Jahr hindurch ein Ortsbeirat zu verwalten wäre. Es ist dann die Partizipation, welche die Demokratie stärkt, weil sie dafür sorgt, dass die Interessen der Bürgerinnen und Bürger in den Kreisverwaltungen gehört wird. Bürgerkonferenzen und Bürgerhaushaltsversammlungen könnten in den ehemals selbstständigen Orten zu einem jährlichen Event avancieren, das



allgemein bekannt ist und auf das sich die Bewohner zur Einbringung ihrer Interessen vorbereiten. Auf diese Weise gewinnt lokale Demokratie an Leben und die durch die Gebietsreform geschaffenen neuen Strukturen an Legitimation.

*Dr. Carsten Herzberg* ist seit dem Sommer 2011 Projektleiter am Lehrstuhl Politik und Regieren in Deutschland und Europa der Universität Potsdam und forscht derzeit international vergleichend zum Thema „Demokratische Kontrolle von öffentlichen Unternehmen“.

## Literatur

- Blondiaux, Loïc/Sintomer, Yves*; in: *Herzberg/Sintomer/Kleger*, (Hrsg.), Hoffnung auf eine neue Demokratie, Frankfurt am Main 2012
- Bohman, James*, Public deliberation, Cambridge 1996
- Callon, Michel*, Des différentes formes de démocratie technique; in: Cahiers de la sécurité intérieure, Nr. 38, 1999
- Dienel, Peter C.*, Die Planungszelle, Opladen 1997
- Elster, Jon*, Deliberative Democracy, Cambridge 1998
- Fishkin, James*, Democracy and Deliberation, New Heaven 1991
- Franzke, Jochen*, Representation and Participation in New Unitary Municipalities. Cases from the German Federal State Brandenburg; in: *Franzke, Jochen* (Hrsg.), Making Civil Societies Work, Potsdam 2006
- Franzke, Jochen/Kleger, Heinz*, Bürgerhaushalte. Chancen und Grenzen, Berlin 2010
- Fung, Archon/Wright, Erik Olin*, Die Gegenmacht in der partizipatorischen und deliberativen Demokratie; in: *Herzberg, Carsten/Sintomer, Yves/Kleger, Heinz* (Hrsg.), Hoffnung auf eine neue Demokratie, Frankfurt am Main 2012
- Geissel, Brigitte*, Participatory Governance: Hope or Danger for Democracy? A Case Study of Local Agenda 21; in: Local Government Studies, vol. 35, no. 4., 2008
- Habermas, Jürgen*, Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Frankfurt am Main 1992
- Herzberg, Carsten*, Von der Bürger- zur Solidarkommune, Hamburg 2009
- Kleger, Heinz*, Bürgergesellschaft und Demokratie in Europa; in: *Kleger, Heinz/Kleinwächter, Lutz/Krämer, Raimund* (Hrsg.), Nachdenken über Europa, Potsdam 2005
- Kleger, Heinz* (Hrsg.), Rathenow 2020. Stadt der Bürgerschaft, Potsdam 2007
- Kleger, Heinz/Kühn, Martin/Stab, Uwe*, Bürgerschaft – Bürgerkommune – Bürgerhaushalt; in: *Herzberg, Carsten/Sintomer, Yves/Kleger, Heinz* (Hrsg.), Hoffnung auf eine neue Demokratie, Frankfurt am Main 2012
- Sintomer, Yves/Herzberg, Carsten/Röcke, Anja*, Der Bürgerhaushalt in Europa, Wiesbaden 2010
- Smith, Graham*, Democratic Innovations Designing Institutions for Citizen Participation, Cambridge 2009

## Quellen

- Die Linke. Fraktion im Sächsischen Landtag* (Hrsg.), Keine Gemeindezusammenschlüsse ohne Bürgerbeteiligung. Handlungsempfehlungen beim Prozess eines freiwilligen Gemeindezusammenschlusses, Dresden 2011
- Land Brandenburg. Ministerium des Innern* (Hrsg.), Bericht zur Evaluierung der Gemeindegebietsreform 2003, Potsdam 2011
- Stadtverwaltung Potsdam* (Hrsg.), Bürgerhaushalt in Potsdam 2013/14, Potsdam, 2012
- Stadt Rathenow* (Hrsg.), Innenstadt Forum Rathenow 2020, Rathenow. 14476 Golm, Die Ortszeitschrift der Gemeinde Golm, Nr. 1/2004, 2009



# Eine weitere Verwaltungsstrukturreform für das Land Brandenburg?

Anmerkungen zur Arbeit der Enquete-Kommission 5.2  
„Kommunal- und Landesverwaltung – bürgernah,  
effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020“  
des Brandenburgischen Landtages

*Ihno Gebhardt*

## I. Ausgangslage: Demografie und Finanzen

### 1. Demografische Entwicklung

Der dritte Demografiebericht des Landes Brandenburg lässt keinen Zweifel daran, dass die Bevölkerungsentwicklung der nächsten Jahrzehnte (prognostiziert bis 2030) eine besondere Herausforderung für die Landes- und Kommunalverwaltungen darstellt: Das Land Brandenburg muss sich trotz erheblicher Wanderungsgewinne (um ca. 295.000 Personen) auch künftig auf – insgesamt – sinkende Bevölkerungszahlen einstellen. Dabei wird der Bevölkerungsverlust zum einen durch das „demografische Echo“, zum anderen durch eine Zunahme der Sterbefälle der geburtenstarken Jahrgänge (die nunmehr in ihre letzte Lebensphase hineinwachsen) noch beschleunigt.<sup>2</sup> Immerhin soll sich die Schere zwischen Zu- und Abwanderungen gegenüber den alten Bundesländern wegen eines verbesserten Arbeitsplatzangebotes und auch wegen der – absolut und relativ – geringeren Zahl junger Menschen weiter schließen. Diesem letztgenannten Aspekt wird man allerdings nur wenig Positives abgewinnen können.

---

1 Anlage zur Kabinetttvorlage 357/11 vom 14. 11. 2011.

2 Ebd., S. 12.

Bei alledem ist mit einer gegenläufigen Bevölkerungsentwicklung für das Berliner Umland einerseits und den sog. weiteren Metropolraum (früher: dem „äußeren Entwicklungsraum“) andererseits zu rechnen: Während für das Berliner Umland (im Zeitraum von 2008 bis 2030) eine Bevölkerungszunahme von 7,1% prognostiziert wird, erleiden die metropolenferneren Regionen Verluste in einer Größenordnung von 22% (insgesamt für das Land Brandenburg ein Minus von 11,7%). Damit zugleich werden im Jahr 2030 etwa 43% der brandenburgischen Bevölkerung im Berliner Umland leben, dessen räumlicher Anteil lediglich 10% der Gesamtfläche des Landes ausmacht.<sup>3</sup> Von erheblicher Konsequenz für die notwendige Verwaltungsstruktur sind indes nicht lediglich die skizzierten Veränderungen der Bevölkerungszahl; die dramatischen Verschiebungen in der Alterszusammensetzung (mit allen Konsequenzen) bilden das zentrale Problem und werden im Hinblick auf das Verwaltungsangebot spezifische Antworten erforderlich machen. Hierzu wird im dritten Demografiebericht ausgeführt:

„Die Infrastrukturnachfrage wird sich im Zuge der Alterung der Bevölkerung teilweise verändern. Betroffen sind u. a. die Bereiche Bildung, Jugendeinrichtungen, Wohnen, Gesundheit und Pflege. Gleichzeitig hat die Altersstrukturentwicklung Auswirkungen auf die Entwicklung der Haushaltsgrößen, das zur Verfügung stehende Erwerbsfähigspotenzial, die Zahl der Rentenbezieherinnen und Rentenbezieher, das Haushaltseinkommen und das Steueraufkommen. Bei auf Landesebene rückläufiger Bevölkerung verschieben sich die Proportionen immer mehr zugunsten der höheren Altersjahrgänge. Die ohnehin schon gering besetzten Jahrgänge der Kinder und Jugendlichen nehmen insbesondere nach 2020 weiter ab. Während die Zahl der Kinder im Alter bis 3 Jahre schon bis 2015 erheblich zurückgehen wird, sind ältere Kinderjahrgänge hiervon erst zeitversetzt betroffen. Die Personen im erwerbsfähigen Alter (15 bis unter 65 Jahre) nehmen zahlenmäßig kontinuierlich ab und verringern sich um 30%. Der Umfang der jüngeren Personen im erwerbsfähigen Alter (Altersgruppe 15 bis unter 45 Jahre) schrumpft bis 2030 um etwa zwei Fünftel, während die Gruppe der Älteren im erwerbsfähigen Alter in den nächsten Jahre noch wachsen und erst nach 2020 unter das jetzige Niveau zurückfallen wird.“<sup>4</sup>

---

3 Ebd., S. 13.

4 Ebd., S. 14 ff.

Weiter heißt es im Demographiebericht: „Aufgrund der Lebenserwartung und zunehmend stärker besetzter Altersjahrgänge wächst die Gruppe der Hochbetagten, deren Zahl sich bereits bis 2020 verdoppeln wird, am stärksten. Aber auch die Zahl der „jungen“ Alten zwischen 65 und unter 80 Jahren wird nach 2020 deutlich wachsen. Die in der Gegenwart bestehende Relation von etwa 60 Kindern, Jugendlichen und Personen im Seniorenalter je 100 Personen im Alter 20 bis unter 65 Jahre wird sich zunehmend verschieben. Im Jahr 2030 ist davon auszugehen, dass der im Arbeitsleben stehenden Altersgruppe eine etwa gleich große Gruppe an Personen im Kinder- und Seniorenalter gegenübersteht.“

Von der Alterung der Bevölkerung ist sowohl das Berliner Umland als auch der weitere Metropolitanraum betroffen. Dennoch stellt sich in diesen Teilräumen Brandenburgs die Altersstrukturentwicklung unterschiedlich dar. Die berlinnahen Regionen werden in der Altersgruppe bis unter 15 Jahre erst ab 2015 relativ moderate Rückgänge erleben, während die Rückgänge im weiteren Metropolitanraum früher und deutlich stärker ausfallen. Nach 2020 wird der demografische Echoeffekt im weiteren Metropolitanraum viel stärker durchschlagen, da dann die nach 1990 geborenen Jahrgänge, die in diesen Regionen durch Abwanderung zusätzlich verringert wurden, in die Familienphase kommen. Das Potenzial an Personen im erwerbsfähigen Alter (15 bis unter 65 Jahre) wird im Berliner Umland im Jahr 2030 nur um rund ein Zehntel niedriger als in der Gegenwart ausfallen, im weiteren Entwicklungsraum dagegen um etwa vier Zehntel. Bei den jüngeren Personen im erwerbsfähigen Alter (15 bis unter 45 Jahre) sind in beiden Teilräumen kontinuierliche Rückgänge wahrscheinlich, die aber im weiteren Metropolitanraum prozentual stärker ausfallen werden. Ältere Personen im erwerbsfähigen Alter (45 bis unter 65 Jahre) sind im Berliner Umland aufgrund der Zuwanderung künftig stärker vertreten und deren Zahl wird auch im weiteren Metropolitanraum erst ab etwa 2020 unter das heutige Ausgangsniveau absinken. Die prozentuale Zunahme der Personen im Seniorenalter ab 65 Jahre wird im Berliner Umland mit ca. vier Fünfteln doppelt so hoch ausfallen wie im weiteren Metropolitanraum, da die durch Zuwanderung vergleichsweise stärker besetzten mittleren Altersjahrgänge bis zum Jahr 2030 zunehmend in das obere Lebensalter hineinwachsen. Besonders dynamisch verläuft in beiden Teilräumen die Zunahme der Hochbetagten ab 80 Jahre, deren Zahl sich gegenüber 2008 im Berliner Umland fast verdreifachen und im weiteren Metropolitanraum verdoppeln wird.“

## 2. Entwicklung der Landesfinanzen

Zur tatsächlichen Ausgangslage für die Arbeit der Enquetekommission 5.2 gehört weiterhin die Entwicklung der Landes- und Kommunalfinanzen. Da Brandenburg und die brandenburgischen Kommunen in ein (in Teilen zwischen Bund und Ländern streitbefangenes) Steuerverbundsystem eingebettet sind, das wiederum durch Entwicklungen mindestens im europäischen Maßstab nachhaltig beeinflusst wird, und mit Blick auf die Unsicherheiten über die Höhe der Refinanzierungskosten öffentlicher Haushalte sind bereits die Eckdaten für die künftige Finanzentwicklung nicht mit größerer Gewissheit prognostizierbar. Gleichwohl hat das brandenburgische Ministerium der Finanzen im Auftrag der Enquete-Kommission 5.2 auf der Grundlage des Haushaltsplanentwurfs 2013/2014, der Finanzplanung 2012 bis 2016 (ab 2017 Fortschreibung mit linearem Prozentsatz/-varianten) und u. a. der folgenden Grundannahmen – auftragsgemäß nach dem Motto: „Was passiert, wenn nichts passiert?“ – eine Projektionsrechnung für das Jahr 2020 durchgeführt:<sup>5</sup>

- Der Berechnung werden die derzeit geltenden legislatorischen und administrativen Bedingungen zugrunde gelegt,
- die Prognosen des 3. Demografieberichts (bis 2030) treten tatsächlich ein,
- die Schuldenbremse greift 2020,
- die Sonderbedarfsergänzungszuweisungen (Solidarpakt II) enden 2019
- die Kommunalstrukturen (14 Landkreise und 4 kreisfreie Städte) und der Aufgabenbestand der Verwaltungsträger auf der kreislichen und (gemeinde-)kommunalen Ebene bleiben gleich
- und die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs ändert sich nicht.

---

5 Vortrag der Staatssekretärin im Finanzministerium *Trochowski* in der Enquete-Kommission 5.2 am 14.9.2012, abrufbar (u.a. als PP-Folie) unter: Protokoll der 14. Sitzung (P-EK2 5/14), S. 377 ff., <http://www.landtag.brandenburg.de>; (Zugriff: 6.4.2013).



Zudem berücksichtigt die Berechnung die politisch bereits vereinbarten Veränderungen beim Vorwegabzug nach § 3 Abs. 2 BbgFAG, schreibt die Verbundgrundlagen mit einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate von 2,6% p.a. und die durchschnittlichen Steuerkraftmesszahlen der Ausgleichsjahre 2011 bis 2013 und ebenso die Umlagesätze gem. § 12 BbgFAG (auf der Grundlage des Durchschnittsumlagesatzes 2010–2012) fort, beachtet eine zwischen den Landkreisen und kreisfreien Städten (deutlicher als der Demografiebericht) differenzierenden sog. Bevölkerungsvorausschätzung des Landesamtes für Bauen und Verkehr (für die Jahre 2016 bis 2018) und bezieht für die Schülerprognose eine Schülermodellrechnung 2012 des Ministeriums für Bildung, Jugend und Sport mit ein.

Auf den Punkt gebracht lautet das Ergebnis der Projektionsberechnung (für 2020): Das unterstellte Wachstum der Verbundgrundlagen iHv 2,6% p.a. sowie der Wegfall des Vorwegabzugs gem. § 3 Abs. 2 BbgFAG können den Wegfall der SoBEZ nach § 11 Abs. 3 und 3a nicht kompensieren; die Finanzausgleichsmasse sinkt gegenüber 2012 um ca. 14%. 367 von 419 Gemeinden erhalten in der Projektionsrechnung 2020 geringere Schlüsselzuweisungen. Dabei fällt der durchschnittliche relative Rückgang der Schlüsselzuweisungen im Berliner Umland deutlich geringer aus als im weiteren Metropolitanraum.<sup>6</sup> Die Verbundmasse nach § 3 Abs. 1 BbgFAG sinkt – in absoluten Zahlen – um 114.159 Millionen Euro (nach Vorwegabzug und Abrechnung der Vorjahre um 143.853 Millionen Euro). Die Finanzausgleichsmasse nach § 1 Abs. 4 BbgFAG nimmt um 273.993 Millionen Euro ab, die Schlüsselmasse um 137.363 Millionen Euro.

Für den Landeshaushalt beträgt die verbleibende Deckungslücke (2020) etwa 550 Millionen Euro, sofern eine Stellenzahl von 42.000 VZE erreicht, die Investitionsquote auf 10% gesenkt wird und sich die relativ optimistischen Steuerschätzungen vom Mai 2012 realisieren.<sup>7</sup> Spielraum für (zusätzliche) Ausgabenerhöhungen besteht bei alledem nicht.

---

6 Ebd., Folie 28.

7 Ebd., Folie 17.

## II. Funktional- und Gebietsreformen in Brandenburg

### 1. Funktionalreformprozess in den letzten 20 Jahren

Die Fortsetzung einer dem Subsidiaritätsgedanken folgenden, bereits in den 90er Jahren begonnenen Funktionalreform steht auch im Land Brandenburg immer wieder auf der Tagesordnung und ist Gegenstand der Koalitionsvereinbarung für die laufende Legislaturperiode. Eine mehrere Jahre tagende interministerielle Arbeitsgruppe zur Fortführung der Funktionalreform unter Beteiligung auch der kommunalen Spitzenverbände (Abschlussbericht 2009) konnte keine Einigung über die Kommunalisierung weiterer, bislang durch die landeseigene Verwaltung vollzogenen Aufgaben erzielen: Üblicherweise wurden von Ressortvertretern gegen die jeweilige Aufgabenkommunalisierung hohe fachliche Anforderungen beim Vollzug und die Kosten einer solchen Verlagerung (strikte Konnexität) eingewandt.

### 2. Grundannahmen für die Identifizierung und Auswahl prinzipiell geeigneter Aufgaben für die Fortsetzung des Funktionalreformprozesses und kreisgebietliche Modellvarianten

Aus diesem Grunde hat die Enquetekommission 5.2 die Aufgabendiskussion nunmehr unter der Prämisse geführt, dass auch auf kommunaler Ebene hinreichend qualifiziertes Personal (in ausreichender Anzahl) für den Vollzug weiterer komplexer und fachlich anspruchsvoller Aufgaben zur Verfügung stehen wird. Weiterhin wurde das „Totschlagsargument“ zu hoher Kosten unter dem Konnexitäts Gesichtspunkt in den Fachgesprächen mit Ressortvertretern ausgeblendet. Die Kostenfrage soll am Ende des Diskussions- und möglicherweise Einigungsprozesses für ein Gesamtpaket erörtert werden, um auch die zur Haushaltskonsolidierung von Land und Kommunen erforderlichen (personellen und finanziellen) Abschmelzeffekte berücksichtigen zu können.

Auf der Grundlage verwaltungswissenschaftlicher Erkenntnisse bedürfen Verwaltungseinheiten in den unterschiedlichen Aufgabebereichen hinreichender Fallzahlen, um effektiv und effizient arbeiten zu können. Diese wiederum werden nur durch Verwaltungen erreicht, die für eine hinreichend große Zahl von Einwohnern zuständig sind. Exakte Einwohnerzahlenwerte, die Effektivität und Effizienz für die

Erfüllung bestimmter Aufgaben garantieren, gibt es nicht. Allgemein hin werden Einwohnerzahlenwerte von mindestens 5.000 bzw. 8.000 Einwohnern, teilweise 10.000 und mehr Einwohnern als untere Grenze für gemeindekommunale Verwaltungen, von 100.000 oder 125.000 Einwohnern als Mindestgröße für Kreisverwaltungen angenommen. Jedenfalls scheint einigermaßen unbestritten zu sein, dass höhere Fallzahlen bei der Bearbeitung der Fachaufgaben einen höheren Spezialisierungsgrad der Mitarbeiter zulassen, der wiederum zu besserer Qualität der Arbeitsergebnisse sowie Effizienzsteigerungen führt. Ein möglicher Weg zu größeren Fallzahlen ist die Kooperation verschiedener Gebietskörperschaften im Sinne einer gemeinsamen, gebündelten Aufgabenerledigung. Auch gesetzlich verordnete Kooperationen stellen einen im Vergleich zu Zwangsfusionen von Gebietskörperschaften milderen Eingriff dar und könnten insoweit, bei Heranziehung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, einen verfassungsrechtlichen Vorrang genießen. Sofern der Gesetzgeber als zentrale Zielsetzung der Reform eine finanzielle Konsolidierung der Landkreise durch Synergien definiert, müsste die Kooperationsrendite der Fusionsrendite entsprechen. Derartigen, sich in Gutachten zur Fusionsrendite von Gebietsreformen andeutenden Überlegungen sind allerdings durch fehlende Praxistauglichkeit von vornherein Grenzen gesetzt, da einer Neugliederung nicht mehrjährige Kooperations-Versuchsphasen vorgelagert sein können. Auch wird zu Recht angezweifelt, dass die Kooperation eine ähnliche Stabilität erlangen könnte wie eine Verwaltungsneuordnung durch Eingriff in die gebietskörperschaftliche Struktur. Im Falle eines Beharrens auf der bestehenden kommunalen Gliederung, aber auch bei moderaten Neugliederungsvarianten macht die freiwillige und/oder gesetzgeberisch verordnete Kooperation Sinn, um einer Behördenvermehrung im Falle der Kommunalisierung weiterer, bislang zentral wahrgenommener Aufgaben entgegenzuwirken.

Aus den skizzierten Gründen hat die Enquetekommission der argumentativen Auseinandersetzung über die künftigen Landes- und Kommunalverwaltungsstrukturen die simple Annahme zugrunde gelegt, dass größeren, einwohnerstärkeren Verwaltungsstrukturen eine größere Anzahl auch komplexer Verwaltungsaufgaben zugeordnet werden kann als (den bestehenden kleineren) Kommunalkörperschaften. Modellhaft zusammengefasst wird diese Grundannahme durch Szenarien,<sup>8</sup> in denen es künftig – statt heute 14 Landkreise und 4

8 Die Szenarien wurden von *Bogumil/Ebinger*, Gutachten zur möglichen Kommunalisierung von Landesaufgaben in Brandenburg, 2012, abrufbar unter: <http://www.landtag.brandenburg.de>; (Zugriff: 6.4.2013) in die Arbeit der Enquete-Kommission eingeführt.

kreisfreie Städte – nur noch 12 oder 8 oder 5 Landkreise und möglicherweise – zur Reduzierung von Verwaltungsdoppelstrukturen und bei der Variante 5+1: zur Erzielung intragemeindeverbandlicher horizontaler Finanzausgleichswirkungen, durch die entsprechende Ausgleichsregelungsversuche innerhalb des FAG weitgehend überflüssig werden – mit Ausnahme der Landeshauptstadt keine kreisfreien Städte mehr gibt.

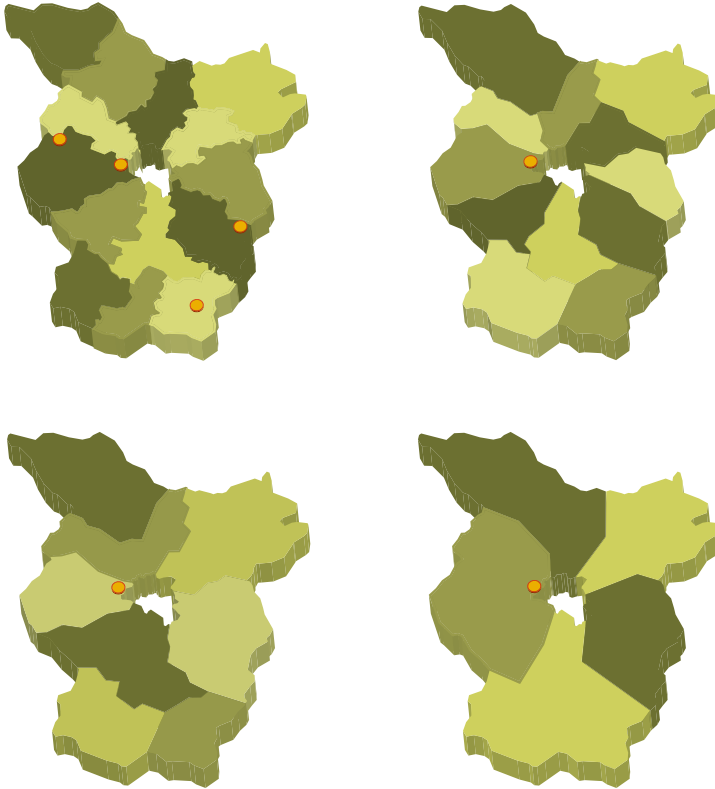


Abbildung 1: Struktur der Landkreise (Modelle 14+4, 12+1, 8+1, 5+1)

### 3. Kommunale Gebietsreformen im Land Brandenburg

Die Wiedererrichtung der kommunalen Selbstverwaltung in den neuen Ländern erfolgte zunächst auf der Grundlage des noch von der ersten frei gewählten Volkskammer am 17.05.1990 beschlossenen Gesetzes über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise der DDR<sup>9</sup> und der 1992 verabschiedeten Verfassung des Landes Brandenburg. Nach der Wendezeit existierten in Brandenburg 38 Landkreise, 6 kreisfreie Städte und 1.793 kreisangehörige Gemeinden. In nur 7 % dieser Gemeinden lebten zwischen 1.000 und 2.000 Einwohner, lediglich 108 Gemeinden konnten als größere Städte angesehen werden. In etwa 65 % der Gemeinden lebten weniger als 500 Einwohner, in weiteren 18 % der Gemeinden zwischen 500 und 1.000 Einwohner. Unter bewusstem Verzicht auf eine allgemeine Gemeindegebietsreform und zur Wahrung der lokalen Identität der brandenburgischen Bürger wurden von 1991 bis 1993 auf der Grundlage einer Amtsordnung<sup>10</sup> (und Amtsbildungsverordnung) 158 Ämter (Verwaltungsgemeinschaften mit der Qualität sog. niederer Gemeindeverbände [die nicht Gebietskörperschaften, sondern sog. Bundkörperschaften sind, und deren Organe nicht direktdemokratisch/durch Wahlen der Wahlbürgerschaft legitimiert werden]) gegründet, die fortan die gemeinsame Verwaltung für die amtsangehörigen Gemeinden übernahmen; 56 Städte waren weiterhin amtsfrei und verfügten über eine eigene hauptamtliche Verwaltung. Erst 2003 kam es zum Abschluss einer landesweiten Gemeindestruktur- und Gebietsreform, durch die eine Reduzierung auf 422 Gemeinden (davon 144 amtsfreie Gemeinden und 272 amtsangehörige Gemeinden), 4 kreisfreie Städte, 54 Ämter und 2 Gemeinden mit dem Sonderstatus sog. Großer kreisangehöriger Städte (Eisenhüttenstadt und Schwedt) erfolgte.

Die – erste und bislang einzige – kreisliche Neugliederung hat Brandenburg als erstes der neuen Bundesländer bereits 1993/94 abgeschlossen: Aus 38 wurden 14 Landkreise, die Anzahl der kreisfreien Städte wurde von 6 auf 4 reduziert. Zu optimistisch war der Gesetzgeber hinsichtlich der Einigungsfähigkeit über die Sitze der Kreisverwaltungen. Er setzte zunächst auf die Konsensfähigkeit der Beteiligten und musste schließlich die Kreissitzproblematik durch 14 Einzelgesetze nachholen.

9 GBl. DDR 1990, S. 255.

10 Art. 1 des Gesetzes über kommunalrechtliche Vorschriften im Land Brandenburg vom 19.12.1991, GVBl. S. 682.

Prägend für die Struktur der brandenburgischen Landesverwaltung war und ist die Entscheidung für einen Verzicht auf eine Mittelinstanz (also für einen zweistufigen Verwaltungsaufbau<sup>11</sup>).

### III. Verfassungsrecht und Grundsatzfragen

Bei grundlegenden Eingriffen in die kommunalen Verwaltungs- und Gebietsstrukturen hat der brandenburgische Gesetzgeber jene verfassungsrechtlichen Maßstäbe zu beachten, die vom Bundesverfassungsgericht und den Landesverfassungsgerichten in den letzten Jahrzehnten für kommunale Gebietsreformen, gesetzliche Aufgabenverlagerungen und die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs entwickelt worden sind.

#### 1. Neugliederungsdogmatik

##### 1.1 Grundlagen

Bereits die kommunalen Gebietsreformen der alten Bundesländer in den 60er und 70er Jahren haben zu einer Fülle verfassungsgerichtlicher Entscheidungen geführt. Im Zuge der verfassungsgerichtlichen Überprüfung der Strukturreformen in den neuen Bundesländern sind die bekannten – aus Art. 28 Abs. 2 GG und den landesverfassungsrechtlichen kommunalen Selbstverwaltungsgarantien folgenden – Maßstäbe in zum Teil modifizierter und erweiterter Ausprägung bekräftigt worden: Bestands- und Gebietsänderungen von Gemeinden und Gemeindeverbänden sind nur aus Gründen des öffentlichen Wohls und nach Anhörung der betroffenen Kommunalkörperschaften zulässig. Im Zentrum der verfassungsgerichtlichen Neugliederungsprüfung stehen die vollständige und zutreffende gesetzgeberische Ermittlung des Neugliederungssachverhaltes, die Frage, ob der Neugliederungsgesetzgeber eben diesen Sachverhalt seiner Neugliederungsentscheidung zugrunde gelegt hat, weiterhin ob er alle Gemeinwohlgründe sowie die Vor- und Nachteile der gesetzlichen Regelung umfassend und in nachvollziehbarer Weise abgewogen hat und ob der gesetzgeberische Eingriff „geeignet, erforderlich und verhältnismäßig ist und die Gebote

---

11 Vgl. Landesorganisationsgesetz (LOG) v. 25. 4. 1991, GVBl. I S. 148.

der Sach- und Systemgerechtigkeit beachtet. Soweit indessen über die Zielvorstellungen, Sachabwägungen, Wertungen und Prognosen des Gesetzgebers zu befinden ist, darf sich das Verfassungsgericht nicht an die Stelle des Gesetzgebers setzen, sondern hat seine Nachprüfung darauf zu beschränken, ob die Einschätzungen und Entscheidungen des Gesetzgebers offensichtlich fehlerhaft oder eindeutig widerlegbar sind oder der verfassungsrechtlichen Werteordnung widersprechen.“<sup>12</sup>

## 1.2 Die Konkretisierung des Gemeinwohlinteresses

Das Gemeinwohlinteresse (die überwiegenden Gründe des öffentlichen Wohls) für eine kommunale Neugliederung spiegelt sich wider sowohl in der gesetzgeberischen Grundentscheidung für eine kommunale Gebietsreform als solcher, als auch in einem – soweit vorhanden – gesetzgeberischen Leitbild, und weiterhin in der konkreten, die einzelne Gemeinde oder den Gemeindeverband betreffenden Neugliederungsregelung. Dabei ist der Kreis der einschlägigen Gemeinwohlbelange prinzipiell weder eingrenzbar, noch sind diese Belange von vornherein von unterschiedlichem Gewicht. Das Spektrum reicht von Gesichtspunkten der Verwaltungsorganisation über Interessen umliegender Gemeinden bis zu Infrastruktur- und Raumordnungsaspekten unter mannigfachen wirtschafts-, finanz- und sozialpolitischen Gesichtspunkten auf Kreis-, Regional- und Landesebene. Zudem hat der Neugliederungsgesetzgeber Verfassungsprinzipien wie das Sozialstaatsprinzip, den Gleichheitsgrundsatz, das Demokratieprinzip, den Gewaltenteilungsgrundsatz und den Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in den Blick zu nehmen;<sup>13</sup> die bundesverfassungsrechtliche kommunale Selbstverwaltungsgarantie zwingt schließlich dazu, Effizienz- und Effektivitätsüberlegungen die bürgerschaftlich-partizipatorische Komponente entgegenzusetzen.

Eine materielle Bewertung der vom Neugliederungsgesetzgeber seinen Entscheidungen zugrunde gelegten – prägenden – Gemeinwohlbelange erfolgt indes in einem mehrfach abgestuften System mit einer Zunahme an Prüfungsdichte, je mehr sich der Gesetzgeber der

---

12 BVerfGE 50, S. 50 f. – *Hannover-Laatzten*.

13 So bereits NdsStGH, StGH 1/89, Rechtsgutachten v. 13.12.1989, StGHE 3, S. 84 (100), unter Hinweis auf StGHBW, ESVGH 25, S. 1 (7).

konkreten Zuordnungsentscheidung nähert.<sup>14</sup> Im Rahmen der konkreten Abwägungsentscheidung hat der Gesetzgeber alle (!) objektiv ermittelbaren historischen, geografischen, sozio-kulturellen Aspekte, insbesondere Verflechtungsbeziehungen zwischen den bislang selbständigen Kommunalkörperschaften zu beachten. Werden wesentliche Gesichtspunkte übersehen, ist die gesetzgeberische Zuordnungsentscheidung zwingend fehlerhaft, selbst wenn bei Beachtung des erheblichen Belanges keine andere Entscheidung getroffen worden wäre.

Bereits aus dieser Logik können prozedurale Erfordernisse an die Konkretisierung des öffentlichen Wohls abgeleitet werden: Wenn sich eine Landesregierung bereits im Entwurfsstadium auf ein bestimmtes Neugliederungskonzept festlegt, ohne dass dieses sodann durch den Gebietsreformgesetzgeber im Rahmen der Landtagsberatungen überprüft wird, ohne dass m. a. W. alle relevanten örtlichen, überörtlichen und staatlichen Belange in eine differenzierende Interessenabwägung eingestellt werden, ist – wie bei dem ersten Versuch einer landesweiten Landkreisreform in Mecklenburg-Vorpommern (2007) – das Verdikt der Verfassungswidrigkeit unvermeidbar: Der mecklenburg-vorpommersche Landtag hatte sich auf der Grundlage des Regierungsentwurfs frühzeitig auf das verfassungslegitime Ziel kostengünstiger/effizienter Kommunalverwaltungen, einseitig anknüpfend an die Planungsregionen und das Prinzip der Einräumigkeit der Verwaltung festgelegt, ohne die partizipatorisch-demokratische Komponenten der kommunalen Selbstverwaltung und andere, weniger schwer belastende Neugliederungs- und auch Kooperationsvarianten in einem der Entscheidung vorgelagerten Abwägungsprozess den Blick zu nehmen.

Die Grundsatzentscheidung über die Frage, was ein „Gemeindeverband“ im verfassungsrechtlichen Sinne ist, ob eine neu gebildete Kommunalkörperschaft („Regionalkreis“) mit einer Flächenausdehnung von zwischen ca. 3.200 km<sup>2</sup> und ca. 7.000 km<sup>2</sup> (einer Fläche, die bei dann 500.000 Einwohnern dreimal so groß ist wie das Saarland) noch als Verband qualifiziert werden kann, der gewissermaßen aus Richtung der Gemeinden – von den Gemeinden her, auf die wechselseitige Förderung und Unterstützung der Mitglieder des Verbandes gerichtet – gebildet wird, musste das MVVerfG wegen dieser schwerwiegenden

---

14 Besonders deutlich in diesem Sinne das mutatis mutandis fortgeschriebene 3-Stufenmodell des ThürVerfGH, NVwZ-RR 1997, S. 639 ff. = LKV 1997, 413, LS; NVwZ-RR 1999, S. 55 f.; hierzu ausführlich *Gebhardt*, Das kommunale Selbstverwaltungsrecht, 2007, S. 77 ff., m. z. N.



prozeduralen Mängel nicht mehr entscheiden.<sup>15</sup> Seit 2011 existieren in Mecklenburg-Vorpommern – diesmal mit Billigung des Landesverfassungsgerichts<sup>16</sup> – sechs Landkreise; der deutschlandweit größte Landkreis „Mecklenburgische Seenplatte“ hat bei 275.406 Einwohnern eine Fläche von 5.469 km<sup>2</sup> (und einen Kreistag mit 87 Mitgliedern). Vom traditionellen Bild des Land-Kreises, bei dem um einen zentralen Ort mit oberzentralen Funktionen herum ein Kreis (nicht unbedingt mit dem Zirkel) gezogen wird, in dessen Radius sich die „zugeordneten“ kreisangehörigen Gemeinden befinden, haben sich die mecklenburgisch-vorpommerischen Verfassungsorgane damit verabschiedet.

### 1.3 Neugliederung nur innerhalb bestehender Landkreisgrenzen?

Einwohnerzahlenrichtwerte und gesetzgeberische Leitbilder besitzen nach der einschlägigen landesverfassungsgerichtlichen Judikatur nur eine „relative Bindungswirkung“ für die konkrete gesetzgeberische Neugliederungsentscheidung. So darf die Unterschreitung eines bestimmten Zahlenwertes nicht rechtlich oder faktisch zwingend zur Auflösung bzw. Eingliederung einer Gemeinde/eines Gemeindeverbandes führen, wenn – wie bereits angedeutet – z. B. geographische

15 Urteil vom 26. Juli 2007, DVBl. 2007, S. 1102 ff.; siehe dazu *Nierhaus*; in: *Büchner/Franzke/Ders.* (Hrsg.), *Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen*, KWI-Gutachten 2, 2008, S. 7 ff., m. w. N.

16 MVLVerfG 21/10, UrT. v. 18. 8. 2011, Leitsätze: „1. Das Funktionieren eines Kreises als Selbstverwaltungseinrichtung, insbesondere in seiner übergemeindlichen Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion, sowie seine Überschaubarkeit und Bürgernähe hängen von einer Vielzahl von nur teilweise numerisch erfassbaren Faktoren ab, wie etwa der Bevölkerungsdichte, aber auch der Siedlungs- und Verkehrsinfrastruktur. Die länderspezifischen Unterschiede stehen einer bundesweit einheitlichen Maßstabsbildung entgegen. 2. Auch wenn die Einhaltung der strukturellen Anforderungen des Art. 72 Abs. 1 Satz. 2 LV grundsätzlich der vollen verfassungsgerichtlichen Überprüfung unterliegt, ist es zunächst Sache des Gesetzgebers, die künftige Entwicklung von Sachverhalten zu beurteilen und die Auswirkungen der von ihm getroffenen Regelungen hierauf zu prognostizieren. Ihm kommt insoweit ein Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum selbst dann zu, wenn er – wie hier – den Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung zu wahren hat. 3. Ausgehend davon fehlt es an hinreichenden Anhaltspunkten für die Annahme, dass die neuen Kreisstrukturen insbesondere im Hinblick auf ihre Flächenausdehnungen auf bis zu 5.469 km<sup>2</sup> zu erheblichen Beeinträchtigungen vor allem für die Ausübung des kreiskommunalen Ehrenamtes führen werden. 4. Der Gesetzgeber ist gehalten, die tatsächlichen Auswirkungen der Neuregelung, insbesondere auf das Ehrenamt, intensiv zu beobachten. Gegebenenfalls hat er dort nachzubessern, wo es zusätzlicher Unterstützung bedarf, etwa um dessen tatsächliche Ausübbarkeit für jedes Kreistagsmitglied gerade auch in den besonders großflächigen Kreisen sicherzustellen.“

Gegebenheiten (wie etwa die isolierte Lage der Gebietskörperschaft), geschichtliche Zusammenhänge (etwa die selbstbewusste Rolle der Kommune in der Geschichte), oder sozio-kulturelle Gesichtspunkte (z. B. die sorbische Prägung oder religiöse Besonderheiten innerhalb der Gemeinde oder des Gemeindeverbandes) entgegenstehen.<sup>17</sup> Dementsprechend ist es keineswegs fernliegend, dass der brandenburgische Reformgesetzgeber bei seinen Abwägungsentscheidungen für den konkreten kreislichen Zuschnitt berücksichtigt, dass z. B. das sorbische Siedlungsgebiet derzeit territorial auf mehrere Landkreise verteilt ist.

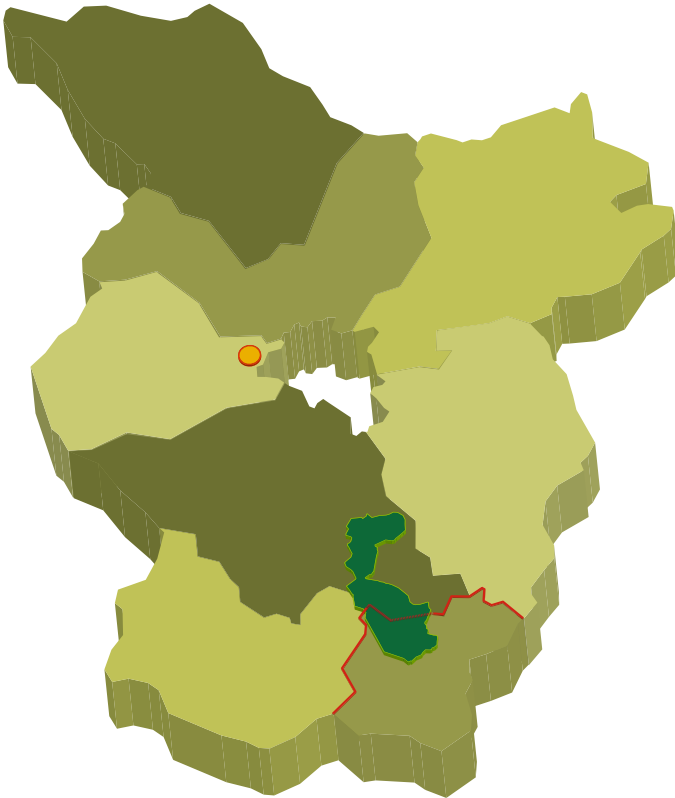


Abbildung 2: Die Spreewaldregion im 8+1-Modell innerhalb bestehender Landkreisgrenzen

<sup>17</sup> VerfGBbg, LKV 2002, S. 573 (575/576) – Kreuzbruch.

