2. Ausgestaltung der kommunalen Ebene in Deutschland

Für die empirischen Untersuchungen des Einflusses kommunaler Institutionen bzw. Dezentralisierung auf der kommunalen Ebene sind die Unterschiede zwischen den Gemeindetypen zu analysieren. Die Effizienzstudie basiert zudem auf einer Analyse der kommunalen Ausgaben für die verschiedenen Aufgaben. Aus diesem Grund werden in diesem Kapitel zunächst ein Überblick über die kommunale Ebene in Deutschland gegeben und die Gemeindetypen – die kommunalen Institutionen – beschrieben. Im dritten Abschnitt des Kapitels wird die Entwicklung der Gemeindestruktur dargestellt. Daraus werden zum einen die bisherigen Gemeindegebietsreformen mit ihren jeweiligen Zielen ersichtlich. Zum anderen wird damit die Datenbasis in Bezug auf die kommunalen Institutionen für die empirischen Studien beschrieben.

2.1. Die kommunale Ebene

Die kommunale Ebene stellt im föderalen Aufbau Deutschlands die unterste Ebene dar (vgl. Abbildung 1). Sie besteht aus den Gemeinden und den Kreisen. Kreisfreie Städte nehmen eine Sonderstellung ein, da sie sowohl Kreis- als auch Gemeindeaufgaben ausführen. Aus diesem Grund werden die kreisfreien Städte in den nachfolgenden Analysen nicht berücksichtigt. Das gleiche gilt für die drei Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg, in denen zusätzlich auch noch Landesaufgaben wahrgenommen werden.

Von Interesse sind in dieser Arbeit vor allem die Einheiten unterhalb der Kreisebene, die kreisangehörigen Gemeinden. Eine Besonderheit ist jedoch, dass fast drei Viertel dieser Gemeinden einem Gemeindeverband[27] angehören: Die Gemeinden in diesen Verbänden sind weiterhin selbstständig; sie haben jedoch

[27] Der Begriff Gemeindeverband wird hier nicht im juristischen Sinne verwendet, sondern als Oberbegriff für die beschriebene Form der Zusammenarbeit von Gemeinden. Im juristischen Sinne sind einige der später zu beschreibenden Gemeindetypen kein Gemeindeverband.

A. Illy, *Kommunale Institutionen und öffentliche Leistungen,*
DOI 10.1007/978-3-658-08122-5_2, © Springer Fachmedien Wiesbaden 2015

eine gemeinsame Verwaltung, einen zusätzlichen Rat auf Verbandsebene und ein Teil der Aufgaben wird von den Mitgliedsgemeinden auf die Verbandsebene verlagert. Die genaue Ausgestaltung ist abhängig vom jeweiligen Gemeindeverbandstyp und unterscheidet sich auch zwischen den Bundesländern geringfügig.

Abbildung 1: Föderale Struktur Deutschlands (Gebietsstand 31.12.2011)[28]

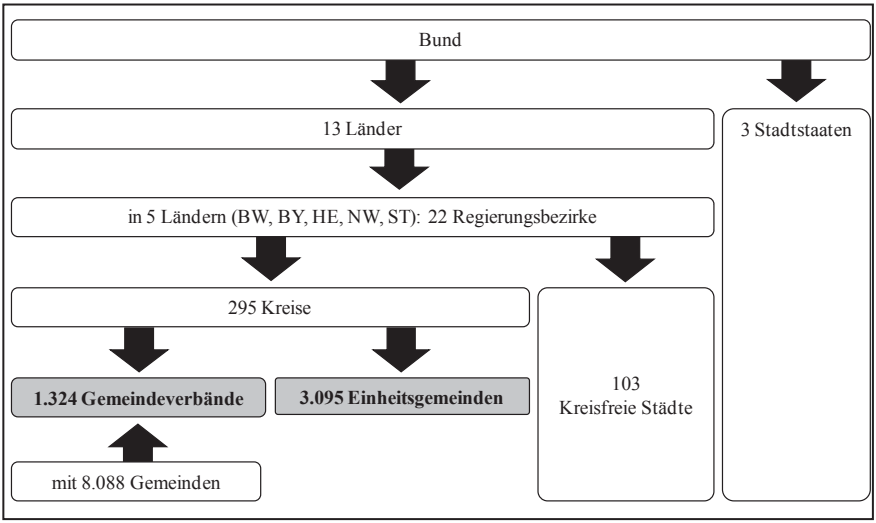


Tabelle 1 gibt eine Übersicht über die Verbandstypen sowie die länderspezifischen Bezeichnungen. Der größte Anteil entfällt auf Verwaltungsgemeinschaften und Verwaltungsgemeinschaften mit Trägergemeinde. Außerdem gibt es in drei Ländern Ämter. Einen Sonderfall stellt Sachsen-Anhalt dar: nach der Wiedervereinigung wurden hier zunächst Verwaltungsgemeinschaften eingeführt. Seit 2009 wurden diese jedoch in Verbands- oder Einheitsgemeinden umgewandelt. Zugleich wird aus Tabelle 1 ersichtlich, dass die Anzahl der Mitgliedsgemeinden je Gemeindeverband sehr stark variiert.[29] Insbesondere

Andererseits sind auch z.B. Kreise im juristischen Sinne Gemeindeverbände. Vgl. Bovenschulte (2000), S. 88 f. und 472.

