

# 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,templated=raw,property=publicationFile.pdf/DL\\_6\\_2010.pdf](http://www.bbsr.bund.de/nn_287484/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BerichteKompakt/2010/DL__6__2010,templated=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.