Die bestehenden Kreisgrenzen führen im Übrigen zu einigen für die Bevölkerung schlichtweg unverständlichen (gedoppelten) Behördenzuständigkeiten: Wer im Spreewald – auch auf den Gewässern – beruflich tätig ist, bedarf für ein und dieselbe Tätigkeit unter Umständen identischer Genehmigungen gleich mehrerer unterer Aufsichtsbehörden. Sollte sich ein Kreisgebietsreformgesetzgeber bei einer Neuordnung in diesem Sinne nicht durchgängig innerhalb der bestehenden Kreisgrenzen bewegen, darf allerdings nicht übersehen werden, dass die Kreisgrenzen überschreitende Zuordnung erheblichen zusätzlichen Regelungsbedarf zu Fragen der Personalüberleitung und Rechtsnachfolge (streitbefangene und sachlich schwierige Vermögensauseinandersetzungen [!]) erforderlich macht. Insbesondere die Kreissparkassen mit ihren gebietskörperschaftlich radizierten Geschäftsfeldern sollten im Vorfeld derartiger Regelungen in den Blick genommen werden.<sup>18</sup>

#### 1.4 Rück- und Mehrfachneugliederung

Verschärfte verfassungsrechtliche Anforderungen sollen den Neugliederungsgesetzgeber immer dann treffen, wenn er gesetzliche Zuordnungsentscheidungen aus der Vergangenheit durch eine weitere abweichende Zuordnung gemeindlicher Gebiete korrigiert oder rückgängig macht („Rück-Neugliederung“)<sup>19</sup>. Derartige Rück-Neugliederungen bilden indes keinen Diskussionsgegenstand der Enquetekommission. Vielmehr ist die Frage zu beantworten, ob der Brandenburgische Landtag im Falle einer erneuten landesweiten Gemeindegebietsreform in

---

18 Es sollten bereits vorab Detailfragen geklärt werden: Wie erfolgt z. B. die Bestimmung des Vermögenswertes, auf der Grundlage des bilanziellen Wertes oder des Verkehrswertes? Wer entscheidet bei fehlender Einigung? Erfolgt die Übernahme anteiliger Schulden z. B. aus Investitionskrediten auf gesetzlicher Grundlage? Haben kreisfreie Städte im Falle der Einkreisung die vor der Reform entstandenen Lasten weiterhin eigenständig zu tragen? Das – erfolglos vor dem VerfGMV angegriffene – Gesetz zur Neuordnung der Landkreise und kreisfreien Städte des Lands MV vom 12.7.2010 bestimmt in diesem Zusammenhang in §25 (Altfehlbetragsumlage): „Die bisherigen Landkreise haben alle Maßnahmen zum vollständigen Ausgleich der Haushalte unter Berücksichtigung der Vorjahresfehlbeträge zu ergreifen. Zum Abbau von nach § 10 oder § 13 Absatz 1 übernommenen und nicht in Umsetzung des §44 Absatz 2 oder 3 reduzierten Altfehlbeträgen sollen die neuen Landkreise von ihren Gemeinden entsprechend deren Zugehörigkeit zu den aufgelösten Landkreisen, aus deren Gebiet die neuen Landkreise gebildet wurden, innerhalb einer Frist von zehn Jahren eine angemessene Umlage erheben (Altfehlbetragsumlage).“

19 Die Bürger haben einen Anspruch darauf, nicht als Folge einer in relativ kurzer Zeit „entgegengesetzten“ gesetzgeberischen Gemeinwohlkonkretisierung „hin- und hergeschoben“ zu werden.

der kommenden Legislaturperiode (2014 bis 2019), also lediglich knapp 15 Jahre nach der (ersten) landesweiten Gemeindegebietsreform 2003, einem mit dem Begriff der „Mehrfachneugliederung“ verknüpften gesteigerten Vertrauen der Bevölkerung in den Beständigkeit der „einmal getroffenen Organisationsentscheidung“ Rechnung tragen muss: Die Bürger brächten gesetzlichen Maßnahmen dieser Art die – berechnete – Erwartung im Sinne eines gesteigerten Vertrauensschutzes entgegen, dass sie nicht Gegenstand kurzfristiger oder experimenteller Überlegungen seien, sondern dass derartige Organisationsentscheidungen auf Kontinuität angelegt und insofern in ihrem Bestand geschützt seien.<sup>20</sup> Eine exakte verfassungsgerichtliche Festlegung jenes Mindestzeitraumes, den eine kommunalgebietliche Neugliederung überdauern sollte, ist allerdings bislang nicht erfolgt. Es ist daher nicht auszuschließen, dass ein Verfassungsgericht gerade vor dem Hintergrund neuer Erkenntnisse zur demografischen Entwicklung (einer im Vergleich zu früheren Einschätzungen beachtlich ungünstigeren Prognose der künftigen Bevölkerungsentwicklung) eine erneute Neugliederung bereits nach 15 Jahren nicht als Problem der „Mehrfachneugliederung“ qualifiziert. Demgegenüber ist einigermassen abwegig, der Annahme eines gesteigerten Vertrauensschutzes den Umstand entgegenzusetzen, dass sich zahlreiche Gemeinden im Vorfeld gesetzgeberischer Zuordnungsentscheidungen – also innerhalb der sog. „Freiwilligkeitsphase“ der Gebietsreform 2003 – auf vertraglicher Grundlage zusammengeschlossen haben, nicht zuletzt, um in den Genuss finanzieller Förderung durch das Land zu gelangen: Der Neugliederungsgesetzgeber hat diese konzeptionell in das Gesamtvorhaben eingebetteten freiwilligen Zusammenschlüsse mit der Verabschiedung der Gebietsreformgesetze in seinen Willen aufgenommen und im Übrigen punktuell dort ergänzt, wo sich einzelne Gemeinden der insgesamt angestrebten Strukturentscheidung verweigert haben.<sup>21</sup>

---

20 BVerfGE 86, S. 90 (110 ff.)

21 Eine abweichende Auffassung vertritt *M. Grünewald* in Diskussionsbeiträgen.

## 2. Bundes- und landesverfassungsrechtliches Aufgabenverteilungsprinzip

Mit Blick auf die durch den demografischen Wandel (wieder) wachsende Bedeutung der von den Landkreisen wahrzunehmenden Ausgleichs- und Ergänzungsaufgaben dürfte eher eine – sachlich existenzsichernde – Stärkung der Landkreisebene die Folge sein als ein Bedeutungsverlust. Insofern ist eine Neuauflage der durch die grundlegende Rastede-Entscheidung für viele Jahre (vorläufig) beendeten „Hochzonungsdebatte“ nicht fernliegend.<sup>22</sup> Das Aufgabenverteilungsprinzip hat weiterhin – unterhalb der Landkreisebene<sup>23</sup> – auch dort Beachtung zu finden, wo der Kommunalgesetzgeber die Fortentwicklung der bisherigen Bundkörperschaft „Amt“ zu einem Gemeindeverband nach rheinland-pfälzischem oder sachsen-anhaltinischen Vorbild betreibt („Verbandsgemeinde“) und diesen mit Entscheidungskompetenzen über örtlich radizierte Angelegenheiten – insbesondere der Flächennutzungsplan-Kompetenz – ausstattet. Der Versuch, die Flächennutzungsplanungskompetenz auf das brandenburgische Amt zu übertragen, ist bereits einmal am Widerstand des Landesverfassungsgerichts gescheitert.<sup>24</sup> Obgleich die Ersetzung der bestehenden Bundkörperschaften „Amt“ durch eine zusätzliche, im Vergleich zum bisherigen Amt räumlich deutlich vergrößerte, den Zielen der Demokratisierung und der Reduzierung der Anzahl gemeindlicher Hauptverwaltungen dienende gebietskörperschaftliche (Gemeindeverbands-) Ebene (unter der Bezeichnung „Verbandsgemeinde“<sup>25</sup>) das strukturbestimmende Merkmal der angestrebten erneuten Kommunalreform darstellt, ist nicht abschließend geklärt, ob der hiermit einhergehende Entzug von Aufgaben der künftigen „Ortsgemeinden“ (die weiterhin verfassungsrechtliche Gemeinden i. S. des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG sind) als milderer Mittel im Vergleich mit der sonst erforderlichen Einheitsgemeindebildung gerechtfertigt ist.<sup>26</sup> Die brandenburgischen

22 BVerfGE 79, S. 127 (150 f.) – *Rastede*, gerade das Vorrangprinzip zugunsten kreisangehöriger Gemeinden entfaltet seine Wirkungen auch im Verhältnis zu „ihrem“ jeweiligen Landkreis.

23 LVerfGE 5, S. 79 (91) – *Brandschutz*, wonach das Aufgabenverteilungsprinzip jdf. im Grundsatz auch im Verhältnis zwischen den Gemeinden und „ihren“ Ämtern gilt.

24 VerfGBbg, LKV 2002, 516 ff. – *Teupitz*. Siehe hierzu ausführlich und kritisch *Gebhardt*, Das kommunale Selbstverwaltungsrecht, 2007, S. 116 ff.

25 Zur Verbandsgemeinde als „Zukunftsmodell?“ jüngst *Zsinka*, DÖV 2013, S. 61 ff.

26 Diese Diskussion wird um ein zusätzliches Problem bereichert, nämlich die Frage, ob sich die brandenburgischen Ämter durch freiwillige Aufgabenübertragungen „ihrer“ amtsangehörigen Gemeinden zu verfassungswidrigen Gemeindeverbänden entwickelt haben.

Verfassungsrichter sind in früheren Entscheidungen offenkundig davon ausgegangen, dass die für den Gesetzgeber bestehenden Entscheidungsvarianten „Verwaltungs- oder Gebietsreform“ „zwar etwas miteinander zu tun haben“<sup>27</sup>, die verfassungsrechtlichen Maßstäbe für aufgabenverlagernde Gesetze einerseits und Neugliederungsgesetze andererseits gleichwohl nicht miteinander vermengt werden dürfen. Dem wird man prinzipiell zustimmen können, weil andernfalls ein jeder Aufgabenzug allein durch den Hinweis auf eine mögliche Gemeindeneugliederung verfassungsrechtlich zu rechtfertigen wäre. Die in Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt bereits existierenden Verbandsgemeindeordnungen tragen dem Vorrangprinzip zugunsten der (verfassungsrechtlichen „Orts-“)Gemeinden dadurch Rechnung, dass die endgültige Entscheidung des Verbandsgemeinderates über die Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung des Flächennutzungsplanes der mehrheitlichen Zustimmung der Ortsgemeinden bedarf.

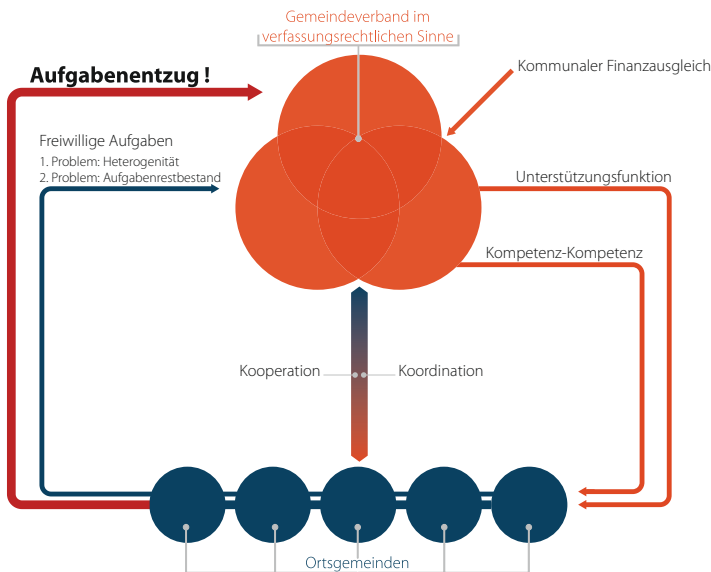


Abbildung 3: Verbandsgemeinde (EK 5.2)

Siehe Einzelheiten bei *Trute*, Reformbedarf und Entwicklungsoptionen der Verwaltungsstrukturen der Gemeinden in Brandenburg, 2012, Rechtsgutachten, abrufbar unter: <http://www.mi.brandenburg.de>; (Zugriff: 6.4.2013).

27 VerfGBbg, Gedächtniszitat.

Zu dem örtlich radizierten Selbstverwaltungs-Aufgabenbestand der rheinland-pfälzischen Verbandsgemeinden gehören weiterhin die nach dem Schulgesetz übertragenen Aufgaben, der Brandschutz und die technische Hilfe, der Bau und die Unterhaltung von zentralen Sport-, Spiel- und Freizeitanlagen, von überörtlichen Sozialeinrichtungen, insbesondere Sozialstationen und Einrichtungen der Altenpflege, soweit nicht freie gemeinnützige Träger diese errichten, der Ausbau und Unterhaltung von Gewässern III. Ordnung und schließlich die Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung. Ein entsprechender Größenzuschnitt der Verbandsgemeinden bietet die Chance zur Abschaffung des brandenburgischen Abwasserzweckverbandswesens und damit zugleich zur Verlagerung der politischen Verantwortung – für den Bürger deutlich erkennbar – auf unmittelbar demokratisch legitimierte Kommunalpolitiker (Bürgermeister von verbandsgemeindefreien Gemeinden und Verbandsgemeindebürgermeister).

### 3. Übertragung von staatlichen Aufgaben auf Kommunalkörperschaften

#### 3.1 Demokratieprinzip als Grenze

Ein dem auf Dezentralität abzielenden Aufgabenverteilungsprinzip vergleichbares „Abwehrrecht“ gegen die Übertragung bislang in landeseigener Verwaltung wahrgenommener Aufgaben steht den funktionell in die staatliche Verwaltung eingegliederten Gemeinden und Gemeindeverbänden nicht zur Seite, sofern und soweit die Aufgabenübertragung nicht deutliche negative Rückwirkungen auf den Selbstverwaltungsbereich hat.<sup>28</sup> Immerhin die finanziellen Auswirkungen derartiger Aufgabenübertragungen sind am Maßstab des Anspruchs auf eine finanzielle Mindestausstattung (als Minimum-Schutzstandard)/des Anspruchs auf eine aufgabenangemessene Finanzausstattung (als gesteigerter Schutzstandard) und der landesverfassungsrechtlich verankerten Konnexitätsvorschriften der verfassungsgerichtlichen Überprüfung zugänglich.

Eine äußerste Grenze für Aufgabenverlagerungen in großem Maßstab wird teilweise trotz funktioneller Einbindung der Kommunalkörperschaften in die staatliche Verwaltung im Demokratieprinzip selbst

---

28 Vgl. BVerfGE 78, S. 444 (448).

erblickt:<sup>29</sup> Zwar erlaubt Art. 28 Abs. 2 GG die Ausgliederung öffentlicher Verwaltungsaufgaben aus der unmittelbaren staatlichen Zuständigkeit und damit zugleich aus der (parlamentarisch abgesicherten) Regierungsverantwortung. Mit den aufgabenbegründenden und gleichzeitig den gemeindlichen und gemeindeverbandlichen Wirkungskreis auf Angelegenheiten der gemeindlichen und gemeindeverbandlichen Sphären (örtliche und „kreisörtliche“ Angelegenheiten) begrenzenden kommunalen Verfassungsgarantien korrespondiert aber nur eine landesrechtliche Delegationsbefugnis von solchen Aufgaben – als pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben[!] –, die jedenfalls irgendeinen gemeindlichen oder gemeindeverbandlichen Bezug aufweisen. Folgt man diesem gedanklichen Ansatz (be)hindert das Demokratieprinzip m. a. W. die Übertragung von an sich – bei einem dualistischen Verständnis – *staatlichen* Aufgaben zur Selbstverwaltung, jedenfalls im Übermaß. Gleichzeitig dürfte auch unbestreitbar sein, dass die Übertragung dieser sodann „kreis kommunalen“ Aufgaben (als dritter Aufgabentypus neben den Ausgleichs- und Ergänzungsaufgaben) geradezu notwendig sein kann, um die Landkreise mit einem hinreichenden Aufgabenkreis auszustatten und zugleich deren Leistungsfähigkeit zu erhöhen.<sup>30</sup>

### 3.2 Aufgabentypologie

Das idealtypische *dualistische Aufgabenmodell* unterscheidet strikt zwischen den von Gemeinden und Gemeindeverbänden wahrzunehmenden Aufgaben des eigenen und des übertragenen/fremden Wirkungskreises. Staatlichen Aufsichtsbehörden stehen lediglich rechtsaufsichtsrechtliche Befugnisse zu (sog. Kommunalaufsicht), soweit die Kommune im *eigenen* Wirkungskreis tätig ist. Vollzieht die Kommune demgegenüber Aufgaben aus dem *übertragenen* Wirkungskreis (klassisch: *Auftragsverwaltung*), unterliegt sie der uneingeschränkten Fachaufsicht.

Das konkurrierende, auf den *Weinheimer Entwurf für eine einheitliche Gemeindeordnung* (1948) zurückgehende *monistische Modell* erblickt in den kommunalen Tätigkeitsfeldern demgegenüber einen *einheitlichen kommunalen Aufgabenbereich*. Dieser monistische Ansatz ist die Reaktion auf die Erkenntnis, dass das für die Qualifizierung von kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben entscheidende sachlich-gegenständliche Merkmal der „Örtlichkeit“ nicht mehr durchgängig ein taugliches

29 Rennert; in: Umbach/Clemens (Hrsg.), Grundgesetz, Mitarbeiterkommentar, 2002, Art. 28 II, Rn. 164.

30 Ebd.



Kriterium für die Abgrenzung von staatlichen und gemeindlichen/gemeindeverbandlichen Aufgaben darstellt, da die Grenzen zwischen den örtlichen und überörtlichen (staatlichen) Aufgaben nicht zuletzt wegen zahlreicher Verflechtungen zunehmend verschwimmen. Unabhängig von der Beantwortung der Frage, welches Aufgabenverständnis im Land Brandenburg vorherrscht, ist festzustellen, dass die Gemeinden (Gemeindeverbände) Landesaufgaben nur ausnahmsweise als Auftragsangelegenheiten ausführen (§2 Abs.3 Satz 2 BbgKVerf). Vielmehr sind die Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (mit einer nur noch beschränkten fachlichen Aufsicht, der sog. Sonderaufsicht, vgl. §2 Abs. 4, Satz 2 und 3, §121 BbgKVerf) an deren Stelle getreten. Anders als die kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben, die aufgrund der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung (Rastede-Entscheidung<sup>31</sup>) und trotz der skizzierten Abgrenzungsschwierigkeiten auch weiterhin *sachlich-gegenständlich* (als örtliche oder überörtliche Aufgaben) qualifiziert werden, erfolgt die Bestimmung der Weisungsaufgaben – damit auch der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung – *modal*,<sup>32</sup> also auf der Grundlage der abgestuften staatlichen Einwirkungsmöglichkeiten auf den Aufgabenvollzug. Die verfassungsrechtlichen Bezugsgrößen für die Qualifizierung von Selbstverwaltungsaufgaben einerseits und Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung andererseits sind demnach nicht identisch, weshalb das Landesverfassungsgericht die Abgrenzungsfrage folgendermaßen zu beantworten versucht: Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung sind jedenfalls dann, wenn es sich dabei zugleich um eine Aufgabe der örtlichen Gemeinschaft handelt, als Selbstverwaltungsangelegenheiten, jedoch, weil gleichsam belastet mit dem staatlichen Weisungsrecht, als „Selbstverwaltungsangelegenheiten in abgeschwächter Form“ zu behandeln.<sup>33</sup>

Trotz eines in Brandenburg wohl vorherrschenden monistischen Aufgabenverständnisses<sup>34</sup> ist in der Vergangenheit die Übertragung einer Vielzahl von Landesaufgaben (etwa 100)<sup>35</sup> als Pflichtaufgaben

31 BVerfGE 79, S. 127 ff.

32 Die „eigenverantwortliche“ Wahrnehmung ist das modale Gewährleistungselement der bundesverfassungsrechtlichen kommunalen Selbstverwaltungsgarantie.

33 LVerfGE 5, S. 79 – *Brandschutz*.

34 Anders noch in den 90er Jahren das BbgVerfG, ebd., S. 87. „Dem Grundsatz nach eher dualistisches Modell“.

35 *Füllung*, Parlamentarischer Beratungsdienst, Das dualistische und das monistische Aufgabenmodell im Kommunalrecht – Auswirkungen eines Systemwechsels (Gutachten, veröffentlicht auf der Internetseite der Enquete-Kommission 5.2 des Brandenburgischen Landtages), 2013, S. 15, unter Hinweis auf *Benedens*; in: *Schumacher*, Kommunalverfassungsrecht Brandenburg, Kommentar, §121 Rn. 21.

zur Erfüllung nach Weisung erfolgt. Dies ist insofern erstaunlich, als dem monistischen Ansatz folgend eine Kommune im Grundsatz die ihr zugestandenen Aufgaben eigenverantwortlich, also in Selbstverwaltung erfüllen soll;<sup>36</sup> deutlicher: Das monistische Modell kennt nur Selbstverwaltungsaufgaben, bei denen der staatliche Einfluss nur vereinzelt [!] – bei einigen, bestimmten Aufgaben – durch Weisungsrechte gesichert wird. Mit diesem Weisungsrecht muss ein „überörtlicher“ / staatlicher Aufgabenbezug korrespondieren. Eine in diesem Sinne sonderaufsichtsrechtliche Befugnisse begrenzende Formulierung enthält §121 Abs. 2 Nr. 3 BbgKVerf für Weisungen im Bereich der Gefahrenabwehr, wenn das gemeindliche Verhalten überörtliche Interessen gefährden kann. Im Übrigen dient die Sonderaufsicht in Brandenburg der gesetzmäßigen Erfüllung (also „reine“ Rechtsaufsicht, §121 Abs. 2, Satz 1 BbgKVerf) und, durch allgemeine Weisungen, der Sicherung der gleichmäßigen Durchführung der Aufgabe, §121 Abs. 2, Satz 2 Nr. 2 BbgKVerf. Da zur Sicherung der gleichmäßigen Durchführung zum einen Gesetzesauslegungsfragen verbindlich durch Richtlinien und Erlasse beantwortet werden, zum anderen aber auch Ermessen dirigiert wird, lassen sich die Rechtswirkungen dieser Aufsichtsbefugnis ohne weiteres als die einer (eingeschränkten) antizipierten Fachaufsicht beschreiben. Der Sache nach unbeschränkte Weisungsrechte der Sonderaufsichtsbehörden bestehen in Brandenburg z. B. in den Bereichen der Bauordnung und des Naturschutzes.<sup>37</sup> Eine durch die Vielzahl von Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung geprägte Rechtslage erfordert mit Blick auf die skizzierten konzeptionellen Folgen des monistischen Ansatzes, dass bei Normierung der Weisungsbefugnisse eine Differenzierung zwischen Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung mit Selbstverwaltungscharakter und jenen ohne Selbstverwaltungscharakter<sup>38</sup> erfolgt sein muss.

---

36 So statt aller Th.-I. *Schmidt*, Kommunalrecht, 2011, Rn. 235 und dessen „Potsdamer Amtsvorgänger“ *Nierhaus*, Kommunalrecht, 2003, Rn. 192.

37 *Filling*, ebd., S. 10.

38 Zu dieser Unterscheidung von Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung mit und ohne Selbstverwaltungscharakter *Filling*, ebd., S. 12, m. w. N.

### 3.3 Konsequenzen der gesetzlichen Aufgabenkonzeption

Hiervon abgesehen hat die Verlagerung von bislang staatlichen Aufgaben als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung wegen §§131 Abs. 2, 54 Abs. 1 Nr. 3 BbgKVerf weitere – schwerwiegende – Konsequenzen: Zum einen wandern die Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung ausnahmslos in die Trägerschaft des Amtes ab, während nur die überkommenen Selbstverwaltungsangelegenheiten grundsätzlich in der Hand der Gemeinde verbleiben.<sup>39</sup> Zum anderen sind allein die Hauptverwaltungsbeamten für alle Entscheidungen auf dem Gebiet der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (und der Auftragsangelegenheiten) zuständig, also der hauptamtliche Bürgermeister, der Amtsdirektor und der Landrat (das Bild von „starken Landräten, die mit ruhiger Hand das Land gestalten“, drängt sich auf); eine Beteiligung der Kollegialorgane der Kommunalkörperschaften erfolgt nur aufgrund besonderer gesetzlicher Vorschriften. Nur die Kommunalisierung staatlicher Aufgaben hin zu pflichtigen Selbstverwaltungsangelegenheiten reduziert nach allem die staatlichen Direktionsrechte auf den Aufgabenvollzug (ein erheblicher Abbau von Standards und Normen[!], der allerdings langfristig mit einem landesweit uneinheitlichen Vollzug erkaufte wird und zu einem „interkommunalen Wettbewerb“ um die niedrigsten Standards führen könnte) und stärkt – jedenfalls prinzipiell – die Entscheidungsverantwortlichkeit von Gemeindevertretung, Amtsausschuss und Kreistag.

Die Einschätzung, dass ein Systemwechsel von einem eher monistisch geprägten Verwaltungsmodell zu einer dualistischen Konzeption eine „etwas stärkere Zentralisierung und Entkommunalisierung von Aufgaben“ mit der weiteren Folge einer Ausweitung staatlicher Weisungsrechte bewirkte, ist nach alledem keineswegs zwingend.<sup>40</sup> Entscheidend dürfte sein, bei welchen der ca. 100 als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung kommunalisierten Aufgaben ein dem überkommenen Selbstverwaltungsspektrum ähnelnder sachlich-gegenständlicher Kommunalbezug feststellbar ist.

---

39 So die Formulierung des LVerfG, E 5, S. 79 (88).

40 So aber das Ergebnis der Analyse von *Fölling*, ebd., S. 19.

### 3.4 Keine Erosion des kreislichen Aufgabenbereiches bei Verwirklichung eines Verbandsgemeindemodells

Bei Verwirklichung eines Verbandsgemeindemodells – einer zweiten gemeindeverbandlichen Ebene – ist zudem zu beachten, dass es nicht zu einer Erosion der Ausgleichs- und Ergänzungsfunktionen und des vom Kreischnitt abhängigen „kreisörtlichen“ („kreis kommunalen“) Aufgabenbereichs kommt. Im Hinblick auf die interkommunale Aufgabenverlagerung gilt dementsprechend kein stringentes Subsidiaritätsprinzip zugunsten der Ebene der Verbandsgemeinden und, soweit vorhanden, der verbandsgemeindefreien Einheitsgemeinden. Bereits mit der Feststellung, dass die Zuständigkeit der Landkreise für überörtliche Aufgaben einen wesentlichen Kern des kreislichen Aufgabenspektrums darstellen, ist klargestellt, dass es nur zu einer begrenzten Verlagerung von kreislichen – überörtlichen – Aufgaben auf die Gemeindeebene (auch die Verbandsgemeindeebene) kommen darf. Diese erhält ihre Legitimation zunächst aus der notwendigen Wahrnehmung orts- gemeindlicher Aufgaben und sodann ergänzend zur Herstellung von Orts- und Bürgernähe beim Vollzug überörtlicher Aufgaben. Hieraus folgt zugleich, dass flächenmäßig große, möglicherweise an die mittelzentrale Struktur angelehnte Verbandsgemeinden nicht die logische oder zwangsläufige Folge großflächiger Kreisstrukturen sind. Nach allem ist bei der Aufgabenverteilung zwischen den beiden gemeindeverbandlichen Ebenen ein ausgewogenes Konzept anzustreben, das maßgeblich von den Größenzuschnitten und damit zugleich von der Verwaltungskraft dieser Körperschaften und vom Umfang der Kommunalisierung bislang staatlicher Aufgaben abhängt.

### 4. Grundfragen eines künftigen kommunalen Finanzausgleichs und weitere Folgeprobleme einer umfassenden kommunalen Verwaltungsstruktur- und Gebietsreform

Die mit einer umfassenden Kommunalreform verknüpften Folgeprobleme sind derart vielfältig, dass hier lediglich stichwortartig auf zentrale Punkte aufmerksam gemacht werden soll: Im Falle der Fortentwicklung der bestehenden Ämter zu Verbandsgemeinden ergeben sich gewichtige Vorteile gegenüber dem bestehenden Finanzierungssystem: Die Verbandsgemeinde als verfassungsrechtlicher Gemeindeverband, der über die Verteilungsmechanismen des FAG an der Steuerertragskompetenz unmittelbar partizipiert, wäre nicht mehr auf die streitanfällige

Umlagefinanzierung angewiesen. Diese Ertragszuständigkeit würde unmittelbar mit den aus den Aufgabenzuständigkeiten folgenden Kostenbelastungen der Verbandsgemeinde korrespondieren. Es müsste entschieden werden, ob die Schlüsselzuweisungs-Ertragshoheit der verfassungsrechtlichen (Orts-)Gemeinden durch einen unmittelbaren Mittelzufluss oder ein Verteilungssystem innerhalb der Verbandsgemeinde bedient wird.<sup>41</sup>

Einer besonders sorgfältigen Analyse bedürfen die Finanzausgleichsmechanismen im Falle der Einkreisung bisher kreisfreier Städte: Es ist in diesem Zusammenhang zu entscheiden, ob und wie – in Abhängigkeit von der künftigen Aufgabenverteilung – die Schlüsselmasse vorab auf verschiedene Gebietskörperschaftsgruppen verteilt wird („Drei-Säulen-Modell“, in dem eine Verteilung auf a) die kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte, b) die Landkreise und c) die übrigen kreisangehörigen Städte und Gemeinden erfolgt) und ob zugleich eine Absenkung der Steuerkraftmesszahl als Grundlage der Berechnung der Kreisumlage erfolgen muss.

Im Hinblick auf die notwendigen Personalübergänge von Hauptverwaltungsbeamten empfiehlt sich im Falle der Reduzierung der Anzahl der hauptamtlichen Verwaltungen eine Regelung nach dem Muster der §7 Abs. 5 Satz 1, 2 und 4, §134 Abs. 1 Satz 3, §§59 Abs. 2 und 60 Abs. 2 BbgKVerf, wonach hauptamtliche Bürgermeister zu Beigeordneten der vergrößerten Kommunalkörperschaft bestellt werden können. Im Falle der Aufteilung eines Landkreises auf zwei neugeschaffene Landkreise könnte zunächst die gesetzliche Rechtsnachfolge eines der neuen Landkreise mit einer gleichzeitigen Verpflichtung des anderen Landkreises zur anteiligen Personalübernahme konzipiert werden.

Im Bereich des ÖPNV und auch bei der Abfallentsorgung sind Synergiepotenziale vorstellbar. Mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit entstehen komplexe Entscheidungslagen, die möglicherweise die Berücksichtigung des europäischen Wettbewerbs- und Vergaberechts erforderlich machen, zu einem Fortfall von Quersubventionierungen (etwa aus Stadtwerken) führen können und bei der Zusammenführung die Grunderwerbssteuerpflicht auslösen.

---

41 Die niedersächsische Samtgemeinde hat auf der Grundlage einer Fiktionsregel des §6 Abs. 1 NdsFAG die alleinige (unmittelbare) Schlüsselzuweisungs-Ertragshoheit.

#### IV. Ausblick

Am Ende bleibt die Gewissheit, dass die Konsolidierung der Kreisfinanzen durch strukturelle und gebietliche Eingriffe des Reformgesetzgebers allein schwerlich zum Erfolg geführt werden kann. Die Finanzierung der Soziallasten bleibt in jeder Struktur das zentrale Thema der Kreisfinanzen. Es kann die Prognose gewagt werden, dass (auch) das Brandenburgische Verfassungsgericht im Falle einer nicht nur marginalen Vergrößerung der gebietskörperschaftlichen Strukturen dem Kommunalgesetzgeber – ähnlich den bereits bestehenden Anforderungen im Bereich des kommunalen Finanzausgleichs – Beobachtungs-, Selbstvergewisserungs- und Kontrollpflichten auferlegt, um auch weiterhin eine kraftvolle Ausübung des ehrenamtlichen Mandates zu gewährleisten. Sofern m. a. W. das Verfassungsgericht Zurückhaltung bei der materiell-rechtlichen Beurteilung kreislicher und gemeindlicher Größenzuschnitte und Aufgabenvolumina übt, muss sich der Gesetzgeber auf die Erfüllung neuer prozedural abgesicherter und kontinuierlich bestehender Pflichten einstellen.

*Prof. Ihno Gebhardt* ist Professor für Rechts- und Einsatzwissenschaften an der Fachhochschule der Polizei Brandenburg, nichtparlamentarisches Mitglied der Enquetekommission des Landtages Brandenburg 5.2.

# Erfahrungen Mecklenburg-Vorpommerns mit Funktional- und Territorialreformen

*Thomas Lenz*

Bei der Neubildung des Landes Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 1990 wurden die kommunalen Strukturen der Deutschen Demokratischen Republik zunächst so übernommen, wie sie sich seit der Verwaltungsneuordnung der DDR 1952 (einschließlich späterer Änderungen) darstellten. Diese Strukturen waren sehr kleinteilig. 1 118 kreisangehörige Gemeinden bildeten mit 31 Landkreisen sowie sechs Stadtkreisen die kommunale Ebene. In diesen kleinteiligen Strukturen konnten viele ihre Selbstverwaltungsaufgaben und die übertragenen Aufgaben kaum wahrnehmen. Mit der Amtsordnung vom 18. März 1992 versuchte man, die historisch gewachsenen Strukturen und damit die Selbstverwaltung auch in den kleinen Gemeinden zu erhalten. Die Ämter in Mecklenburg-Vorpommern waren und sind Träger der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und darüber hinaus die „Schreibstube“ der Mitgliedsgemeinden, die ausschließlich für die Wahrnehmung der Aufgaben des eigenen Wirkungskreises zuständig sind. Darüber hinaus können den Ämtern von den Gemeinden Aufgaben des eigenen Wirkungskreises übertragen werden, wie z. B. Trägerschaft von Schulen.

Die Amtsordnung wurde mit Gesetz vom 18. Februar 1994 – neben der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung – als Teil 3 Bestandteil der damals neu geschaffenen Kommunalverfassung. Die Gemeindestrukturen änderten sich in der Folgezeit kaum.

In den Jahren von 1997 bis 2004 wurden freiwillige Gemeindegebietsänderungen und Strukturveränderungen der Ämter durch die Landesregierung finanziell gefördert („Hochzeitsprämien“). Am 1. Januar 2009 bestanden im Land in 79 Ämtern noch 847 Gemeinden, von denen 34 amtsfrei und 6 kreisfrei waren.

Die 1990 bei Neugründung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vorhandenen 31 Landkreise waren nach bundesdeutschen Maßstäben sehr klein und hatten im Durchschnitt nur 40.000 Einwohner. Diese Struktur war schon damals nur unzureichend in der Lage, die

Anforderungen, denen sich die Kreisverwaltungen im Hinblick auf die durch den Einigungsvertrag bewirkten Neuerungen der Rechts- und Verfahrensordnungen gegenüber sahen, hinreichend effektiv und effizient zu bewältigen. Mit dem Landkreisneuordnungsgesetz vom 1. Juli 1993 wurde versucht, dieser Umbruchsituation gerecht zu werden. Für die gewachsenen Verwaltungsaufgaben sollten leistungsfähige Landkreise geschaffen werden, die zugleich in der Lage waren, als Entwicklungsmotoren ihres Gebietes zu wirken. Hierzu wurde unter anderem eine Regeleinwohnerzahl von mindestens 100.000 Einwohnern festgelegt. Diese Größe erschien vor dem Hintergrund der damals prognostizierten demographischen und fiskalischen Entwicklung als noch vertretbare Untergrenze, um das Erfordernis einer sachgerechten und wirtschaftlichen Aufgabenerledigung mit dem Ziel bürgernahe Strukturen zu verbinden.

Mit der Kommunalwahl 1994 gab es damit in Mecklenburg-Vorpommern 12 Landkreise und 6 kreisfreie Städte.

Der damalige Gesetzgeber versprach sich durch das Landkreisneuordnungsgesetz eine Steigerung der Planungs- und Gestaltungskompetenz sowie der Verwaltungs- und Leistungskraft der Kreise als konzentrierte Verwaltungseinheiten (insbesondere durch Bündelung der Kompetenzen beim Landrat) und Selbstverwaltungskörperschaften. Sie sollten kommunalpolitisch handlungsfähig gemacht werden. Rückblickend ist festzustellen, dass die Kreisgebietsreform des Jahres 1994 von zu optimistischen Erwartungen ausgegangen ist. Heute wissen wir, dass drei Viertel der damals geschaffenen 12 Landkreise im Jahr 2020 – ganz überwiegend erheblich – unter der seinerzeitigen Regeleinwohnerzahl von 100.000 liegen würden. Ähnliches gilt insoweit für die kreisfreien Städte, als bereits 1994 absehbar war, dass sie zum überwiegenden Teil Einwohner verlieren und damit vor erhebliche Probleme im Hinblick auf einen wirtschaftlichen Verwaltungsvollzug gestellt würden.

Die Struktur der Landesverwaltung war 1990 durch eine Vielzahl von staatlichen Sonderbehörden gekennzeichnet. Zahlreiche kleinere staatliche Behörden vor Ort mussten kurzfristig die anfallenden Aufgaben erledigen, zu denen die kommunalen Strukturen nicht in der Lage waren.

Zu einer Aufgaben- und bescheidenen Strukturänderung kam es mit dem Gesetz über die Funktionalreform vom 5. Mai 1994, mit dem die Aufgabenverteilung vor allem den neuen Kreisstrukturen angepasst werden sollte. Aufgaben des Landes wurden den kommunalen Körperschaften übertragen und Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises wurden zwischen den Landkreisen, kreisfreien Städten, Ämtern und



Gemeinden teilweise neu zugeordnet. Mit dem Gesetz über kostensenkende Strukturmaßnahmen vom 25. September 1997 wurden erneut einige Landesaufgaben neu geordnet und die Struktur der Landesbehörden stärker gebündelt.

Mit den Eckpunkten der Landesregierung zur Reform der öffentlichen Verwaltung vom Januar 2003, weiterentwickelt durch die Grundkonzeption einer umfassenden Verwaltungsmodernisierung und Funktionalreform sowie schließlich dem Verwaltungsmodernisierungsgesetz vom 23. Mai 2006 unternahm das Land erstmals den Versuch einer umfassenden Neukonzeption der gesamten Verwaltungs- und Aufgabenstruktur im Lande. Dieser Gesamtansatz orientierte sich primär an eigenen Erfahrungen, die man mit übernommenen Strukturen sowie Konzepten anderer Bundesländer gemacht hatte. Der Ansatz des Verwaltungsmodernisierungsgesetzes bestand im Wesentlichen darin, das Modell einer konsequenten Zweistufigkeit umzusetzen und die Zahl der kreiskommunalen Körperschaften drastisch zu reduzieren. So sah ein wesentlicher Teil der Verwaltungsmodernisierung neben erheblichen strukturellen Vereinfachungen im Bereich der unmittelbaren Landesverwaltung eine Zusammenlegung der 12 Landkreise und 6 kreisfreien Städte zu 5 neuen Großkreisen unter Einkreisung sämtlicher kreisfreier Städte vor.

Durch sein Urteil vom 26. Juli 2007 hat das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern die Vorschriften des Verwaltungsmodernisierungsgesetzes über die Kreisgebietsreform für verfassungswidrig, wegen des engen Zusammenhangs mit dieser auch die große Mehrzahl der übrigen Regelungen des Gesetzes für gegenstandslos erklärt.

## I. Reformbedarf

Der – auch vom Landesverfassungsgericht ausdrücklich festgestellte – unstreitige Reformbedarf resultiert in Mecklenburg-Vorpommern aber vornehmlich aus folgenden Umständen:

Seit Mitte der 90er Jahre findet bei uns ein erheblicher demographischer Wandel statt, der infolge fehlender Prognosen bei Entstehung des Landkreisneuordnungsgesetzes von 1993 nicht erfassbar war und deshalb vom Gesetzgeber im Hinblick auf die Verwaltungsstrukturen nicht berücksichtigt werden konnte. Heute stellt sich die Situation vollkommen anders dar als zu Beginn der neunziger Jahre.

Als Anfang der 1990er Jahre die ersten Reformen in Mecklenburg Vorpommern geplant und durchgeführt wurden, gab es keine Bevölkerungsprognose für das Land. Die Begründung zum Landkreisneuordnungsgesetz 1993 enthielt keine generellen Aussagen zur Bevölkerungsentwicklung und auch die in Vorbereitung des Gesetzentwurfes erstellten Gutachten beschränkten sich auf punktuelle und grobe Annahmen. Zwar zeigte die Bevölkerung bereits Anfang der 90er Jahre aufgrund der Abwanderung in die alten Bundesländer eine rückläufige Tendenz, es wurde aber allgemein angenommen, dass sich dieser Trend mittelfristig stoppen ließe. Diese Erwartung trat jedoch nicht ein.

Erst seit 1995 gibt es eine erste Bevölkerungsprognose. Im Jahr 2000 folgte die zweite, 2003 die dritte und im Jahr 2008 die vierte. Nach der aktuellen 4. Landesprognose zur Bevölkerungsentwicklung wird Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2020 nach einem mittleren Szenario noch etwa 1,540 Millionen Einwohner haben.

Verglichen mit 1990 werden im Land 2020 damit insgesamt etwa 360.000 Menschen weniger wohnen. Dieser Verlust von einem Fünftel der damaligen Bevölkerung ist beträchtlich.

Zudem setzt sich der Abwärtstrend nach der 4. Landesprognose auch über das Jahr 2020 hinaus fort: Für das Jahr 2030 werden nur noch 1,452 Millionen Einwohner prognostiziert, gegenüber den Zahlen aus dem Jahr 1990 ein Rückgang von nahezu einem Viertel.

Der Gesetzgeber des Jahres 1993 hat nicht mit einer derart dramatischen Entwicklung gerechnet. Der heutige Gesetzgeber kann auf einer fundierten Datenlage und entsprechend sicheren Erkenntnissen aufbauen. Neben dem dargestellten Bevölkerungsrückgang ist die zweite wesentliche Erkenntnis, dass der Altersdurchschnitt in Mecklenburg-Vorpommern erheblich zunimmt. Fehlende Geburten und die

Abwanderungen junger Menschen führten in den vergangenen Jahren zu deutlichen Veränderungen in der Altersstruktur der Bevölkerung Mecklenburg-Vorpommerns.

Betrachtet man die weitere Entwicklung der Bevölkerung bis 2050, so sind die Zahlen noch dramatischer. Nach den 2007 vom Statistischen Bundesamt in Zusammenarbeit mit den Statistischen Landesämtern vorgelegten Ergebnissen der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung nach Ländern wird sich die Bevölkerung Mecklenburg-Vorpommerns im Jahr 2050 bei nur noch 1.194 Millionen bewegen, seit 1990 dann insgesamt ein Rückgang von über 700.000 Einwohnern. Der Bevölkerungsrückgang ist nach allem nach heutiger Erkenntnis kein zeitlich begrenztes Problem und insbesondere auch kein Problem, dessen Bedeutung unterschätzt werden darf. Der Bevölkerungsrückgang ist ein langfristig und nachhaltig wirkendes Phänomen, das eine stetige Anpassung der Strukturen des Landes und seiner Kommunen zwingend erfordert. Dies ergibt sich ungeachtet der künftigen Entwicklung des öffentlichen Aufgabenumfangs zum einen aus der bei geringeren Einwohnerzahlen verminderten Wirtschaftlichkeit von Standardzuständigkeiten und -einrichtungen, zum anderen aus einem Ausgabenanstieg für jene Leistungen, die aufgrund des demographischen Wandels insbesondere für einen höheren Anteil älterer Menschen zu erbringen sein werden. Hinzu treten die Kosten für die Umstellung der heutigen vorwiegend kommunal getragenen Infrastruktur auf die veränderten Bedarfe. Deshalb war der heutige Gesetzgeber gehalten, zu reagieren und die früheren gesetzgeberischen Entscheidungen unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichtes den veränderten Erfordernissen anzupassen.

## II. Konsequenzen

Welche Konsequenzen hat das Land Mecklenburg-Vorpommern aus diesen Umständen gezogen? Die zurückgehende Bevölkerung wie auch ihre zunehmende räumliche und sozialstrukturelle Ungleichverteilung wirken sich unmittelbar auf die Finanzierbarkeit des öffentlichen Sektors in Mecklenburg-Vorpommern und damit die Existenzfähigkeit der Verwaltungen, seiner Landkreise, kreisfreien Städte sowie der Ämter und Gemeinden aus. Es gehen nicht nur die Steuern und sonstige öffentlichen Einnahmen zurück. Mittel der EU und des Bundes werden zu einem erheblichen Teil auf Basis der Bevölkerungszahlen verteilt. Die sinkende Zahl der Menschen und der steigende Anteil der Älteren stellen eine Herausforderung für die soziale Infrastruktur der Kommunen und des Landes dar. Ist Mecklenburg-Vorpommern im Ländervergleich bereits heute das Bundesland mit der geringsten Einwohnerdichte, so wird der Abstand zu den anderen Bundesländern weiter zunehmen. Gerade der östliche Landesteil wird, wie schon gezeigt, durch den Rückgang der Bevölkerung auch in Zukunft besonders getroffen werden. Außerdem wird es in gering besiedelten Gebieten, in denen immer weniger junge Menschen leben, für die Verwaltungen schwieriger werden, geeignetes Nachwuchspersonal zu gewinnen. Es zeichnet sich – auch für die Wirtschaft – ein erheblicher Fachkräftemangel ab. Gleichwohl muss für alle Teile und alle Altersgruppen der Bevölkerung gewährleistet sein, dass die Menschen, unabhängig von ihrem Wohnort, einen angemessenen Zugang zu qualitativ gleichwertigen Verwaltungsleistungen haben.

Will also ein Land zukunftsfähig bleiben, muss es auf diese Herausforderungen reagieren.

Ein ganz wichtiger Schritt hierbei ist das Gesetz zur Schaffung zukunftsfähiger Strukturen der Landkreise und kreisfreien Städte des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Kreisstrukturgesetz) vom 12. Juli 2010. Dieses Gesetz sah sich naturgemäß insbesondere aus dem Bereich der Kommunen heftiger Kritik ausgesetzt. Die gegen das Gesetz erhobenen Verfassungsbeschwerden wies das Landesverfassungsgericht mit Urteil vom 18. August 2011 jedoch zurück. Wesentlicher Inhalt des Kreisstrukturgesetzes ist die Landkreisneuordnung, die wie folgt ausgestaltet ist:

Die bisherigen Landkreise werden aufgelöst. Die Hansestädte Greifswald, Stralsund und Wismar sowie die Stadt Neubrandenburg werden eingekreist und zu großen kreisangehörigen Städten. Schwerin

und Rostock bleiben kreisfrei. Es wurden sechs neue Landkreise gebildet, deren Namen – deutschlandweit einmalig – durch Bürgerentscheide vom 04.09.2011 festgelegt wurden.

Sämtliche Kreisaufgaben, für die die eingekreisten Städte bis zu ihrer Einkreisung zuständig waren, gehen auf den Landkreis über, in den die Einkreisung erfolgt. Ausnahmen sind: Straßenverkehrsrecht, Immissionsschutzrecht, Baurecht und Denkmalschutzrecht.