[28] Quelle: Eigene Darstellung basierend auf dem Gemeindeverzeichnis (GV100) des Statistischen Bundesamts.

[29] Siehe dazu im Detail auch Kapitel 2.3.

Rheinland-Pfalz und Thüringen haben eine sehr kleinteilige Gemeindestruktur; in vielen Gemeinden leben weniger als 5.000 bzw. 1.000 Einwohner (vgl. Tabelle 2). In Nordrhein-Westfalen gibt es hingegen kaum kleine Gemeinden. Zudem befinden sich dort die meisten Gemeinden mit über 100.000 Einwohnern.

Tabelle 1: Gemeindeverbandstypen nach Ländern (Gebietsstand 31.12.2011)[30]

Gemeindeverbands-typen (Abkürzung)	Anzahl 2011	Länder (länderspezifische Bezeichnung des Typs)	Mitglieds-gemeinden
Verbandsgemeinden (VG)	163	Rheinland-Pfalz	2.258
	18	Sachsen-Anhalt (seit 2009)	115
Samtgemeinden (SG)	131	Niedersachsen	722
Ämter (Amt)	53	Brandenburg	271
	78	Mecklenburg-Vorpommern	765
	87	Schleswig-Holstein	1.033
Verwaltungs-gemeinschaften (VWG)	114	Baden-Württemberg	987
		(Gemeindeverwaltungsverband)	440
	313	Bayern	25
	7	Sachsen (Verwaltungsverband)	2
	1	Sachsen-Anhalt	2.106
	80	Thüringen	
Verwaltungsgemein-schaften mit Träger-gemeinde (VWG-T)	156	Baden-Württemberg (vereinbarte VWG)	471
	87	Sachsen (VWG)	211
	-	Sachsen-Anhalt (VWG mit Trägergemeinde) (bis 2009)	- 136
	36	Thüringen (VWG mit erfüllender Gemeinde)	

Gemeindeverbände sollen besonders im ländlichen Raum die Erhaltung kleinerer Gemeinden ermöglichen, die nicht die Leistungs- und Verwaltungskraft haben, ihre Aufgaben ausreichend zu erfüllen.[31] Durch die Entlastung der Einzelgemeinde von der Verwaltungsarbeit können sich die Gemeinden auf ihre eigentlichen örtlichen Aufgaben konzentrieren.[32] Gleichzeitig können durch die Zusammenlegung von Verwaltungen eine größere Spezialisierung erreicht und

30 Quelle: Eigene Berechnung basierend auf dem Gemeindeverzeichnis (GV100) des Statistischen Bundesamts.
31 Vgl. Bogner (2007), S. 246 f.
32 Vgl. Hamann (2005), S. 93.

Größeneffekte genutzt werden.[33] Auch aus Gründen der Bürgernähe wird oft für Gemeindeverbände plädiert; gerade in ländlichen Gebieten können die Entfernungen innerhalb einer Gemeinde sonst sehr groß werden; die Gemeinden würden keine örtliche Gemeinschaft im Sinne des Grundgesetzes mehr bilden.[34] Entsprechende Argumente finden sich zum Teil in den Gemeindeordnungen.[35]

Tabelle 2: Zahl der Gemeinden nach Größenklassen (ohne Stadtstaaten und gemeindefreie Gebiete, mit kreisfreien Städten; absolut und in Prozent der Gemeinden im Land) (Gebietsstand 31.12.2011)[36]