Auseinandersetzungvereinbarung zwischen den Beteiligten bis 30. September 2012. Die eingekreiste Stadt hat die für die künftige Aufgabenerfüllung erforderlichen Vermögensgegenstände gegen angemessenen Wertausgleich zu übertragen. Außerdem haben die von der Teilung des Landkreises Demmin betroffenen neuen Landkreise Vermögensauseinandersetzungen zu vereinbaren.

Das Land unterstützt den Neubildungsprozess mit 36 Millionen Euro, die zusätzlich zu den Finanzausgleichsleistungen bereit gestellt werden.

Landkreise können mit den eingekreisten Städten vereinbaren, dass die eingekreiste Stadt vom Landkreis Aufgaben übernimmt, für die die eingekreiste Stadt als vormals kreisfreie Stadt zuständig war.

Das Gesetz trat am 04.09.2011 in Kraft.

Das Land Mecklenburg-Vorpommern hat nunmehr die fünf flächenmäßig größten Landkreise in der Bundesrepublik. Der größte Landkreis, die Mecklenburgische Seenplatte, weist eine Fläche von 5028 km<sup>2</sup> auf.

Die Landesregierung geht davon aus, dass die umfassende Neustrukturierung der kreiskommunalen Ebene die Leistungsfähigkeit der Landkreise beträchtlich verbessert. Die neuen, erheblich einwohnerstärkeren Strukturen ermöglichen es den Beschäftigten der Landkreise, ihr Leistungspotential in gebündelter und konzentrierter Form einzusetzen, so dass die Dienstleistungen, die die Kreisverwaltungen für die Bürgerinnen und Bürger sowie die Wirtschaft erbringen, in besserer Qualität erbracht werden können. Neben diesen qualitativen Verbesserungen können die Landkreise nach einer vorübergehenden Anpassungs- und Konsolidierungsphase durch die dargestellten Synergie- und Skalierungseffekte auch Kostenreduzierungen in erheblichem Umfang realisieren. In Folge der so erzielten Einsparungen können die Landkreise ihre Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion für den kreisangehörigen Raum wieder in verstärktem Umfang wahrnehmen und eine wirksamere Struktur- und Entwicklungspolitik unmittelbar vor Ort gestalten. Da die bei den Landkreisen entstehenden Kosten zu einem erheblichen Teil durch die Kreisumlage aufgebracht werden, ergeben sich als Folge der neuen Struktur auch für die kreisangehörigen

Kommunen erhebliche Einspareffekte. Eine auf Benchmark-Vergleichen mit anderen Bundesländern beruhende Untersuchung des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern hat dementsprechend ergeben, dass eine Kreisneugliederung nach ihrer vollen Wirksamkeit ein jährliches Einsparpotential allein im Personalkostenbereich von 70 bis 100 Millionen Euro eröffnen könne.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt liegen Erfahrungen zu den Wirkungen der Landkreisneuordnung natürlich noch nicht vor. Die ersten Haushalte der Landkreise befinden sich noch in der Erarbeitung – viele davon erstmals als doppische Haushalte, was den Vergleich zu den alten Haushalten erschwert. Auch Fragen der Vermögensauseinandersetzung sind in Teilen noch offen und sollen bis zum Herbst vertraglich vereinbart werden. Aufgabenrückübertragungsverträge können, soweit notwendig, noch ausgehandelt werden. Die Landesregierung wird die Umsetzung aber selbstverständlich sehr genau evaluieren und gegebenenfalls – unter Wahrung der kommunalen Selbstverwaltung – auch korrigierend bzw. unterstützend eingreifen.

### III. Funktionalreformen

Mit den Verwaltungsstrukturereformen gingen in Mecklenburg-Vorpommern neue Aufgabenzuordnungen einher. Das Gesetz über die Funktionalreform aus dem Jahre 1994 machte den Anfang. Damals wurden im Wesentlichen Aufgaben der Landesverwaltung auf die Landkreise und kreisfreien Städte, aber auch auf die Ämter und amtsfreien Gemeinden übertragen.

Die Funktionalreform in der 4. Legislaturperiode sollte mit Aufgabenübertragungen vom Land auf die Landkreise und kreisfreien Städte u. a. die Landkreisneuordnung maßgeblich unterstützen und der gleichzeitige interkommunale Aufgabenneuzuschnitt unterstützte die durch die Ämterstrukturereform entstandenen größeren leistungstärkeren Ämter. Während die Aufgabenkommunalisierungen gleichzeitig mit der Landkreisneuordnung nach der Entscheidung des Landesverfassungsgerichtes der Unvereinbarkeit mit der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern unterlagen, blieb die interkommunale Aufgabenneuverteilung des Funktional- und Kreisstrukturereformgesetzes aus dem Jahre 2006 hingegen erhalten.

In der 5. Legislaturperiode sind die vor dem Landesverfassungsgericht gescheiterten Aufgabenkommunalisierungen aus der 4. Legislaturperiode durch das Gesetz vom Juli 2010 teilweise erneut

aufgegriffen worden, sie treten im wesentlichen am 1. Juli 2012 in Kraft. Gegenwärtig wird dieses, vor knapp zwei Jahren erlassene Aufgabenzuordnungsgesetz erneut geändert, so dass es voraussichtlich nicht in der ursprünglichen Form in Kraft treten wird. Grund dafür sind neue Erkenntnisse, die gegen eine Übernahme der Aufgaben in den Bereichen des Immissionsschutzes und der Abfallwirtschaft durch die kommunalen Körperschaften sprechen.

Durch die bisherigen Reformen sind zum einen die orts- und bürgerlich zu erfüllenden kommunalen Aufgaben soweit wie möglich auf der örtlichen kommunalen Ebene zusammengefasst worden, wobei die überörtlichen kommunalen Aufgaben auf der Kreisebene verblieben sind. Gleichzeitig wurden bei den Landkreisen und kreisfreien Städten zahlreiche Landesaufgaben zur Steigerung von Effizienz und Effektivität durch Nutzung von Synergieeffekten Aufgaben zusammengeführt. Die obersten Landesbehörden konnten so von nichtministeriellen Aufgaben entlastet werden und die unteren Landesbehörden wurden minimiert.

Die Funktionalreform in Mecklenburg-Vorpommern wird als dynamischer Prozess verstanden, der im Rahmen von einzelnen Rechtssetzungsmaßnahmen geführt wird. Da im Jahre 2000 das strikte Konnexitätsprinzip (die Aufgabenübertragungen vom Land auf kommunale Körperschaften unterliegen dem Mehrbelastungsausgleich, der vom Land zu leisten ist) in die Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern aufgenommen worden ist, bedingten die Reformen aus den Jahren 2006 und 2010 die Festsetzung eines Mehrbelastungsausgleichs durch das Land. Das gilt auch dann, wenn den kommunalen Körperschaften durch einzelne Normen im Rahmen der Landesgesetzgebung Aufgaben übertragen werden.

#### IV. Bausteine einer umfassenden Verwaltungsmodernisierung

Parallel zur Umsetzung von Kreisstruktur- und Funktionalreform sind weitere Bausteine für eine umfassende Verwaltungsmodernisierung geplant oder bereits auf den Weg gebracht. Ich will auf einige wesentliche hiervon eingehen:

Wer als Land von seinen Kommunen verlangt, den Gürtel enger zu schnallen, muss auch bei sich selbst sparen. Noch im Jahr 2004 beschäftigte Mecklenburg-Vorpommern einwohnerbezogen deutlich mehr Personal als die westlichen Flächenländer. Deshalb hat die Landesregierung Anfang 2005 zur Anpassung der Personalausstattung an die Standards in den westlichen Flächenländern mit dem Personal-konzept 2004 den Abbau von fast einem Viertel des eigenen Personals beschlossen. Rund 10.000 Stellen sind seitdem eingespart worden, und zwar ohne betriebsbedingte Kündigungen. Das darauf aufsattelnde Personal-konzept 2010, welches Grundlage für die Entwicklung bis 2020 ist, sieht für die Jahre 2012 bis 2020 einen weiteren Stellenabbau von insgesamt 9% der Stellen vor. Diese schmerzhaften Einschnitte sind bedingt durch die rückläufige Einnahmesituation insbesondere infolge des Einwohnerrückgangs und des Abschmelzens der Sonderbedarfs-bundesergänzungszuweisungen.

#### V. Das Leitbild „Gemeinde der Zukunft“

Was können Ämter- und Gemeinden von dem geplanten Leitbild „Gemeinde der Zukunft“ erwarten?

In den derzeit 78 Ämtern liegen zwar noch 20 Ämter unterhalb der von der Kommunalverfassung vorgesehenen Regel-Einwohnerzahl von 8.000 Einwohnern, jedoch hat kein Amt weniger als 6 000 Einwohner. 29 Ämter verwalten noch mehr als die gesetzlich angestrebte Richtzahl von zehn Mitgliedsgemeinden. Dagegen verfügen von den gegenwärtig 744 amtsangehörigen Gemeinden noch 272 Gemeinden über weniger als 500 Einwohner und widersprechen damit dem gesetzlichen Leitbild des §1 Absatz 3 der Kommunalverfassung, wonach Gemeinden nicht weniger als 500 Einwohner haben sollen. Elf der 38 amtsfreien Gemeinden erreichen derzeit nicht die gesetzliche Mindesteinwohnerzahl von 5.000 Einwohnern.



Zu Beginn der fünften Wahlperiode des Landtages Mecklenburg-Vorpommern war die Enquete-Kommission „Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung“ damit beauftragt worden, Vorschläge zu unterbreiten, wie die Gestaltungskraft der Gemeinden und die demokratische Mitwirkung der Bürger in kommunalen Angelegenheiten langfristig gesichert werden können. Der Abschlussbericht wurde dem Landtag im Juni 2011 vorgelegt.

Die heutige Gemeinde- und Ämterstruktur ist hinsichtlich ihrer beiden Komponenten Gemeinden und Ämter unterschiedlich zu bewerten. Während die Struktur der Ämter nach dem Reformschritt aus den Jahren 2000 bis einschließlich 2004 mit den Maßgaben der Kommunalverfassung zumindest in weiten Teilen konform ist, weist die Struktur der Gemeinden aufgrund ihrer nach wie vor bestehenden Kleinteiligkeit noch erhebliche Schwächen auf. Eine Befragung im örtlichen kommunalen Raum zur Umsetzung der zum 1. Januar 2005 abgeschlossenen Ämterstrukturreform hat ergeben, dass sich das Modell der Verwaltung kleiner Gemeinden durch Ämter im Lande Mecklenburg-Vorpommern bewährt hat und von den befragten Verantwortungsträgern nicht in Frage gestellt wird. Dabei hat sich die Schaffung größerer Verwaltungseinheiten im Rahmen der Ämterstrukturreform als zielführend erwiesen. Die Effizienz einwohnerstarker Ämter ist heute im Durchschnitt höher als in einwohnerschwachen Ämtern. Auch konnten die Kosten in einwohnerstarken Ämtern schneller reduziert werden.

Nachdem wir in der letzten Legislaturperiode die Landkreisneuordnung erfolgreich abgeschlossen haben, sollen in dieser Legislaturperiode die Weichen für zukunftsfähige Gemeindestrukturen gestellt werden. Die Koalitionspartner von CDU und SPD bekennen sich im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung zu einer Reform mit dem Ziel zukunftsfähiger Gemeindestrukturen, damit die Kommunen des Landes auch weiterhin in die Lage versetzt werden, ihre Selbstverwaltungsaufgaben unter den sich wandelnden Rahmenbedingungen effizient und bürgernah erfüllen zu können. Dazu wird die Landesregierung gemeinsam mit den kommunalen Landesverbänden ein Leitbild „Gemeinde der Zukunft“ entwerfen. Die Ergebnisse der Enquetekommission im Landtag der 5. Legislaturperiode bilden hierfür eine wichtige Diskussionsgrundlage. Der Diskussionsprozess soll durch eine Freiwilligkeitsphase bei Gemeindefusionen begleitet werden. Dafür richtet das Ministerium für Inneres und Sport eine „Koordinierungsstelle“ ein. Darin werden – wie schon bei der Landkreisneuordnung erfolgreich praktiziert – kommunale Verwaltungspraktiker eingebunden.

Insgesamt soll der Dialog mit den Kommunen ermöglichen, die Kommunalwahlen im Jahr 2019 in den neuen Strukturen durchführen zu können.

Es spricht vieles dafür, dass man die aktuelle Situation in den Gemeinden untersucht, bevor man beginnt, am grünen Tisch über ein Leitbild zu debattieren. Diese Debatte sollte man erst führen, nachdem man sich einen Überblick darüber verschafft hat, wann Gemeinden bei ihrer Aufgabenwahrnehmung an finanzielle oder administrative Grenzen stoßen. Dabei ist zu beachten, bis zu welcher Größe – oder eben auch Kleinheit – bürgerschaftliches Engagement und effiziente Aufgabenwahrnehmung unter einen Hut zu bringen sind.

Klar ist jedoch: Gemeinden müssen nicht nur existieren, sie müssen auch handeln können! Sie müssen also in der Lage sein, die Aufgaben einer lebendigen örtlichen Gemeinschaft wahrzunehmen. Ob sich am Ende der Erarbeitung des Leitbildes dieser eigentlich selbstverständliche Anspruch in einer Mindesteinwohnerzahl niederschlagen wird, ist nach meiner Auffassung noch offen.

## VI. Freiwilligkeitsphase

Bis zur Verabschiedung des Leitbildes werden wir vermutlich die Zeit nutzen, um empirische Untersuchungen des Ist-Zustandes durchführen. Erst dann wird eine Freiwilligkeitsphase beginnen, in der die Gemeinden die Gelegenheit haben, einen leitbildgerechten Zustand durch freiwillige Gebietsänderungen herbeizuführen. Im Idealfall wird nach Abschluss dieser Freiwilligkeitsphase kein Bedarf mehr für Gebietsänderungen auf gesetzlicher Grundlage bestehen.

Es wäre allerdings in diesem Sinne förderlich, wenn der im Land derzeit zu beobachtende Trend zu freiwilligen Gebietsänderungen für die Dauer der Leitbildentwicklung fortgesetzt wird. Die Eckpunkte des Leitbildes erst abwarten zu wollen, wäre keine gute Idee; jetzt stattfindende Fusionen werden auf gar keinen Fall vergeblich oder gar sinnlos sein.

Mit der im September vergangenen Jahres in Kraft getretenen neuen Kommunalverfassung wurden vor allem Verbesserungen in den Bereichen Bürgerbeteiligung, Ortsteilverfassung, Haushaltskonsolidierung und wirtschaftliche Betätigung verwirklicht. Sie basieren überwiegend auf den Empfehlungen der Enquete-Kommission der 5. Legislaturperiode.

Lassen Sie mich zur Konkretisierung auf einige Eckpunkte eingehen:

Zahlreiche Beschwerden und Anfragen zeigen, dass eine als unzureichend empfundene Einbeziehung der Einwohnerschaft noch immer ein Thema in der Kommunalpolitik ist. Um hier die Demokratie vor Ort zu stärken, hat der Gesetzgeber neue Regelungen aufgenommen: So gibt es jetzt klarer geregelte und bessere Möglichkeiten einer Fernsehberichterstattung aus Sitzungen kommunaler Vertretungen. Dies halte ich insbesondere bei den neuen großen Landkreisen für sehr wichtig. Einwohner erhalten zudem künftig bessere Möglichkeiten der Meinungsäußerung, bevor kommunale Großvorhaben beschlossen werden, und müssen zudem besser über mögliche damit zusammenhängende Abgabenerhöhungen informiert werden.

Mehr und mehr stellen sich Kommunalpolitiker heute der Tatsache, dass freiwillige Gemeindezusammenschlüsse bei sinkenden Einwohnerzahlen und steigendem Kostendruck ein Mittel sind, eine kraftvolle kommunale Selbstverwaltung zu sichern. Den Befürchtungen, dass dies historisch gewachsene örtliche Gemeinschaften beeinträchtigt, wurde mit einem deutlichen Ausbau der Ortsteilverfassung begegnet. Im Zentrum dieser Neuregelung steht ein möglicher direkt gewählter Ortsvorsteher, der die Interessen des Ortsteils vertritt

und hierzu weitreichende Rechte auch gegenüber der Gemeindevertretung hat. Gerade im ländlichen Raum kann mit dieser Institution also ein Ansprechpartner und „Kümmerer“ erhalten werden, der für eine funktionierende Dorfgemeinschaft oft von unschätzbarem Wert ist. Gemeinden müssen sich allerdings entscheiden, ob sie den neuen Ortsvorsteher einführen oder an der bisher schon möglichen Ortsteilvertretung als Beratungsgremium festhalten wollen.

Im Bereich des Haushaltsrechts wurde die Verbindlichkeit von Haushaltssicherungskonzepten von Gemeinden in finanzieller Schiefelage erhöht. Als Rahmenplan für eine Haushaltskonsolidierung über einen mehrjährigen Zeitraum muss ein Haushaltssicherungskonzept mehr sein als nur eine unverbindliche Richtschnur. Zwar müssen auch Änderungen und Abweichungen möglich sein, um Kommunalpolitik handlungsfähig zu halten – dies jedoch nur, wenn selbst gegebene Einsparvorgaben unter dem Strich auch erhalten bleiben. Ebenfalls ein Beitrag zur Haushaltskonsolidierung ist die neue Anzeigepflicht von Rechtsgeschäften, mit denen Kommunen langfristige finanzielle Verpflichtungen eingehen wollen. Damit wurde eine Schwachstelle beseitigt, die in der Vergangenheit mit dazu beigetragen hat, dass Kommunen finanziell in schwieriges Fahrwasser geraten sind.

Im Bereich der wirtschaftlichen Betätigung sind ebenfalls Änderungen vorgenommen worden, bei denen die zu beachtenden rechtlichen Schranken grundsätzlich unangetastet blieben. Wenn aber eine wirtschaftliche Betätigung möglich ist, dann haben die Kommunen nunmehr neben Eigenbetrieben und GmbHs mit dem sogenannten Kommunalunternehmen in der Rechtsform einer Anstalt öffentlichen Rechts eine zusätzliche Ausgestaltungsmöglichkeit. Neu in der Kommunalverfassung ist die Pflicht, sich als Kommune vor Entscheidungen über die Aufnahme oder Erweiterung wirtschaftlicher Betätigung mit den Auswirkungen auf Mittelstand und Handwerk auseinanderzusetzen. Dies dient dem Schutz der Betriebe vor Ort, die ihre Interessen in die gemeindlichen Entscheidungsprozesse besser einbringen können.

## VII. Zukunftsvertrag zwischen Land und Kommunen

Landesregierung und kommunale Familie sind sich in dem Ziel einig, Mecklenburg-Vorpommern in Anbetracht der demografischen Entwicklung und finanziellen Rahmenbedingungen zukunftsfähig aufzustellen. Land und Kommunen müssen die Wirtschaftlichkeit und vor allem die Wirksamkeit ihres Handelns weiter verbessern. Wirtschaftliches Handeln bedeutet, dass Land, Landkreise sowie Städte und Gemeinden ihre knappen Ressourcen an Personal und Finanzen künftig bündeln und Schwerpunkte setzen, die mit Vorrang behandelt werden sollen.

Nach der Festlegung im Koalitionsvertrag sollen wesentliche Fragen im Verhältnis zwischen dem Land und seinen Kommunen in einem „Zukunftsvertrag“ geregelt werden. Dieser Vertrag sollte ressortübergreifend gemeinsame Ziele für die weitere Entwicklung des Landes, möglichst bis zum Jahre 2020, festlegen und sie durch die Vereinbarung erster konkreter gemeinsamer Schritte untersetzen.

Das Ministerium für Inneres und Sport hat als Kommunalministerium unter enger Beteiligung der betroffenen Fachressorts die Federführung bei der Erarbeitung des Entwurfes des Zukunftsvertrages, dessen textliche Fassung bis zum Ende dieses Jahres vorliegen soll. Wegen der besonderen Bedeutung dieses Vertrages wird die Landesregierung den Landtag Mecklenburg-Vorpommern in die Entscheidungsfindung einbinden.

Es erscheint sinnvoll und notwendig, dass nicht nur die kommunale Seite ihre Vorstellungen darlegt. Vielmehr muss auch von Seiten der Landesregierung aufgezeigt werden, wo sie ihre Schwerpunkte mit kommunalen Bezügen sieht. Nur auf diese Weise ist eine gemeinsame Zielvorstellung und Priorisierung zu erreichen. Die Einbeziehung der Fachressorts ist vor allem deshalb geboten, weil die Umsetzung des Vertrages nur durch konkrete gemeinsame Meilensteine der Fachressorts und der kommunalen Seite erfolgen kann. Zum Ende der Legislaturperiode müssen die Partner feststellen können, welche gemeinsamen Ziele erreicht werden konnten und wo noch weiterer Handlungsbedarf besteht.

Zunächst sind sowohl der Landkreistag als auch der Städte- und Gemeindetag der Bitte des Ministeriums für Inneres und Sport gefolgt und haben uns ihre ersten Überlegungen und Vorstellungen zum Vertragsinhalt mitgeteilt. Beide haben größere Bündel von Zielen und Maßnahmen aus ihrer Sicht aufgezeigt, die sämtlich ihre Berechtigung haben.

Zwar sollten in der Tat nicht nur Aufgaben und Themen in den Vertrag aufgenommen werden, die bereits in Umsetzung befindlich sind, sondern insbesondere weitere Themen, die in der laufenden Legislaturperiode mit hoher Priorität verfolgt werden.

Jedoch ist es aus Gründen der eingeschränkten Ressourcen bei der anschließenden Vertragsumsetzung geboten, den Zukunftsvertrag auf eine überschaubare Zahl von Schwerpunkten und Themen dahingehend zu beschränken, was Land und Kommunen gemeinsam für das Wohl der Bürgerinnen und Bürger in den nächsten Jahren erreichen wollen.

## VIII. Zur FAG-Änderung 2012

Mit der Umsetzung der Kreisstrukturreform musste erneut das Finanzausgleichsgesetz an die neuen Strukturen und der damit verbundenen neuen Aufgabenzuordnung angepasst werden. Es galt, im Finanzausgleichsgesetz die Neuordnung der Aufgabenzuständigkeit insbesondere durch die Aufhebung der Kreisfreiheit von 4 ehemals kreisfreien Städten zu berücksichtigen.

Obwohl mit Rostock und Schwerin nunmehr nur noch 2 kreisfreie Städte existieren, wurde das 3-Säulenmodell zur Bestimmung der Schlüsselmassen beibehalten. Um dies zu erreichen, wurden die Zuweisungen für die Kreisaufgaben – ein fiktiver Anteil von 40 % der Schlüsselmasse – ab 2012 in der Schlüsselmasse der Landkreise zur Verfügung gestellt. In gleichem Maße mussten die Zuweisungen für übertragene Aufgaben von den ehemals kreisfreien Städten an die Landkreise umgeschichtet werden.

Mit der Einkreisung der vier nunmehr kreisangehörigen Städte Neubrandenburg, Greifswald, Stralsund und Wismar war außerdem die Frage zu klären, wie in Anbetracht der unterschiedlichen Steuerkraft der großen Städte einerseits und des ländlichen Raumes andererseits eine annähernde Gleichbehandlung im Rahmen der Erhebung der Kreisumlagen erreicht werden kann. Dabei sollten die vier ehemaligen kreisfreien Städte nicht über Gebühr zur Finanzierung der Kreisaufgaben herangezogen werden.

Als Problemlösung wurde ein Abschlag von 15 % der Steuerkraft der ehemals kreisfreien Städte in die Berechnung der Kreisumlagegrundlagen und damit eine gesetzlich fixierte Differenzierung zwischen dem ländlichen Raum und den großen Städten in den horizontalen Finanzausgleich eingeführt.

## IX. Haushaltskonsolidierung und Kommunalen Haushaltskonsolidierungsfonds

Auch für Mecklenburg-Vorpommern gilt: Grundsätzlich haben Kommunen mit Haushaltsdefiziten und hohen Altfehlbeträgen ihre Haushaltsprobleme eigenverantwortlich zu lösen. Dabei steht zunächst im Vordergrund, schnellstmöglich einen Haushaltsausgleich zu erreichen, um die aus Altfehlbeträgen resultierenden Finanzierungslasten nicht weiter ansteigen zu lassen.

Die Konsolidierung der kommunalen Haushalte hat weiterhin Priorität. Die Entwicklung der letzten Jahre zeigt, dass den wenigen kreisangehörigen Gemeinden mit nicht ausgeglichenen Haushalten durch die im Finanzausgleichsgesetz enthaltenen Möglichkeiten der Gewährung von Fehlbetragszuweisungen und Konsolidierungshilfen in aller Regel in ausreichendem Maße geholfen werden kann. Voraussetzung ist, dass die Kommunen selbst die ihnen zumutbaren Möglichkeiten einer stringenten Haushaltskonsolidierung nutzen.

Für hochdefizitäre Landkreise, kreisfreie und große kreisangehörige Städte, die die angehäuften Fehlbeträge erkennbar nicht mit eigenen Mitteln abbauen können, sind gesonderte Hilfen nötig. Hierzu wird die mit dem Gesetz zur Neugestaltung des Finanzausgleichsgesetzes und zur Änderung weiterer Gesetze vom 10. November 2009 geschaffene Möglichkeit genutzt, ein rechtlich unselbstständiges Sondervermögen des Landes mit der Bezeichnung „Kommunaler Haushaltskonsolidierungsfonds Mecklenburg-Vorpommern“ zu bilden. Die Einzelheiten zur Verwaltung und Verwendung der vorgesehenen Mittel sollen in einer Verordnung geregelt werden, die folgende Eckpunkte zum Inhalt hat:

Zuweisungsempfänger sollen ausschließlich hochdefizitäre Landkreise, kreisfreie und große kreisangehörige Städte sein.

Die Mittel sollen strikt nach dem Prinzip „Hilfe zur Selbsthilfe“ eingesetzt werden.

Der Fonds wird neben jährlichen Zuweisungen aus dem Finanzausgleich einmalig mit 100 Millionen Euro aus der nicht benötigten Landes-Ausgleichsrücklage 2010 ausgestattet.

Die Voraussetzungen und Bedingungen für Zuweisungen aus dem Kommunalen Haushaltskonsolidierungsfonds werden in einer Vereinbarung zwischen Land und betroffener Kommune festgeschrieben.

## X. Kofinanzierungsfonds

Nach dem Koalitionsvertrag zwischen CDU und SPD wird ein Kofinanzierungsfonds einmalig zur anteiligen Förderung von Eigenanteilen zur Kofinanzierung kommunaler Investitionen mit 50 Millionen Euro ausgestattet und kommt besonders strukturschwachen Kommunen zu gute. Mit den kommunalen Verbänden wurden die Eckpunkte einer künftigen Richtlinie besprochen. Dieses Programm soll der Entlastung der kommunalen Haushalte dienen und gleichzeitig nachhaltige Investitionen unterstützen. Damit wird es möglich, den eingeschlagenen Konsolidierungskurs in den Kommunen fortzusetzen und erforderliche Infrastrukturen abzurunden.

Durch die größer gewordenen Landkreise sind die Beobachtung der Ausübung des Ehrenamtes und die Einsetzung einer Entschädigungskommission in den Fokus gerückt:

Im Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern zur Kreisstrukturreform von 2011 wird ausgeführt, dass der Gesetzgeber gehalten sei, „die tatsächlichen Auswirkungen der Neuregelung, insbesondere auf das Ehrenamt, intensiv zu beobachten und gegebenenfalls dort nachzubessern, wo es zusätzlicher Unterstützung bedarf, etwa um dessen tatsächliche Ausübbarkeit für jedes Kreistagsmitglied gerade auch in den besonders großflächigen Kreisen sicherzustellen.“

Um dem Auftrag des Landesverfassungsgerichts in der gebotenen Intensität nachzukommen und empirische Entscheidungsgrundlagen für eventuelle gesetzgeberische Korrekturmaßnahmen bereitzustellen, kommt eine breit angelegte Untersuchung unter Mitwirkung eines repräsentativen Anteils von Mandatsträgern der betroffenen Körperschaften in Betracht. Insgesamt wird sich die Untersuchung wohl auf 50% der neuen Landkreise und kreisfreien Städte erstrecken und somit gewährleisten, dass eventuelle Schlussfolgerungen auf einer ausreichend breiten Tatsachengrundlage beruhen.

Der Untersuchungszeitraum soll zwei Jahre umfassen und möglichst frühzeitig beginnen. Gegen Mitte der Legislaturperiode könnte dem Landtag ein Bericht zu den Untersuchungsergebnissen vorgelegt werden.

Gemäß der Koalitionsvereinbarung ist daneben eine Entschädigungskommission zu bilden, die gemeinsam mit der kommunalen Ebene Empfehlungen für eine angemessene Entschädigung ehrenamtlicher Amts- und Mandatsträger erarbeitet. Es wird noch zu entscheiden sein, ob diese (zu veröffentlichenden) Empfehlungen



unter gleichzeitiger Aufhebung der Entschädigungsverordnung als Orientierungspunkt genügen oder aber ob die Entschädigungsverordnung auf Grundlage der Empfehlungen zu novellieren ist.

## XI. Fazit

Ich hoffe, Sie haben mit meinen Ausführungen einen Überblick über den Prozess der umfassenden Verwaltungsmodernisierung in Mecklenburg-Vorpommern und über unsere gesammelten, guten Erfahrungen gerade mit Gebiets- und Funktionalreformen erhalten. Mecklenburg-Vorpommern ist auf einem guten Weg der Verwaltungsmodernisierung. Allen Beteiligten ist aber auch der weitere Reformbedarf bekannt. Der von der Landesregierung im Rahmen der aktuellen Gesetzgebung aufgenommene Dialog mit der kommunalen Familie wird intensiviert und fortgesetzt. Dafür steht insbesondere das federführende Ministerium für Inneres und Sport. Denn eine Erfahrung, die wir im Gesetzgebungsprozess zur Kreisstrukturreform gewonnen haben, ist, dass schwierige Entscheidungen nur gemeinsam mit der kommunalen Familie vorbereitet werden können, niemals aber gegen sie.

*Thomas Lenz* ist Staatssekretär im Ministerium für Inneres und Sport Mecklenburg-Vorpommerns.



# Erfahrungen Sachsen-Anhalts mit Funktional- und Territorialreformen

*Ulf Gundlach*

Das Land Sachsen-Anhalt hat in den vergangenen Jahren durch Verwaltungsreformen große Teile der Behördenorganisation weiter entwickelt und Funktional- und Territorialreformen durchgeführt. Hierbei wurde zunächst der Aufbau der Landesverwaltung reformiert. Im Anschluss erfolgten Kreis- und Gemeindegebietsreformen zur Stärkung der kommunalen Leistungskraft. Schließlich wurden, wenn auch in geringem Umfang, bisherige Landesaufgaben auf die Kommunen verlagert.

Die dabei gewonnenen Erfahrungen sind Gegenstand dieses Vortrages. Ich beabsichtige, folgende Themen anzusprechen:

- Das Verwaltungsmodernisierungsgrundsatzgesetz als Grundlage des Modernisierungsprozesses.
- Die Kreis- und Gemeindegebietsreformen.
- Die Funktionalreformen.

## I. Verwaltungsmodernisierungsgrundsatzgesetz als Grundlage des Modernisierungsprozesses

Sachsen-Anhalt muss sich wie kaum ein anderes Land den Folgen der negativen Bevölkerungsentwicklung stellen. Dies betrifft nicht nur die Abnahme der Bevölkerung in den kommenden Jahren, sondern auch die Veränderung der Altersstruktur, die Wanderungsbewegungen und veränderten Anforderungen an die Daseinsvorsorge in den verschiedenen Regionen des Landes. Aber auch die absehbare finanzielle Situation des Landes macht eine Modernisierung der Landesverwaltung unerlässlich. Im Zuge dieser Modernisierung sollten vor allem Personalüberhänge abgebaut und schlankere Verwaltungsstrukturen geschaffen werden. Zur Vorbereitung der insoweit gebotenen Verwaltungs- und Funktionalreformen erschien es zweckdienlich, zunächst eine allgemeine

Grundlage für den Modernisierungsprozess zu schaffen. Diese Grundlage bildet das Verwaltungsmodernisierungsgrundsatzgesetz vom 27. Februar 2003. Dieses Gesetz legt die Leitlinien der Verwaltungsmodernisierung für die gesamte Landesverwaltung fest und erkennt dabei an, dass eine gute, leistungsfähige Verwaltung als wichtiger Standortfaktor anzuerkennen ist. Verwaltung soll also einerseits leistungsfähig sein und sich als Dienstleister verstehen – andererseits aber immer weniger Geld kosten. Zudem soll die moderne Verwaltung natürlich von einer dauerhaften Aufgabenkritik begleitet werden, die eine möglichst kurzfristige Nachjustierung ermöglicht. Das Ziel der Deregulierung ist im Verwaltungsmodernisierungsgrundsatzgesetz auch enthalten. Schon hier wird deutlich: Verwaltungsreformen stellen nicht unbedingt das einfachste Geschäft einer Landesregierung dar.

Die Organisation der Landesverwaltung beruht auf der Idee, die Qualität des Verwaltungshandelns durch einen gestrafften und übersichtlichen Verwaltungsaufbau zu verbessern. Verfahren sollen beschleunigt und die Verwaltung insgesamt vereinfacht werden. Um dies zu erreichen, ist zum Einen die Fachkompetenz durch Konzentration von Verwaltungsaufgaben zu bündeln. Zum Anderen sind die bestehenden Landesbehörden durch Reduzierung auf die unbedingt notwendige Zahl zu begrenzen. Hierdurch soll mittelfristig der Landeshaushalt entlastet und so die politische Gestaltungsfähigkeit gesichert werden.

In Sachsen-Anhalt ist im Zuge der Neustrukturierung zunächst die Mittelinstanz optimiert worden. Dazu wurden die drei Regierungspräsidien Dessau, Halle und Magdeburg sowie 22 weitere Landesbehörden zum 31. Dezember 2003 aufgelöst. Die Aufgaben dieser Behörden gingen auf das zum 1. Januar 2004 errichtete Landesverwaltungsamt über. Sitz des Landesverwaltungsamts ist Halle/Saale. Daneben bestehen zwei unselbständigen Nebenstellen in Magdeburg und Dessau. Das Landesverwaltungsamt ist die zentrale Bündelungs- und Koordinierungsbehörde der Landesverwaltung. Es nimmt die Aufgaben der allgemeinen Landesverwaltung zusammenfassend wahr und sorgt für einen einheitlichen Verwaltungsvollzug. Das Land Sachsen-Anhalt hat sich damit weiterhin für einen dreistufigen Verwaltungsaufbau entschieden.

## II. Kreis- und Gemeindegebietsreformen

### 1. Ausgangslage

Die Kreis- und Gemeindegebietsreformen wurden in Sachsen-Anhalt immer in einem Zusammenhang mit der Verwaltungsreform auf Ebene der Landesverwaltung und im Zusammenhang mit den beabsichtigten Funktionalreformen gesehen. Insbesondere war auch eine Kommunalisierung von Aufgaben vorgesehen. Danach sollen weiterhin wahrzunehmende, nicht privatisierbare staatliche Aufgaben als staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung auf die Kommunen übertragen werden. Voraussetzung ist dabei zum Einen, dass die kommunale Leistungsfähigkeit sichergestellt ist. Zum Anderen muss die Übertragung wirtschaftlicher und zweckmäßiger sein. Diese Regelungen konkretisieren das Subsidiaritätsprinzip. Die Aufgaben sollen so weit wie möglich unter Beachtung der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit auf der jeweils niedrigsten Ebene wahrgenommen werden. Damit wird dem Prinzip der bürger-, orts- und objektnahen Verwaltung Rechnung getragen. Voraussetzung ist jedoch, dass die Kommunen in der Lage sind, die Probleme und Aufgaben eigenständig zu lösen. Sie dürfen daher nicht überfordert werden. Aufgaben, die auf kommunaler Ebene nicht zu bewältigen sind, müssen beim Land verbleiben. Bei der Übertragung neuer staatlicher Aufgaben ist daher vorher die kommunale Leistungsfähigkeit im Einzelnen zu prüfen.

Das Erste Funktionalreformgesetz vom 22. Dezember 2004 stellte auf die bestehende Leistungskraft ab. Die Landesaufgaben wurden daher in die alte Kreisstruktur (d. h. 21 Landkreise und drei kreisfreie Städte) verlagert.

Um – im Rahmen eines Zweiten Funktionalreformgesetzes – weitere Aufgaben zu verlagern, war es aus Sicht der Landesregierung notwendig, zunächst die Leistungskraft der Kommunen zu stärken.

## 2. Grundsätze des Vorgehens

Bevor ich auf die einzelnen Reformen eingehe möchte ich einleitend noch einige grundsätzliche Ausführungen machen. Die Landesregierung war immer bestrebt freiwillige kommunale Zusammenschlüsse anzuregen und zu privilegieren. Regelmäßig wurden sogenannte „Freiwilligkeitsphasen“ eingeräumt, um der kommunalen Ebene Gelegenheit zu geben, den von der Landesregierung zuvor offengelegten Leitbildern auf freiwilliger Basis gerecht zu werden. Dies hat sich aus meiner Sicht bewährt, da viele Kommunen diesen Weg eingeschlagen sind. Bei der Genehmigung dieser freiwilligen Zusammenschlüsse war allerdings darauf zu achten, dass das ganze Gebiet des Landes auch nach den freiwilligen Zusammenschlüssen immer noch leitbildgerecht gegliedert werden konnte. Zudem wurden sehr früh teilweise sehr aufwendige Informationsveranstaltungen vor Ort durchgeführt. Im Rahmen dieser Informationsveranstaltungen wurden die Leitgedanken dargelegt und die kommunalen Vertreter hatten Gelegenheit, ihre Ansichten mit einzubringen. Diese Informationsveranstaltungen verliefen nicht immer harmonisch, sie hatten aber gleichwohl den Effekt, dass so manche Unklarheit beseitigt und mancher „Unmut“ über die Reform beschwichtigt werden konnte.

Gesetzestechisch wurde den Territorialreformen jeweils ein „Grundsätze-gesetz“ vorgeschaltet. In diesen Gesetzen wurden die von der Länderregierung entwickelten und vom Landtag bestätigten Leitbilder festgelegt. Konkrete Gebietsänderungen sahen diese Gesetze selbst noch nicht vor. Getrennt davon wurden später ein oder mehrere Ausführungsgesetze eingebracht. Diese Ausführungsgesetze waren teilweise territorial ausgelegt, teilweise hatten sie einen anderen Hintergrund. Dieser konnte auch darin bestehen, dass wir besondere Emotionalitäten gesondert behandeln wollten. Ich möchte an dieser Stelle nur darauf verweisen, dass eine Kommunalgebietsreform von der Bevölkerung häufig nicht wegen des neuen gebietlichen Zuschnitts, sondern wegen der neuen Benennung der Kommune oder wegen des neuen Verwaltungssitzes angegriffen wird. Hier war es aus unserer Sicht durchaus sachgerecht, diese Streitpunkte auch gesetzlich zu isolieren.

### III. Neustrukturierung der Landkreise – Kreisgebietsreform

#### 1. Anlass der Reform

Mitte 2002, zu Beginn der 4. Legislaturperiode des Landtages Sachsen-Anhalt, wurde das Vorhaben einer Kreisgebietsreform im Rahmen eines nachhaltigen Reformprozesses aufgegriffen. Vor dem Hintergrund der bereits festgestellten negativen demografischen Entwicklung und des prognostizierten weiteren gravierenden Bevölkerungsrückgangs in Sachsen-Anhalt waren landesweit alle kommunalen Strukturen daraufhin zu überprüfen, ob sie langfristig in der Lage sind, ihre Aufgaben effizient und umfassend zu erfüllen.

Insbesondere die im Land Sachsen-Anhalt seit 1993 bestehende Struktur der Landkreise mit 21 Kreisen wurde als zu kleinteilig angesehen. So war Sachsen-Anhalt seinerzeit das einzige Bundesland, das ausschließlich Landkreise mit weniger als 150.000 Einwohner hatte. Dabei betrug die Einwohnerzahl in zwei Dritteln der Landkreise weniger als 100.000 Einwohner. Mit einer derartig kleinteiligen Struktur waren die Landkreise in Sachsen-Anhalt nicht in der Lage, in Zukunft den Anforderungen der Bürgerinnen und Bürger und den Qualitätserfordernissen an die Verwaltung, den enormen Auswirkungen der demografischen Entwicklung sowie den Gesichtspunkten der Wirtschaftlichkeit gerade in Zeiten zunehmend angespannter öffentlicher Haushalte gerecht zu werden.

## 2. Reformverfahren

Bei seinem Vorhaben, die Strukturen der kreislichen Ebene neu zu gestalten, ist der Gesetzgeber in drei Schritten vorgegangen und hat folgende Gesetze erlassen:

1. Kommunalneugliederungs-Grundsätzegesetz
2. Gesetz zur Kreisgebietsneuregelung
3. Gesetze zur Bestimmung des Kreissitzes des neuen Landkreises

### 2.1 Kommunalneugliederungs-Grundsätzegesetz

Die Umsetzung der Kreisgebietsreform wurde in einem ersten Schritt mit dem Gesetz über die Grundsätze für die Regelung der Stadt-Umland-Verhältnisse und die Neugliederung der Landkreise – kurz: Kommunalneugliederungs-Grundsätzegesetz – eingeleitet. Diesem Gesetz lag die Überlegung zugrunde, vor einer Konkretisierung der neuen Kreisgrenzen zunächst abstrakte Leitvorstellungen für eine nachhaltige Kreisgebietsreform im Land Sachsen-Anhalt zu setzen.

Das Kommunalneugliederungs-Grundsätzegesetz gab mit einem konkreten Leitbild den rechtlichen Rahmen für eine Reform der Kreisstrukturen vor. Um das Ziel der Kreisgebietsreform zu verwirklichen, mithin leistungsstarke und zukunftsfähige Strukturen zu schaffen, die den Anforderungen an die kreisliche Ebene auch bei zurückgehenden Einwohnerzahlen gerecht werden, wurden für die zukünftigen Kreisstrukturen als primär maßgeblich die Einwohnerzahlen zugrunde gelegt, die sich aus der amtlichen Einwohnerprognose des Statistischen Landesamtes Sachsen-Anhalt für das Jahr 2015 ergeben.

Die künftige Kreisstruktur sollte nach folgenden Kriterien gebildet werden:

- Für die künftigen Kreiszuschnitte wurde eine regelmäßige Größe von 150.000 Einwohnern angestrebt, prognostiziert für das Jahr 2015.
- Das Kriterium der Einwohnerrichtzahl orientierte sich an den Kreisstrukturen in anderen Bundesländern und berücksichtigte die besonderen Bedingungen in Sachsen-Anhalt. Die Mindesteinwohnerzahl galt daher nicht, wenn die durchschnittliche Einwohnerdichte im Gebiet des neu zu bildenden Landkreises im Jahre 2015 weniger als 70 Einwohner pro km<sup>2</sup> betragen sollte. Diese



Ausnahmeregelung ließ die Struktur von Kreisen, deren Gebiete durch eine extrem geringe Einwohnerdichte gekennzeichnet sind, insoweit unverändert.

- In begründeten Fällen wurde ausnahmsweise eine geringfügige Unterschreitung der Mindesteinwohnerzahl von 150.000 zugelassen. Diese Unterschreitung sollte nicht mehr als 5% betragen.
- Daneben sollten berücksichtigt werden: Raumordnerische Gesichtspunkte, wirtschaftliche und naturräumliche Zusammenhänge sowie historische und landsmannschaftliche Verbundenheiten. Die Wahrung historischer und landsmannschaftlicher Gegebenheiten beruhte auf der Erwägung, dass diese Belange die Integration in den neuen Landkreisen und die Identifikation der Bürger mit diesen Kreisen erleichtern können. Im Interesse der gebotenen Homogenität der neuen Kreisstruktur sollten bei der Neugliederung extreme Größenunterschiede, insbesondere bei der Einwohner- und Flächenstruktur, vermieden werden:
- Bezogen auf die Einwohnerstruktur sollte der einwohnerstärkste neue Landkreis in der Regel möglichst nicht mehr als doppelt so viele Einwohner haben wie der einwohnerschwächste. Außer Betracht blieben dabei Kreise mit einer unterdurchschnittlichen Einwohnerdichte von weniger als 70 Einwohnern pro km<sup>2</sup>.
- Im Interesse einer homogenen Flächenstruktur sollte die Größe der neuen Landkreise eine Fläche von 2.500 Quadratkilometer möglichst nicht übersteigen. In begründeten Fällen konnte die Fläche ausnahmsweise um höchstens 10% überschritten werden. Darüber hinaus sah das gesetzgeberische Reformleitbild folgende Leitlinien für die Neustrukturierung der Landkreise vor:
- Unter dem Gesichtspunkt einer möglichst homogenen Entwicklung des gesamten Landes sollte die Neugliederung eines Landkreises die Neugliederung anderer Landkreise nichts behindern.
- Im Interesse einer effizienten Kreisgebietsreform sollten die Kreise als Ganzes in eine neue Struktur überführt werden. In der Regel sollte die Neugliederung daher durch eine Vollfusion bestehender Landkreise erfolgen.
- Bei der Neustrukturierung sollten soweit als möglich auch die Vorstellungen von Gemeinden hinsichtlich ihrer zukünftigen Kreiszugehörigkeit Berücksichtigung finden. Einzelne Gemeinden konnten insoweit die Kreiszugehörigkeit wechseln, wenn dies mit den Leitgrundsätzen der Kreisneustrukturierung sowie dem Zuschnitt der Verwaltungsgemeinschaften vereinbar war. Schon bei der Erarbeitung des Entwurfs für ein

Kommunalneugliederungs- Grundsätze-gesetze hatte die Landesregierung besonderen Stellenwert darauf gelegt, in diesen Prozess die kommunalpolitischen Akteure vor Ort sowie die Kommunalen Spitzenverbände eingehend und möglichst frühzeitig einzubeziehen.

## 2.2 Gesetz zur Kreisgebietsneuregelung

Auf der Grundlage des im Kommunalneugliederungs-Grundsätze-gesetz formulierten Leitbildes wurde in einem zweiten Schritt zur Umsetzung der Kreisgebietsreform ein Referentenentwurf eines Kommunalneugliederungsgesetzes erarbeitet. Dieser Entwurf sah die Neugliederung der Landkreise in Sachsen-Anhalt durch Reduzierung der bestehenden 21 Landkreise auf künftig 11 neue Landkreise vor. Beim Zuschnitt der neuen Kreise wurden die Ergebnisse der Anhörung der Landkreise zum Kommunalneugliederungs-Grundsätze-gesetz einbezogen.

Nach dem Beschluss der Landesregierung vom 22. März 2005 erfolgte die Freigabe des Entwurfs eines Gesetzes für eine Kreisgebietsneuregelung zur Anhörung. Die Landesregierung hatte zu diesem Zeitpunkt in der Sache noch nicht beschlossen, da sie auch bei der konkreten Neugliederung der Landkreise die kommunalpolitischen Akteure vor Ort soweit als möglich einbeziehen wollte. Die Ergebnisse der Anhörung sollten in die Beschlussfassung im Rahmen der zweiten Kabinettsbefassung einfließen. Schriftlich angehört wurden sämtliche Gemeinden und Landkreise des Landes Sachsen-Anhalt. Der Gesetzentwurf wurde zudem im Rahmen einer Landrätekonzferenz dargestellt und in Bürgermeisterkonferenzen, die in jedem Landkreis stattfanden, erörtert. Dabei wurden auch ergänzende Stellungnahmen aufgenommen. Ferner wurden Kreiskonferenzen in allen Landkreisen durchgeführt, in denen sich auf kreislicher Ebene tätige Vereinigungen wie auch örtliche Politiker und Wirtschaftsvertreter zu dem Entwurf positionierten und eigene Vorstellungen vortrugen. Die Erkenntnisse aus den Kreiskonferenzen wurden bei der Überarbeitung des Entwurfs berücksichtigt. Im Anhörungsverfahren wurde darüber hinaus den Kommunalen Spitzenverbänden sowie landesweit tätigen Verbänden, wie beispielsweise Handwerkskammern, Wohlfahrtsverbänden, kommunaler Arbeitgeberverband, die Möglichkeit gegeben, zum Entwurf eines Kreisgebietsneuregelungsgesetzes Stellung zu nehmen.

Auf der Grundlage des Referentenentwurfs und der Anhörungsergebnisse erarbeitete das Ministerium des Innern den Regierungsentwurf, der dem Landtag als Gesetzentwurf zugeleitet wurde. Bei der

Neugliederung der Landkreise wurde angestrebt, den kommunalpolitischen Vorstellungen vor Ort weitestgehend Rechnung zu tragen, soweit sie den Kriterien nach dem durch das Kommunalneugliederungs-Grundsatzgesetz vorgegebenen Leitbild entsprechen. Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens führte der Ausschuss für Inneres eine erneute Anhörung der betroffenen Kommunen durch. Diese Anhörung erfolgte dreigeteilt in den Regionen vor Ort.

Nach intensiven Beratungen beschloss der Landesgesetzgeber am 6. Oktober 2005 das Gesetz zur Kreisgebietsneuregelung. Das Gesetz löste die 21 bestehenden Landkreise mit Ablauf des 30. Juni 2007 auf und bildete zum 1. Juli 2007 11 neue Landkreise. Außerdem haben die Städte Dessau und Roßlau fusioniert. Die Städte Magdeburg, Halle (Saale) und Dessau-Roßlau sind kreisfrei.

Der Name der neuen Landkreise wurde gesetzlich bestimmt. Allerdings war dem jeweiligen Kreistag die Möglichkeit eingeräumt, in seiner konstituierenden Sitzung mit einer zwei Drittel Mehrheit der gesetzlichen Mitglieder einen abweichenden Namen festzulegen. Mit dem Gesetz zur Kreisgebietsneuregelung wurde ferner die Wahl des neuen Kreistages und des neuen Landrates geregelt. Diese Wahlen erfolgten vor wirksamer Bildung der Landkreise in die neuen Strukturen hinein.

Eine Besonderheit ergab sich aus der Berücksichtigung der besonderen landsmannschaftlichen und historischen Beziehungen im bisherigen Landkreis Anhalt-Zerbst. Aufgrund anders votierender Bürgerentscheide in verschiedenen Gemeinden wurden mit dem am 19. Dezember 2006 vom Landtag Sachsen-Anhalt beschlossenen Änderungsgesetz Korrekturen an der nach dem Gesetz zur Kreisgebietsneuregelung vom 2. November 2005 vorgesehenen Neustrukturierung der Landkreise vorgenommen. Zur Wahrung des traditionellen, gesellschaftlichen und landsmannschaftlichen Zusammenhalts wurde die kreisliche Zuordnung der Stadt Zerbst/Anhalt und der überwiegenden Anzahl der sie umgebenden Gemeinden entsprechend dem in den Bürgerentscheiden zum Ausdruck gebrachten Meinungsbild geändert. Mit der Korrektur der seinerzeit getroffenen Zuordnungsentscheidung folgte der Gesetzgeber dem von ihm selber im Kommunalneugliederungs-Grundsatzgesetz formulierten Ziel, dem abweichenden Willen einzelner Gemeinden möglichst entsprechen zu wollen. Durch die damit verbundene Sicherstellung der Zusammengehörigkeit und intakter örtlicher Gemeinschaften sollte mit dem Änderungsgesetz der

Gefahr begegnet werden, dass es zu einem Scheitern des mit der Kreisgebietsneugliederung verfolgten Ziels zur Schaffung leistungsstarker und zukunftsfähiger Selbstverwaltungsstrukturen kommt.

### 2.3 Gesetze zur Bestimmung des Kreissitzes des neuen Landkreises

Im dritten Schritt hat der Landesgesetzgeber von seiner Ermächtigung im Gesetz zur Kreisgebietsneuregelung Gebrauch gemacht, den jeweiligen Kreissitz der künftigen Landkreise durch Gesetz zu bestimmen. Die Auswahl des jeweiligen Kreissitzes erfolgte nach den Kriterien, dass – dieser bereits bisher, d. h. zwischen 1994 und 2005, Kreisstadt gewesen sein muss, – sich auf dem Gebiet des neuen Landkreises befinden muss, – er den höchsten Rang in dem System der zentralen Orte nach dem Landesentwicklungsplan-LSA haben muss, wobei „Teilfunktionen eines Oberzentrums“ unberücksichtigt bleiben, wenn sie sich lediglich aus der Zuordnung zu einem Oberzentrum ergeben; bei Gleichrangigkeit hiernach entscheidet die damals gegenwärtige Einwohnerzahl (Stand: 31. Dezember 2004) und – keine gemeinsame Gemarkungsgrenze zu einer kreisfreien Stadt hat.

Der Gesetzgeber hat sich dabei ganz bewusst für ein Auswahlssystem entschieden, dass sich auf wenige Kriterien beschränkt, die eindeutig definierbar und begrifflich klar abgrenzbar sind. Auf wertende Kriterien, wie z. B. Erreichbarkeit, Verwaltungskraft, historische Bedeutung, Bevölkerungsschwerpunkt hat er ausdrücklich verzichtet.

Die Gesetze zur Bestimmung des Kreissitzes des neuen Landkreises traten gemeinsam mit der Kreisgebietsneuregelung zum 1. Juli 2007 in Kraft.

### 3. Verfassungsbeschwerden im Zusammenhang mit der Kreisgebietsreform

Die Kreisgebietsreform in Sachsen-Anhalt war Gegenstand mehrerer Kommunalverfassungsstreitverfahren vor dem Landesverfassungsgericht. Die kommunalen Verfassungsbeschwerden von zwei Landkreisen gegen die Kreisgebietsneuregelung und von vier Städten gegen die Bestimmung des Kreissitzes blieben erfolglos. Stattgegeben hatte das Landesverfassungsgericht indes der Verfassungsbeschwerde des Landrates eines durch die Kreisgebietsneuregelung aufgelösten Landkreises. Der Landrat sah sich durch die Regelung über das Ausscheiden der gewählten Landräte im Kreisgebietsneuregelungsgesetz vor dem Ende ihrer ursprünglichen Amtszeit in seinen Verfassungsrechten verletzt. Das Landesverfassungsgericht hat ihm im Wesentlichen Recht gegeben und in der Regelung über das Ausscheiden bisheriger Landräte einen Verstoß gegen das Grundrecht der Berufsfreiheit gesehen. Auch wenn die Auflösung der bisherigen Landkreise durch die Kreisgebietsreform nicht ohne Folgen für das Amt ihrer bisherigen Landräte bleiben könne, sei die vom Gesetzgeber gezogene Konsequenz, die Tätigkeit des bisherigen, für den neuen Landkreis aber nicht gewählten Landrates uneingeschränkt zu beenden, nach Auffassung des Gerichts nicht zwingend notwendig. Denn das vom Grundrecht der Berufsfreiheit geschützte Recht des Beschwerdeführers, dem gewählten Beruf nachzugehen, werde unverhältnismäßig eingeschränkt, wenn eine Bereitschaft zu einer Weiterbeschäftigung im neuen Landkreis bestehe. Dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit würde nur gerecht, wenn ein nicht wiedergewählter ehemaliger Landrat von sich aus auf Weiterbeschäftigung verzichte, aus dem Amt ausscheide und das gewährte Versorgungsrecht in Anspruch nähme. Als Folge der Verfassungsgerichtsentscheidung wurde der beschwerdeführende ehemalige Landrat im neu gebildeten Landkreis weiterbeschäftigt.

#### 4. Erfahrungen mit der Kreisgebietsreform

Ein zentrales Anliegen der Landesregierung bei der Durchführung der Kreisgebietsreform war die frühzeitige und umfassende Beteiligung der kommunalpolitischen Akteure vor Ort.

Die Einbindung aller beteiligten Landkreise und Gemeinden sowie der zahlreichen Verbände, Kammern und auch Kirchen hat zu einem konstruktiven Verlauf des Reformprozesses im besonderen Maße beigetragen. Auf diese Weise konnte eine inhaltlich offene, tiefgehende und zügige Beratung des Gesetzentwurfs zur Kreisgebietsneuregelung vorgenommen werden.

Nach Abschluss der Kreisgebietsreform unterstützte das Ministerium des Innern des Landes Sachsen-Anhalt die neuen Landkreise bei deren Bemühungen um die Bewältigung der organisatorischen Folgen und den Aufbau einer modernen Kreisverwaltung. Denn nicht außer Acht zu lassen ist die Tatsache, dass als Folge der Kreisgebietsreform teilweise in den neuen Landkreisen drei Kreisverwaltungen zusammengeführt wurden. Das Ministerium des Innern gab daher gemeinsam mit dem Landkreistag Sachsen-Anhalt bei der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) ein Gutachten in Auftrag, das zum Ziel hatte, einen angemessenen Stellenbedarf für die Landkreise zu ermitteln und dazu eine angemessene Organisationsstruktur zu entwickeln. Unter Heranziehung allgemeiner organisationswirtschaftlicher Überlegungen hat die KGSt ein Muster-Organigramm als Arbeitshilfe für die Landkreise erstellt und sich in dem Gutachten dem Stellenbedarf für die Erledigung öffentlicher Aufgaben der Landkreise in Sachsen-Anhalt gewidmet. Auf der Grundlage der Ergebnisse des von der KGSt entwickelten Organisationsmodells für die Landkreise Sachsen-Anhalts sind die Landkreise gebeten worden, Stellenentwicklungskonzepte zu erarbeiten. Insgesamt setzen sich die Landkreise mit dem KGSt-Gutachten sehr intensiv auseinander. Als Ergebnis dieses Prozesses hat beispielsweise der Landkreis Anhalt-Bitterfeld seine Organisationsstruktur angepasst und die Zahl seiner Geschäftsbereiche reduziert.

## IV. Gemeindegebietsreform

### 1. Anlass und Ziele der Neugliederung

Zu Beginn der 5. Legislaturperiode vereinbarten die regierungstragenden Parteien des Landes Sachsen-Anhalt in der Koalitionsvereinbarung vom 24. April 2006 eine Gemeindegebietsreform durchzuführen.

Grundlage der Reform war die Erkenntnis, dass eine sehr große Zahl der Gemeinden in Sachsen-Anhalt eine kleinteilige Struktur aufwies und deren Verwaltungs- und Finanzkraft als nicht ausreichend betrachtet wurde. So zählte das Land Sachsen-Anhalt vor Durchführung der Gemeindegebietsreform 1.030 kreisangehörige Gemeinden und drei kreisfreie Städte. Darunter hatten nahezu 70 % aller Gemeinden im Land Sachsen-Anhalt weniger als 1.000 Einwohner und sogar ca. 40 % weniger als 500 Einwohner. Diese Kleinstgemeinden waren häufig nicht selbstständig in der Lage, die notwendige Infrastruktur zur Erfüllung der in ihrer Zuständigkeit liegenden Aufgaben gemäß den gesetzlichen Anforderungen zu gewährleisten.

Um die Verwaltungskraft der überwiegend kleinen Gemeinden zu stärken, wurden bereits 1992 die Grundlagen zur Bildung von Verwaltungsgemeinschaften geschaffen. Damit ging die Verwaltungszuständigkeit für Verwaltungsgemeinschaftsangehörige Gemeinden auf die Verwaltungsgemeinschaft über. Die Reform der kommunalen Strukturen im Land Sachsen-Anhalt wurde mit dem Gesetz zur Fortentwicklung der Verwaltungsgemeinschaften und zur Stärkung der gemeindlichen Verwaltungstätigkeit vom 13. November 2003 fortgeführt. Mit diesem Gesetz sollte die Ebene der Verwaltungsgemeinschaften gestärkt werden. Mit Stand vom 31. Oktober 2005 gab es in Sachsen-Anhalt nach Abschluss der Verwaltungsreform, teilweise per Verordnung, 95 Verwaltungsgemeinschaften mit insgesamt 1.023 Mitgliedsgemeinden. An der Zahl von Kleinstgemeinden hatte sich jedoch nichts geändert.

Freiwilligen Zusammenschlüssen zu Einheitsgemeinden mit mindestens 8.000 Einwohnern wurde zwar der Vorrang eingeräumt. Ein gesetzlicher Zwang mit Eingriffen in den Gebietsstand auf der Gemeindeebene war in Sachsen-Anhalt vor dieser Reform indes nicht vorgenommen worden.

Die kleinen Gemeinden waren nach unserer Meinung aber in einem besonderen Maße ihren Aufgaben nicht mehr gewachsen. Das in den Händen der vielen kleinen Gemeinden liegende kommunale Finanzvolumen eröffnet nur kleinteilige Entscheidungs- und

Handlungsspielräume und erschwert zudem eine nachhaltige flächen- und einwohnerbezogene Investitionsplanung sowie eine zielgerichtete Landesförderung. Durch den eingetretenen und prognostizierten Rückgang der Bevölkerungszahl des Landes in den nächsten Jahren wurde dieses Problem weiter verstärkt.

Der rasante Bevölkerungsschwund, die zunehmende Überalterung der Gesellschaft, die geringer werdenden Zuweisungen des Bundes und der europäischen Fördermittel und damit immer knapper werdenden finanziellen Ressourcen, der fortschreitende europäische Integrationsprozess und die Globalisierung der Wirtschaft führten zu der Erkenntnis, dass dringender Handlungsbedarf für eine Neustrukturierung der Gemeinden im Land Sachsen-Anhalt besteht, um die Leistungs- und Verwaltungskraft wie auch die finanziellen Handlungsspielräume der gemeindlichen Ebene zu stärken und die Gemeinden in Sachsen-Anhalt zukunftsfähig zu machen.

Auf Beschluss des Landtages von Sachsen-Anhalt vom 26. Januar 2007 wurde die Landesregierung beauftragt, ein unabhängiges Gutachten zur Wirtschaftlichkeit von Einheitsgemeinden und Verwaltungsgemeinschaften einzuholen. Das vom Ministerium des Innern in Auftrag gegebene Gutachten, das durch das Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) in Kooperation mit der Martin-Luther-Universität Halle Wittenberg erstellt wurde, bestätigte den grundsätzlichen Reformbedarf. Das Gutachten belegt, dass die bisherigen Gemeindestrukturen in Sachsen-Anhalt allenfalls dann den künftigen Anforderungen gerecht werden können, wenn auch wesentliche Aufgaben, insbesondere die Planungshoheit, die maßgeblich sind für Entscheidungen über notwendige Infrastruktureinrichtungen, die Nutzung von natürlichen Ressourcen, die Ansiedlung von industriellen Großvorhaben sowie überhaupt die bauplanerische Gestaltung des Gemeindegebiets, den kleinen Gemeinden entzogen würden. Das Gutachten kam im Wesentlichen zu der Empfehlung, die bislang in Sachsen-Anhalt bestehenden Verwaltungsgemeinschaften durch Einheitsgemeinden oder durch Verbandsgemeinden zu ersetzen. So haben die Gutachter ausgeführt, dass „der demografische Wandel ohne massive Zuwanderung zu einer weiteren Entleerung des Landes führen werde. Verbunden mit dem demografischen Wandel, aber auch als Folge der Regelungen des Solidarpakts II und der EU-Beihilfen, wird der finanzielle Rahmen für das Land zunehmend eingeengt werden. Es liegt auf der Hand, dass entsprechende Reaktionen vor allem in einer deutlichen weiteren Zentralisation von Einrichtungen der Infrastruktur (Kindertageseinrichtungen, Schulen, Sport- und Kultureinrichtungen) bestehen müsse, die in



Zukunft in den kleineren Orten immer weniger ausgelastet sein werden. Die Durchführung einer solchen Konzentration, die aus gesamtwirtschaftlicher Sicht unbedingt geboten erscheint, kann nur durch eine starke kommunale Verwaltung erfolgen. Eine entsprechende Kraft fehlt den heutigen Verwaltungsgemeinschaften. Demgemäß können nur Einheitsgemeinden oder Verbandsgemeinden dazu in der Lage sein, entsprechende harte Einschnitte zu realisieren.“

## 2. Reformverfahren

Die Umsetzung des Vorhabens, die gemeindliche Ebene in Sachsen-Anhalt neu zu strukturieren, erfolgte in einem gestuften Verfahren. Vorgegangen wurde in drei Schritten:

1. Erstellung eines Leitbildes zur Gemeindegebietsreform
2. Gemeindeneugliederungs-Grundsatzgesetz
3. Zweites Begleitgesetz zur Gemeindegebietsreform und Gesetze zur Neugliederung der Gemeinden

### 2.1 Leitbild zur Gemeindegebietsreform

Auf Beschluss des Landtages erarbeitete die Landesregierung in einem ersten Schritt Eckpunkte für eine leistungsfähige Gemeindestruktur, die im Dezember 2006 vorlagen. Auf der Grundlage der Eckpunkte wurde das Leitbild zur Gemeindegebietsreform in Sachsen-Anhalt erstellt, das von der Landesregierung am 7. August 2007 beschlossen wurde. Das Leitbild enthielt den Rahmen, die Ziele und Leitvorstellungen für eine Reform der gemeindlichen Ebene. Mit Blick auf das Ziel, in Sachsen-Anhalt effektive und leistungsstarke Formen der kommunalen Selbstverwaltung zu schaffen, präferiert das Leitbild als dafür am meisten geeignet das Modell der Einheitsgemeinde. Als örtliche Verwaltungseinheit wurde in Sachsen-Anhalt das Modell der Verbandsgemeinde eingeführt, welches ausnahmsweise gebildet werden kann, sofern die Bedingungen nicht für die Bildung einer Einheitsgemeinde sprechen.

## 2.2 Gemeindeneugliederungs-Grundsätzegesetz

Auf der Grundlage des Leitbildes beschloss der Landtag von Sachsen-Anhalt mit Artikel 1 des Begleitgesetzes zur Gemeindegebietsreform das Gemeindeneugliederungs-Grundsätzegesetz, welches am 21. Februar 2008 in Kraft trat. Dieses Gesetz schaffte die rechtlichen Grundlagen für die Durchführung der Reform und beinhaltete die grundlegenden Aussagen zur Struktur der gemeindlichen Ebene und damit zur Verwirklichung der Ziele der Gemeindegebietsreform. Mit den Regelungen des Gemeindeneugliederungs-Grundsätzegesetzes wurden die Leitlinien für die Neugliederung der gemeindlichen Ebene und damit das System zur Umsetzung des Reformleitbildes festgelegt. Danach war die Neugliederung der Gemeindestrukturen nach folgenden Kriterien durchzuführen:

- vorrangige Bildung von Einheitsgemeinden. Die künftigen Einheitsgemeinden sollen in der Regel mindestens 10.000 Einwohner aufweisen. In Landkreisen mit einer unterdurchschnittlichen Bevölkerungsdichte von weniger als 70 Einwohnern je km<sup>2</sup> oder bei besonderen geografischen Lagen können ausnahmsweise Einheitsgemeinden mit mindestens 8.000 Einwohnern gebildet werden.
- ausnahmsweise Bildung des Alternativmodells der Verbandsgemeinde. Die Regelmindesteinwohnerzahl der Verbandsgemeinde sollte nicht weniger als 10.000 Einwohner haben, die der Mitgliedsgemeinden innerhalb einer Verbandsgemeinde nicht weniger als 1.000. Zu einer Verbandsgemeinde sollen regelmäßig mindestens drei und nicht mehr als acht Gemeinden gehören.
- Die jeweils maßgebliche Regelmindestgröße durfte geringfügig unterschritten werden. Die Unterschreitung sollte jedoch nicht mehr als 5 % betragen.
- Einheitsgemeinden und Verbandsgemeinden sollen möglichst in den Grenzen der bestehenden Verwaltungsgemeinschaften gebildet werden.
- Berücksichtigung von raumordnerischen Gesichtspunkten und von örtlichen Zusammenhängen, wie die wirtschaftlichen und naturräumlichen Verhältnisse, historische und landsmannschaftliche Beziehungen
- Bestand der Kreisgrenzen nach dem Kreisgebietsneuregelungsgesetz
- Bestandsschutz bisheriger Einheitsgemeinden

- Darüber hinaus enthielt das Gemeindeneugliederungs-Grundsatzgesetz Verfahrensregelungen für die Bildung von Einheits- und Verbandsgemeinden innerhalb bestehender Verwaltungsstrukturen und die Rechtsfolgen der Bildung von Einheits- und Verbandsgemeinden für die Verwaltungsgemeinschaft. Ermöglicht wurde die Bildung der jeweils leitbildgerechten Struktur danach auch dann, wenn wenigstens drei Viertel der Mitgliedsgemeinden einer Verwaltungsgemeinschaft, in denen zwei Drittel der Einwohner aller Mitgliedsgemeinden wohnen, die Bildung der leitbildgerechten Struktur vereinbart haben und jedenfalls die nachträgliche Zuordnung der an der Vereinbarung nicht beteiligten Gemeinden zum Erreichen der jeweils erforderlichen Mindesteinwohnerzahl führt.
- Leitvorstellungen für die Bewältigung von Stadt-Umland-Problemen aufgrund bestehender intensiver Verflechtungsbeziehungen im Bereich der Ober- und Mittelzentren.

Der Prozess der Gemeindegebietsreform sollte vorrangig nach dem Subsidiaritätsprinzip verwirklicht werden. Ziel war es insoweit, leitbildgerechte gemeindliche Strukturen möglichst auf freiwilliger Basis zu verwirklichen. Um den Gemeinden nach Maßgabe des Leitbildes und des darauf aufbauenden Gemeindeneugliederungs-Grundsatzgesetzes die Entscheidung zu überlassen, ob und in welcher Weise sie sich in eine neue landesweite Gebietsstruktur einzufügen bereit sind, wurde eine Freiwilligkeitsphase bis zum 30. Juni 2009 einbezogen und durch finanzielle Anreize unterstützt. Innerhalb der Freiwilligkeitsphase hatten die Gemeinden damit die Möglichkeit, auf freiwilliger Basis die Bildung von leitbildgerechten Strukturen zu vereinbaren und im Rahmen dieser Vereinbarungen zur Neustrukturierung spezifische Regelungen entsprechend den jeweiligen Bedürfnissen vor Ort zu treffen.

Die Freiwilligkeitsphase eröffnete den Gemeinden nicht nur die Möglichkeit, im Wege von Gebietsänderungsverträgen Regelungen zu vereinbaren, die nach den Umständen vor Ort für die Struktur, Organisation und Verfassung der neustrukturierten Gemeinde als wesentlich angesehen wurden, z. B. zur befristeten Fortgeltung von Ortsrecht oder zur Vornahme von Investitionen in den Folgejahren. Sie war auch insoweit von Bedeutung, als der Gesetzgebemit seinem Gemeindeneugliederungs-Grundsatzgesetz die Bildung von Verbandsgemeinden als Ausnahmmodell zur Einheitsgemeinde nur bis zum Abschluss der Freiwilligkeitsphase am 30. Juni 2009 zugelassen hatte. Im Rahmen der gesetzlichen Phase wurde dann allein die zwangsweise Bildung von Einheitsgemeinden umgesetzt.

Innerhalb der freiwilligen Phase der Gemeindegebietsreform hatte das Ministerium des Innern die Gemeinden in Sachsen-Anhalt bei der Bildung von leitbildgerechten Strukturen begleitet. So wurden Informationen zur Durchführung der Reform auf verschiedenste Wege den Gemeinden zur Verfügung gestellt, so durch:

- Veröffentlichungen in der Presse,
- umfangreiche Internetpräsentationen auf der Homepage des Ministerium des Innern, u. a. mit Links zu Leitbild, Gesetzen, Gutachten, einer Seite mit Antworten auf die am häufigsten gestellten Fragen,
- eine allen Gemeinden zur Verfügung gestellte Handreichung mit Empfehlungen und Hinweisen sowohl für die Vorbereitungsphase der Neustrukturierung als auch für die spätere Zeit der Konsolidierung der neuen Struktur und mit einer Zusammenfassung der im Zuge der Neuordnung zu beachtenden Rechtslagen und Verfahrensschritte,
- Durchführung allgemeiner Informationsveranstaltungen in allen Landkreisen mit den kommunalen Entscheidungsträgern vor Ort,
- Durchführung individueller Beratungen mit Vertretern einzelner Gemeinden direkt vor Ort oder im Ministerium des Innern bzw. bei den unteren Kommunalaufsichtsbehörden. Im Verlauf der freiwilligen Reformphase fanden sich mehr als 830 Gemeinden zu leitbildgerechten Strukturen.

### 2.3 Zweites Begleitgesetz zur Gemeindegebietsreform und Gesetze zur Neugliederung der Gemeinden

Nach Abschluss der freiwilligen Phase der Gemeindegebietsreform bestand das Erfordernis, 129 Gemeinden, die sich an der Bildung leitbildgerechter Strukturen nicht beteiligt hatten, durch Gesetz einer leitbildgerechten Struktur zuzuordnen. Die insoweit notwendige gesetzliche Bildung leitbildgerechter Strukturen wurde systematisch durch elf Gemeindeneugliederungsgesetze umgesetzt, die jeweils die in einem Landkreis erforderlichen Zuordnungen, Eingemeindungen, Neubildungen oder Auflösungen der gemeindlichen Ebene vorsahen.

Parallel zu den einzelnen Gemeindeneugliederungsgesetzen wurde ein zweites Begleitgesetz zur Gemeindegebietsreform erlassen, welches Mitte Juli 2010 in Kraft trat. Artikel 1 des Zweiten Begleitgesetzes enthielt mit dem Gesetz zur Ausführung der Gemeindegebietsreform die notwendigen gemeinsamen Ausführungsvorschriften für die gesetzlichen Neugliederungen. Herauszuheben ist in diesem Zusammenhang die Regelung zur übergangsweisen Erweiterung des Gemeinderates in aufnehmenden Gemeinden. Sinn und Zweck dieser Übergangsregelung war es, in den Fällen, in denen bei gesetzlichen oder freiwilligen Eingemeindungen keine Neuwahl des Gemeinderates erfolgt, bis zur nächsten allgemeinen Neuwahl der Vertretung das demokratische Legitimationsniveau und die Repräsentation der Einwohnerschaft der gesetzlich bzw. freiwillig eingemeindeten Gemeinden in den Vertretungen der aufnehmenden Gemeinden zu wahren. Gewährleistet wurde dies durch die Entsendung eines oder mehrerer Vertreter aus dem Ortschaftsrat oder dem Gemeinderat der aufzulösenden Gemeinde in den Gemeinderat der aufnehmenden Gemeinde.

Mit Artikel 2 wurde durch Änderung der Gemeindeordnung eine Erweiterung des Ortschaftsrechts vorgenommen. Wesentliches Ziel dieser Änderungen ist die Erhaltung des ehrenamtlichen Elementes in der örtlichen Selbstverwaltung. Gestärkt werden sollten die bürgerschaftliche Beteiligung und das aktive Einwirken auf die Entscheidungsfindung; die Belange der Ortschaft sollen in den Beschlüssen des Gemeinderates stärker Berücksichtigung finden. Erweitert wurden das Vorschlagsrecht des Ortschaftsrates, die Kontrollrechte der Ortschaft und das beratende Mandat des Ortsbürgermeisters im Gemeinderat. Zudem wurde übergangsweise ein Zweitbeschlussverlangen des Ortschaftsbürgermeisters bei Beschlüssen des Gemeinderates oder der beschließenden Ausschüsse aufgenommen – soweit sie die Ortschaft betreffen.

Die gesetzlichen Neugliederungen von Gemeinden traten zum Teil mit Wirkung zum 1. September 2010, teilweise zum 1. Januar 2011 in Kraft. Mit Beginn des Jahres 2011 gilt die Gemeindegebietsreform als abgeschlossen. Nach Abschluss der Gemeindegebietsreform stellt sich die kommunale Struktur des Landes Sachsen-Anhalt wie folgt dar:

- 100 Einheitsgemeinden,
- 115 Mitgliedsgemeinden von insgesamt 18 Verbandsgemeinden sowie
- 2 Mitgliedsgemeinden einer Verwaltungsgemeinschaft.

Daneben gibt es auch weiterhin die drei kreisfreien Städte Dessau-Roßlau, Halle (Saale) und die Landeshauptstadt Magdeburg.

### 3. Erfahrungen mit der Durchführung der Gemeindegebietsreform

#### 3.1 Landesweite Gemeindegebietsreform

Die landesweite Gemeindegebietsreform wurde von den Gemeinden zum Teil kritisch bewertet. So hatten sich schon unmittelbar nach Bekanntwerden der koalitionsvertraglichen Vorstellungen über eine Gemeindegebietsreform zahlreiche Gemeinden zur Volksinitiative „gegen flächendeckende Einheitsgemeinden und Zwangseingemeindungen im Umland von Ober- und Mittelzentren-Sachsen-Anhalt 2011“ zusammengeschlossen. Führende Repräsentanten der Volksinitiative waren überwiegend ehrenamtliche Bürgermeister und Mitglieder der Gemeinderäte. Über 170 Gemeinden schlossen sich der Volksinitiative an.

Bereits im Februar 2007 reichte die Volksinitiative einen Antrag beim Landtag ein, für den sie in den Gemeinden Unterschriften gesammelt hatte. Der Landtag wurde gebeten, auf die flächendeckende, zwangsweise Einführung von Einheitsgemeinden in Sachsen-Anhalt gegen den Willen der Bürger zu verzichten und die Verwaltungsgemeinschaften und Einheitsgemeinden als gleichberechtigte Einheiten im Land Sachsen-Anhalt zu stabilisieren sowie auf Zwangseingemeindungen im Umland von Ober- und Mittelzentren zu verzichten.

Mit dem Anliegen der Volksinitiative hatte sich der Landtag eingehend auseinandergesetzt. Im Ergebnis der Debatte im Landtag lehnten die Abgeordneten mit Beschluss vom 13. Juli 2007 das Begehren der Volksinitiative mehrheitlich ab und stellten fest, dass hinsichtlich der

Gemeindestrukturen in Sachsen-Anhalt sowie hinsichtlich der Strukturen im Stadt-Umland-Bereich der kreisfreien Städte ein Reformbedarf besteht.

Bereits gegen das Begleitgesetz zur Gemeindegebietsreform vom 14. Februar 2008, welches mit dem Gemeindeneugliederungs-Grundsatzgesetz das Leitbild und die Leitlinien der landesweiten Neugliederung der gemeindlichen Strukturen festlegte, hatten insgesamt 178 Gemeinden, darunter überwiegend solche, die sich der Volksinitiative Sachsen-Anhalt angeschlossen hatten, kommunale Verfassungsbeschwerden erhoben. Das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt wies die Verfassungsbeschwerden mit Urteilen vom 21. April 2009 und vom 15. September 2009 zurück und entschied damit im Ergebnis zugunsten der Reform.

Unmittelbar nach der ersten Entscheidung des Landesverfassungsgerichts hatten sich 26 Gemeinden Ende April 2009 darauf geeinigt, ein Volksbegehren zu dem Entwurf eines Gemeindestärkungsgesetzes zu initiieren mit dem Ziel, die Umsetzung der Gemeindegebietsreform zu erschweren. Das Volksbegehren scheiterte indes an der Zulässigkeit, da die erforderliche Zahl von Unterschriften nicht erreicht wurde.

Auch innerhalb der Bürgerschaft waren Vorbehalte gegen die Gemeindegebietsreform vorhanden. Gekennzeichnet waren diese durch den bei den Bürgerinnen und Bürgern bestehenden Eindruck, dass „ihre“ Gemeinde durch den Zusammenschluss mit anderen Gemeinden ihre rechtliche Selbstständigkeit und damit auch bestimmte Rechte, wie insbesondere das Führen der Bezeichnung „Stadt“ verlieren soll. Sie befürchteten infolgedessen zum Einen den Verlust eines Stückes „Heimat“. Zum Anderen erwarteten sie, dass die Möglichkeiten abnehmen würden, auf die Belange ihres Ortes unmittelbar Einfluss nehmen zu können („Fremdverwaltung“), weil die kommunalpolitischen Entscheidungsträger nicht mehr in der Nachbarschaft wohnen und sich daher auch nicht mehr für die Menschen vor Ort mit dem gleichen Interesse wie die bisherigen kommunalen Entscheidungsträger einsetzen würden.

### 3.2 Gesetzliche Phase

In der gesetzlichen Phase waren zum Teil Schwierigkeiten bei der Durchführung der verfassungsrechtlich gebotenen Anhörung der Bürgerinnen und Bürger der von einer gesetzlichen Neugliederung betroffenen Gemeinden zu verzeichnen. Trotz der eindeutigen Bestimmungen der Gemeindeordnung zur Durchführung von Bürgeranhörungen bei Gebietsänderungen durch Gesetz, die den verfassungsrechtlichen Vorgaben folgen, führte der Rückgriff auf diese Regelungen zu Missverständnissen auf Seiten der gesetzlich neu zu gliedernden Gemeinden. Im Widerspruch zur Rechtslage, nach der die Verwaltungsgemeinschaft die Bürgeranhörungen in Fällen gesetzlicher Gebietsänderungen für ihre Mitgliedsgemeinden durchzuführen hat, sahen viele der betroffenen Gemeinden für die praktische Durchführung der Bürgeranhörung ihre eigene Zuständigkeit gegeben. Sie versuchten daher trotz rechtlicher Aufklärung durch die Kommunalaufsichtsbehörden die durch die Verwaltungsgemeinschaften durchzuführenden Bürgeranhörungen verwaltungsgerichtlich zu verhindern. Entsprechende Anträge wurden jedoch von den Verwaltungsgerichten abgelehnt. Der Widerstand war damit aber noch lange nicht gebrochen. Zum Teil wurden von den Gemeinden keine Räumlichkeiten für die Durchführung der Bürgeranhörung zur Verfügung gestellt, mit der Folge, dass die Anhörung in die benachbarte Gemeinde verlegt werden musste. In anderen Fällen wurde der Zugang zu den Anhörungsräumen erschwert oder gar unmöglich gemacht, beispielsweise durch Traktorblockaden, so dass Busse als Anhörungslokale eingesetzt werden mussten.

### 3.3 Leitbildgerechte Struktur

53 der 129 Gemeinden, die durch Gesetz einer leitbildgerechten Struktur zugeordnet werden mussten, erhoben – wie auch 5 Bürgerinnen und Bürger – im Zusammenhang mit der sie jeweils betreffenden gesetzlichen Zuordnung vor dem Landesverfassungsgericht Verfassungsbeschwerde. 13 Verfahren hat das Landesverfassungsgericht zwischenzeitlich entschieden. 12 Beschwerden wurden zurückgewiesen. Zwei Gemeinden zogen daraufhin ihre Beschwerden zurück. Nur in einem Fall wurde der kommunalen Verfassungsbeschwerde einer Gemeinde bislang wegen Verfahrensfehler bei der Anhörung der Bürgerschaft stattgegeben. Aufgrund dessen gibt es derzeit noch eine Verwaltungsgemeinschaft mit zwei Mitgliedsgemeinden. Die im Kom-



munalverfassungsstreit obsiegende Gemeinde ist allerdings bereit, auf freiwilliger Basis eine leitbildgerechte Neugliederung durchzuführen. Das Gebietsänderungsverfahren ist gegenwärtig weit fortgeschritten.

## V. Funktionalreformen

### 1. Funktionalreformgesetze

Im Land Sachsen-Anhalt sind bislang zwei Funktionalreformgesetze beschlossen worden, die eine Verlagerung von Landesaufgaben auf die Landkreise und kreisfreien Städte regelten.

Das Erste Funktionalreformgesetz vom 22. Dezember 2004 sah eine Verlagerung von Aufgaben aus den Bereichen Inneres, Wirtschaft und Arbeit, Kultur, Bau und Verkehr sowie Umwelt und Landwirtschaft vor. Mit dem Zweiten Funktionalreformgesetz vom 5. November 2009 wurden Aufgaben aus den Bereichen Forsten, Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft, Veterinärwesen, Verbraucherschutz, Soziales, Baurecht und Verkehr übertragen.

Der Umfang der übertragenen Aufgaben blieb – insbesondere bei der Zweiten Funktionalreform – deutlich hinter den ursprünglichen Reformansätzen der Landesregierung zurück. Probleme bereitete insbesondere die Auswahl geeigneter Aufgaben. Bei der Auswahl müssen Vor- und Nachteile der Kommunalisierung gegeneinander abgewogen werden. Hier ergab sich häufig die grundsätzliche Problematik, dass das Ziel, Aufgaben möglichst bürger- und ortsnah wahrnehmen zu lassen, dem Bedürfnis, diese Aufgaben sowohl in hoher Qualität als auch wirtschaftlich und zweckmäßig zu erledigen und dabei möglichst rechtlich einheitlich zu handeln, gegenüberstand. Umstritten war zudem die Frage, wie die Aufgabenverlagerung sich auf den Personalbedarf auswirkt und wie viel Mitarbeiter des Landes auf die kommunale Ebene wechseln.

## 2. Personalübergang

Das Erste Funktionalreformgesetz sah einen freiwilligen Personalübergang vor. Von dieser Möglichkeit machten nur wenige Landesbedienstete Gebrauch. Aus diesem Grund entschied sich der Gesetzgeber beim Zweiten Funktionalreformgesetz für einen gesetzlichen Personalübergang. Im Ergebnis führte dies – gemessen an den durch die Verlagerung betroffenen VbE – zu weitaus mehr Personalübergängen als beim Ersten Funktionalreformgesetz (Erstes Funktionalreformgesetz: 20,5%; Zweites Funktionalreformgesetz: 65,1%). Die Übernahme von Landespersonal hat den Vorteil, dass die Kommunen geschultes und mit der Aufgabe vertrautes Personal erhalten. Landesbedienstete sind jedoch selten bereit, ihren Dienstherrn zu wechseln und ihrer Aufgaben freiwillig zu den Kommunen zu folgen. Die Gründe hierfür sind vielfältig: Der Wechsel des Dienstherrn bzw. Arbeitgebers kann einen Wohnsitzwechsel erforderlich machen. Tarifbeschäftigte sorgen sich zudem um den Erhalt des künftigen Arbeitsplatzes oder den Verlust von Besitzständen (geringeres Einkommen).

## 3. Interkommunale Funktionalreform

Die interkommunale Funktionalreform ist ein Thema, das nunmehr seit Jahren auf der Agenda steht. Wirkliche Erfolge können wir noch nicht vorweisen. Die Zielsetzung, Aufgaben von der Landkreisebene auf die Gemeindeebene zu verlagern, kann vielleicht auch erst richtig angegangen werden, wenn die neuen Landkreis- und Gemeindegebietsreformen abgeschlossen sind. Erst Erfahrungswerte zeigen allerdings, dass die kommunalen Spitzenverbände, die es ansonsten gut verstehen, sich abzustimmen, sich in dieser Frage nicht ohne weiteres einigen können. Mit einer „freiwilligen Phase“ werden wir in diesem Fall daher wohl nicht auskommen. Die interkommunale Funktionalreform steht uns aber jedenfalls noch bevor, denn die Koalitionsparteien haben sich die interkommunale Funktionalreform für diese Legislaturperiode vorgenommen.

*Prof. Dr. Ulf Gundlach* ist Staatssekretär im Ministerium für Inneres und Sport in Sachsen-Anhalt.

# Der Wandel der Rolle der Kommunen im Staat

Welchen Weg geht Europa?

*Stephan Grohs*

## I. Staat und Kommunen: Ein Weg oder viele in Europa?<sup>1</sup>

Welchen Weg geht Europa hinsichtlich der Rolle der Kommunen im Staat? Diese Frage kann verschieden interpretiert werden. Einmal kann gemeint sein, welchen Weg Europa als politische Einheit einschlägt, zum anderen welche Entwicklungen sich in Europa als geographischem Raum finden. Betrachtet man die EU-Politik gegenüber der kommunalen Ebene, enthält der Lissabon-Vertrag Klauseln mit der Absicht einer Stärkung der Kommunen, so wurde die kommunale Selbstverwaltung im Art. 4 EUV erstmalig im europäischen Primärrecht festgeschrieben, die grundsätzliche Gestaltungsfreiheit in Angelegenheiten der örtlichen Daseinsvorsorge wurden ebenso bestätigt wie das Konsultationsrecht der europäischen Kommunen gestärkt. Welche Auswirkungen diese allgemeinen Vertragsnormen auf die reale Welt der kommunalen Selbstverwaltung haben, hängt jedoch stark mit der zweiten Lesart der Frage zusammen, der nach der Entwicklung des Verhältnisses von Staat und Kommunen in den europäischen Staaten. Diese soll im Mittelpunkt dieses Beitrages stehen, wenngleich ich am Ende auf die Frage zurückkommen werde, inwieweit sich der europäische Integrationsprozess auf unterschiedliche Modelle kommunaler Selbstverwaltung auswirkt.

Die kommunale Ebene spielte in den europäischen Staaten historisch eine sehr unterschiedliche Rolle. Auch in den vergangenen Jahrzehnten zeigte sich trotz fortschreitender europäischer Integration keine einheitliche Entwicklung in Kompetenz- und Ressourcenverteilung

---

1 Der Beitrag beruht in Teilen auf Ergebnissen des von der DFG geförderten Forschungsprojektes „Wandel Europäischer Lokalsysteme“ unter der Leitung von Sabine Kuhlmann und Jörg Bogumil. Für ausführliche Ergebnisse siehe *Kuhlmann/Bogumil/Ebinger/Grohs/Reiter, Dezentralisierung des Staates in Europa. Auswirkungen auf die kommunale Aufgabenerfüllung in Deutschland, Frankreich und Großbritannien*, 2011.

zwischen Staat und Kommunen. Teils kam es zu einer deutlichen funktionalen Stärkung der kommunalen Ebene wie in Frankreich oder Schweden, teils wurde sie wie in Großbritannien deutlich geschwächt, teils war die Entwicklung sehr uneinheitlich – wie im deutschen Fall. Insofern ist die Frage „Welchen Weg geht Europa?“ vielleicht falsch gestellt und sollte eher im Plural gestellt werden.

Sehr allgemein kann das Verhältnis zwischen Kommunen Staat in verschiedenen Dimensionen betrachtet werden:

- Unter Aspekten der Aufgabenzuweisung geht es um Funktionalität der Aufgabenwahrnehmung und die sachgerechte Ebene der Bereitstellung öffentlicher Leistungen. Damit eng verbunden ist stets der territoriale Zuschnitt der Gebietskörperschaften, um funktionale Mindestgrößen realisieren zu können.
- Unter Aspekten der Finanzierung geht es um die Befähigung der Kommunen, die Leistungen in gebotem Umfang anbieten zu können, die unterschiedlichen sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen angemessen zu berücksichtigen, aber auch Fehlanreize zu vermeiden. Grob kann hier zwischen der Erschließung eigener Finanzquellen insbesondere durch lokale Steuern einerseits und staatlichen Zuweisungen andererseits unterschieden werden.
- Unter Aspekten der Aufsicht geht es um die Handlungsspielräume der Kommunen und das Spannungsverhältnis zwischen einer einheitlichen (oder „gleichwertigen“) Leistungsgestaltung einerseits und einer Anpassung der Leistungen an lokale Gegebenheiten und das Zulassen kommunalen „Eigensinns“ andererseits.
- Unter Aspekten der Demokratie geht es schließlich um Beteiligungsrechte vor Ort, aber auch um Mitspracherechte der Kommunen auf den übergeordneten Ebenen.

Diese Dimensionen hängen eng zusammen und können je nach Kombination sehr unterschiedliche Effekte zeitigen. Im Folgenden werde ich wesentliche Entwicklungen in einigen europäischen Staaten skizzieren und hier zeigen, dass wir es tatsächlich mit vielen „Europäischen Wegen“ zu tun haben. Wir sehen weniger Konvergenz als eine fortwährende Heterogenität europäischer Kommunalmodelle. Der europäische Impuls bleibt dagegen weitgehend auf Teilaspekte (z. B. Vergabe- und Beihilferecht oder europäische Fördertöpfe) beschränkt, grundlegende Aspekte des Verwaltungsaufbaus bleiben davon weitgehend unberührt. Im Weiteren führe ich in wesentliche Grundmodelle der Gestaltung des Verhältnisses von Staat und Kommunen ein (II.) und skizziere

wesentliche Reformmodelle und Annahmen zu deren Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit der kommunalen Ebene (III.). Am Beispiel von Deutschland, Frankreich und Großbritannien werden daran anschließend wesentliche Entwicklungslinien der vergangenen Jahrzehnte betrachtet (IV.). Da die Auswirkungen dieser Reformen im Beitrag von Sabine Kuhlmann ausführlich erörtert werden, beschränke ich mich hier auf die Frage nach Konvergenz und nationaler Persistenz. Zum Schluss soll gefragt werden, welche Auswirkungen diese Heterogenität auf die von der EU postulierten Ziele einer Stärkung der lokalen Ebene haben (V.).

## II. Ausgangspunkte: Spielarten kommunaler Selbstverwaltung in Europa

In der vergleichenden Kommunalforschung werden mehrere Typologien verwendet, um die unterschiedlichen Kommunalsysteme und ihr Verhältnis zum Staat einzuordnen. Gängig ist hier zunächst die Unterscheidung eines nordeuropäischen und eines südeuropäischen Kommunaltypus.<sup>2</sup> Während sich ersterer durch einwohnerstarke Kommunen mit starkem Aufgabenprofil auszeichnet, ist die Kommunalstruktur im letzteren durch eine Vielzahl kleinerer Kommunen mit eher schwachem Aufgabenprofil gekennzeichnet. Diese einfache Unterscheidung liegt quer zu weiterführenden Typologien, die weiter nach dem rechtlichen Status, der funktionalen Stärke, der Verflechtung kommunaler und staatlicher Ebenen, der lokalen Handlungsautonomie und ihrer politischen Stärke unterscheiden und so die ursprünglich zwei Modelle weiter ausdifferenzieren, wie die von Hesse und Sharpe eingeführte Unterscheidung in eine North-Middle European-, eine Franco- und eine Anglo-Group (vgl. Tab. 1).<sup>3</sup>

---

2 *Page/Goldsmith*, Central and Local Government Relations, 1987; *John*, Local Governance in Western Europe, 2001.

3 *Heinelt/Hlepas*, Typologies of local government systems; in: Bäck/Heinelt/Magnier (Hrsg.), The European mayor, 2003, S. 21 ff.; *Kuhlmann*, Vergleichende Verwaltungswissenschaft; in: Lauth (Hrsg.), Vergleichende Regierungslehre, 2010, S. 135; *Hesse/Sharpe*, Local Government in International Perspective; in: *Hesse/Sharpe* (Hrsg.), Local Government and Urban Affairs in International Perspective, 1991, S. 603–621.

	North-Middle European Group	Franco Group	Anglo Group
Verfassungsstatus	Verfassungsrang	Verfassungsrang	Kein Verfassungsrang
Verflechtung kommunaler und staatlicher Ebenen	gering – mittel mixed /fused systems	hoch fused systems	gering dual systems
Funktionale Stärke	hoch	gering	hoch
Handlungsspielraum	hoch – mittel	mittel	hoch
Politische Stärke	hoch	hoch	gering
„Klassische“ Beispiele	N, S, DK, D, A, CH, NL	F, I, B, E	UK, IRE

*Tabelle 1: Klassische Kommunalmodelle*

*Quelle: In Anlehnung an Kuhlmann 2010 (Fn. 3): S. 136*

Auch wenn die etablierten Typologien z. T. stark vereinfachen und einzelne Staaten schwer einzuordnen sind, machen sie deutlich, dass allein innerhalb der EU sehr unterschiedliche institutionelle Konfigurationen existieren, die sehr unterschiedliche Antworten auf Grundfragen der intergouvernementalen Beziehungen wie Autonomie, Dezentralität etc. geben. Diese Unterschiede werden sichtbar, wenn man sich den Grad der Dezentralisierung betrachtet wie dies anhand verschiedener Indikatoren in Tabelle 2 erfolgt.

Staat	Funktionale Dezentralisierung: Anteil der kommunalen Ausgaben an allen Staatsausgaben (in %)					Fiskalische Dezentralisierung: Anteil der kommunalen Steuereinnahmen an allen Steuereinnahmen (in %)			Territorialstruktur Einwohner pro Kommune (in Tausend)
	1991	2001	2011	Δ 1991-2011	Δ 2001-2011	2000	2010	Δ 2000-2010	
Belgien	11,7	13,2	13,2	1,5	0,1	4,2	5,2	1,0	18,4
Bulgarien	*	15,9	19,1	*	3,2	10,2	2,9	-7,3	28,5
Dänemark	54,3	59,2	64,6	10,3	5,4	33,5	26,7	-6,8	56,5
Deutschland	17,3	15,5	17,4	0,2	1,9	6,9	7,5	0,6	7,1
Estland	*	28,8	25,1	*	-3,7	13,9	13,4	-0,5	5,9
Finnland	39,6	37,6	40,9	1,2	3,3	21,6	24,4	-0,5	15,9
Frankreich	18,6	18,7	21,0	2,3	2,2	9,7	10,1	0,4	1,7
Griechenland	*	5,5	5,9	*	0,3	0,8	0,8	0,0	34,7
Irland	28,6	41,6	12,1	-16,6	-29,5	2,0	3,4	1,4	39,2
Italien	27,2	30,6	30,6	3,4	-0,1	14,4	14,5	0,1	7,5
Lettland	*	27,8	28,1	*	0,3	17,0	20,8	3,8	*
Litauen	*	27,4	26,5	*	-0,9	20,2	11,8	-8,4	54,7
Luxemburg	15,7	14,8	12,7	-3,0	-2,1	5,7	4,4	-1,3	18,8
Niederlande	33,9	34,8	33,3	-0,6	-1,5	3,4	3,7	0,3%	39,7
Norwegen	35,6	38,9	33,7	-1,9	-5,2	15,1%	13,6	-1,5	*
Österreich	19,2	15,4	15,6	-3,6	0,2	11,7%	11,8	0,1	3,5
Polen	*	32,1	32,6	*	0,5	9,1%	12,7	-0,5	15,4
Portugal	10,6	14,6	14,0	3,4	-0,5	6,4%	6,8	-0,5	34,5
Rumänien	*	17,8	25,5	*	7,8	3,9%	4,0	-0,5	6,7
Schweden	*	44,7	49,2	*	4,5	28,8%	34,5	-0,5	32,3
Schweiz	28,1	24,5	21,9	-6,2	-2,7	*	*	*	2,9
Slowakei	*	6,7	17,2	*	10,5	4,1%	9,7	-0,5	1,8
Slowenien	*	18,1	19,1	*	1,0	7,3%	10,8	-0,5	9,7
Spanien	*	15,4	15,1	*	-0,3	9,1%	9,4	0,3	5,6
Tschechische Republik	*	23,0	26,1	*	3,1	11,6%	14,0	2,4	1,6
Ungarn	*	25,1	22,8	*	-2,3	9,8%	6,5	-3,3	3,1
Vereinigtes Königreich	28,1	28,7	27,5	-0,7	-1,3	4,0%	5,0	1,0	152,6

*Tabelle 2: Kommunale Ausgaben, Steuerautonomie und Territorialstruktur in Europäischen Staaten. Eigene Berechnungen auf Grundlage folgender Quellen: Staatsausgaben: Eurostat, abrufbar unter: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>; (Zugriff: 10.6.2012); Fiskalische Dezentralisierung: Eurostat 2012: Taxation Trends in the European Union; Territorialstruktur: Dexia 2012: EU subnational governments 2010 key figures. \* Keine Daten verfügbar.*

In der Tendenz weisen die nordeuropäischen, insbesondere skandinavischen Kommunen, nicht nur ein konsolidiertes territoriales Profil auf, sondern auch die höchsten Grade an dezentralisierter Aufgabenwahrnehmung (gemessen an den kommunalen Ausgaben) und eigenen Steuereinnahmen auf.<sup>4</sup> Diese Dezentralisierung wurde in den vergangenen Jahren noch deutlich ausgebaut, insbesondere im dänischen Fall.<sup>5</sup> Demgegenüber weisen die südeuropäischen und „napoleonischen“ Staaten der „Franco Group“ wesentlich kleinräumigere Strukturen sowie einen geringen Anteil am Steueraufkommen auf. Die anderen kontinentaleuropäischen Staaten bewegen sich hier im Mittelfeld, wobei hier insbesondere in Deutschland eine große Binnendifferenzierung vorzufinden ist. Während in Bundesländern, in denen wie in Nordrhein-Westfalen (durchschnittlich rd. 45.000 Einwohner je Gemeinde) in den 1970er Jahren erfolgreich Territorialreformen durchgeführt wurden, ein eher nordeuropäischer Gebietstypus mit großen Gemeinden und starkem Aufgabenprofil vorherrscht, finden sich in anderen Bundesländern wie beispielsweise Rheinland-Pfalz (durchschnittlich rd. 1.700 je Gemeinde) kleinteilige Gebietsstrukturen, die eher dem südeuropäischen Typus entsprechen.<sup>6</sup>

### III. Reform der intergouvernementalen Beziehungen zwischen Dezentralisierung und Zentralisierung, Verstaatlichung und lokaler Autonomie

Die hier nur kurz angerissenen Grundmodelle europäischer Kommunalsysteme haben in den vergangenen Jahrzehnten unterschiedliche Reformversuche erfahren. Diese Reformen hatten einerseits das Ziel, Aufgaben und Kompetenzen neu zu verteilen (Funktionalreformen), die territoriale Basis der Kommunen zu stärken (Territorialreformen) und das Verhältnis zwischen Staat und Kommunen (z. B. Finanzbeziehungen und Kommunalaufsicht) zu verändern (Reform intergouverne-

4 Vgl. auch *Wollmann*, Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung: England, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich, 2008; *Wollmann*, Das deutsche Kommunalsystem im europäischen Vergleich – Zwischen kommunaler Autonomie und „Verstaatlichung“?; in: *Bogumil/Kuhlmann* (Hrsg.), Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel, 2010, S. 223–252.

5 Vgl. zum dänischen Fall *Vrangbæk*, Structural Reform in Denmark, 2007–09: Central Reform Processes in a Decentralised Environment; in: *Local Government Studies*, 2010, 36, 2, S. 205–221.

6 *Bogumil/Holtkamp*, Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung, 2006, S. 60.



mentaler Beziehungen).<sup>7</sup> In der Regel werden für die vergangenen Jahre dominante Trends zu territorialer Konsolidierung, Dezentralisierung und Regionalisierung vermerkt<sup>8</sup>; weniger Aufmerksamkeit widmet die Kommunalforschung den dennoch vorhandenen Tendenzen zu (Re-)zentralisierung, einer verstärkten Aufsicht (Finanzen, Performance) und fiskalischen Autonomieverlusten in einigen Staaten. Augenfällige Beispiele wären hierfür zahlreiche Reformen in Irland und Großbritannien, aber auch die Einführung des SGB II und der Pflegeversicherung in Deutschland.<sup>9</sup>

Wesentliche Aspekte insbesondere der Funktionalreformen und der Reform intergouvernementaler Beziehungen betreffen also das Spannungsverhältnis zwischen Zentralität und Dezentralität einerseits, zwischen „Verstaatlichung“ und Autonomie der kommunalen Ebene andererseits. Ich möchte hier im Weiteren vor allem auf Reformen im Bereich der Dezentralisierungspolitik eingehen. Die internationale Lokal- und Verwaltungsforschung geht heute weitgehend übereinstimmend von einem globalen Trend zur Dezentralisierung von Staatsaufgaben aus.<sup>10</sup> Daniel Treisman bringt dies schön auf den Punkt:

*„Political Decentralization is in fashion [...]. It is hard to think of any other constitutional feature – except perhaps democracy itself – that could win praise from both Bill Clinton and George W. Bush, Newt Gingrich and Jerry Brown, François Mitterrand and Jacques Chirac, Ernesto Zedillo and Vicente Fox, Mikhail Gorbachev and Boris Yeltsin“<sup>11</sup>*

In der deutschen Diskussion um Kommunalisierung und Funktionalreformen überwiegen häufig skeptische Stimmen, die hinter Dezentralisierung einen „schleichenden Aufgabenabbau“ vermuten. Versteckt unter dem Deckmäntelchen der Subsidiarität würden somit Verant-

7 Es kann hier nicht weiter auf andere Reformstränge der Verwaltungspolitik wie die Reform der Binnenadministration, die Reform des Außenverhältnisses (Governance; Privatisierungen) oder Reformen des lokalen politischen Systems eingegangen werden. Vgl. hierzu *Kuhlmann/Wollmann*, Verwaltung in Europa. Verwaltungssysteme und -reformen im Vergleich, 2013, S. 44–47.

8 *Denters/Rose*, Comparing Local Governance, 2005; *Kuhlmann*, Dezentralisierung, Kommunalisierung, Regionalisierung; in: *Blanke/Nullmeier/Reichard/Wewer* (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform. 4. Auflage, 2011, S. 118–125.

9 *Grohs*, Between Modernization and Fragmentation – Challenges for the Administration of the German Welfare State. Manuskript, 2011.

10 *Stoker*, Trends in Western European Local Governments; in: *Batley/Stoker* (Hrsg.), Local Government in Europe, 1991; *Pollitt/Bouckaert*, Public Management Reform, 3. Aufl., 2011; *Denters/Rose* (Fn. 8).

11 *Treisman*, The Architecture of Government. Rethinking Political Decentralization, 2007, S. 1 f.

wortung und Leistungsprobleme auf die Kommunen verlagert werden (blame shifting). Zudem führe die unterschiedliche Leistungsfähigkeit der Kommunen zu großen Unterschieden in der Aufgabenwahrnehmung, die eine „Gleichwertigkeit“ der Lebensverhältnisse und die „Einheit der Verwaltung“ gefährde.<sup>12</sup> Ganz anders als diese skeptische Perspektive auf Kommunalisierung und Dezentralisierung tendiert die internationale Diskussion zum Überschwang. Dezentralisierung wird hier sowohl im Kontext der Entwicklungspolitik als auch in entwickelten Staaten eine Schlüsselrolle bei der Erreichung von „Good Governance“ zugesprochen. Sie verspricht, den Staat näher zum Bürger zu bringen, die Effizienz und Effektivität öffentlicher Leistungsbereitstellung zu erhöhen und Verantwortlichkeit und Partizipation zu fördern.<sup>13</sup>

Angesichts dieser unterschiedlichen, teils markant gegenläufigen Einschätzungen kommen einschlägige Studien zum Schluss, dass weniger der Fakt der Dezentralisierung als solcher die unterschiedliche Performanz erklärt, sondern vielmehr die konkrete Umsetzung des Dezentralisierungsprogramms, die Natur der dezentralisierten Aufgabe und ihre Einbettung in die intergouvernementalen Beziehungen. Zur Qualifizierung dieser Annahme hilft die Unterscheidung der folgenden Grundtypen der Dezentralisierung:<sup>14</sup>

1. Politische Dezentralisierung ist eine vollständige Übertragung von Staatsaufgaben auf kommunale Gebietskörperschaften. Dabei erhält ein lokal gewähltes Vertretungsorgan die volle Zuständigkeit für die Entscheidung über die Planung, Finanzierung und Verwaltung der neuen Aufgabe. Diese geht also in den Bestand der Funktionen der kommunalen Selbstverwaltung über.
2. Administrative Dezentralisierung stellt einen moderateren Typus der Neuordnung der intergouvernementalen Beziehungen und des Aufgabentransfers dar. In diesem Fall erhalten die gewählten Vertretungsorgane vor Ort im Falle der Aufgabendelegation keine autonomen Entscheidungs- und Kontrollkompetenzen. Zwar entscheiden die lokalen Behörden autonom über die konkrete Organisation

12 Z.B. *Ebinger*, Kommunalisierungen in den Ländern. Legitim – Erfolgreich – Gscheitert?; in: *Kuhlmann/Bogumil* (Hrsg.), Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa, Wiesbaden, 2010, S. 47–65.

13 Vgl. als Überblick Treisman (Fn. 11), S. 1–14 und *Grohs/Bogumil/Kuhlmann*, Überforderung, Erosion oder Aufwertung der Kommunen in Europa; in: *der moderne staat* 5 (1), 2012, S. 127.

14 Vgl. auch *Benz*, Die territoriale Dimension von Verwaltung; in: *König* (Hrsg.), Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, 2002, S. 207–228; *Wollmann* (Fn. 4).

der Aufgabenwahrnehmung, sie handeln jedoch als Agenten des Staates, d. h., sie bleiben der staatlichen Rechts- und Fachaufsicht unterworfen.

3. Administrative Dekonzentration schließlich umfasst die Übertragung von zentralstaatlichen Aufgaben auf Behörden oder auch öffentlich-rechtliche Körperschaften, die auf einer subnationalen Verwaltungsebene angesiedelt, aber weiter Teil der staatlichen Verwaltungsorganisation im weiteren Sinne sind. Eine besondere Form der Dekonzentration, die vor allem im angelsächsischen Kontext häufig anzutreffen ist, stellt die horizontale Dekonzentration dar. Hier werden vormals kommunale Aufgaben aus dem Aufgabenportfolio der Kommunen herausgelöst und auf der gleichen Ebene als eigenständige Verwaltungsträger („Quango“ (Quasi-non-governmental organizations)) direkt dem Zentralstaat unterstellt.

Die institutionellen Effekte dieser unterschiedlichen Dezentralisierungsformen lassen sich anhand von zwei Grundmodellen der Verwaltungsorganisation idealtypisch abbilden: dem Gebietsorganisationsmodell (multi-purpose model) auf der einen und dem Aufgabenorganisationsmodell (single-purpose model) auf der anderen Seite.<sup>15</sup> Während mit dem Gebietsorganisationsmodell eine horizontale, gebietsbezogene Verwaltungsorganisation gemeint ist, in der die Kommune als territoriale Einheit alle auf dieser Ebene anfallenden Aufgaben bündelt und in eigener politischer Verantwortlichkeit erfüllt, zielt das Aufgabenorganisationsmodell auf eine vertikale, funktionsbezogene Verwaltungsorganisation, in der für abgrenzbare Fachaufgaben jeweils ein spartenhaft ausgerichteter Behördenapparat von der (zentral) staatlichen bis auf die lokale Ebene existiert und die politische Verantwortlichkeit außerhalb der Kommune liegt. In der vergleichenden Verwaltungswissenschaft werden diesen beiden idealtypischen Konfigurationen spezifische Auswirkungen auf die lokale Aufgabenerbringung und Performanz zugeschrieben. Demnach begünstigt das Gebietsorganisationsmodell einerseits die Koordination unterschiedlicher Fachpolitiken und die Herstellung einer einheitlichen Verwaltungsentscheidung. Außerdem wird vermutet, dass das Gebietsorganisationsmodell die Möglichkeiten

---

15 Vgl. *Wagener*, Der öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart; in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, 37, 1979, S. 109–123; *Benz*, Die territoriale Dimension von Verwaltung; in: *König* (Hrsg.), Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, 2002, S. 207–228; *Wollmann*, Staatsorganisation zwischen Territorial- und Funktionalprinzip; in: *Bogumil/Jann/Nullmeier*, Politik und Verwaltung, 2006, S. 424–452.

demokratischer Kontrolle vor Ort stärkt, da ein breiteres Spektrum an Aufgaben lokalpolitisch unmittelbar von den Bürgern bzw. ihren Ratsvertretern kontrolliert und mitgestaltet werden kann. Weiterhin wird angenommen, dass das Gebietsorganisationsmodell geringe Spielräume für die fachliche Spezialisierung der Akteure zulässt und damit, verglichen mit dem Aufgabenorganisationsmodell, Effizienz- und Effektivitätsdefizite mit sich bringt.

Die vermuteten Effekte des Aufgabenorganisationsmodells stellen sich entsprechend spiegelverkehrt dar.<sup>16</sup> Übertragen auf die drei Dezentralisierungstypen kann daher angenommen werden, dass eine politische Dezentralisierung insbesondere die demokratische Kontrolle der Aufgabenwahrnehmung und die horizontale Koordination zwischen benachbarten Aufgaben stärkt, während Beziehungen zu anderen Verwaltungsebenen sowie die Leistungsfähigkeit und Einheitlichkeit des Vollzugs zurückgehen. Für die administrative Dezentralisierung kann im Vergleich zur politischen Dezentralisierung eine Abmilderung sowohl der positiven wie der negativen Effekte erwartet werden. Für die administrative Dekonzentration können schließlich gegenteilige Effekte wie für die politische Dezentralisierung erwartet werden, also eine Schwächung demokratischer Einflussnahme vor Ort und der horizontalen Koordination bei gleichzeitiger Stärkung sektoraler Effizienz und Effektivität. Für alle drei Dezentralisierungstypen erscheint die Art bzw. Eigenschaft der jeweils betrachteten Policy als eine bedeutende Einflussgröße. Unterschiedliche Aufgabenarten werden mit einer variierenden ‚Nachfrage‘ nach Mitbestimmung oder ‚Bürgernähe‘ und einer variierenden Gewichtung von Input- und Output-Legitimität<sup>17</sup> sowie unterschiedlichen Koordinationsbedarfen in Verbindung gebracht. So mag sich beispielsweise die politische Dezentralisierung im Bereich personenbezogener Aufgaben deutlicher im Sinne einer ‚guten Performanz‘ der lokalen Aufgabenträger auswirken als im Bereich technischer Aufgaben.

---

16 Vgl. zusammenfassend *Kuhlmann/Bogumil/Ebinger/Grohs/Reiter* (Fn. 1), S. 25 ff.

17 *Scharpf*, *Demokratiethorie zwischen Utopie und Anpassung*, 1970.

#### IV. Entwicklungslinien: Reformen der intergouvernementalen Beziehungen in Deutschland, Frankreich und Großbritannien

Im Weiteren sollen vor diesem Hintergrund die Entwicklung des Verhältnisses von Staat und Kommunen an den Beispielen von Deutschland, Frankreich und England eingehender betrachtet werden und wesentliche Entwicklungslinien, Reformtreiber und bestehende Problemlagen identifiziert werden. Die drei Staaten stehen für wesentliche europäische Kommunalmodelle der Anglo-, der Franco- und der North-Middle European Group. Neben der Betrachtung dieser drei Kernbeispiele sollen auch Seitenblicke auf andere europäische Staaten geworfen werden. Ziel ist es erstens an diesen Beispielen die Frage nach der Konvergenz oder Persistenz der Verwaltungssysteme zu diskutieren und zweitens nach den Auswirkungen dieser Reformen unter den im letzten Abschnitt diskutierten Annahmen zu fragen. Die Entwicklung in den drei Staaten stellt sich holzschnittartig folgendermaßen dar:<sup>18</sup>

##### 1. Deutschland

Deutschland gilt mit einer starken Selbstverwaltungstradition als klassisches Beispiel der North-Middle-European Group. Die Territorial- und Funktionalreformen der 1960er und 1970er Jahre führten zu länderspezifischen Gemeinde- wie Kreisgrößen mit unterschiedlicher Aufgabenfülle und Handlungsautonomie der kommunalen Ebene. Das Gesamtbild starker und multifunktionaler Kommunen blieb entsprechend der kommunalen Selbstverwaltungstradition jedoch gewahrt bzw. wurde sogar durch die Übernahme neuer Aufgaben noch gestärkt. Im vergangenen Jahrzehnt waren geprägt von uneinheitlichen und unsystematischen Kommunalisierungen, häufig als „Nebenprodukt“<sup>19</sup> der großen Verwaltungsstrukturreformen wie in Baden-Württemberg oder Niedersachsen.<sup>20</sup> Ziele dieser Reformen waren vor allem Kosteneinsparungen und die Stärkung der Entscheider in den Gebietskörperschaften. In der Regel wurden Aufgaben der unteren staatlichen

---

18 Die folgende Darstellung orientiert sich an *Kuhlmann/Bogumil/Ebinger/Grohs/Reiter* (Fn. 1), S. 25 ff.

19 *Ebinger* (Fn. 12), S. 48. Um Überschneidungen mit dem Beitrag von Sabine Kuhlmann in diesem Band zu vermeiden, werden Deutschland und Frankreich sehr knapp behandelt.

20 *Bogumil/Ebinger, Verwaltungspolitik in den Bundesländern*; in: *Hildebrandt/Wolf* (Hrsg.), *Die Politik der Bundesländer*, 2008, S. 275–288.

Sonderbehörden kommunalisiert. Typische Reformfelder waren die Gesundheitsverwaltung, die Umweltschutzverwaltung (Gewerbeaufsicht, Natur- und Gewässerschutz), Straßenbauverwaltung, Veterinärwesen, Verbraucherschutz oder die Versorgungsverwaltung. Dabei kam es nur begrenzt zu „echter“ Kommunalisierung, also eine Übertragung in den eigenen Wirkungskreis der Gemeinden, sondern die meisten Reformen bewegten sich im Bereich der administrativen Dezentralisierung. Darüber hinaus sind einschneidende Reformen in den neuen Bundesländern zu beobachten, die insbesondere durch die territoriale Konsolidierung der bis dahin sehr kleinteiligen Gemeinde- und Kreisstrukturen gekennzeichneten Kommunallandschaft. So sind etwa in der Schaffung von Einheitsgemeinden (Sachsen, Thüringen) und der Installierung von „Großkreisen“ (Mecklenburg-Vorpommern) und der damit einhergehenden Aufgabenübertragung wichtige Reformvorstöße zu erblicken, die auf ein Vordringen des Modells funktional starker Einheitsgemeinden und großer Kreise hinauszulaufen scheinen. Dieser Kommunalisierungstrend wird jedoch konterkariert durch gegenläufige Zentralisierungsbewegungen – in der Regel durch die teilweise Überführung von kommunalen Verantwortungsbereichen in den Bereich der Sozialversicherungen (z. B. Einführung der Pflegeversicherung; SGB II).<sup>21</sup> So kann zusammenfassend für Deutschland von einer sehr heterogenen Entwicklung innerhalb der bestehenden Strukturen gesprochen werden.

## 2. Frankreich

Ausgehend von der jakobinisch-unitarischen Staatstradition mit territorial kleinteiligen und funktional schwachen Kommunen war der französische Staat bis in die 1980er Jahre ein klassisch zentralistischer Staat mit einer dominant sektoralisierten Aufgabenwahrnehmung durch staatliche Behörden auch auf den unteren Ebenen, die nur durch die politische Stärke der häufig im Parlament vertretenen Bürgermeister konterkariert wurde. In einem ersten Dezentralisierungsschritt (Acte I) wurden nach 1982 insbesondere die Départements als nun höhere kommunale Ebene gestärkt, insbesondere durch politische Dezentralisierungen z. B. im Bereich der Sozialhilfe/RMI und der sozialen Dienste. Es kam zu einem ‚blockweisen‘ Aufgabentransfer, der von einer Dekonzentration staatlicher Behörden flankiert wurde. Ergänzend wurde

---

21 Grohs (Fn. 9).

interkommunale Zusammenarbeit (EPCI) gefördert, um die fragmentierte lokale Ebene zu stärken. Gleichzeitig wurde die strenge Aufsicht (tutelle) des Präfekten aufgelöst. In einem zweiten Dezentralisierungsschritt (Acte II) nach 2003 erhielt die Dezentralisierung ihre verfassungsrechtliche Fundierung (Art. 1 u. 72 Const. V. Rép.). Gestärkt wurden sowohl die finanzielle Autonomie der Kommunen, es kam Übertragung von Planungs- und Koordinierungsaufgaben und Stärkung der gestärkte Regionen und EPCI. Gewinner waren wiederum die Départements. Gleichzeitig wurden aber wiederum die dezentrierten Staatsbehörden gestärkt, so dass zusammenfassend von einer vorsichtigen Kommunalisierung im Rahmen eines weiterhin dominanten single-purpose Modell mit zahlreichen Verflechtungen zwischen staatlichen und kommunalen Ebenen gesprochen werden kann.<sup>22</sup>

### 3. England

Während in Deutschland und Frankreich in den vergangenen Jahrzehnten von einer tendenziellen Stärkung der Kommunen gesprochen werden kann stellt Großbritannien<sup>23</sup> das Gegenbeispiel einer deutlich geschwächten Kommunallandschaft dar. Als Spitzenreiter des nordeuropäischen Gebietstypus waren für Großbritannien bis in die 1980er Jahre funktional starke Kommunen charakteristisch. In der britischen Tradition der „dual polity“ beschränkte sich die zentralstaatliche Politikebene im Wesentlichen mit der Gesetzgebung und ganz allgemein mit dem „Regieren“ im Bereich der „high politics“. Dies verhinderte die Ausbildung eines eigenen Verwaltungsapparates der Regierung auf der mittleren und unteren Ebene<sup>24</sup> (Sharpe 1993), während den Kommunen und Kreisen (counties) die Erledigung der gesamten öffentlichen Aufgaben übertragen und überlassen wurde (Trennmodell). Unbeschadet der „ultra vires“-Doktrin, die den Kommunen ein eigenständiges Recht zu Aufgabenfindung absprach, und der wie ein Damoklesschwert über den Kommunen schwebenden Parlamentssoveränität verfügten die Kommunen faktisch über weitreichende Handlungsspielräume. So

22 Kuhlmann, Dezentralisierung in Frankreich: Ende der unteilbaren Republik?; in: dms – der moderne staat, 1, 2008, S. 201–220.

23 Ich beziehe mich im Weiteren auf die Situation in England. Nach der „Devolution“ gibt es in Wales, Schottland und Nordirland teilweise eigenständige Entwicklungen, die hier nicht weiter behandelt werden können.

24 Sharpe, The Rise of Meso Government in Europe, 1993.

waren die britischen Kommunen – in einer fast dem skandinavischen Modell ähnelnden funktionalen Breite – für das gesamte Spektrum der lokalen sozialen Dienste und das Schulwesen zuständig.

Die Aushöhlung der traditionell starken britischen Kommunalverwaltung erfolgte sukzessive seit der Regierungsübernahme der konservativen Regierungen im Jahr 1979.<sup>25</sup> Wesentliche Elemente dieser Aushöhlung der Bedeutung der kommunalen Ebene waren eine Kappung der Finanzautonomie, eine Aushöhlung des kommunalen Aufgabenportfolios durch Quangoisierung<sup>26</sup>, erzwungener Wettbewerb (CCT) und Privatisierung sowie eine gewachsene Bedeutung der dezentrierten Staatsverwaltung durch den Aufbau von Agencies. Neben dieser funktionalen Schwächung trat insbesondere eine operationale Schwächung ein, die die Handlungsspielräume in den übertragenen Bereichen deutlich einschränkte. In diesem Kontext sind die Reduzierung der Finanzautonomie, die Einführung von Ausschreibungspflichten und eine immer rigidere Kontrolle und Rechenschaftslegung einzuordnen. Letzteres zeigt sich in einem immer dichtmaschigeren System von Leistungsüberprüfungen und Instrumenten des Performance Management.

Die Hoffnung einer Rückkehr zum traditionellen Lokalprofil durch die New Labour-Regierungen (1997-2010) wurde schnell enttäuscht: Die Regierung führte eine Art Konditionalität der Ausweitung der lokalen Aufgaben ein: „Where councils embrace [our] agenda of change and show that they can adapt to play a part in modernizing their locality, then they will find their status and powers enhanced. [but] if you are unwilling or unable to work to the modern agenda then the government will have to look to to her partners to take on your role.“<sup>27</sup> Dieser Ansatz wurde unterstützt durch eine Vielzahl von zentralstaatlichen Einzelinitiativen, bei denen sich die Kommunen um einen Anteil an den Budgets bewerben konnte – häufig unter der Auflage der Zusammenarbeit mit anderen Akteuren, wie die sog. „Partnerships“. Zudem wurde das rigide Regime der Kontrolle über die Kommunen eher noch verstärkt. Im Rahmen des Comprehensive Performance Assessment (CPA), dem später eingeführten Comprehensive Area Assessment (CAA) und dem Best Value-Regime wurden Mechanismen des performance

25 *Wilson/Game*, Local Government in the United Kingdom. Fourth Edition, 2006.

26 Quangoisierung bezeichnet die Überführung von Aufgabenbereiche in formal selbständige Körperschaften, die allerdings vom Staat abhängig sind – in Bereichen wie öffentlicher Wohnungsbestände, Schulen, höhere Bildungseinrichtungen und Weiterbildung; vgl. *Skelcher*, The appointed state, 1998.

27 *Blair*, Leading the way: A New Vision for Local Government, 1998, S. 20.



measurement installiert, die Entscheidungsgrundlagen für einen differentiellen Umgang mit den Kommunen liefern sollte. Hinzu came zahlreiche Fachinspektionen für einzelne Aufgabenfeldern, die die kommunale Aufgabenerfüllung unter immer dichtere staatliche Detailaufsicht stellte. Die neue Koalitionsregierung (seit 2010) tritt nun vor diesem Hintergrund mit einer Agenda des „New Localism“ an.<sup>28</sup> In diesem Rahmen soll neue Verantwortung auf die Kommunen übertragen werden und sie von einer staatlichen Überregulierung befreien soll. Der am 6. April 2012 in Kraft getretene „Localism Act“ ist in dieser Hinsicht allerdings zumindest zweischneidig. Gewisse Erleichterungen erfahren die Kommunen tatsächlich durch die Einführung einer generellen Kompetenzvermutung, die teilweise Aufhebung der Zweckbindung bei staatlichen Zuschüssen, das Ende der Regionalplanung<sup>29</sup> (mit der Folge planerischer Freiheiten, insbesondere im Bereich des Wohnungsbaus) und die Lockerung des Performance-Regimes. De facto sieht das Programm jedoch deutliche Kürzungen von staatlichen Zuschüssen und eine Übertragung von bisher kommunalen Aufgaben auf zivilgesellschaftliche Akteure der sog. „Big Society“ vor, was eher als smarte Abbaustrategie interpretiert werden kann.

Fasst man diesen kursorischen Überblick unter den anfangs erwähnten Aspekten der Aufgabenzuweisung, der Finanzen, der Aufsicht und der lokalen Demokratie zusammen, wie dies in Tabelle 3 geschieht, wird deutlich, dass die Annahme einer europäischen Konvergenz hin zu einem „Europäischen Verwaltungsmodell“ nicht belegt werden kann. Vielmehr zeigen die betrachteten Fälle eine weitgehende „Eigenlogik“ auf, die nicht durch europäische Politiken oder wenigstens transnationale Kommunikationsprozesse ausgelöst wurden, sondern weitgehend eigenständigen Agenden mit durchaus unterschiedlicher Zielrichtung entspringen. Waren die deutschen Reformen weitgehend unter Aspekten einer Kostenreduktion und (erst) in zweiter Linie unter Funktionalitätsgesichtspunkten initiiert worden, entsprang das französische Dezentralisierungsprojekt einer breiteren Programmatik der Modernisierung und Demokratisierung des Staatswesens. Die britische Bilanz ist geprägt von zentralstaatlichen Steuerungsansprüchen, die sich vor allem aus dem Misstrauen gegenüber den politisch starken Kommunen speisten.

---

28 Lowndes/Pratchett, Local Governance under the Coalition Government: Austerity, Localism and the „Big Society“; in: Local Government Studies 38 (1), 2012, S. 21–40.

29 Grohs, 2012, Das Ende des regionalen Experiments. Eine Bilanz der Reform des englischen Planungssystems unter New Labour; in: Raumforschung und Raumordnung S. 70 (6); S. 501–514.

	Frankreich	Deutschland	UK/England
Aufgaben (Funktional- reformen)	Dezentralisierung auf Ebene der Départements	Unsystematische Kommunalisierung, aber auch gegen- läufige Tendenzen	Ausgliederung von Aufgaben (Quangos, Partnerships, Private)
Finanzen (Fiskalreformen)	Stärkung der lokalen Finanzbasis	Stockende Reform der Gemeinde- finanzen, teilweise Nichteinhaltung des Konnexitätsprinzips	Starke Einschränkung der fiskalischen Auto- nomie durch Kappung eigener Steuern, hoher Anteil zweckgebundener Zuweisungen
Aufsicht	Reduzierung der Staatsaufsicht (tutelle)	Zunahme von Aufgabenbe- reichen unter Fachaufsicht, aber keine grundlegende Neugestaltung	Intensivierung des Performanceregimes und staatlicher Interventionen
Demokratie	Politische Dezentralisierung	Rein administrative Dezentralisierung; aber indirekte Politisierung von Staatsaufgaben	Einschränkung der Ratskompetenzen durch Zweckbindung und die Rolle „ernannter“ Gremien

*Tabelle 3: Reformtendenzen in den Beispielstaaten*

V. Europäische Kommunen zwischen Konvergenz und nationaler Eigenlogik. Und schließlich doch: Welche Rolle spielt die EU?

Die in den vorangegangenen Abschnitten skizzierten Entwicklungslinien zeigten eine Dominanz der nationalen Eigenlogik gegenüber Europäisierungstendenzen in den drei untersuchten Staaten. Auch in anderen Mitgliedsstaaten der EU zeigen sich sehr unterschiedliche Entwicklungen, die von einer deutlichen Aufwertung und Befähigung der Kommunen wie beispielsweise in Dänemark bis hin zu starkem Bedeutungsverlust wie beispielsweise dem irischen Fall reichen. Der EU-Einfluss bleibt hier hinsichtlich der grundlegenden Dimensionen des Verhältnisses zwischen Staat und Kommunen marginal. Einzig die Tendenzen zur Regionalisierung in den mittelosteuropäischen Staaten können teilweise dem Einfluss der EU-Strukturförderung zugeschrieben werden.<sup>30</sup> Ansonsten zeigt sich hier das Prinzip der „institutionellen Autonomie“ der Mitgliedsstaaten wirkungsmächtig. Der Einfluss der europäischen Integration zeigt sich allerdings indirekt durch Verquickung von europäischen Vorgaben und den verschiedenen nationalen Rahmenbedingungen, wie z. B. bei der Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie und das Vergaberecht.<sup>31</sup> Darüber hinaus bietet die EU Anreizstrukturen (Förderprogramme etc.), die das kommunale Aufgabenportfolio in freiwilligen Bereichen anreichern. Insgesamt bleibt der Einfluss auf den Kern der kommunalen Selbstverwaltung und der intergouvernementalen Beziehungen aber sehr beschränkt.

Die Diversität der Entwicklungen lässt auch die eingangs zitierten Passagen der EU-Verträge zu einer Stärkung der kommunalen Ebene als eine weitgehende Absichtserklärung erscheinen. Zwar kann man abgesehen von einigen Ausreißern wie Großbritannien mehrheitlich von Dezentralisierungstendenzen in den europäischen Staaten ausgehen (vgl. Tabelle 2). Dies bedeutet jedoch nicht zwangsläufig eine Erhöhung der kommunalen Leistungsfähigkeit. Wie vergleichende Untersuchungen gezeigt haben, unterscheiden sich die Auswirkungen von Dezentralisierungen auf die lokale Leistungsfähigkeit deutlich.<sup>32</sup> Die

---

30 *Brusis*, Regionalisierung in Mittel- und Osteuropa: Ursachen, Formen und Effekte; in: *Kuhlmann/Bogumil* (Hrsg.), Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa, 2010, S. 323–346.

31 *Alemann/Münch* (Hrsg.), Europafähigkeit der Kommunen, 2006.

32 Vgl. *Kuhlmann/Bogumil/Ebinger/Grohs/Reiter* (Fn. 1), S. 25 ff.; *Grohs/Bogumil/Kuhlmann* (Fn. 13); *Kuhlmann* in diesem Band.

konkreten Auswirkungen hängen stark vom Dezentralisierungstyp, der Natur der übertragenen Aufgabe und den Akteurskonstellationen vor Ort zusammen. Wo horizontale Koordination zu einem wichtigen Element der Aufgabenerfüllung wird und Skaleneffekte eine geringere Rolle spielen, stellt Dezentralisierung nicht nur einen blame shift und eine Überlastung der Kommunen dar, sondern häufig auch eine reale Verbesserung der Leistungsfähigkeit. Neben dem Politikfeld und den Akteursstrategien sind es vor allem nationale politisch-institutionelle und politikkulturelle Vorprägungen, die Zeitspanne, in welcher sich die neuen Institutionen verfestigen konnten, sowie der sozio-ökonomische und fiskalische Kontext, die einen maßgeblichen Einfluss auf die Leistungsentwicklung nach Dezentralisierungsreformen haben. So wird die Effektivitätsbilanz – unabhängig von nationalen Eigenheiten – wesentlich durch die finanzielle und ökonomische Situation der Kommune beeinflusst. Effektivitätsverbesserungen bzw. das Ausbleiben von Verlusten treten dann eher auf, wenn die fiskalische Situation der Kommune „günstig“ ist, also finanzielle Handlungsspielräume bestehen. Dies stimmt mit der Beobachtung überein, die an anderer Stelle gemacht wurde,<sup>33</sup> dass dezentraler Aufgabenvollzug dann besonders gut funktioniert, wenn er mit einer starken Fiskalautonomie und finanziellen Leistungskraft der Kommunen verbunden ist, wie dies beispielsweise auf Schweden zutrifft. Insofern ist es nicht nur ein „zu viel“ an Dezentralisierung, sondern auch ein „zu wenig“ an Autonomie, das zu einer Überlastung der Kommunen führen kann. Schließlich ist zu betonen, dass Dezentralisierungen fast unausweichlich eine Varianz in der Aufgabenwahrnehmung mit sich bringt. Die so entstehenden Zielkonflikte zwischen Einheitlichkeit und Heterogenität, Effizienz und Bürgernähe, notwendiger Koordination und spezialisierter Aufgabenwahrnehmung machen intergouvernementale Reformen zu einer Dauerbaustelle der Verwaltungs- und Institutionenpolitik.

*Dr. Stephan Grohs* ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl Vergleichende Policy-Forschung und Verwaltungswissenschaft, Fachbereich für Politik- und Verwaltungswissenschaft der Universität Konstanz.

---

33 Wollmann, (Fn.4).

# Pragmatismus oder „großer Wurf“?

Territorial- und Funktionalreform im deutsch-französischen Vergleich

Sabine Kuhlmann

## I. Einleitung

Territorial- und Funktionalreformen stellen europaweite Trends der Verwaltungsreform dar. Sie sind darauf gerichtet, dass die kommunalen Gebietskörperschaften an Kompetenzen und Handlungsmöglichkeiten gewinnen und der Staat Funktionen „nach unten“ abgibt (markante Ausnahmen sind Großbritannien und seit neuestem Ungarn). Eine verwaltungspolitische Gleichläufigkeit in Europa besteht ferner darin, dass die Aufgabenverlagerung mit Bemühungen um territoriale Anpassungen der jeweiligen Lokalmotive an das breitere Funktionalprofil, sei es durch „Maßstabsvergrößerung“ und Gebietsfusionen (*Up-Scaling*), sei es durch Verwaltungskooperationen (*Trans-Scaling*), verbunden ist<sup>1</sup>. Im Ergebnis scheint sich das multifunktionale starke Kommunalmodell (*multi purpose model*) in Europa durchzusetzen und weiter zu verstärken.

Vor diesem Hintergrund befasst sich der vorliegende Beitrag mit einem deutsch-französischen Vergleich der Strategien und Auswirkungen von Funktional- und Territorialreformen. Da die beiden Länder gewissermaßen „Prototypen“ der europäischen Verwaltungsentwicklung repräsentieren<sup>2</sup>, lassen sich aus dem Vergleich Einsichten in typische Wirkungsmuster der subnationalen Institutionenpolitik in Europa gewinnen. Hierzu werden zunächst die Ausgangsbedingungen der Reformen in beiden Ländern und die traditionelle Ausgestaltung ihrer jeweiligen Systeme kommunaler Selbstverwaltung vergleichend dargestellt (Abschnitt 2). Danach sollen in separaten Länderberichten

---

1 Baldersheim/Rose, *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders*, 2010, S. 20 ff.

2 Vgl. Kuhlmann/Wollmann, *Verwaltung und Verwaltungsreform in Europa*, 2012.

die funktionalen und territorialen Reformen sowie ihre Wirkungen analysiert werden (Abschnitte 3 und 4). Sodann erfolgt ein Ländervergleich der Reformen und Reformwirkungen (Abschnitt 5). Den Abschluss bilden ein Fazit und Ausblick (Abschnitt 6).

## II. Modelle kommunaler Selbstverwaltung im deutsch-französischen Vergleich

Die Kommunen bilden in Frankreich und Deutschland eine eigenständige politisch-demokratische Ebene innerhalb der jeweiligen Regierungssysteme mit gewählten Vertretungen und eigenen Entscheidungsrechten<sup>3</sup>. Hier wie dort sind die Gemeinden nicht nur Selbstverwaltungsinstanzen, sondern auch Arenen politischer Willensbildung und haben – analog zur nationalen bzw. Bundes- und Länderebene – eigene lokale (parlamentarische oder präsidentielle) Politiksysteme ausgebildet. Hier wie dort gilt – im Gegensatz zum *ultra vires*-Prinzip britischer Prägung – für die Kommunen eine allgemeine Zuständigkeitsregel, wonach die Gemeindevertretung für alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zuständig ist. Das französische wie auch das deutsche Lokalsystem werden in der internationalen Lokalforschung als „politisch starke“ Modelle charakterisiert, was zum einen an der vergleichsweise hohen und relativ stabilen Beteiligung an Kommunalwahlen festgemacht werden kann, die seit der Nachkriegszeit in beiden Ländern bei durchschnittlich zwischen 60 % und 70 % liegt und damit wesentlich höher ist als in anderen Ländern, etwa Großbritannien oder den USA<sup>4</sup>. Dies kann als ein Indiz für den hohen politisch-demokratischen Rang, den die lokale Ebene im Politiksystem und in der Politikkultur Deutschlands und Frankreichs einnimmt, angesehen werden. Ein Wesenszug des deutschen Lokalsystems ist seit jeher in der Vielgestaltigkeit der Kommunalverfassungen zu erblicken, in denen die Traditionen der Vorgängerstaaten (Preußen) sowie der nach dem zweiten Weltkrieg an der Ausarbeitung der Gemeindeordnungen in den einzelnen Bundesländern beteiligten Besatzungsmächte nach wie vor durchscheinen. Dagegen gibt es für die französischen Kommunen – von den drei Großstädten Paris, Marseille und Lyon abgesehen –

3 Vgl. Kuhlmann, Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa, 2009, S. 62 ff.

4 Mabileau, Kommunalpolitik und -verwaltung in Frankreich, 1996, S. 94.

eine einheitliche Regelung der „inneren Kommunalverfassung“, die mit der landesweiten Geltung des *Code des Communes* und späteren *CGCT* (sowie weiteren Gesetzen)<sup>5</sup> festgeschrieben wurde.

Das französische Verfassungs- und Verwaltungssystem war traditionell durch eine funktional randständige dezentrale Selbstverwaltung und eine dominante exekutiv-zentralistische Staatsverwaltung, mit dem Präfekten als Schlüsselfigur, gekennzeichnet. Die Staatsverwaltung, die eine von der Zentralregierung in Paris über die – von dieser ernannten – Präfekten als Chefs der Departementsverwaltung bis hin in die Kommunen reichende Verwaltungsvertikale bildete, erledigte zusätzlich zu ihren eigenen staatlichen Aufgaben auch die Selbstverwaltungsaufgaben der Departements und überwiegend auch die der Kommunen. Verwaltungstypologisch wird hier von einem „staatsadministrativen Integrationsmodell“ gesprochen<sup>6</sup> und das französische Kommunalmodell der „Franco group“ zugeordnet<sup>7</sup>. Im Unterschied zu Frankreich ist das deutsche Lokalsystem durch sowohl politisch wie auch funktional starke Kommunen gekennzeichnet und insoweit, gemeinsam mit den skandinavischen Ländern, der „North Middle European Group“ zuzuordnen<sup>8</sup>. Das traditionelle Aufgabenprofil der deutschen Kommunen ist durch die Doppelfunktion („Janusköpfigkeit“) der Kommunen als Durchführungsinstanz für eigene Selbstverwaltungsaufgaben auf der einen und übertragene staatliche Aufgaben auf der anderen Seite gekennzeichnet. Hierin spiegelt sich der Verwaltungstypus eines „kommunaladministrativen Integrationsmodells“ wider.

Die Unterschiede im Aufgabenprofil hängen auch maßgeblich mit der gebietlichen Struktur, dem territorialen Profil, des Kommunal-systems zusammen. So ist für Frankreich nach wie vor eine kleinstgliedrige kommunale Gebietsstruktur charakteristisch. Mit seinen 37.000 Kommunen, deren durchschnittliche Einwohnerzahl bei 1.600 liegt, entspricht Frankreich dem sog. „südeuropäischen“ Kommunal-

5 Die rechtlichen Regelungen zur Ausgestaltung der inneren Kommunalverfassung finden sich im Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT), in den Dezentralisierungsgesetzen (siehe weiter unten) sowie einigen Spezialgesetzen, die beispielsweise für die Städte Paris, Lyon und Marseille erlassen wurden (Loi PML).

6 *Wollmann*, Entwicklungslinien lokaler Demokratie und kommunaler Selbstverwaltung im internationalen Vergleich; in: *Wollmann/Hellmut/Roth/Roland* (Hrsg.), Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, 1999, S. 186–205.

7 Vgl. *Hesse/Sharpe*, Local Government in international perspective: some comparative observations; in: *Hesse/Jens* (Hrsg.), Local Government and Urban Affairs in International Perspective, 1991, S. 603–621.

8 *Hesse/Sharpe*, Local Government in international perspective: some comparative observations; in: *Hesse/Jens* (Hrsg.), Local Government and Urban Affairs in International Perspective, 1991, S. 603–621.

typus. Dagegen sind die Länder der Bundesrepublik teilweise dem „nordeuropäischen“ Kommunaltypus zuzurechnen (so NRW mit 396 Einheitsgemeinden bei durchschnittlich rund 45.000 Einwohnern), und teilweise stehen sie eher dem „südeuropäischen“ Modell nahe (so Rheinland-Pfalz mit rund 2.300 Gemeinden bei durchschnittlich 1.700 Einwohnern).

Deutschland und Frankreich sind sich im politischen Profil der Kommunen insofern ähnlich, als die Ausgestaltung der lokalen Demokratie traditionell vom Grundzug der repräsentativen Demokratie bestimmt wurde, wonach das Recht des Bürgers, die Gemeindevertretung zu wählen, im Mittelpunkt stand. Direkte Teilhaberechte waren in beiden Ländern, sieht man von der direkten Bürgermeisterwahl in Baden-Württemberg (seit 1956) und Bayern (seit 1952) sowie der Möglichkeit kommunaler Referenden in Baden-Württemberg (seit 1956) ab, auf lokaler Ebene traditionell wenig ausgeprägt. Allerdings hat sich dies in Deutschland seit den 1990er Jahren erheblich geändert, da das lokale Referendum ebenso wie die Urwahl des Bürgermeisters inzwischen in allen Bundesländern kodifiziert worden sind. Ist das französische Kommunalmodell zwar formell am parlamentarischen System orientiert, hat sich in der Handlungsrealität jedoch seit langem das Modell eines „städtischen Präsidialismus“ herausgebildet<sup>9</sup>, für den eine Dominanz, wenn nicht „Allmacht“ der Exekutive<sup>10</sup> und eine schwache Stellung des Rates und der Parteien charakteristisch sind. In der Ausgestaltung der deutschen Kommunalverfassungen finden sich traditionell einerseits Elemente eines „lokalen Präsidialismus“ mit ausgeprägten konsensdemokratischen Strukturen (Bayern, Baden-Württemberg). Andererseits klingt die lokale Variante eines „parlamentarischen Regierungssystems“ an, in welchem Exekutive und Ratsmehrheit verschränkt sind, starke Parteipolitisierung herrscht und konkurrenzdemokratische Willensbildung dominiert (NRW, Niedersachsen). Auch hier haben sich jedoch im Zuge der Kommunalverfassungsreformen wichtige Verschiebungen (in Richtung eines stärker „präsidialen“ Systems und mehr Konsensdemokratie) ergeben<sup>11</sup>.

9 Mabileau, Kommunalpolitik und -verwaltung in Frankreich, 1996, S. 83.

10 Der französische Bürgermeister bündelt nicht nur die drei Funktionen von (monokratischer) Verwaltungsführung, Ratsvorsitz und Vertretung der Kommune nach außen, sondern er ist außerdem Repräsentant des Staates in der Kommune (*agent d'Etat*).

11 Holtkamp, Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie. Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie, 2008.



Deutschland	Frankreich
Verfassungsstatus	
Verfassungsmäßig garantierte kommunale Selbstverwaltung (Art. 28 II GG) allgemeine Zuständigkeitsvermutung	Verfassungsmäßig garantierte kommunale Selbstverwaltung (Art. 72 Constitution) allgemeine Zuständigkeitsvermutung
Territoriales Profil	
295 Kreise 107 Kreisfreie Städte 11.146 Kreisangehörige Gemeinden	27 Regionen 101 Departements 36.569 Gemeinden
Unterschiede zwischen Bundesländern Teils nordeuropäischer Typus (z. B. NRW) Teils südeuropäischer Typus (z. B. RhP)	Territoriale Fragmentierung 90% der Kommunen unter 2.000 EW südeuropäischer Typus
Funktionales Profil*	
Kommunen als wichtigste Vollzugsinstanz „Lokale“ Staatsverwaltung nachrangig Mischsystem (kommunaladministrativ) Lose Koppelung von Staat und Kommunen	Kommunen funktional schwach Dominanz der Staatsverwaltung Mischsystem (staatsadministrativ) Enge Koppelung von Staat und Kommunen
Politisches Profil*	
Repräsentativ-demokratisch Parlamentarisch/ Parteiendominanz (NRW)/ Präsidentsch/Exekutive Dominanz (BW) Partizipative Elemente	Repräsentativ-demokratisch (Super-)Präsidentsch Exekutive Dominanz Kaum partizipative Elemente

*Tabelle 1: Kommunale Selbstverwaltung in Frankreich und Deutschland im Vergleich \* Änderungen/Reformen seit den 1980er (Frankreich) bzw. 1990er (Deutschland) Jahren.*

*Quelle: Eigene Darstellung*

### III. Frankreich

#### 1. Zwei Wellen der politischen Dezentralisierung

Die wesentlichen Schritte der Dezentralisierung in Frankreich lassen sich zwei Phasen zuordnen<sup>12</sup>, deren erste durch die Gesetzgebung der 1980er Jahre (sog. *Acte I*) ausgelöst wurde. Mit der Verabschiedung des Rahmengesetzes (*loi-cadre*) zur Dezentralisierung am 2. März 1982 und den sich daran anschließenden 48 weiteren Gesetzen sowie 269 Dekreten leitete die damalige sozialistische Regierung unter Staatspräsident *François Mitterrand* die in der französischen Geschichte bislang umfassendste Dezentralisierungsreform ein. Die zweite Dezentralisierungsphase (*Acte II*) startete mit der Verfassungsänderung vom 28.3.2003<sup>13</sup>, gefolgt von weiteren Dezentralisierungsgesetzen im Verlauf der 2000er Jahre. Zunächst wurde im Rahmen von *Acte I* das Verfassungssystem der Départements dadurch grundlegend umgekrempelt, dass die Exekutivfunktion des Präfekten auf den (indirekt) gewählten Präsidenten des Generalrats überging, der nunmehr Chef der sich neu etablierenden Département-Verwaltung wurde. Ein klarer Machtverlust des Präfekten ging zudem mit der Abschaffung der bis dahin von ihm ausgeübten strikten und umfassenden a priori Staatsaufsicht (*tutelle*) einher, die auf eine abgeschwächte Form der (a posteriori) Rechtsaufsicht zurückgeschnitten wurde<sup>14</sup>. Der Zentralstaat verlagerte im Wege echter Kommunalisierung und „Departementalisierung“, die auch ein Mitentscheidungsrecht des Rates (*pouvoir réglementaire*) einschlossen, zahlreiche Kompetenzen auf die Ebene der lokalen Gebietskörperschaften. Dabei wurden einerseits Aufgaben, die bis 1982 vom Staat wahrgenommen wurden, den Kommunen (*communes*) als echte kommunale Aufgaben übertragen (politische Dezentralisierung). Die Selbstverwaltungsrechte der drei lokalen Gebietskörperschaftsebenen, die ausdrücklich nicht in einem hierarchischen Über- und Unterordnungsverhältnis stehen und damit untereinander nicht weisungsbefugt sind (Prinzip der *non-tutelle*), wurden ausgebaut und das funktionale Profil

12 Vgl. Kuhlmann, Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa, 2009, S. 82 ff.; Kuhlmann et al., Dezentralisierung des Staates in Europa: Auswirkungen auf die kommunale Aufgabenerfüllung in Deutschland, Frankreich und Großbritannien, 2011.

13 Loi constitutionnelle no. 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

14 Zur Durchsetzung von rechtsaufsichtlichen Beanstandungen muss der Präfekt nunmehr die Verwaltungsgerichte bzw. Rechnungskammern anrufen.

der lokalen Ebenen damit gestärkt. Sie können nunmehr ihre Selbstverwaltungsrechte gegen Eingriffe des Staates vor dem Verfassungsrat (*Conseil Constitutionnel*) als Verletzung des Art. 72 verteidigen<sup>15</sup>. Andererseits bleibt es in Teilbereichen bei einer dualistischen Aufgabenteilung, in welcher der Bürgermeister weiterhin übertragene Staatsaufgaben, quasi als „Agent des Staates“ (*agent d’Etat*<sup>16</sup>), ausführt (z. B. Standesamtsangelegenheiten, Baugenehmigungen im unbeplanten Bereich). Mit der Verfassungsänderung von 2003 (*Acte II*)<sup>17</sup> erhielt die Dezentralisierung in Frankreich erstmals Verfassungsrang, indem in Art. 1 festgeschrieben wurde, dass die „Organisation der französischen Republik dezentralisiert“ ist. In der Einführung einer Art von Subsidiaritätsprinzip ist ein für die „unteilbare Republik“ bislang ungewöhnlicher Vorstoß zu erkennen. Betrachtet man die Ebene der Départements, so schlägt in funktionaler Hinsicht zweifelsohne der Bereich der „Sozialen Aktion“, für den die Generalräte nun vollständig – auch finanziell – die Kompetenz haben, am stärksten zu Buche (*Reiter* 2010). Die komplette „Departementalisierung“ des RMI (*revenue minimum d’insertion*)<sup>18</sup>, eines der Sozialhilfe vergleichbaren Minimaleinkommens für Langzeitarbeitslose, und der damit zusammenhängenden „Wiedereingliederungsmaßnahmen“ (*actions d’insertion*) stellen eine bedeutsame funktionale Aufwertung der Generalräte und einen wichtigen Vorstoß zu einer integrierten Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in der Verantwortung der Départements dar. Den Départements wurden mit dem Gesetz vom 13.8.2004 außerdem Aufgaben des Bildungswesens (Übertragung der technischen Bediensteten von *collèges*), der Infrastruktur (20.000 km Nationalstraßen; Personaltransfers aus den staatlichen Infrastrukturbehörden), des sozialen Wohnungsbaus sowie aus den Bereichen Kultur und Sport übertragen. Außerdem ist als weiteres wichtiges „Dezentralisierungspaket“ im Bereich der „Sozialen Aktion“ die Behindertenfürsorge betroffen<sup>19</sup>. Von Seiten der damaligen *Raffarin*-Regierung wurde geschätzt, dass der Aufgabentransfer landes-

15 *Lachaume*, *L’administration communale*, 2. Aufl. 1997, S. 18.

16 Diese Regelung geht bereits auf 1790 zurück und umfasst nach wie vor die Doppelfunktion des französischen Bürgermeisters als Ausführungsorgan der Beschlüsse der Gemeindevertretung einerseits und als untere staatliche Vollzugsinstanz (*Agent d’Etat*) andererseits.

17 Lois constitutionnelle no. 2003–276 du 28 mars 2003 relative à l’organisation décentralisée de la République.

18 Der RMI wurde im Juni 2009 durch den neu eingeführten RSA (Revenu de solidarité active) ersetzt.

19 Vgl. im Einzelnen *Fonrojet* (Fn. 13), S. 17 ff.

weit insgesamt 130.000 Beamte betrifft, die vom Staats- in den Lokal- dienst – ca. 50.000 zu den Regionen und 80.000 zu den Departements – wechseln<sup>20</sup>.

## 2. Pragmatisch-inkrementelle territoriale Konsolidierung

Wie in anderen europäischen Ländern sind auch in Frankreich – in zeitlicher Parallelität zu den „nordeuropäischen“ Reforminitiativen – Versuche unternommen worden, Gemeinden zu fusionieren, um auf die zunehmenden Leistungsanforderungen an die kommunale Ebene durch territoriale Maßstabsvergrößerung zu reagieren. Jedoch blieben diese Bemühungen (*Loi Marcellin*) bis zum heutigen Tage weitgehend erfolglos, da die Verwirklichung einer Gebietsreform von der Zustimmung der betreffenden Gemeinde und ihrer Bevölkerung (Grundsatz der „Freiwilligkeit“, *volontariat*) abhängig gemacht und diese „freiwillige“ Zustimmung in kaum einer Gemeinde erreicht wurde. Sieht man einmal von den 1.900 Gemeinden ab, die in den 1970er Jahren zu 800 fusioniert wurden<sup>21</sup>, ist die territoriale Struktur der Gemeindeebene im Wesentlichen mittelalterlichen Ursprungs und seitdem unverändert. Die heutige Gemeindezahl liegt bei 36.569, von denen 90% unter 2.000 Einwohner haben; die durchschnittliche Einwohnerzahl liegt bei ca. 1.600. Das französische kommunale Gebietsmodell stellt somit im europäischen Vergleich ein Paradebeispiel für territoriale Fragmentierung und Kleingliedrigkeit, aber auch für eine enorme institutionelle Veränderungsresistenz dar. Diese erklärt sich zum einen daraus, dass die Machtsphären der kommunalen Amtsträger (*Notables*) weit über den lokalen Raum hinaus reichen. Die verbreitete Praxis der Ämterhäufung (*cumul des mandats*)<sup>22</sup> ermöglicht es ihnen, gewichtigen Einfluss auf übergeordnete Verwaltungsebenen bis hin zur Gesetzgebung im nationalen Parlament auszuüben und so ihre territorialen Bestandserhaltungsinteressen zu wahren, was auch als „Kolonialisierung“ des Zentralstaats durch lokale Akteure bezeichnet worden ist<sup>23</sup>. Gemeinde-

20 Kuhlmann, Politik- und Verwaltungsreform (Fn. 2), S. 85 ff.

21 Mabileau, Kommunalpolitik und -verwaltung in Frankreich, 1996, S. 39.

22 Die Nationalversammlung besteht zu 50% aus Bürgermeistern (*Hoffmann-Martinot* 2003: 166 ff.). Ferner ist die faktische Veto-Macht des Senats als Vertretung der Gebietskörperschaften zu beachten, der in Dezentralisierungsfragen in erster Linie die (strukturkonservativen) Interessen von Gemeinde- und Departements-Exekutiven vertritt.

23 Hesse/Sharpe, Local Government in international perspective: some comparative observations; in: Hesse (Hrsg.), Local Government and Urban Affairs in International Perspective, 1991, S. 603–621.

zusammenschlüsse gelten bis heute in Frankreich als Bedrohung und „politischer Selbstmord“. Der Zentralstaat hat weder die Fähigkeit noch den Willen, substanzielle Reformmaßnahmen gegen territoriale Interessen durchzusetzen<sup>24</sup>. Dieser Zustand stellt jedoch spätestens seit der Dezentralisierung (siehe oben) zunehmend ein Dilemma dar. Denn der überwiegende Teil der französischen Gemeinden ist aufgrund der geringen Größe und fehlenden administrativen Leistungskraft nicht in der Lage, die neuen Aufgaben effizient und effektiv wahrzunehmen. In wachsendem Maße besteht eine Kluft zwischen funktionalen Erfordernissen (etwa in den Bereichen Umwelt, Wirtschaftsförderung, Planung) und dem geringen territorialen Maßstab der Gemeinden. Somit wird nach Alternativen gesucht, um angesichts aussichtsloser Gemeindefusionen dennoch zu leistungskräftigen lokalen Strukturen und zu einer gewissen „territorialen Konsolidierung“ der Gemeindeebene zu kommen.

Angesichts der pfadabhängig wirksamen territorialen Kleinteiligkeit der überwiegenden Mehrheit der Gemeinden ist in Frankreich in mehreren Entwicklungsschüben ein vielgliedriges und komplexes institutionelles System der interkommunalen Kooperation (*intercommunalité*) als ein Charakteristikum seiner subnational-lokalen Institutionenwelt entstanden<sup>25</sup>. Dieser Ansatz der interkommunalen Kooperation ist auch als Frankreichs „pragmatischer“ Weg der Kommunalreform trotz des Scheiterns von Fusionen<sup>26</sup> bezeichnet worden<sup>27</sup>. Man könnte dies aber auch als eine nicht mehr zeitgemäße institutionelle Beharrungskraft der Lokalebene ansehen, die sich einer notwendigen territorialen und damit gesamtstaatlichen Modernisierung entzieht<sup>28</sup>.

24 Cole, L'administration territoriale de la République, entre Acte III de la décentralisation et RGPP II: le réformisme permanent? Discussion Paper anlässlich des Congrès de l'AFSP, 2011, S. 21.

25 Kuhlmann, „Interkommunale Revolution“ in Frankreich? Reformschritte, Effekte und Schwächen territorialer Konsolidierung ohne Gebietsfusion; in: Bogumil/Kuhlmann (Hrsg.), Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa, 2010, S. 277–298.

26 „... la voie pragmatique de la réforme territoriale malgré l'échec des fusions de communes“.

27 Marcou, La réforme territoriale. Analyse du nouveau projet de réforme des collectivités territoriales; in: Némery (Hrsg.), Quelle nouvelle réforme pour les collectivités territoriales françaises? Paris, S. 21–80, 2010, S. 41.

28 Cole, L'administration territoriale de la République, entre Acte III de la décentralisation et RGPP II: le réformisme permanent? Discussion Paper anlässlich des Congrès de l'AFSP, 2011,

Bereits im Munizipalgesetz von 1884 waren für die gemeinschaftliche Erbringung bestimmter lokaler Leistungen (Müll, Abwasser etc.) interkommunale Formationen in Gestalt von monofunktionalen Zweckverbänden kodifiziert (*Syndicat intercommunal à vocation unique – SIVU*). Diese wurden in den 1950/60er Jahren durch weitere Kooperationsmodelle ergänzt, insbesondere die plurifunktionalen Zweckverbände (*Syndicat intercommunal à vocation multiple – SIVOM*), die *districts* sowie die multifunktionalen Urbanen Gemeinschaften (*communauté urbaine – CU*), die ausnahmsweise durch verbindliche Gesetzgebung (*par la loi*), also in Abweichung vom Grundsatz der Freiwilligkeit, geschaffen wurden (*Marseille, Lyon, Lille, Strasbourg*); im weiteren Verlauf haben sich – nunmehr auf freiwilliger Basis – zunächst weitere zehn und zuletzt (2008) noch einmal zwei<sup>29</sup> Großstadtverbände gebildet. Inzwischen sind diese 16 Großstadtverbände zu funktional und finanziell integrierten kommunalen Einheiten in Frankreichs wichtigsten großstädtischen Ballungsgebieten aufgestiegen.

Bis in die 1970er Jahre etablierte sich somit eine neue institutionelle Zwischenebene, unterhalb der Departements und oberhalb der Einzelgemeinden, wobei die Gebietsgrenzen und die funktionalen Zuständigkeiten oftmals überlappend waren. Anfang der 1990er Jahre, d. h. vor dem In-Kraft-Treten der „Interkommunalisierungsgesetze“ (siehe weiter unten), gab es in Frankreich ca. 17.300 interkommunale Formationen (*SIVU, SIVOM, CU, districts*) unterschiedlichsten Zuschnitts und Aufgabenprofils (vgl. Direction Générale des collectivités locales/DESL 2005)<sup>30</sup>. Im Unterschied zu den „moderneren“ (multifunktionalen, steuerbasierten) Zusammenschlüssen finanzieren sich die traditionellen *syndicats* aus Zuweisungen der Mitgliedsgemeinden und haben keine eigene Steuerhoheit (*fiscalité propre*). *SIVU, SIVOM*). Ihr Aufgabenrepertoire ist vergleichsweise begrenzt und der Grad institutioneller Integration eher gering (sog. „assoziative Form“).

Allerdings erwies sich ungesteuerte Neugründung von flächenmäßig immer noch relativ kleinen und oftmals monofunktionalen *syndicats* zunehmend als Problem. Um der institutionellen Überfrachtung der Lokalebene und dem „Verbandswildwuchs“ Einhalt zu gebieten, gab es

29 Toulouse und Nice.

30 Darüber hinaus gibt es seit 1995 noch die Variante der *syndicats mixtes*, die sich zusammensetzen aus einer oder mehreren bestehenden interkommunalen Gemeinschaften und weiteren Einzelkommunen. Zwischen 1995 und 1999 stieg die Zahl der *syndicats mixtes* von 1.107 auf 1.454 (vgl. Direction Générale des collectivités locales/DESL 2005).

in den 1990er Jahren mehrere Reformvorstöße<sup>31</sup>. Besondere Hervorhebung verdient das *Loi Chevènement* aus dem Jahre 1999<sup>32</sup>, das nach Einschätzung mancher Beobachter eine regelrechte „interkommunale Revolution“ ausgelöst hat<sup>33</sup>. Eine wesentliche Zielstellung des Gesetzes bestand darin, die interkommunale Zusammenarbeit zukünftig auf der Basis von lediglich drei Typen interkommunaler Zusammenschlüsse (*établissements publics de coopération intercommunale* – EPCI)<sup>34</sup> mit eigener Steuerhoheit zu gestalten, die die bisherigen älteren Formen (*syndicats, districts etc.*) ersetzen sollten. Die EPCI haben Steuerhoheit (*fiscalité propre*) und finanzieren sich vor allem aus der *taxe professionnelle (unique)* – TPU, eine Art der Gewerbesteuer, die auf längere Sicht ihre alleinige Finanzierungsquelle werden soll. Allerdings haben EPCI nicht den Status von lokalen Gebietskörperschaften (*collectivités locales*), sondern sie sind nur „öffentliche Einrichtungen“ (*établissements publics*), deren Vertretungsorgan lediglich indirekt durch die Räte der Mitgliedskommunen gewählt wird, so dass auch von „Mandatsträgern zweiten Grades“ („*élus du deuxième degré*“<sup>35</sup>) die Rede ist.

31 *Loi ATR* (relative à l'Administration Territoriale de la République) von 1992; *Loi Voynet* von 1999.

32 *Loi no. 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.*

33 *Borraz/Le Galès*, France: the intermunicipal revolution; in: *Denters/Rose* (Hrsg.), *Comparing Local Governance. Trends and developments*. 2005, S.12–28; *Kuhlmann*, „Interkommunale Revolution“ in Frankreich? Reformschritte, Effekte und Schwächen territorialer Konsolidierung ohne Gebietsfusion; in: *Bogumil/Kuhlmann* (Hrsg.), *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa*, 2010, S. 277–298.

34 Die Begriffe „*intercommunalité*“ und „EPCI“ werden hier synonym verwendet. Zu ihnen zählen: a) Urbane Gemeinschaften (*Communautés urbaines* – CU; mehr als 500.000 Einwohner); b) Agglomerationsgemeinschaften (*Communautés d'agglomération* – CA; 50.000 bis 500.000 Einwohner); c) Kommunalgemeinschaften (*Communautés de communes* – CC; unter 50.000 Einwohner; vgl. *Kuhlmann* 2009: S. 92 ff.).

35 Vgl. *Guéranger*, *La coopération entre communes dans le bassin chambérien*, 2004, S. 6.

Im Jahre 2011 betrug der Überdeckungsgrad der 2.599 EPCI bereits 95 % der Kommunen und 90 % der französischen Bevölkerung. In einigen Spitzenreiterregionen lag er sogar bei fast 100 % der Kommunen<sup>36</sup>. Dies ist zum einen auf finanzielle Anreize, aber zum anderen auch auf erweiterte Eingriffsrechte des Präfekten zurückzuführen, der Kommunen gegen ihren Willen zur Kooperation bewegen kann<sup>37</sup>. Ferner spielen fachgesetzliche Regelungen (etwa im Planungsrecht) eine Rolle, die die interkommunale Aufgabenerfüllung in bestimmten Handlungsfeldern verbindlich vorschreiben<sup>38</sup>.

---

36 So im *Pays de la Loire* bei 98,2 %, in der *Haute-Normandie* bei 98,2 %, in der *Basse-Normandie* bei 97,2 % und im *Nord-Pas-de-Calais* bei gar 99 % (vgl. Guéranger 2004: 4).

37 Vgl. Borraz/Le Galès, France: the intermunicipal revolution; in: Denters/Rose (Hrsg.), *Comparing Local Governance. Trends and developments*. 2005, S.21.

38 So etwa das Gesetz vom 13. Dezember 2000 (*Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain – SRU*), durch welches die Zuständigkeit für die Aufstellung von und Beschlussfassung über Nutzungsleitpläne (*SCOT* als vorbereitende Bauleitplanung) nunmehr obligatorisch bei der interkommunalen Gemeinschaft (*CU* oder *CA*) liegt, sobald diese installiert ist.



Kooperationsform (établissement public de coopération intercommunale – EPCI)	1993 (nach In-Kraft-Treten des Gesetzes von 1992)	2000 (nach In-Kraft-Treten des Gesetzes von 1999)	2003	2011
Entwicklung von EPCI mit Steuerhoheit				
Communautés urbaines (CU)	9	12	14	16
Communautés d'agglomération (CA)**	–	50	143	191
Communautés de Communes (CC)***	193	1.533	2.195	2.387
Syndicats d'agglomération nouvelle (SAN)	9	9	8	5
Districts****	252	241	–	–
Communautés de villes (CV)*****	3	–	–	–
Gesamtzahl EPCI mit Steuerhoheit	466	1.845	2.360	2.599
Entwicklung des „Überdeckungsgrades“				
Anteil von Kommunen in EPCI an der Gesamtzahl der Kommunen in %	13,8	58,0	80,9	95,5
Anteil der Bevölkerung von in EPCI gruppierten Kommunen an der Gesamtzahl der Bevölkerung in %	26,7	61,3	81,1	89,9

Tabelle 2: Entwicklung interkommunaler Kooperation in Frankreich 1993-2011\* Nicht enthalten: Kooperationsformen mit Zuweisungsfinanzierung aus den Einzelkommunen (Syndicats à vocation unique – SIVU, Syndicats à vocation multiple – SIVOM, Syndicats mixtes); Gesamtzahl für 1999: 18.504.

\*\* Durch das Loi Chevènement 1999 neu eingeführt.

\*\*\* Durch das Gesetz von 1992 neu eingeführt.

\*\*\*\* Umwandlung in CU, CA oder CC vorgesehen (Loi Chevènement 1999).

\*\*\*\*\* Durch das Gesetz von 1992 neu eingeführt; Umwandlung in CU, CA oder CC vorgesehen (Loi Chevènement 1999).

Quelle: Kuhlmann 2009: 92; Direction Générale des Collectivités Locales/DESL 2004, 2011; eigene Zusammenstellung.

Ungeachtet dieser institutionellen Konsolidierung wird eine fortwährende Schwäche der *intercommunalité* zum einen darin gesehen, dass sie das subnationale Handlungsgeflecht eher weiter kompliziert als es zu entlasten<sup>39</sup>. Zum anderen ist die fehlende Direktwahl der interkommunalen Entscheidungsgremien als politisch-demokratisches Defizit zu kritisieren<sup>40</sup>. Mit den jüngsten Reformen, die nach dem Amtsantritt von Staatspräsident *Sarkozy* im Jahre 2007 auf die Agenda kamen, ist im Hinblick auf die Kommunalebene eine Abkehr vom pragmatisch-inkrementellen Reformstil ebenfalls nicht erkennbar<sup>41</sup>. Zwar ist der Bericht der Balladur-Kommission<sup>42</sup>, an dem sich die Kommunalreform von 2010 orientierte, in einigen Passagen durchaus vielversprechend<sup>43</sup>. Jedoch wurden zahlreiche Vorschläge der Kommission im weiteren Willensbildungsprozess, der wiederum durch erheblichen Widerstand und Status-Quo-Orientierung des „kommunalen Blocks“, insbesondere im Senat, deutlich entschärft und abgeschliffen. Dies gilt zum einen für die Forderung, dass bis 2014 in Frankreich flächendeckend direkt gewählte interkommunale Vertretungen eingeführt sein sollten, der der Gesetzgeber in dem am 16.12.2010 verabschiedeten „Gesetz der Reform der territorialer Selbstverwaltung“ (*Loi de réforme des collectivi-*

39 Die ist bildhaft als „millefeuille“ („Cremeschnitte aus Blätterteig“) beschrieben worden.

40 Vgl. *Wollmann*, Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung. England, Schweden, Deutschland und Frankreich im Vergleich, 2008, S. 45; *Kuhlmann*, Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa. Subnationaler Institutionenwandel im deutsch-französischen Vergleich, 2009, S. 90 ff.

41 Hierzu gehört zum einen die sog. RGPP (*Révision Générale des Politiques Publiques*) von 2010, bei der es um die Reduzierung, Zusammenlegung und Modernisierung von Staatsbehörden, einschließlich des „territorialen Staates“ (dezentrierte Staatsverwaltung in den Regionen und Departements; Präfekturen), geht. Zum anderen ist die Kommunalreform von 2010 angesprochen, die zwar von einigen auch als Teil der RGPP angesehen wurde, jedoch faktisch einen separaten (und eher inkrementellen) Reformansatz darstellt. Sie wurde zumindest teilweise durch den Rapport Balladur aus dem Jahre 2009 inspiriert (vgl. Comité Balladur 2009).

42 Vgl. *Comité Balladur*, Comité pour la réforme des collectivités locales, 2009.

43 Vgl. *Kuhlmann/Wollmann*, Verwaltung und Verwaltungsreform in Europa, 2012; für Einzelheiten vgl. *Némery*, Quelles Perspectives pour la Réforme territoriale, 2010; *Wollmann*, Das deutsche Kommunalsystem im europäischen Vergleich, 2010; *Marcou*, La réforme territoriale. Analyse du nouveau projet de réforme des collectivités territoriales, 2010; *Kuhlmann*, „Interkommunale Revolution“ in Frankreich? Reformschritte, Effekte und Schwächen territorialer Konsolidierung ohne Gebietsfusion, 2010. In dem am 3. März 2009 vorgelegten Bericht *Balladur*, der durch das gleichnamige vom Staatspräsidenten im Oktober 2008 einberufene *Comité Balladur* erstellt worden war (vgl. Comité Balladur 2009), wurden 20 Vorschläge zur territorialen Reorganisation der subnationalen Ebene unterbreitet, deren Grundtenor in der Stärkung der (inter)kommunalen Leistungsebene bei gleichzeitiger Reduzierung der Institutionalisierungsdichte liegt.

*tés territoriales*), nur bedingt folgte<sup>44</sup>. Auch die Forderung, die Départements abzuschaffen, wurde wieder zurückgenommen, nachdem klar wurde, dass *Sarkozy* diese nicht unterstützte<sup>45</sup>. Der durchaus bemerkenswerte Vorstoß, zwölf neue einstufige Metropolenverwaltungen (*métropoles*) als vollwertige kommunale Gebietskörperschaften zu schaffen, wurde darauf reduziert, interkommunale Einrichtungen auf freiwilliger Basis zu installieren<sup>46</sup>. Diese sind somit weit entfernt von der Idee der Einheitsgemeinde als „echter kommunaler Gebietskörperschaft“, auch wenn sie funktional und institutionell stärker integriert sind und auch Funktionen verschiedener Ebenen bündeln (kommunale, départementale und regionale). Was zukünftige Gemeindefusionen angeht, für welche das Reformgesetz ein erleichtertes Verfahren zur Schaffung „neuer Gemeinden“ (*communes nouvelles*) vorsieht, so besteht der traditionelle Grundsatz der Freiwilligkeit (*volontariat*) fort. Lediglich die Idee eines „territorialen Rates“ (*conseil territorial*), also einer Vertretungskörperschaft, die Regionalrat (*conseil régional*) und Départementsrat (*conseil général*) integriert und so den Zusammenhalt Region-Département stärken, paradoxerweise aber gleichzeitig für klarere Kompetenzabgrenzung der Ebenen sorgen soll, wurde in das Gesetz übernommen. Insgesamt stellen diese Schritte aber keinen umfassenden synoptischen Reformansatz, sondern – wie bisher – eine Reihe von inkrementellen Anpassungen und kleinen Veränderungsschritten dar. Somit ist die Chance zu einer konsequenten territorialen Konsolidierung und nötigen Reduzierung institutioneller Komplexität der subnationalen Ebene weitgehend vertan worden<sup>47</sup>. Zudem könnte der neugewählte sozialistische Staatspräsident, *François Hollande*, mit Unterstützung einer linken Mehrheit in der Nationalversammlung einige der im Gesetz vom 16.12.2010 vorgesehenen Reformmaßnahmen zurücknehmen oder andere auf die Agenda setzen.

44 So sollen zwar die Mitglieder der Vertretungsorgane (*conseillers communautaires*) der verschiedenen interkommunalen Zusammenschlüsse in deren Mitgliedsgemeinden, die mehr als 3.500 Einwohner haben, ab 2014 direkt gewählt werden. Jedoch bleibt es in den Mitgliedsgemeinden mit weniger als 3.500 Einwohnern (und dies sind die meisten!) bei dem bisherigen Wahlmodus der indirekten Wahl durch die Vertretungen (*conseils*) der Kommunen (*Kuhlmann/Wollmann* 2012).

45 *Cole*, L'administration territoriale de la République, entre Acte III de la décentralisation et RGPP II: le réformisme permanent?, 2011.

46 *Kuhlmann/Wollmann*, Verwaltung und Verwaltungsreform in Europa, 2012.

47 *Némery*, Quelles Perspectives pour la Réforme territoriale, 2010; *Cole*, L'administration territoriale de la République, entre Acte III de la décentralisation et RGPP II: le réformisme permanent?, 2011, S. 30.

### 3. Reformwirkungen und weiterer Reformbedarf

Zunächst kann kein Zweifel daran bestehen, dass sich die Städte und Agglomerationen inzwischen zu leistungsstarken Handlungseinheiten entwickelt haben, die auf die institutionelle „Amtshilfe“ staatlicher Akteure nicht mehr angewiesen sind. Mit dem Autoritäts- und Funktionsverlust des Staates vor Ort hat sich das Abhängigkeitsverhältnis zwischen Städten/Agglomerationen und Staat zum Teil umgekehrt, da die funktional geschwächten Staatsbehörden nunmehr auf eine Einbindung in lokale Projekte angewiesen sind, um ihre institutionelle Existenzberechtigung zu sichern. Auch die kleineren ländlichen Kommunen, die traditionell wichtigste Klientel der dezentrierten Staatsverwaltung (*services extérieurs*) waren und teils noch sind, greifen inzwischen zunehmend auf eigene interkommunal organisierte Institutionen zurück. Das interkommunale Personal umfasst inzwischen mehr als ein Zehntel des gesamten Lokalpersonals und hat damit – numerisch betrachtet – beispielsweise die Regionen (0,7%) um ein Vielfaches „überholt“ und sich auch den Departementverwaltungen (16%) zumindest angenähert hat<sup>48</sup>.

Hinsichtlich der Frage, inwieweit die Dezentralisierung bisher zu Einsparungen geführt und die Effizienz öffentlichen Handelns gesteigert hat, ergibt sich ein eher ernüchterndes Bild. So ist es in Frankreich seit 1990 zu einer lokalen Personalexplosion von über 20%<sup>49</sup> gekommen, so dass das mit der Dezentralisierung verbundene Sparkonzept (*faire mieux avec moins*) bislang nicht aufgegangen ist. Hierfür ist allerdings auch der (im Vergleich zu Deutschland) größere Spielraum französischer Lokalverwaltungen als ursächlich anzusehen, die eigene Einnahmesituation durch Steuererhöhungen zu verbessern und massiv neues Personal zu rekrutieren. Ferner erklärt sich das Ausbleiben von echten Einsparungen und Effizienzgewinnen auch aus den kostenträchtigen Kompetenzdoppelungen und der institutionellen Überfrachtung im subnationalen Raum in Frankreich (siehe weiter unten). Auch in Fragen der Qualitätsentwicklung sind einige kritische Befunde zu vermerken. So besteht im Bereich der arbeitsmarktpolitischen Wiedereingliederungsmaßnahmen die Tendenz, dass die Departements durch restriktivere Leistungsgewährung Einsparungen zu erzielen

---

48 Vgl. Kuhlmann, Politik- und Verwaltungsreform (Fn 1), S. 95 (m. w. N.).

49 Vgl. Kuhlmann/Bogumil, Public Servants at Sub-national and Local Levels of Government: a British-German-French Comparison, 2007, S. 145.

versuchen<sup>50</sup>, was die Einheitlichkeit der Leistungsgewährung, etwa bei Transferleistungen oder Eingliederungsmaßnahmen in den Arbeitsmarkt, gefährdet und dazu führt, dass deren Höhe oder Wirksamkeit je nach lokaler Wirtschafts- und Finanzkraft des Departements variiert<sup>51</sup>.

Trotz Dezentralisierung und Trans-Scaling (interkommunale Kooperation) bleibt die Beharrungskraft des „exekutiven Zentralismus“ im französischen Verwaltungssystem beträchtlich. Dies wird auch darin deutlich sichtbar, dass staatliche Behörden fortwährend im ganzen Land „*at the grass roots level*“<sup>52</sup> agieren und der Anteil des Staatspersonals an der öffentlichen Gesamtbeschäftigung noch immer bei über 50 % liegt. Dabei sind 95 % der Staatsbediensteten außerhalb der Pariser Ministerien in den Außenstellen der Provinz (*services extérieurs de l'Etat*) tätig, was die enorme territoriale Präsenz des Staates verdeutlicht<sup>53</sup>. Die Dezentralisierung hat außerdem dazu beigetragen, dass sich die Verwaltungsverflechtung (*enchevêtrement*) und institutionelle Konkurrenz im subnationalen Raum erheblich verstärkten. Dies hängt zum einen damit zusammen, dass nicht, wie ursprünglich anvisiert, separate „Kompetenzblöcke“ (*blocs de compétences*) mit jeweils klar abgrenzten Zuständigkeiten zwischen Staat und Gebietskörperschaften sowie zwischen den subnationalen Ebenen transferiert wurden, sondern die verschiedenen Ebenen und die staatlichen Behörden jeweils eigenen Zugriff auf jedes einzelne Politikfeld haben. Da zum anderen auf eine Hierarchisierung der Gebietskörperschaften untereinander ebenso verzichtet wurde wie auf einen konsequenten Rückbau der dezentrierten Staatsverwaltung, haben Ausmaß und Intensität der vertikalen Verwaltungsverflechtung sowie die sektorale Abschottung innerhalb der strangartig organisierten territorialen Verwaltung zugenommen. Die lokale Ebene krankt an *institutional thickness* und „Überinstitutionalisierung“ mit der Konsequenz, dass koordiniertes Handeln mit wirksamen Politikergebnissen kaum oder nur noch zu extrem hohen Verhandlungskosten und unter enormem Zeitaufwand möglich ist. Dies wirft im Hinblick auf die Zurechenbarkeit und demokratische Kontrolle von Politikergebnissen erhebliche Probleme auf. Ziel der Staats- und Kommunalreform unter *Sarkozy* (siehe oben) war

50 Observatoire national de l'Action Sociale décentralisée – ODAS, Action sociale 2005: la décentralisation à l'épreuve des faits. La lettre de l'ODAS, 2006 (6).

51 *Avenel/Nabos*, Les disparités départementales d'organisation concernant la mise en oeuvre du RMI un an après la décentralisation, Solidarité et Santé (2/2006), S. 73.

52 *Thoenig*, Territorial Administration and Political Control: Decentralization in France, Public Administration 83 (3/2005), S. 685 (689).

53 *Thoenig, Jean-Claude*, Territorial Administration and Political Control: Decentralization in France, Public Administration 83 (3/2005), S. 689.

es vor diesem Hintergrund, die kostenträchtige institutionelle Überfrachtung, die Vielzahl subnationaler Ebenen und Institutionen, die anschaulich auch als „territorialer Blätterteig“ bezeichnet worden sind (*mille-feuille territoriale*), sowie die Kompetenzüberlappungen/-duplizierungen (*dualisme/doublon*) zwischen Ebenen und Institutionen zu reduzieren.

Im Hinblick auf die territoriale Modernisierung des Landes bleiben die folgenden grundlegenden Probleme im Ergebnis der bisherigen inkrementellen Reformen weiterhin bestehen:

1. Die demokratische Legitimation der EPCI, die sich schrittweise zu „quasi-kommunalen“ Institutionen entwickelt haben, bleibt insbesondere angesichts ihres explosionsartig gewachsenen Aufgabenprofils und ihrer steuerbasierten Finanzierung bislang unzulänglich. Dass die im Rapport Ballardur vorgeschlagene direkte Wahl der interkommunalen Vertretung wieder verworfen wurde, dürfte sich aber auch aus der nachvollziehbaren Befürchtung erklären, zumal sie den Aufgaben- und Ressourcentransfer auf die interkommunale Ebene noch beschleunigt und so die Existenzberechtigung der Einzelkommunen als vollwertige Gebietskörperschaft ernsthaft in Frage gestellt hätte.
2. Die Akteure in den EPCI sind nach wie vor stark in den Einzelkommunen verankert, was die kollektive Handlungsfähigkeit auf supra-gemeindlicher Ebene erschwert (vgl. *Le Saout 2000*)<sup>54</sup>. Entscheidungen sind durch einen hohen Konsensbedarf, durch Kompromissbildung und Verhandlungsprozesse gekennzeichnet. Hinzu kommt, dass der interkommunale Politikprozess der Regel der „Nichteinmischung“ unterliegt, die besagt, dass Entscheidungen nicht gegen den Willen einer Einzelkommune getroffen werden können, so dass man sich auf den kleinsten gemeinsamen Nenner einigt. Kompromiss- und Konsensbildung werden höher bewertet als substanzielle (potenziell konfliktive) Problemlösungen, so dass einer effektiven politischen Führung durch eine starke Exekutive

---

54 Dies belegt eine Reihe von Fallstudien; siehe *Guéranger, La coopération entre communes dans le bassin chambérien*, 2003; zur *Communauté de Communes de Grand Chambéry: Hoffmann-Martinot, The French Republic, One yet Divisible?*, 2003; zur *Communauté Urbaine de Bordeaux (CUB); Desage, La proximité pour s'isoler*, 2005; zur *Communauté Urbaine de Lille* sowie allgemein zur *intercommunalité: Borraz/Le Galès; France: the inter-municipal revolution*, 2005.

enge Grenzen gesetzt sind<sup>55</sup>. Sind innerhalb dieses verhandlungsintensiven Kontextes interkommunale Entscheidungen dann einmal getroffen, bleibt es weiterhin dem einzelnen Bürgermeister überlassen, ob und wie er sie in seiner Kommune umsetzt<sup>56</sup>. Somit ist das gesamte Regelsystem der EPCI auf die Einzelkommune und ihren Bürgermeister zugeschnitten, dessen Entscheidungsmacht im lokalen Raum nur wenig angetastet wurde<sup>57</sup>.

*„Man wollte doch die Quadratur des Kreises: die interkommunale Ebene stärken, aber die Macht der Bürgermeister nicht antasten. Dort liegt doch das Hauptproblem.“* (Direktor für Organisationsreform in der CU de Lille; zit. nach Desage 2005: 248; Übersetzung SK)<sup>58</sup>.

3. Der territoriale Zuschnitt vieler interkommunaler Formationen, insbesondere der Kommunalgemeinschaften (CC), der oftmals eher politischen als sachbezogenen Erwägungen folgt, erweist sich immer noch als zu klein für eine effiziente und wirksame lokale Leistungserbringung. Folglich müssen bei übergemeindlichen Aufgaben, wie etwa Bauleitplanung, mehrere Kommunalgemeinschaften kooperieren und dann ihrerseits wieder Zweckverbände (*syndicats*) oder Kommunalbetriebe (*sociétés d'économie mixte – SEML*) für die betreffende Aufgabe gründen, so dass man quasi von interkommunaler Kooperation der zweiten Ebene sprechen kann. Skaleneffekte, die theoretisch aus der territorialen Konsolidierung resultieren könnten, bleiben somit aus, da dies eine Maßstabsvergrößerung der interkommunalen Formationen (jenseits der Metropolenräume), eine effektive Ebenenreduzierung sowie einen Rückzug des territorialen Staates voraussetzen würde (siehe folgenden Abschnitt).

55 „The good president – or vice-president – is one of consensus, understanding, compromise“ (Guéranger 2004: 7). In der CA *Grand Chambéry* war beispielsweise für Entscheidungen grundsätzlich eine qualifizierte Mehrheit im Rat (*conseil communautaire*) erforderlich.

56 Desage, *La proximité pour s'isoler*, 2005.

57 Hierzu trägt auch die informale Aushandlung der Zusammensetzung der interkommunalen Exekutive durch die Bürgermeister der Mitgliedskommunen im Vorfeld der formalen Wahl bei. Auf diese Weise bleiben die interkommunalen Amtsträger in hohem Maße abhängig von „ihren“ jeweiligen Bürgermeistern und deren Netzwerken im lokalen Raum.

58 „Le problème de fond, la quadrature du cercle, c'est qu'on voudrait renforcer l'intercommunalité en préservant le pouvoir des maires. Tout le problème est là“.

4. Ein grundsätzliches Problem besteht darin, dass die wachsende Bedeutung der lokalen Selbstverwaltung bislang nicht mit einem spürbaren institutionellen Rückbau des territorialen Staates einhergeht, wenngleich dieser deutlich an funktionalem Gewicht verloren hat. So bleibt die Beharrungskraft des „exekutiven Zentralismus“ im Verwaltungssystem trotz Dezentralisierung und Interkommunalisierung beträchtlich. Nach wie vor agieren staatliche Behörden im ganzen Land „at the grass roots level“<sup>59</sup> und der Anteil des Staatspersonals an der öffentlichen Gesamtbeschäftigung liegt noch immer bei über 50%, wohingegen das Personal der Gebietskörperschaften und der interkommunalen Gemeinschaften weniger als ein Drittel ausmacht. Dieser Dualismus aus territorialer Staatsverwaltung und lokaler Selbstverwaltung, der mithin typisch für napoleonisch geprägte Verwaltungssysteme ist, verursacht zusätzliche Kosten, Koordinationsaufwand und Intransparenz. Inwieweit die *RGPP*, die sich das Ziel einer deutlichen institutionellen Verschlinkung der (territorialen) Staatsverwaltung auf die Fahnen geschrieben hat, hier zum Erfolg führen wird, bleibt – auch angesichts der nunmehr veränderten Machtkonstellationen – abzuwarten.

---

59 *Thoenig*, Territorial Administration and Political Control: Decentralization in France; in: *Public Administration*, vol. 83, no. 3, 2005, S. 685.



## IV. Deutschland

### 1. Funktional- und Verwaltungsstrukturreform

In Deutschland ist es in jüngerer Zeit zu einer weiteren Verlagerung von (landes-)staatlichen Aufgaben auf die Kommunen, überwiegend im Wege der „unechten Kommunalisierung“, gekommen. Unbeschadet der verwaltungsföderalen Varianz zwischen den Bundesländern erfolgen die aktuellen Funktional- und Verwaltungsstrukturreformen mehrheitlich in der Organisationsform der „übertragenen“ Aufgaben<sup>60</sup>, d.h. unter Ausschluss der formalen Mitwirkungsrechte der Kommunalvertretung und im Modus der Fachaufsicht. Als Vorreiter und Paradebeispiel einer seit Beginn der 2000er Jahre in fast allen Bundesländern ins Rollen gekommenen „Welle“ von Kommunalisierungen<sup>61</sup> gilt das Land Baden-Württemberg<sup>62</sup>. Seit 2005 wurden dort neben einer umfassenden unechten Kommunalisierung die staatlichen Mittelinstanzen (Regierungspräsidien) gestärkt. Das Kernelement der Reform bildete die komplette Auflösung von 350 der insgesamt 450 bestehenden staatlichen Sonderbehörden, deren Aufgaben- und Personalbestand in die vier Regierungspräsidien und in die 35 Landratsämter sowie neun kreisfreien Städte integriert wurde<sup>63</sup>. Der Aufgaben- und

- 60 *Wollmann*, „Echte Kommunalisierung“ und Parlamentarisierung. Überfällige Reformen der kommunalen Politik- und Verwaltungswelt; in: *Heinelt/Hubert/Mayer* (Hrsg.), *Moderonisierung der Kommunalpolitik*, 1997; *Wollmann*, Das deutsche Kommunalsystem im europäischen Vergleich – Zwischen kommunaler Autonomie und „Verstaatlichung“?; in: *Bogumil/Jörg/Kuhlmann* (Hrsg.), *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa*, 2010, S. 223–252; *Burgi*, Kommunalisierung als gestaltungsbedürftiger Wandel von Staatlichkeit und von Selbstverwaltung; in: *Die Verwaltung* 42, 2009, S. 163.
- 61 Vgl. *Bull*, Kommunale Gebiets- und Funktionalreform – aktuelle Entwicklung und grundsätzliche Bedeutung; in: *der moderne staat dms – der moderne staat – 3/2008*, S. 285–302; *Kuhlmann*, Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa. Subnationaler Institutionenwandel im deutsch-französischen Vergleich, 2009, S. 119 ff.; *Kuhlmann/Bogumil*, *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa*, 2010, S. 277–298.
- 62 Ähnlich die dreistufigen Länder Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Hessen und Sachsen. Eine Sonderrolle nehmen Thüringen und Sachsen-Anhalt ein, die anstelle von Regierungspräsidien/Bezirksregierungen jeweils ein Landesverwaltungsamt mit den Aufgaben einer Mittelbehörde betraut haben. In den zweistufigen Ländern (Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Saarland, Schleswig-Holstein) die keine Mittelinstanzen haben, wurden ebenfalls Kommunalisierungsmaßnahmen ergriffen.
- 63 *Bogumil/Ebinger*, Die Große Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg, 2005; *Richter*, Auswirkungen der baden-württembergischen Verwaltungsstrukturreform am Beispiel des versorgungsamtlichen Schwerbehindertenfeststellungsverfahrens mit

Personaltransfer auf die Kommunen wurde zunächst vollständig aus dem Landeshaushalt beglichen. Daraus jedoch, dass diese staatlichen Transferzahlungen jährlich um 3 % reduziert werden, erhofft sich die Landesregierung eine sog. Effizienzrendite von ca. 20 % innerhalb der nächsten fünf bis sieben Jahre, deren Erwirtschaftung den Kommunalverwaltungen auferlegt worden ist.

Dagegen bietet Niedersachsen, welches das einzige deutsche Bundesland ist, das den „Systemwechsel“ von der Drei- zur Zweistufigkeit vollzogen hat<sup>64</sup>, ein Beispiel für administrative Dekonzentration. Mit dem Gesetz zur Modernisierung der Verwaltung in Niedersachsen vom 5.11.2004 wurden die vier Bezirksregierungen Braunschweig, Hannover, Lüneburg und Weser-Ems aufgelöst und die Regierungsbezirke aufgehoben<sup>65</sup>. Dabei fand eine starke Dekonzentration der bisher gebündelten territorialen Staatsverwaltung (Bezirksregierungen) statt. Zwar wurde in Niedersachsen zunächst angestrebt, 70 % der freiwerdenden Aufgaben den Landkreisen und kreisfreien Städten zu übertragen („unechte Kommunalisierung“). Tatsächlich sind jedoch die Dezentralisierungseffekte minimal geblieben. Nach Abschaffung der vier Bezirksregierungen zum 1.1.2005 wurden nur knapp 10 % ihrer bisherigen Aufgaben kommunalisiert, wohingegen das Zuständigkeitsprofil der staatlichen Sonderbehörden deutlich ausgebaut worden ist. Zwar sind im Zuge der Reform immerhin 121 Landesbehörden (einschließlich der vier Bezirksregierungen) abgeschafft worden (Re-Konzentration). Jedoch ist darin, dass 21 Sonderbehörden neu geschaffen wurden und der Aufgabenbestand der Bezirksregierungen zum weit überwiegenden Teil (90 %) nicht kommunalisiert, sondern staatlichen Sonderbehörden oder der Ministerialverwaltung übertragen worden ist, eine erhebliche Aufwertung der sektoral organisierten Staatsverwaltung zu erkennen. Die Reform lief somit auf eine administrative Dekonzentration (neue Sonderbehörden), Aufgaben(re)zentralisierung (Übertragung an die Ministerien) und begrenzte Re-Konzentration (Abschaffung von Sonderbehörden) hinaus.

---

vergleichender Perspektive zur Schulaufsichtsverwaltung, 2009.

64 *Bogumil/Kottmann*, Verwaltungsstrukturreform – die Abschaffung der Bezirksregierungen in Niedersachsen. Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative, Band 11, 2006, S. 63.

65 Vgl. auch Reiners 2008 keine passende Quelle im Literaturverzeichnis.

## 2. Territorialreform: zwischen Fusion und Kooperation

Auch hinsichtlich der Territorialreformen muss für Deutschland differenziert werden zwischen den Reformstrategien unterschiedlicher Bundesländer, in denen sich verschiedene institutionenpolitische und intergouvernementale (Land-Kommune-)Traditionen geltend machen. So bieten die einschneidenden Gebietsreformen in Nordrhein-Westfalen und Hessen in den 1960/70er Jahren anschauliche Beispiele für radikale top-down-Reformen nach „nordeuropäischem“ Muster<sup>66</sup> und massive territoriale Veränderungen, vielfach gegen Kommunalinteressen. Prozedural bereiteten die Landesregierungen die Ausarbeitung und Umsetzung der von ihnen angestrebten Reformkonzepte jeweils durch die Berufung von Reformkommissionen, durch öffentliche Anhörungen und Freiwilligkeitsphasen vor, in denen den betroffenen Gemeinden Gelegenheit gegeben wurde, sich auf die vorgesehenen Gebietsänderungen „freiwillig“ einzustellen. Konnte die Zustimmung von Gemeinden nicht erreicht werden, entschied – wiederum übereinstimmend mit dem „nordeuropäischen“ Reformtypus – das Landesparlament durch verbindliches Gesetz. So wurden in den stark verstäderteten und seinerzeit sozialdemokratisch regierten Bundesländern Nordrhein-Westfalen und Hessen durchweg Einheitsgemeinden durch umfangreiche Gemeindefusionen und Eingemeindungen geschaffen und die Zahl der Gemeinden drastisch um über 80 % reduziert. Unter heftigen Geburtswehen entstanden in NRW Städte mit durchschnittlich 45.000 Einwohnern<sup>67</sup>. Im Ergebnis der Gemeindegebietsreformen zwischen 1968 und 1978 reduzierte sich die Zahl der kreisangehörigen Gemeinden um insgesamt 65 %, die der kreisfreien Städte um 34 %<sup>68</sup>, wenngleich die einzelnen Bundesländer starke Unterschiede aufweisen. So entspricht Rheinland-Pfalz mit seinen rund 2.300 Gemeinden bei durchschnittlich 1.700 Einwohnern nach wie vor – analog zu Frankreich – eher dem „südeuropäischen“ Gebietstypus.

Anknüpfend an dieses territorial und funktional leistungskräftige Kommunalmodell der westdeutschen Bundesländer fanden nach der Wiedervereinigung auch in allen neuen Bundesländern Territorialreformen statt. Zwar fiel die Umsetzung der Reformkonzepte aufgrund der unterschiedlichen Implementationsstrategien und Akteurskonstellationen in den Bundesländern unterschiedlich aus – in Brandenburg zügig und konsequent, in Sachsen eher schleppend und mit vielen

66 Vgl. *Kuhlmann/Wollmann, Verwaltung und Verwaltungsreform in Europa*, 2012.

67 Vgl. *Laux*, 1999 keine passende Quelle im Literaturverzeichnis.

68 Vgl. *Wollmann*, 2004: 112 ff. keine passende Quelle im Literaturverzeichnis.

inhaltlichen Abstrichen<sup>69</sup>. Jedoch wurde die Kreisgebietsreform in Ostdeutschland insgesamt als ein bemerkenswerter institutionenpolitischer Erfolg gewertet. Vor allem in den zweistufigen Ländern (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern) kam es zu Kreisneugründungen in den Maßstabsstrukturen von Großkreisen – oft durch Zusammenlegung im Verhältnis 3 zu 1 –, da dort die Kreisebene ein Stück Mittelinstanz-Funktion zu erfüllen hat. So wurde die Anzahl der Kreise von 1993 bis 1994, von 189 auf 87, d. h. innerhalb kürzester Zeit um 54 % reduziert, womit die Kreisgebietsreform sogar über die früheren Reformen in der „alten“ Bundesrepublik hinausgeht, in deren Ergebnis die Zahl der Kreise „nur“ um 44 % reduziert worden ist<sup>70</sup>. Inzwischen ist in den ostdeutschen Ländern auch eine neue Runde von Gemeindegebietsreformen in Gang gekommen, in der es um die territoriale Reform der Gemeinden durch Gemeindefusionen und eine entsprechende Verringerung der Zahl und Reichweite der interkommunalen Verbände geht<sup>71</sup>. Den Auftakt für diese Reformwelle gab das Land Brandenburg. Nach lebhaften politischen Diskussionen und bei anhaltendem lokalen Widerstand beschloss der Landtag eine Gemeindegebietsreform, durch die mit Wirkung zum 1.1.2005 die Zahl der Gemeinden durch Gemeindefusionen von ursprünglich 1479 auf 419 (in 2010) und die der Ämter von 152 auf 53 zurückgeschnitten wurden, wodurch der Anteil der „amtsfreien“, also „Einheitsgemeinden“ auf 35 % (vorher 3 %) stieg und dementsprechend der amtsangehörigen auf 65 % (vorher 97 %) fiel. Damit macht sich verstärkt ein sozusagen „nordeuropäisches“ Territorialreformmuster in Richtung *Up-Scaling*<sup>72</sup> geltend. Ähnliche (ansatzweise „nordeuropäische“) Gemeindegebietsreformen sind inzwischen in Sachsen-Anhalt, Thüringen und Sachsen vorbereitet bzw. verwirklicht worden<sup>73</sup>.

69 Siehe dazu *Frenzel*, Die Eigendynamik ostdeutscher Kreisgebietsreformen. Eine Untersuchung landesspezifischer Verlaufsmuster in Brandenburg und Sachsen, 1995; *Reulen*, Entwicklung landesspezifischer Legitimationsmuster am Beispiel der Kreisgebiets- und Gemeindefusionen in Brandenburg und Sachsen; in: *Bertram/Kreher/Müller-Hartmann* (Hrsg.), Systemwechsel zwischen Projekt und Prozeß. Analysen zu den Umbrüchen in Ostdeutschland, 1998, S. 625–662.

70 *Büchner/Franzke*, Organisationswandel auf Kreisebene. Leitbild, Implementierung und Zwischenbilanz sechs Jahre nach der brandenburgischen Kreisgebietsreform; in: *Edeling/Jann/Wagner* (Hrsg.), Reorganisationsstrategien in Wirtschaft und Verwaltung, 2001, S. 7.

71 Vgl. *Kuhlmann*, Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa, 2009, S. 116 ff.

72 *Baldersheim/Rose*, Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders, 2010; *Kuhlmann/Wollmann*, Verwaltung und Verwaltungsreform in Europa, 2012.

73 Vgl. *Kuhlmann*, Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa, 2009, S. 118; *Wollmann*, Das deutsche Kommunalsystem im europäischen Vergleich – Zwischen kommunaler Autonomie und „Verstaatlichung“; in: *Bogumil/Kuhlmann* (Hrsg.), Kommunale

Das jüngste Beispiel bietet Sachsen-Anhalt, wo – begleitet von heftigen politischen und gerichtlichen Konflikten – der Landtag beschloss, mit Wirkung zum 1.1.2011 die Zahl der Gemeinden von ursprünglich 1.030 (mit durchschnittlich 2.000 Einwohnern) auf 219 (mit durchschnittlich 10.900 Einwohnern) durch Gemeindefusionen zu verringern. Von den Gemeinden ist ein Teil (ca. die Hälfte) nunmehr als Einheitsgemeinde organisiert, ein anderer Teil gehört den neugebildeten 18 Verbandsgemeinden an. Hierbei ist hervorzuheben, dass die bisherige Institution der Verwaltungsgemeinschaften im Zuge der Reform durch die Verbandsgemeinde, also die „Doppeldecker-Gemeinde“, ersetzt worden ist, womit Sachsen-Anhalt der „Erfindung“ von Rheinland-Pfalz folgte.

Inzwischen hat als erstes westdeutsches Bundesland auch Rheinland-Pfalz eine kommunale Gebietsreform eingeleitet<sup>74</sup>. Diese beschränkt sich allerdings darauf, bis zur Kommunalwahl im März 2014 einen territorialen Neuzuschnitt der 28 verbandsfreien Städte/Gemeinden und der 163 Verbandsgemeinden (mit einer Regelgröße von durchschnittlich 10.000 für die ersteren und 12.000 Einwohnern für die letzteren) anzustreben. Dagegen bleiben die 2.258 verbandsangehörigen Ortsgemeinden, ebenso wie die Kreise, bislang ausdrücklich ausgeblendet.

Dem („nordeuropäischen“) Muster drastischer Territorialreform, bei der sich die übergeordneten (landespolitischen) Ziele einer Maßstabsvergrößerung von Kommunaleinheiten letztlich gegen jene der Kommunalebene durchsetzen, entspricht auch die Regionalkreisbildung in Mecklenburg-Vorpommern. Zwar entschied das von einigen Kreisen angerufene Landesverfassungsgericht in seinem Aufsehen erregenden Urteil vom 26.7.2007<sup>75</sup>, dass das Kreisgebietsreformgesetz verfassungswidrig sei<sup>76</sup>. Jedoch hat der Landtag am 7.7.2010 ein Kreisgebietsreformgesetz beschlossen, wonach – mit Wirkung zum 4.11.2011 – zwar die (hansa-geschichtsträchtige und 210.000 Einwohner zählende) Landeshauptstadt Schwerin ihren Status als kreis-

---

Aufgabenwahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa, 2010.

- 74 Vgl. den Gesetzentwurf des (Ersten) Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform vom 20.4.2010, Landtag Rheinland-Pfalz, Drs. 15/4488.
- 75 Abrufbar unter: <http://www.landesverfassungsgericht-mv.de/presse/aktuelle/download/LVFG9-17u.pdf>; (Zugriff: 6.4.2013).
- 76 Nach einer überaus kontroversen politischen Diskussion hatte der Landtag zunächst eine Reform der Kreisebene zum 1.1.2009 beschlossen, durch die aus den bisher zwölf Landkreisen – bei gleichzeitiger „Einkreisung“ der sechs bislang kreisfreien Städte – künftig fünf Großkreise mit durchschnittlich 350.000 Einwohnern entstehen sollten.

freie Stadt behalten hat, ansonsten jedoch ein drastischer Neuzuschnitt der Kreisebene in Richtung quasi-regionaler Strukturen (mit zwischen 280.000 und 160.000 Einwohnern) festgelegt wurde<sup>77</sup>.

### 3. Reformwirkungen

Die Kommunalisierung in Deutschland (Baden-Württemberg, Sachsen u. a.) hat einerseits zur Vereinfachung der subnationalen Institutionenlandschaft und zu einer Reduzierung der Behördendichte und Anzahl institutioneller Akteure im Mehrebenensystem geführt. Sie bewirkte eine klare funktionale Aufwertung der Kommunen, insbesondere der Kreise und kreisfreien Städte. Mit dieser Grundtendenz geht ein weiterer Rückzug der sektoral organisierten Staatsverwaltung aus der unteren Verwaltungsebene einher. Vor allem in den ostdeutschen Ländern und in Baden-Württemberg wurden der institutionelle Etatismus und die „administrative Kopflastigkeit“ der lokalen Behördenorganisation in weiten Teilen korrigiert, indem staatliche Sonderbehörden der unteren Ebene aufgelöst worden sind. Damit ist das Aufgabenorganisationsmodell der sektoral-strangartigen Staatsverwaltung mit seiner Vielzahl monofunktionaler Sonderbehörden zurückgedrängt und das gebietsbezogen-multifunktionale Verwaltungsmodell gestärkt worden.

Andererseits muss das expandierende Aufgabenvolumen in den deutschen Kommunen mit immer weniger Ressourcen bewältigt werden, was teils zu Vollzugs- und Qualitätsdefiziten geführt hat und daher weitere Kommunalisierungsschritte problematisch erscheinen lässt<sup>78</sup>. Die Haushaltskrise hat in den Kommunen teilweise schon zur faktischen Handlungsunfähigkeit geführt, was besonders prekär darin sichtbar wird, dass es inzwischen einige Fälle von staatlicher Zwangs- oder Ko-Verwaltung in Gemeinden mit „chronisch“ defizitären Haushalten gibt. Die Kommunen versuchen diesem Dilemma dadurch zu entkommen, in dem sie ihren Bestand an freiwilligen Aufgaben teilweise

77 Von Gayl, Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern; in: *Bogumil/Kuhlmann* (Hrsg.), *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa*, 2010.

78 *Bauer et al.*, *Modernisierung der Umweltverwaltung. Reformstrategien und Effekte in den Bundesländern*, 2007; *Ebinger*, *Aufgabenkommunalisierungen in den Ländern. Legitim – Erfolgreich – Gescheitert?*; in: *Bogumil/Kuhlmann* (Hrsg.), *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa*, 2010; *Richter*, *Kommunalisierung der Schulaufsicht – Erfahrungen aus der baden-württembergischen Verwaltungsstrukturreform*, 2010.

drastisch beschneiden und auch Leistungsbereiche vollständig privatisieren, um so finanzielle Spielräume für die übertragenen staatlichen und pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben zu gewinnen.

Die in Funktionalreformen bevorzugte Variante der „kupierten“ Kommunalisierung oder „administrativen Dezentralisierung“ bewirkt, dass zunächst die überkommene Institutionalisierungsform eines „kommunaladministrativen Integrationsmodells“ („Janusköpfigkeit“ / *fused system*) eher verstärkt als abgeschwächt wird. Innerhalb dieses dualistischen Aufgabenmodells werden Staatsaufgaben den Kommunen zum Vollzug übertragen, ohne dass deren Vertretungsgremien über diese Aufgaben entscheiden können. Die Kommune bleibt damit weiterhin die Instanz, in welcher staatliche Aufgaben und kommunale Selbstverwaltungsaufgaben institutionell integriert („vermischt“) werden. Soweit die Landratsämter, wie im Falle Baden-Württembergs, bei der Durchführung der neuen Aufgaben ausdrücklich als untere Verwaltungsbehörden des Staates agieren, bleibt der „verstaatlichende Prägestempel“ der deutschen Kommunalisierungspolitik wirksam<sup>79</sup>. In dem Maße, wie der Anteil der übertragenen Aufgaben im Funktionalprofil der Kommunen weiter zunimmt, drohen im Innenverhältnis die gewählten Vertretungen weiter an Einfluss gegenüber der kommunalen Exekutive zu verlieren und im Außenverhältnis die Kommunalverwaltungen noch stärker unter die staatliche (Fach-)Aufsicht zu geraten und im gewissen Sinne zu „verstaatlichen“<sup>80</sup>. Dessen unbeschadet kommt es in der kommunalpolitischen Praxis zur Lokalpolitisierung auch der übertragenen staatlichen Aufgaben, so dass die „unechte“ Kommunalisierung faktisch durchaus („echte“) politische Effekte hat und den lokalen Politikakteuren bedeutsame informale Handlungsspielräume eröffnet. Im Ergebnis führt diese Konstruktion dazu, dass die politische Verantwortung für kommunal erbrachte Aufgaben für den Bürger kaum mehr durchschaubar ist.

Die Kommunalisierungsschritte waren mit der Erwartung der Landesregierungen verbunden, dadurch zu Einsparungen zu gelangen und öffentliches Handeln insgesamt effizienter zu gestalten. In der Tat müssen die deutschen Kommunen die ihnen übertragenen Staatsaufgaben mit deutlich weniger Ressourcen bewältigen (Personalmangel)

---

79 Wollmann (Fn. 10), S. 262.

80 Vgl. Wollmann, Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung. England, Schweden, Deutschland und Frankreich im Vergleich, 2008, S. 259 ff.

um über ein Viertel seit 1990<sup>81</sup>). Insoweit scheint sich die von den Landesregierungen verfolgte Erwartung, durch Kommunalisierung zu Einsparungen zu gelangen und eine Effizienzrendite zu erwirtschaften, tendenziell zu erfüllen. Die Kommunen bewerkstelligen dies vielerorts durch massive Spar- und Kürzungspolitik, durch Prozessoptimierung und Bündelung von Infrastruktur (z. B. bei der Gebäudenutzung etc.), teils aber auch durch Leistungseinschränkungen (etwa Intensität von Prüfverfahren, reduzierte Durchführung von Außengutachten etc.<sup>82</sup>). Im Bereich der Versorgungsämter hat dies insgesamt zu einer – im Vergleich zu den staatlichen Sonderbehörden – ökonomischeren Aufgabenerledigung geführt, wie das Beispiel des Schwerbehindertenfeststellungsverfahrens in Baden-Württemberg zeigt<sup>83</sup>.

Fragt man nach den Auswirkungen auf die Qualität der Leistungserbringung, so gibt es eine Reihe von kritischen Befunden. Zum einen wurde festgestellt, dass als „Preis“ für die Kommunalisierung von Staatsaufgaben teilweise sachliche und rechtliche Qualitätsdefizite aufgrund von „Know-how“-Lücken, Sparmaßnahmen und Politisierungstendenzen hinzunehmen sind<sup>84</sup>. Dies hängt aber weniger mit der Kommunalisierung an sich, als damit zusammen, dass die deutschen Kommunen unter kontinuierlichem Ressourcenentzug stehen und einem Zwang zur Prioritätensetzung unterliegen, dem fachpolitische Belange zum Opfer dann fallen<sup>85</sup>. Die Prüfungs- und Auslegungspraxis von rechtlichen Anspruchsvoraussetzungen wird damit von der Haushaltslage der Gebietskörperschaften abhängig. So hat in Baden-Württemberg nach der Reform die Quote der Abhilfen bei Widersprüchen gegen Bescheide der Ausgangsbehörde im Bereich des SGB IX, wenn auch moderat, zugenommen (von 28 % in 2003 auf 31 % in 2007), was

81 Vgl. *Kuhlmann/Bogumil*, Public Servants at Sub-national and Local Levels of Government: a British-German-French Comparison; in: *Raadschelders/Toonen/van der Meer* (Hrsg.), *Comparative Civil Service Systems in the 21st Century*, 2007, S. 145.

82 Vgl. *Richter*, Auswirkungen der baden-württembergischen Verwaltungsstrukturreform am Beispiel des versorgungsamtlichen Schwerbehindertenfeststellungsverfahrens mit vergleichender Perspektive zur Schulaufsichtsverwaltung. Unveröff. Diplomarbeit an der Universität Potsdam, 2009, S. 80.

83 Ebd.

84 Für die Umweltverwaltung siehe *Bauer/Bogumil/Knill/Ebinger/Krapf/Reißig* *Modernisierung der Umweltverwaltung. Reformstrategien und Effekte in den Bundesländern*, 2007.

85 *Bauer/Bogumil/Knill/Ebinger/Krapf/Reißig* *Modernisierung der Umweltverwaltung. Reformstrategien und Effekte in den Bundesländern*, 2007, S. 206 ff.



als Indikator für rückläufige legale Korrektheit der Bescheide angesehen werden könnte und unter anderem in der mangelnden Beweiserhebung während des Feststellungsverfahrens begründet liegt<sup>86</sup>.

## V. Ländervergleich

Die Analyse hat gezeigt, dass sich der Modus und die Wirkungen von Funktional- und Territorialreformen erheblich unterscheiden. Während in Frankreich überwiegend politisch dezentralisiert wurde und die lokalen Vertretungskörperschaften auch formal Beschlussrechte im Hinblick auf die übertragenen Aufgaben erhielten, kam es in Deutschland mit den neuen Verwaltungsstruktur- und Funktionalreformen überwiegend „nur“ zur administrativen Dezentralisierung und „unechten“ Kommunalisierung. Allerdings könnte dies den Weg für eine fortschreitende Kommunalisierung von staatlichen Aufgaben ebnen, da die Ausführung dieser Aufgaben in Deutschland bei einem direkt gewählten Bürgermeister bzw. Landrat liegt und dieser – ungeachtet der staatlichen Fachaufsicht und Einwirkung – stark in den kommunalpolitischen Kontext eingebunden ist. Dies könnte also einer politischen Kommunalisierung Vorschub leisten.

Generell ist festzustellen, dass die Dezentralisierungseffekte stark von der Art der transferierten Aufgabe abhängen<sup>87</sup>. So zeigen sich bei sozialen Aufgaben im Bereich der Leistungsverwaltung aufgrund des unmittelbaren Gebiets- und Bürgerbezugs eher positive Effekte hinsichtlich der Fachqualität und Effektivität als in Aufgabenbereichen mit weiterreichenden überlokalen Wirkungsketten, hohem (technischen) Spezialisierungsgrad und geringer Frequenz<sup>88</sup>. In Frankreich hat der Aufgabentransfer im Bereich der „Sozialen Aktion“ dazu geführt, dass auf departementaler Ebene neue Strukturen einer bürgernahen, „territorialisierten“ Verwaltung aufgebaut worden sind und das Leistungsangebot organisatorisch gebündelt wurde (*one-stop-agencies*). In Deutschland (Baden-Württemberg) ist es im Bereich des Schwerbehindertenfeststellungsverfahrens, das den Landkreisen übertragen worden

86 Richter (Fn. 81), S. 66 ff.

87 Vgl. Kuhlmann et al., Dezentralisierung des Staates in Europa: Auswirkungen auf die kommunale Aufgabenerfüllung in Deutschland, Frankreich und Großbritannien, 2011, S. 279 ff.; Grohs et al., Überforderung, Erosion oder Aufwertung der Kommunen in Europa? Eine Leistungsbilanz im westeuropäischen Vergleich; in: dms – der moderne staat – 5. Jg., Heft 1/2012, S. 125–148.

88 Vgl. Bauer/Bogumil et al., Modernisierung der Umweltverwaltung. Reformstrategien und Effekte in den Bundesländern, 2007.

ist, ebenfalls zu Effektivitätsgewinnen und Verfahrensbeschleunigungen infolge besserer horizontaler Abstimmung zwischen lokalen Behörden und den ortansässigen Haus- und Fachärzten sowie, in Fragen des Widerspruchsverfahrens, mit den Anwälten gekommen<sup>89</sup>. Dagegen ist die Bilanz im Bereich des Immissionsschutzes, zumindest bei bestimmten Genehmigungsfällen, eher negativ<sup>90</sup>.

Problematisch erscheint schließlich auch der Befund, dass die Reformen in beiden Ländern bisher nur bedingt zu einer Demokratisierung der Lokalebene beigetragen haben. Im deutschen Fall hängt dies damit zusammen, dass die kommunalen „Parlamente“ formal keine zusätzlichen Mitwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten im Hinblick auf die übertragenen Aufgaben erhalten. Dessen unbeschadet kommt es in der kommunalpolitischen Praxis zur Lokalpolitisierung auch der übertragenen staatlichen Aufgaben, so dass die „unechte“ Kommunalisierung faktisch durchaus („echte“) politische Effekte hat und den lokalen Politikakteuren bedeutsame informale Handlungsspielräume eröffnet. Allerdings hat die Politisierung, wie gezeigt wurde, teils negative Auswirkungen auf die Fach- und Vollzugsqualität öffentlicher Aufgabenerledigung (siehe oben). In Frankreich hat die Dezentralisierung von Staatsaufgaben in erster Linie die indirekt gewählten Bürgermeister und Ratspräsidenten gestärkt, da die Ratsgremien, trotz politischer Dezentralisierung, nach wie vor kaum Veto-Macht besitzen. Damit hat die (übermächtige) Exekutivfigur des Bürgermeisters bzw. Generalratspräsidenten weitere Handlungsressourcen und -freiräume erhalten, während den gewählten Vertretungskörperschaften (*conseils*) nur eine Kümmerfunktion zukommt. Die formal politische Dezentralisierung kontrastiert also mit der faktisch „unpolitischen“ exekutiv-lastigen Handlungspraxis im französischen System. Die exekutive Vereinnahmung der „Dezentralisierungsgewinne“ stellt ein klares Demokratie- und Kontrolldefizit dar, welches besonders prekär durch zahlreiche Korruptionsvorfälle im Gefolge von *Acte I* sichtbar geworden ist. Zudem leitet sich ein Verlust an politischer Verantwortlichkeit und demokratischer Kontrolle aus der erwähnten „Überinstitutionalisierung“ des subnationalen Raumes ab, die eine organisierte und teils politisch durchaus erwünschte Unverantwortlichkeit (*déresponsabilisation*) darstellt.

Einen entscheidenden Beitrag zur funktional-territorialen Modernisierung der Kommunen haben in Deutschland die Gemeinde- und Kreisgebietsreformen, in Frankreich die Bildung von stärker

89 Vgl. Richter (Fn. 81), S. 51 ff.

90 Ebinger/Bogumil, Die Große Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg, 2005.

integrierten interkommunalen Kooperationsformen geleistet, da sie auf die Überwindung der kleinteilig fragmentierten kommunalen Gebietsgliederung und die Schaffung von leistungs- und lebensfähigen Verwaltungsstrukturen hinauslaufen – bei allen nach wie vor bestehenden Defiziten. Eine gewisse Annäherung zwischen Deutschland und Frankreich hinsichtlich der territorialen Ausgestaltung ihrer Lokalsysteme kann auch daran abgelesen werden, dass die durchschnittliche Einwohnerzahl der französischen *EPCI* heute bei 21.000 EW und damit zwischen den nordrhein-westfälischen (mit durchschnittlich 48.000 EW) und den hessischen Kommunen (mit durchschnittlich 14.000 EW), die beide zum nordeuropäischen Gebietstypus zu zählen sind, liegt. Allerdings zeichnet sich in Deutschland insgesamt ein klarer Trend in Richtung kommunaler Maßstabsvergrößerung bis hin zu Regionalisierungsmodellen (Mecklenburg-Vorpommern) ab, in welchem eine weitere Bekräftigung des nordeuropäischen Gebietsmodells sichtbar wird, wohingegen in Frankreich die Autonomie der Einzelkommune ebenso wenig angetastet wird wie das Prinzip der Freiwilligkeit bei Gebietsfusionen und die Position der Bürgermeister in den Mitgliedskommunen interkommunaler Gemeinschaften. Während in den deutschen Bundesländern (mit einigen Ausnahmen) damit tendenziell die (nordeuropäische) Reformvariante des *Up-Scaling* weiter vordringt, intensiviert Frankreich seine Bemühungen in Richtung des (südeuropäischen) *Trans-Scaling* <sup>91</sup>.

---

91 Vgl. *Baldersheim/Rose*, Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders, 2010, S. 20 ff.; siehe Tabelle 3.

Nordeuropäische Reformvariante Up-Scaling	Südeuropäische Reformvariante Trans-Scaling
<ul style="list-style-type: none"> <li>• UK, S, DK, dt. Länder (NRW, HE)</li> <li>• „Maßstabsvergrößerung“; Fusion</li> <li>• UK: ø EW: <i>metrop. districts</i> : 310.000; <i>non metrop. districts</i>: 100.000; <i>counties</i>: 760.000</li> <li>• Leistungskraft; Verwaltungsökonomische Verbesserung</li> <li>• Hintergrund: Funktional starke Kommunalsysteme; oft sozialdemokr. Handschrift; rationaler Zeitgeist/ Planungseuphorie</li> <li>• Durchsetzung letztlich mittels verbindlicher Gesetzgebung</li> <li>• Unterordnung komm. SV unter parl. Entscheidungsmacht</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• F, I, viele MOE-Länder; dt. Länder (RhP, SH)</li> <li>• Kleinteilige Gemeindestruktur beibehalten; weitere Fragmentierung</li> <li>• F: 37.000 <i>communes</i>; Ø 1.700 EW</li> <li>• Hintergrund: Kommunale Aufgabewahrnehmung durch Staatsverw. (napoleon. Länder)</li> <li>• <i>Volontariat</i>: Fusionen nur mit Zustimmung der Kommunen</li> <li>• Massive lokale Widerstände gegen Gebietsreform</li> <li>• Interkommunale Formationen als Ersatz (<i>intercommunalité</i>)</li> </ul>

Tabelle 3: Territoriale Reformmuster in Europa.

Quelle: Kuhlmann/Wollmann 2012

## VI. Fazit und Ausblick

Wenngleich die inzwischen flächendeckende interkommunale Kooperation in Frankreich zweifelsohne als ein erster Schritt zur territorialen Konsolidierung angesehen werden kann, erwachsen jedoch aus der Bestandswahrung überkommener Verwaltungsinstitutionen und ebenen, aus den zersplitterten, unübersichtlichen, sich überlappenden und konkurrierenden Zuständigkeiten erhebliche Handlungsblockaden, Schwerfälligkeiten und Kosten. Zwar sind die funktionale Aufwertung der lokalen Selbstverwaltung und ihre zunehmende Leistungsfähigkeit nicht von der Hand zu weisen. Dies wird unter anderem daraus ersichtlich, dass der Anteil der lokalen Ausgaben am BIP von 8,5 % (1982) auf 11 % (2005)<sup>92</sup> und an den öffentlichen Gesamtausgaben<sup>93</sup> von 16 % (1985) auf mehr als ein Fünftel angestiegen ist, wobei die Gemeinde-

92 Der Staatsanteil am BIP dagegen stieg moderater (um 1,4% von 1982–2005; vgl. Richard 2006: 2).

93 Bezugszahl sind hier und im Folgenden die Gesamtausgaben der öffentlichen Verwaltungen in Frankreich (*Dépenses des Administrations Publiques – APU*), die die Verwaltung der Sozialversicherungsträger einschließen. Diese Ausgaben lagen 1980 bei insgesamt 202,2 Milliarden Euro, 1985 bei 384,1 Milliarden Euro und stiegen bis 2005 auf 919,7 Milliarden Euro an (INSEE 2005).

ebene (Gemeinden + EPCI) am stärksten ins Gewicht fällt (Anteil von 2/3 an den Lokalausgaben insgesamt<sup>94</sup>). Die Etablierung interkommunaler Kooperation hat seit dem Ende der 1990er Jahre erhebliche Fortschritte gemacht, was sich am hohen Überdeckungsgrad der EPCI, ihrem zunehmend multifunktionalen Aufgabenprofil und ihren steigenden Handlungsressourcen (eigene Steuern, Personalzuwachs, organisatorische Ausdifferenzierung etc.) ablesen lässt. Gleichwohl gibt es nach wie vor eine Reihe von gravierenden Handlungs- und Steuerungsproblemen, die auch im Zuge der jüngsten Kommunalreform des Jahres 2010 nicht gelöst worden sind. Als ursächlich hierfür ist der gewichtige Einfluss kommunaler Interessen in der Territorialpolitik zu sehen, die sich auf der nationalen Bühne Gehör verschaffen und so den Erhalt des Status Quo sichern. Vor diesem Hintergrund konnten die durchaus vielversprechenden Reformvorschläge der verschiedenen Kommissionen, insbesondere des *Comité Ballardur*, verwässert und entschärft werden. Allerdings zeichnet sich bereits jetzt ab, dass sich die *EPCI* zur dominanten Leistungsebene im französischen Kommunalmodell entwickeln könnten. Somit scheint es dringend geboten, die erwähnten Schwachstellen zu beseitigen und so die Weichen dafür zu stellen, dass die interkommunale Kooperation in Frankreich zukünftig ein echtes funktionales Äquivalent zur Einheitsgemeinde werden kann.

Die ländervergleichende Analyse der jeweiligen Reformprozesse verdeutlicht somit, dass in Deutschland, im Unterschied zum französischen System, die staatliche Ebene und die kommunale Selbstverwaltungsebene in der Grundtendenz stärker entkoppelt sind. Dies ist eine Erklärung für die teilweise weitreichenden kommunalen Gebietsreformen in Deutschland und das fast vollständige Ausbleiben ebendieser in Frankreich. Die Beharrungskraft der lokalen Verwaltung in Frankreich, die wesentlich mit der „Kolonialisierung“ des Zentralstaates durch territorial verankerte *Notable* und deren informale Einflusskanäle im nationalen Policy-Making zusammenhängt, wirkt sich stark hemmend und blockierend auf Reformen im Mehrebenensystem aus. Reformvorstöße auf nationaler Ebene werden dadurch entweder verwässert oder sie kommen aufgrund des einflussstarken Widerstandes lokaler Akteure gegen für sie nachteilige übergeordnete Politikentscheidungen überhaupt nicht zustande. Dagegen sind in den deutschen Bundesländern – bei Unterschieden im Detail – massivere Institutionenreformen, teils auch gegen lokalen Widerstand, zu konstatieren. Eine staatlich-vertikale

94 *Richard*: Solidarité et Performance. Les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales. Rapport publié le 11.12.2006. Paris, abrufbar unter: <http://www.interieur.gouv.fr/>; (Zugriff: 5.3.2007).

Reformsteuerung ist in Frankreich aufgrund der beschriebenen Konstellationen nicht realisierbar. Stattdessen werden verwaltungs- und auch fiskalpolitisch nötige umfassendere Reformpakete und „large scale reforms“ ausgehebelt, indem auf informal-kooperativen Interessenausgleich mit lokalen Akteuren und Konsensbildung nach dem traditionellen Muster der „südeuropäischen“ Freiwilligkeit bei Territorialreformen gesetzt wird. Es zeigt sich somit, dass diese Form von ausschließlich kooperativer und konsensbasierter multi-level-governance nach französischem Muster die subnationale Reformfähigkeit des Landes deutlich beeinträchtigt. Dagegen haben in Deutschland bisher die, notfalls hierarchisch qua Gesetz, realisierten territorial-funktionalen Umwälzungen dazu beigetragen, die kommunale Ebene nachhaltig zu modernisieren, lebens- und zukunftsfähig zu machen.

*Prof. Dr. Sabine Kuhlmann* ist Inhaberin des Lehrstuhls für „Vergleichende Verwaltungswissenschaft, insbesondere Verwaltung in Europa“ an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer.

## Literatur

- Avenel, Marie/Nabos, Cécile*, Les disparités départementales d'organisation concernant la mise en oeuvre du RMI un an après la décentralisation, Solidarité et Santé 2006
- Baldersheim, Harald/Rose, Lawrence E.* (Hrsg.), Territorial Choice, The Politics of Boundaries and Borders, Houndmills u. a., 2010
- Bauer, Michael/Bogumil, Jörg/Knill, Christoph/Ebinger, Falk/Krapf, Sandra/Reißig, Kristin*, Modernisierung der Umweltverwaltung, Reformstrategien und Effekte in den Bundesländern, Berlin 2007
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk*, Die Große Verwaltungsstruktur-reform in Baden-Württemberg, Ibbenbüren 2005
- Bogumil, Jörg/Kottmann, Steffen*, Verwaltungsstrukturreform – die Abschaffung der Bezirksregierungen in Niedersachsen, Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative, Band 11, Ibbenbüren 2006
- Borraz, Olivier/Le Galès, Patrick*, France: the intermunicipal revolution; in: *Denters/Rose* (Hrsg.), Comparing Local Governance. Trends and developments, Houndsmill, 2005
- Büchner, Christiane/Franzke, Jochen*, Organisationswandel auf Kreisbene. Leitbild, Implementierung und Zwischenbilanz sechs Jahre nach der brandenburgischen Kreisgebietsreform; in: *Edeling/Jann/Wagner* (Hrsg.), Reorganisationsstrategien in Wirtschaft und Verwaltung 42, Opladen 2001
- Burgi, Martin*, Kommunalisierung als gestaltungsbedürftiger Wandel von Staatlichkeit und von Selbstverwaltung; in: *Die Verwaltung* 42, 2009
- Bull, Hans Peter*, Kommunale Gebiets und Funktionalreform – aktuelle Entwicklung und grundsätzliche Bedeutung; in: *dms – der moderne staat* – 2008
- Cole, Alistair*, L'administration territoriale de la République, entre Acte III de la décentralisation et RGPP II: le réformisme permanent? Discussion Paper anlässlich des Congrès de l'AFSP, Section Thématique n 25 „Les administrations publiques en réforme(s): une comparaison Allemagne-France“, Strasbourg 2011
- Comité Balladur*, Comité pour la réforme des collectivités locales, abrufbar unter: <http://www.reformedescollectiviteslocales.fr/home/index.php> [Zugriff: 5.4.2013]
- Desage, Fabien*, La proximité pour s'isoler; in: *Le Bart, Christian/Lefebvre, Rémi* (Hrsg.), La Proximité en Politique. Usages, Rhétoriques, Pratiques, Rennes 2005

- Direction Générale des collectivités locales/DESL*, Les collectivités locales en chiffres 2004/2005. *Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire/DGCL*, Paris 2005
- Ebinger*, Aufgabenkommunalisierungen in den Ländern. Legitim – Erfolgreich – Gescheitert?; in: *Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine* (Hrsg.), Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa, Wiesbaden 2010
- Frenzel, Albrecht*, Die Eigendynamik ostdeutscher Kreisgebietsreformen. Eine Untersuchung landesspezifischer Verlaufsmuster in Brandenburg und Sachsen, Baden-Baden 1995
- Gayl, Johannes, Freiherr von*, Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern; in: *Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine* (Hrsg.), Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa, Wiesbaden 2010
- Gesetzentwurf des (Ersten) Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform vom 20.04.2010, Landtag Rheinland-Pfalz, Drs. 15/4488
- Grohs, Stephan/Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine*, Überforderung, Erosion oder Aufwertung der Kommunen in Europa? Eine Leistungsbilanz im westeuropäischen Vergleich; in: *dms – der moderne staat – 5. Jg.*, Heft 1, 2012
- Guéranger, David*, La coopération entre communes dans le bassin chambérien (1957–2001). Thèse de doctorat, Grenoble 2003
- Guéranger, David*, French intermunicipal institutions as political levels? Institutionalization and governance in the Greater Chambéry. Diskussionspapier anlässlich der ECPR-Joint Session, Workshop 23 “Governing the Metropolis – The Impact of Global Trends on Urban Governance”, Uppsala 13.–18.4.2004
- Hesse, Joachim Jens/Sharpe, Laurence J.*, Local Government in international perspective: some comparative observations; in: *Hesse, Joachim* (Hrsg.), Local Government and Urban Affairs in International Perspective, Baden-Baden 1991
- Hoffmann-Martinot, Vincent*, The French Republic, One yet Divisible?; in: *Kersting/Vetter* (Hrsg.), Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency?, Opladen 2003
- Holtkamp, Lars*, Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie. Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie, Wiesbaden 2008



- Kuhlmann, Sabine*, Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa. Subnationaler Institutionenwandel im deutsch-französischen Vergleich. Habilitationsschrift an der Universität Potsdam, Baden-Baden 2009
- Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg*, Public Servants at Sub-national and Local Levels of Government: a British-German-French Comparison; in: *Raadschelders, Jos C. N./Toonen, Theo A. J./Meer, Frits M., van der* (Hrsg.), *Comparative Civil Service Systems in the 21<sup>st</sup> Century*, Houndmills 2007
- Kuhlmann, Sabine*, „Interkommunale Revolution“ in Frankreich? Reformschritte, Effekte und Schwächen territorialer Konsolidierung ohne Gebietsfusion; in: *Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg*, (Hrsg.), *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa*, Wiesbaden 2010
- Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg*, Kommunalisierung, Regionalisierung, Kooperation – die „neue Welle“ subnationaler Verwaltungsreform; in: *Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg*, (Hrsg.), *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europam*, Wiesbaden 2010
- Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk/Grohs, Stephan/Reiter, Renate*, Dezentralisierung des Staates in Europa: Auswirkungen auf die kommunale Aufgabenerfüllung in Deutschland, Frankreich und Großbritannien, Wiesbaden 2011
- Kuhlmann, Sabine/Wollmann, Hellmut*, Verwaltung und Verwaltungsreform in Europa: Einführung in die Vergleichende Verwaltungswissenschaft. Reihe „Grundwissen Politik“. VS-Verlag, i. E, Wiesbaden 2012
- Lachaume, Jean-François*, L'administration communale. 2<sup>e</sup> édition. Le Saout, Rémy. L'intercommunalité, un pouvoir inachevé; in: *Revue Française de Science*, Paris 1997
- Mabileau, Albert*, Kommunalpolitik und -verwaltung in Frankreich. Das lokale System Frankreichs, Basel 1996
- Marcou, Gérard*, La réforme territoriale. Analyse du nouveau projet de réforme des collectivités territoriales; in: *Némery* (Hrsg.), *Quelle nouvelle réforme pour les collectivités territoriales françaises?*, Paris 2010
- Nemery, Jean-Claude* (Hrsg.), *Quelles Perspectives pour la Réforme territoriale*, Paris 2010

- Reiter, Renate*, Zwei Schritte vor, einer zurück? – Dezentralisierung der Sozialhilfepolitik in Frankreich; in: *Bogumil/Kuhlmann* (Hrsg.), Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa, Wiesbaden, 2010
- Reulen, Stephanie*, Entwicklung landesspezifischer Legitimationsmuster am Beispiel der Kreisgebiets- und Gemeindereform in Brandenburg und Sachsen; in: *Bertram, Hans/Kreher, Wolfgang/Müller-Hartmann, Irene* (Hrsg.), Systemwechsel zwischen Projekt und Prozeß. Analysen zu den Umbrüchen in Ostdeutschland, Opladen 1998
- Richard, Pierre*, Solidarité et Performance. Les enjeux de lamaîtrise des dépenses publiques locales. Paris 2006, abrufbar unter: <http://www.interieur.gouv.fr> [Zugriff: 5.3.2007]
- Richter, Philipp*, Auswirkungen der baden-württembergischen Verwaltungsstrukturereform am Beispiel des versorgungsamtlichen Schwerbehindertenfeststellungsverfahrens mit vergleichender Perspektive zur Schulaufsichtsverwaltung, Unveröff. Diplomarbeit an der Universität Potsdam 2009
- Richter, Philipp*, Auswirkungen der baden-württembergischen Verwaltungsstrukturereform am Beispiel des versorgungsamtlichen Schwerbehindertenfeststellungsverfahrens mit vergleichender Perspektive zur Schulaufsichtsverwaltung, Potsdam 2009
- Richter, Philipp*, Kommunalisierung der Schulaufsicht – Erfahrungen aus der baden-württembergischen Verwaltungsstrukturereform; in: *Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine* (Hrsg.), Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa, Wiesbaden 2010
- Thoenig, Jean-Claude*, Territorial Administration and Political Control: Decentralization in France; in: *Public Administration*, vol. 83, no. 3, 2005
- Wollmann, Hellmut*, „Echte Kommunalisierung“ und Parlamentarisierung. Überfällige Reformen der kommunalen Politik- und Verwaltungswelt; in: *Heinelt, Hubert/Mayer, Margit* (Hrsg.), Modernisierung der Kommunalpolitik, Opladen 1997
- Wollmann, Hellmut*, Entwicklungslinien lokaler Demokratie und kommunaler Selbstverwaltung im internationalen Vergleich; in: *Wollmann, Hellmut/Roth, Roland* (Hrsg.), Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Opladen 1999
- Wollmann, Hellmut*, Reformen in Kommunalpolitik und verwaltung. England, Schweden, Deutschland und Frankreich im Vergleich, Wiesbaden 2008

*Wollmann, Hellmut*, Das deutsche Kommunalsystem im europäischen Vergleich – Zwischen kommunaler Autonomie und „Verstaatlichung?“, in: *Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine* (Hrsg.), *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa*, Wiesbaden 2010



# Die deutsche kommunale Selbstverwaltung

Auslauf- oder zukunftsfähiges Politik- und Handlungsmodell?  
Ein Kommentar

*Hellmut Wollmann*

## I. Stellung und Funktion der deutschen Kommunen und ihrer kommunalen Selbstverwaltung

Im europäischen Vergleich<sup>1</sup> kann die deutsche kommunale Selbstverwaltung einerseits zur Gruppe der politisch, administrativ und funktional stärksten Kommunalsysteme gerechnet werden. Dieses Profil ist durch Entwicklungen der letzten Jahre eher noch geschärft.

### 1. Europarechtliche Stärkung der Kommunen

Zum einen ist hervorzuheben, dass die Art. 28 II GG, also im nationalen Verfassungsrecht, verankerte institutionelle Garantie der kommunalen Selbstverwaltung der Gemeinden (und auch Kreise) durch den am 1.12.2009 in Kraft getretenen Vertrag von Lissabon<sup>2</sup> nunmehr (im Verein mit anderen nationalen Verfassungs- und Gesetzesregelungen) europarechtlich anerkannt worden ist<sup>3</sup>. Befand sich das deutsche (poli-

1 Die folgenden Überlegungen stützen sich auf *Wollmann*, Entwicklung, Stand und Perspektive der deutschen kommunalen Selbstverwaltung im europäischen Vergleich; in: *Haus, Michael* (Hrsg.), Festschrift für Hubert Heinelt (in Vorbereitung) 2012, vgl. auch *Wollmann*, Die subnationalen Ebenen in Deutschland, Frankreich, UK/England, Italien und Schweden im Vergleich; in: *Dahme/Wohlfahrt* (Hrsg.), Systemanalyse als politische Reformstrategie, 2010, S. 137–162 sowie *Wollmann*, Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung. England, Schweden, Deutschland und Frankreich im Vergleich, 2008.

2 Amtsblatt der Europäischen Union vom 17. Dezember 2007, C 306.

3 In Art. 4 wird festgelegt, dass die Union „die jeweilige nationale Identität (der Mitgliedstaaten (achtet)), die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt“. Damit wird die in Grundgesetz verankerte institutionelle Garantie der Gemeinden (und Kreise) kommunale Selbstverwaltung in das („primäre“) Europarecht übernommen.

tisch und funktional starke) Kommunalmodell (neben denn ebenfalls politisch und funktional starken, wenn nicht noch stärkeren skandinavischen Kommunalmodellen) eher in der Minderheit gegenüber den schwächeren Kommunalmodellen der meisten anderen europäischen Länder<sup>4</sup>, so ist durch den Vertrag von Lissabon auch insoweit eine Europäisierung eingeleitet wurden, durch die die „kommunale Blindheit“, die der EU-Verfassung bislang angekreidet wurde, überwunden und der europa(verfassungs)rechtliche Stellenwert der kommunalen Selbstverwaltung insgesamt und damit auch der deutschen kommunalen Selbstverwaltung gestärkt worden. Ferner wurde der Grundsatz der Subsidiarität, der 1992 durch den Vertrag von Maastricht europarechtlich verankert worden war und auf eine Kompetenzabgrenzung zwischen der EU und den nationalen Mitgliedsstaaten zielt, nunmehr durch den Vertrag von Lissabon europarechtlich ausdrücklich auf die auf die subnational-kommunale Ebene ausgedehnt.<sup>5</sup>

## 2. Stärkung der politisch-partizipativen Verfahren

Das politische Profil der Kommunen ist durch die Einführung von Verfahren der direkten Demokratie (Bürgerbegehren und -entscheide, Direktwahl und auch Abwahl der Bürgermeister und Landräte) gestärkt worden – als Ergänzung (und mögliches Korrektiv) des traditionellen Primats der repräsentativen Demokratie (Wahl der Kommunalvertretungen)<sup>6</sup>.

---

4 Vgl. *Wollmann*, Die traditionelle deutsche kommunale Selbstverwaltung – ein Auslaufmodell?; in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften (DfK), 1 Jhg., 2002, S. 43 ff.

5 In Art. 5 wird festgelegt, dass „nach dem Subsidiaritätsprinzip... die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig (wird), sofern und soweit die Ziele der in Betracht kommenden Maßnahmen von den Mitgliedsstaaten werde auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihrer Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unions-ebene besser zu wirklichen sind“.

6 Für Übersicht und Nachweise vgl. *Wollmann*, Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung. England, Schweden, Deutschland und Frankreich im Vergleich, 2008, S. 74 ff.

### 3. Stärkung der politisch-exekutiven Leitungsfunktionen

Zugleich ist das politisch-exekutive Leitungs- und Führungspotential der Kommunen durch die Einführung der Direktwahl der Bürgermeister und Landräte erhöht worden. War das Verhältnis von gewählter Kommunalvertretung und dem von dieser gewählten Bürgermeister bzw. Landrat einem kommunalen parlamentarischen System vergleichbar, so nähert sich es sich infolge der Direktwahl von Bürgermeister/Landrat einem präsidentiellen System, in dem sich dieser – über seine Funktion als exekutive Verwaltungsspitze und Vorsitzender der Kommunalvertretung hinaus – eine direktdemokratische Legitimierung besitzt<sup>7</sup>.

### 4. Stärkung der administrativen Handlungsfähigkeit

Die administrative Handlungsfähigkeit der Kommunen ist im Zuge der Verwaltungsmodernisierung der letzten Jahre gesteigert worden. Dies gilt vor allem dort, wo (wie oben angedeutet) die auf operative Flexibilität und ökonomische Effizienz zielenden Konzepte des Neuen Steuerungsmodells mit eher traditionellen Verwaltungsreformkonzepten verknüpft (amalgamiert) worden sind<sup>8</sup> und sich hieraus ein „Neo-Weber’sches“ Verwaltungsmodell ausprägt<sup>9</sup>.

### 5. (Wieder-) Erweiterung des kommunalen Handlungsspielraums durch „Rekommunalisierung“

Mit Blick auf die besondere Relevanz, die diese Entwicklung auf die Stellung und Funktion der Kommunen augenscheinlich hat und weiterhin haben dürfte, sei auf diese an dieser Stelle etwas ausführlicher eingegangen. Dies geschieht unter Rückgriff auf eine die Länder Deutsch-

---

7 Für Übersicht und Nachweise vgl. *Wollmann*, Reformen (Fn. 6), S. 86 ff.

8 Vgl. *Bogumil et al.*, Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, 2007, S. 315 ff.; *Jaedicke et al.*, Modernisierung der Kommunalverwaltung. Evaluierungsstudie zur Verwaltungsmodernisierung im Bereich Planen, Bauen und Umwelt, 2000, S. 261.

9 Vgl. *Bouckaert*, Auf dem Weg zu einer Neo-Weberianischen Verwaltung. New Public Management im internationalen Vergleich, PVS Sonderheft 37, 2006, S. 354–372.

land, Großbritannien, Frankreich und Italien sowie die zwei Sektoren der Wasser- und Energieversorgung einbeziehende Untersuchung<sup>10</sup>. (Siehe Tabelle 1)

Land	Sektor	Historische Ausgangsbedingungen	Fortgeschrittener Welfare State bis 1970er Jahre	Neo-liberale Privatisierung + Marktliberalisierung seit 1980er Jahren	Rekommunalisierung?
UK	Wasser	Kommunen	Staatlich nach 100% Nationalisierung (1973)	Privater Sektor nach 100% (materieller) Privatisierung (1989)	-
	Energie	local government based	Staatlich nach 100% Nationalisierung (1947)	Privater Sektor nach 100% (materieller) Privatisierung (1989)	+
France	Wasser	Kommunen (en régie)/formale Privatisierung + funktionale Privatisierung an private Gesellschaften	Kommunen (en régie)/ formale Privatisierung + überwiegend funktionale Privatisierung an private Gesellschaften	Kommunen (en régie)/ formale Privatisierung + überwiegend funktionale Privatisierung an private Gesellschaften = Entstehung der dominierenden "Großen Drei" (Veolia, Suez, SAUR)	+

10 Vgl. hierzu *Wollmann*, Provision of Public Services in European Countries. From Public/Municipal to Private – and Reverse?; in: *Comparative & Croatian Public Administration*, vol. 11, no. 4, 2011, S. 889–910; im Anschluss *Wollmann/Marcou*, The Provision of Public Services in Europe. Between State, Local Government and Market, 2010; hierin insbesondere *Wollmann/Baldersheim et al.*, From public service to commodity. The demunicipalization (or remunicipalization?) of energy provision in Germany, Italy, France, the UK and Norway; in: *Wollmann/Marcou* (Hrsg.), The Provision of Public Services in Europe, Between State, Local Government and Market, 2010, S. 168–190; *Wollmann/Marcou*, From public sector –based to privatized service provision. Is the pendulum swinging back?; in: *Wollmann/ Marcou*, (Hrsg.), The Provision of Public Services in Europe. Between State, Local Government and Market, 2010, S. 168–182.



	Energie	Kommunen/ formale Privatisierung + Private Gesellschaften	Staatlich (EdF) nach 100% Nationalisierung (1946) + Kommunen durch formal privatisierte kommunale Gesellschaften	Formale Privatisierung von EdF (2004), dann geringe (20%) materielle Privatisierung + Kommunen durch formal privatisierte kommunale Gesellschaften	+
Italien	Wasser	Kommunen + formal privatisierte kommunale Gesellschaften municipalizzate	Kommunen + formal privatisierte kommunale Gesellschaften municipalizzate	Kommunen + formal privatisierte kommunale Gesellschaften (municipalizzate) + nach Einführung der ATO Organisation Vordringen privater Gesellschaften	++
	Energie	Kommunen + formal privatisierte kommunale Betriebe (municipalizzate) + private Gesellschaften	Staatlich (ENEL) nach Nationalisierung (1962) + Kommunen durch formal privatisierte kommunale Betriebe (municipalizzate)	Formale Privatisierung von ENEL (1999), dann weitgehende (80%) materielle Privatisierung + Kommunen durch formal privatisierte kommunale Gesellschaften (municipalizzate)	+
Deutschland	Wasser	Kommunen en régie + durch formal privatisierte kommunale Betriebe (Stadtwerke)	Kommunen en régie + durch formal privatisierte kommunale Betriebe (Stadtwerke)	Kommunen en régie + durch formal privatisierte kommunale Betriebe (Stadtwerke) + Expansion privater Gesellschaften	+
	Energie	Private Gesellschaften + Kommunen durch formal privatisierte Betriebe (Stadtwerke)	Überwiegend private Gesellschaften + Kommunen durch formal privatisierte Betriebe (Stadtwerke)	Überwiegend private Gesellschaften, Dominanz der "Großen Vier" Energiegesellschaften (RWE, E.on, EnBW, Vattenfall) + Kommunen durch formal privatisierte Betriebe (Stadtwerke)	++

Tabelle 1

Unter Verweis auf die Tabelle 1 und deren schematische Einträge zusammenfassend sei in Stichworten gesagt. Die Erbringung der (in Deutschland „Daseinsvorsorge“ genannten) öffentlichen Dienstleistungen war seit den 19. Jahrhundert bis zur Entfaltung des (nationalen) Wohlfahrtsstaats nach dem 2. Weltkrieg bis in die 1970er Jahre vom Vorrang des Öffentlichen (historisch zunächst des kommunalen und dann des staatlichen) Sektors geprägt. Seit den 1980er Jahren wurde, vom neo-liberalen Politikwechsel in Großbritannien unter Margaret Thatcher ausgelöst und von der Marktliberalisierungspolitik der EU vorangetrieben, der Private Sektor – vermöge fortschreitender Übertragung („outsourcing“) von Dienstleistungen an Private („funktionale Privatisierung“) oder auch vollständiger („materieller“) Privatisierung dominiert<sup>11</sup>.

In den letzten Jahren hat in der Wasser- und Energieversorgung dadurch eine „Rekommunalisierung“ eingesetzt, dass die Kommunen Versorgungsnetze und -betriebe, die sie an private Investoren verkauft bzw. „funktional privatisiert“ hatten, zurückerwerben und selbst betreiben. Insbesondere im deutschen Energiesektor hat die Rekommunalisierung inzwischen eine beträchtliche Dynamik entfaltet<sup>12</sup>.

## 6. Triebkräfte dieser Entwicklung

Zum einen ist die von neo-liberaler Programmatik geweckte Erwartung, dass durch die (sei materielle oder funktionale) Privatisierung der Erbringung der öffentlichen Dienstleistungen deren Qualität verbessert und deren Preis gesenkt werden können, in der kommunalen Praxis vielfach nicht bestätigt worden. Im Gegenteil haben private Dienstleister nicht selten die nächste sich bietende Gelegenheit für Preis- und Tarifierhöhungen – bei gleichzeitiger Verschlechterung der Arbeitsbedingungen ihrer Beschäftigten – ergriffen.

Zum andern haben die Kommunen den Handlungs- und Gestaltungsspielraum „wiederentdeckt“, den ihre eigene Trägerschaft der Leistungserbringung darin eröffnet, dass sie einen unmittelbaren Einfluss auf Qualität und Preis der Leistung nehmen und darüber hinaus weitere aus der Sicht und im Interesse der „örtlichen Gemeinschaft“

11 Zu den Definitionen und Typen vgl. *Grossi et al.*, Comparative aspects of institutional variants for local public service provision; in: *Wollmann/Marcou* (Hrsg.), *The Provision of Public Services in Europe. Between State, Local Government and Market*, 2010, S. 217–239.

12 Für Details vgl. *Wollmann*, Provision of Public Services in European Countries. From Public/Municipal to Private – and Reverse?; in: *Comparative & Croatian Public Administration*, vol. 11, no. 4, 2011, S. 889–910.

wichtige (soziale, umweltpolitische usw.) Ziele gelten machen können. Insoweit mit der kommuneigenen Erbringung bestimmter Dienstleistungen Gewinne erzielt werden können (was im Energiesektor zutreffen kann), können diese für eine „Quersubventionierung“ von defizitären Sektoren (beispielsweise Öffentlicher Nachverkehr) sozialpolitisch genutzt werden. Insgesamt gewinnen die Kommunen durch die „Rekommunalisierung“ von Dienstleistungen ein beträchtliches kommunalpolitisches Handlungspotential zurück.

Diese Entwicklung ist zudem politikkulturelle von einem tiefgreifenden Wahrnehmungs- und Wertewandel in der Bevölkerung begleitet und getragen, der in einer wachsenden Zahl von lokalen (oder auch landesweiten oder nationalen) Referenden in Erscheinung tritt, in denen die Privatisierung von Einrichtungen öffentlicher Dienstleistungen abgelehnt und deren Rückgängigmachung („Rekommunalisierung“) gefordert wird<sup>13</sup>.

Weiteren Auftrieb dürfte die „Rekommunalisierung“ durch den politischen und funktionalen Bedeutungsgewinn erhalten, den die kommunale Politik- und Handlungsebene nationalen ebenso wie europäischen („Mehrebenen-“) Kontext dadurch gewinnt, dass sowohl die nationalen Regierungen als auch die EU die Kommunen als zunehmend wichtige, ja strategische Akteure und Partner für die Durchsetzung übergreifender (umweltpolitischer, stadtstruktureller, sozialer usw.) Ziele erkennen. Hierfür ist bezeichnend, dass, wie bereits erwähnt, die kommunale Ebene im Vertrag von Lissabon vom Dezember 2009 erstmals europarechtlich anerkannt worden ist. Zudem ist in einem Protokoll zum Lissaboner Vertrag die ursprünglich strikte Verbindlichkeit der Maxime einer EU-weiten Marktliberalisierung just für die für die „Dienste von allgemeinem ökonomischen Interesse“ deutlich gelockert worden und ist den Kommunen ein „weiter Ermessensspielraum“ in der Berücksichtigung der konkreten „geographischen, sozialen und kulturellen Gegebenheiten“ konkreten Belange eingeräumt worden, wodurch der kommunale Handlungsspielraum erweitert worden ist.<sup>14</sup>

---

13 Vgl. *Kuhlmann/Wollmann*, Verwaltung in Europa. Verwaltungssysteme und –reformen im Vergleich, (Buchveröffentlichung in Vorbereitung) 2011, S. 157 ff. mit Nachweisen.

14 In Art. 4 wird festgelegt, dass die Union „die jeweilige nationale Identität (der Mitgliedstaaten (achtet)), die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt“. Damit wird die in Grundgesetz verankerte institutionelle Garantie der Gemeinden (und Kreise) kommunale Selbstverwaltung in das („primäre“) Europarecht übernommen.

## II. Restriktionen

Andererseits werden die kommunale Autonomie und Handlungsfähigkeit der Kommunen durch eine Reihe von externen Vorgaben und Restriktionen in Frage gestellt.

### 1. Finanzielle Engpässe

Zum einen und zuvörderst verschärfen sich die finanzielle Engpässe der Kommunen und verengen sich ihre budgetären Handlungsspielräume. So sind trotz konjunkturellen Erholung steigen die Sozialausgaben der Kommunen weiter an<sup>15</sup>. Die stärksten Kostentreiber im Sozialbereich sind die Kosten der Unterkunft für Landzeitarbeitslose, die Jugendhilfe, die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen und die Grundsicherung für ältere Menschen<sup>16</sup>. Auf diese strukturelle Überlastung und Unterfinanzierung reagieren die Städte vielfach durch weitere rigorose Sparmaßnahmen<sup>17</sup>, indem (nicht selten im Rahmen von den Kommunen durch die Landesregierung auferlegten sog. Haushaltssicherungskonzepten) kommunale Leistungen (etwa in der Jugend- und Altenhilfe) beschnitten, dringende Neu- und Ersatzinvestitionen in die kommunale Infrastruktur aufgeschoben und die freiwilligen Zuwendungen an lokale Gruppen und Projekte gestrichen werden<sup>18</sup>.

Zugleich sehen sich viele Kommunen (nach der Umfrage von Ernst & Young: jede zweite) auch im Jahr 2011 gezwungen, ihre Personalstäbe ungeachtet dessen weiter zu reduzieren, dass schon in den letzten Jahren ein rigoroser Kurs des Stellenabbaus verfolgt und die verwaltungs- und sozialpolitische Schmerzgrenze der personellen Ausstattung längst erreicht und überschritten worden ist.

---

15 Deutscher Städtetag, Presseerklärung vom 14.2.2011, abrufbar unter: [http://www.staedtetag.de/10/pressecke/pressediens/artikel/2011/02/14/00766/index.html](http://www.staedtetag.de/10/presseecke/pressediens/artikel/2011/02/14/00766/index.html) sowie Anton/Diemert, Gemeindefinanzbericht 2010: Kommunale Finanzen: Kein Licht am Ende des Tunnels!; in: der Städtetag, Heft 5/2010, S. 18.

16 Nach den Ergebnissen einer vom Deutschen Städtetag unter seinen Mitgliedsstädten durchgeführten Umfrage haben sich in zahlreichen Städten die Ausgaben für die Grundsicherung im Alter seit 2004 mehr als verdoppelt und die Ausgaben für Unterkunftskosten für Landzeitarbeitslose seit 2005 um mehr als 20% erhöht, vgl. Deutscher Städtetag 2011.

17 Für eine eindringliche Liste der Sparstrategien von Städten vgl. Deutscher Städtetag (Fn. 15).

18 Siehe hierzu auch die Ergebnisse einer von Ernst & Young unlängst bei 300 Kommunen durchgeführten Befragung, vgl. Ernst & Young, Kommunen in der Finanzkrise: Status Quo und Handlungsoptionen 2011.

Angesichts dieser die Handlungsfähigkeit der Kommunen, ja den Kern kommunaler Selbstverwaltung bedrohenden Entwicklung wird eine tiefgreifende Reform der Kommunalfinanzen im bundesstaatlichen System für unabweisbar gehalten. Um eine solche vorzubereiten, berief die Bundesregierung am 24.2.2010 eine Gemeindefinanzkommission (mit Beteiligung des Bundes, der Länder und der kommunalen Spitzenverbände). Im Zwischenbericht, den diese im Juli 2010 vorlegte, werden mehrere Reformvarianten zur Diskussion und „zur Prüfung“ gestellt, die um die Abschaffung der Gewerbesteuer und deren Kompensation (u. a. eigenes kommunales Hebesatz- oder Erhebungsrecht auf die Einkommenssteuer)<sup>19</sup>. Da es sich in jeder Variante um einschneidende Eingriffe in die gegenwärtige Regelung in Grundgesetz und Gesetzgebung handeln würde, ist mit einer kurzfristigen Reform – im Vorfeld der Bundestagswahlen von 2013 freilich kaum zu rechnen.

## 2. Rechtliche Überregelung

Schließlich – last not least – sehen sich die Kommunen und ihre Verwaltungen – ungeachtet aller (politikrhetorischen Rufe nach Deregulierung) einer wachsenden Dichte rechtlicher Vorgaben und Bindungen durch Bundes- und Landesgesetzgebung und zunehmend durch EU-Normsetzung, in der Form von in nationales Recht gegossene Direktiven oder von primärrechtlichen EU-Verordnungen, gegenüber, die ihren Entscheidungs- und Handlungsspielraum weiter einengen.

---

<sup>19</sup> Vgl. *Anton/Diemert*, Gemeindefinanzbericht 2010: Kommunale Finanzen: Kein Licht am Ende des Tunnels!; in: *der Städtetag*, Heft 5/2010, S. 25 ff.

### III. Zusammenfassung

Zusammenfassend betrachtet, scheint das tradierte Kommunalmodell – zumal unter der Wucht einer strukturellen und chronischen finanziellen Krise und Auszehrung – einerseits davon bedroht, in ihrem historischen Kern kommunaler Selbstverwaltung ausgehöhlt und zum Auslaufmodell zu werden<sup>20</sup>.

Andererseits hat es jedoch in seiner historischen, auch und gerade jüngeren Entwicklung eine bemerkenswerte Leistungs-, Innovations- und (Über-)Lebensfähigkeit bewiesen. Es sei nur daran erinnert, dass die Kommunen nach 1945 die einzige institutionelle Ebene war, die das Ende des Reichs und seiner damaligen Länder überlebte und in der Bewältigung der beispiellosen Nachkriegsnot Enormes leisteten. Ähnlich waren die ostdeutschen Kommunen die einzige Ebene, die nach 1990 den Untergang des DDR-Staates institutionell überdauerte und als erste den politischen, sozialen und ökonomischen Umbruch (mit solidarischer Verwaltungshilfe durch die westdeutschen Kommunen) einleitete, noch ehe die ostdeutschen Länder neugegründet wurden. Diese pfadabhängigen persistenten Entwicklungslinien lassen erwarten, dass die Kommunen – ungeachtet andauernder finanzieller und rechtlichen Fremdbestimmung durch Bund, Länder und EU – im Stande sind, ihre Handlungsfähigkeit und die „Zukunftsfähigkeit“ ihres Modells kommunaler Selbstverwaltung zu behaupten. Darin, dass der Vertrag von Lissabon die kommunale Selbstverwaltung (auch und gerade in ihrer in Art. 28, II verfassungsrechtlich verbrieften Form) nunmehr erstmals europarechtlich anerkannt, kann ein wichtiger Schritt und Impuls gesehen werden, den institutionellen, politischen, funktionalen und finanziellen Stellenwert der Kommunen im europäischen Mehrebenen-System dauerhaft zu sichern.

*Prof. Dr. Hellmut Wollmann* war Professor für Verwaltungslehre an der Humboldt-Universität zu Berlin und hält seit seiner Emeritierung Vorlesungen an verschiedenen internationalen Universitäten.

---

20 Vgl. *Wollmann*, Die traditionelle deutsche kommunale Selbstverwaltung – ein Auslaufmodell?, in: *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften (DfK)*, 1 Jhg., S. 24–45.

## Literatur

- Anton, Stefan/Diemert, Dörte*, Gemeindefinanzbericht 2010: Kommunale Finanzen: Kein Licht am Ende des Tunnels!; in: der Städtetag, Heft 5, 2010
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine/Ohm, Anna K.*, Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Berlin 2007
- Bouckaert, Geert*, Auf dem Weg zu einer Neo-Weberianischen Verwaltung. New Public Management im internationalen Vergleich, PVS Sonderheft 37, 2006
- Deutscher Städtetag*, Presseerklärung vom 4.2.2011, abrufbar unter: <http://www.staedtetag.de/10/pressecke/presdienst/artikel/2011/02/14/00766/index.html> [Zugriff: 6.4.2013]
- Ernst & Young*, Kommunen in der Finanzkrise: Status Quo und Handlungsoptionen, abrufbar unter: [http://www.de.ey.com/DE/de/Newsroom/News-releases/2011\\_Umfrage\\_unter\\_deutschen\\_Kommunen](http://www.de.ey.com/DE/de/Newsroom/News-releases/2011_Umfrage_unter_deutschen_Kommunen) [Zugriff: 6.4.2013]
- Grossi, Giuseppe/Marcou, Gérard/Reichard, Christoph*, Comparative aspects of institutional variants for local public service provision; in: *Wollmann, Hellmut/Marcou, Gérard* (Hrsg.), *The Provision of Public Services in Europe. Between State, Local Government and Market*, Cheltenham/Northampton 2010
- Jaedicke, Wolfgang/Thrun, Thomas/Wollmann, Hellmut*, Modernisierung der Kommunalverwaltung. Evaluierungsstudie zur Verwaltungsmodernisierung im Bereich Planen, Bauen und Umwelt, Stuttgart 2000
- Kuhlmann, Sabine/Wollmann, Hellmut*, Verwaltung in Europa. Verwaltungssysteme und -reformen im Vergleich, FernUni Hagen (Buchveröffentlichung in Vorbereitung), 2011
- Wollmann, Hellmut*, Die traditionelle deutsche kommunale Selbstverwaltung – ein Auslaufmodell?, in *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften (DfK)*, 1 Jhg., 2002
- Wollmann, Hellmut*, Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung. England, Schweden, Deutschland und Frankreich im Vergleich, Wiesbaden, 2008
- Wollmann, Hellmut*, Die subnationalen Ebenen in Deutschland, Frankreich, England, Italien und Schweden im Vergleich; in: *Dahme, Heinz-Jürgen/Wohlfahrt, Norbert* (Hrsg.), *Systemanalyse als politische Reformstrategie*, Wiesbaden, 2010

- Wollmann, Hellmut*, Provision of Public Services in European Countries. From Public/Municipal to Private – and Reverse?; in: *Comparative & Croatian Public Administration*, vol. II, no. 4, 2011
- Wollmann, Hellmut*, Entwicklung, Stand und Perspektive der deutschen kommunalen Selbstverwaltung im europäischen Vergleich; in: *Haus, Michael* (Hrsg.), *Festschrift für Hubert Heinelt* (in Vorbereitung), 2012
- Wollmann, Hellmut/Baldersheim, Harald/Citroni, Giuseppe/Marcou, Gérard/McEldowney, J.*, From public service to commodity. The demunicipalization (or remunicipalization?) of energy provision in Germany, Italy, France, the UK and Norway; in: *Wollmann, Hellmut/Marcou, Gérard* (Hrsg.), *The Provision of Public Services in Europe, Between State, Local Government and Market*, *Edward Elgar*, 2010
- Wollmann, Hellmut/Marcou, Gérard* (eds.), *The Provision of Public Services in Europe. Between State, Local Government and Market*, *Edward Elgar*, 2010
- Wollmann, Hellmut/Marcou, Gérard*, From public sector –based to privatized service provision. Is the pendulum swinging back?; in: *Wollmann, Hellmut/Marcou, Gérard* (eds.), *The Provision of Public Services in Europe. Between State, Local Government and Market*, *Edward Elgar*, 2010









Der demografische Wandel und die Budgetkrise stellen Leistungsfähigkeit, Strukturen und territoriale Größe kommunaler Verwaltungseinheiten sowohl auf Gemeinde- als auch auf Kreisebene erneut auf den Prüfstand. In vielen deutschen Bundesländern werden daher Gebiets- und Funktionalreformen unterschiedlicher Form diskutiert, vorbereitet oder durchgeführt.

Zukunftsfähige bürgerfreundliche, effiziente und kostengünstige kommunale Strukturen erfordern eine politisch durchdachte vertikale und horizontale Aufgabenverteilung zwischen Land, Landkreisen und Gemeinden. Darauf aufbauend müssen die zur Verfügung stehenden Personal- und Finanzmittel auf die verschiedenen kommunalen Ebenen verteilt werden. Gebietsreformen erfordern somit immer auch Funktionalreformen. Entscheidungen über den künftigen Umfang der Daseinsvorsorge müssen gefällt werden. Die Alternativen zwischen verbesserter interkommunaler Kooperation und Fusion sind auf Gemeinde- und Kreisebene ebenso abzuwägen wie die Konsequenzen der verschiedenen Modelle für die Verteilung der Finanzmittel an die und zwischen den Gebietskörperschaften.

Die Stärkung der lokalen Demokratie und der bürgerschaftlichen Teilhabe spielen bei der Zukunftssicherung der Kommunen eine immer größere Rolle. Insbesondere bei kommunalen Gebietsreformen sollten diese Fragen stärker Berücksichtigung finden.

Die 18. Fachtagung des Kommunalwissenschaftlichen Institutes (KWI) diskutiert interdisziplinär Fragen der Leistungsfähigkeit kommunaler Strukturen. Dabei werden rechts-, finanz-, politik- und verwaltungswissenschaftliche Aspekte einbezogen.

**KWI**

Kommunalwissenschaftliches Institut

ISSN 1867-951X

ISBN 978-3-86956-242-1