Land	Weniger als 1.000 Einwohner		1.000 bis unter 5.000 Einwohner		5.000 bis unter 20.000 Einwohner		20.000 bis unter 50.000 Einwohner		50.000 bis unter 100.000 Einwohner		100.000 und mehr Einwohner		Summe
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	
BW	74	*6,7*	512	*46,5*	416	*37,8*	77	*7,0*	13	*1,2*	9	*0,8*	**1.101**
BY	150	*7,3*	1.362	*66,2*	477	*23,2*	50	*2,4*	9	*0,4*	8	*0,4*	**2.056**
HE	2	*0,5*	120	*28,2*	246	*57,7*	46	*10,8*	7	*1,6*	5	*1,2*	**426**
NI	242	*24,0*	435	*43,2*	241	*23,9*	70	*6,9*	12	*1,2*	8	*0,8*	**1.008**
NW	0	*0,0*	3	*0,8*	185	*46,7*	131	*33,1*	48	*12,1*	29	*7,3*	**396**
RP	1.612	*69,9*	570	*24,7*	103	*4,5*	12	*0,5*	5	*0,2*	4	*0,2*	**2.306**
SH	724	*64,9*	296	*26,5*	75	*6,7*	16	*1,4*	3	*0,3*	2	*0,2*	**1.116**
SL	0	*0,0*	0	*0,0*	42	*80,8*	9	*17,3*	0	*0,0*	1	*1,9*	**52**
BB	146	*34,8*	148	*35,3*	98	*23,4*	23	*5,5*	2	*0,5*	2	*0,5*	**419**
MV	568	*70,6*	184	*22,9*	44	*5,5*	4	*0,5*	4	*0,5*	1	*0,1*	**805**
SN	11	*2,4*	294	*62,8*	137	*29,3*	20	*4,3*	3	*0,6*	3	*0,6*	**468**
ST	19	*8,6*	96	*43,6*	79	*35,9*	23	*10,5*	1	*0,5*	2	*0,9*	**220**
TH	588	*64,4*	253	*27,7*	53	*5,8*	15	*1,6*	2	*0,2*	2	*0,2*	**913**
Summe	**4.136**	***36,6***	**4.273**	***37,9***	**2.196**	***19,5***	**496**	***4,4***	**109**	***1,0***	**76**	***0,7***	**11.286**

[33] Vgl. Expertenkommission Funktional- und Gebietsreform Thüringen (2013), S. 205 ff.
[34] Vgl. Hamann (2005), S. 87 und Künzel (2007), S. 155.
[35] Z.B. § 1 Abs. 1 AO SH, § 3 Abs. 3 SächsKomZG, § 97 NKomVG, § 125 KV M-V oder Art. 1 BayVGemO.
[36] Quelle: Eigene Berechnung basierend auf dem Gemeindeverzeichnis (GV100) des Statistischen Bundesamts.

Die verbandsfreien Gemeinden werden als Einheitsgemeinden bezeichnet. Hier werden alle gemeindlichen Aufgaben von einer Ebene wahrgenommen. Eine genauere Beschreibung der einzelnen Gemeindetypen erfolgt in Kapitel 2.2. Die Entwicklung der Zahl der Gemeinden und Gemeindeverbände wird in Kapitel 2.3 dargestellt.

Art. 28 Abs. 2 GG sowie die Länderverfassungen garantieren die kommunale Selbstverwaltung, d.h. die Gemeinden können alle örtlichen Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze selbst regeln. Außerdem haben auch Gemeindeverbände das Recht auf Selbstverwaltung im Rahmen des gesetzlichen Aufgabenbereiches. Allerdings bedeutet dies nicht, dass die Existenz der einzelnen Gemeinden bzw. Gemeindeverbände durch das Grundgesetz geschützt wird; Gebietsänderungen auf kommunaler Ebene sind aus Gründen des öffentlichen Wohls gesetzlich vorgesehen, wobei üblicherweise die Gemeinden und Bürger in das Verfahren mit einbezogen werden müssen.

Zuständig für das Kommunalrecht sind die Länder. Daher gibt es in den einzelnen Ländern verschiedene Gemeindetypen und auch sonst unterscheiden sich die Kommunalordnungen in ihren Regelungen. Dennoch sind die Ordnungen einander so ähnlich, dass viele Aspekte für alle Gemeinden in Deutschland gemeinsam dargestellt werden können. Feine juristische Unterschiede spielen für die ökonomische Betrachtung meist keine wesentliche Rolle.

Die Aufgaben der Gemeinden werden nach ihrer Pflichtigkeit in drei Kategorien unterteilt: übertragene Aufgaben sowie im eigenen Wirkungskreis die freiwilligen bzw. Selbstverwaltungsaufgaben und die Pflichtaufgaben. Übertragene Aufgaben sind staatliche Aufgaben, die von den Gemeinden nach Weisung auf Grundlage eines Gesetzes oder einer Rechtsverordnung ausgeführt werden, z.B. das Meldewesen. Die Gemeinde dient dabei quasi als unterste Verwaltungsbehörde.[37] Pflichtaufgaben sind Aufgaben, die die Gemeinde erledigen muss, deren Gestaltung aber der Gemeinde obliegt. Dazu gehören u.a. die Trägerschaft

[37] Vgl. Kregel (2005), S. 70 ff.

von Kindertagesstätten, Brandschutz und Gemeindestraßen.[38] Zu den Selbstverwaltungs- oder freiwilligen Aufgaben gehört schließlich alles, was eine Gemeinde freiwillig, also ohne gesetzliche Vorgabe, wahrnimmt. Sie kann dabei selbst über die Aufgaben und die Ausführung entscheiden. Beispiele hierfür sind Sportstätten, Kultureinrichtungen und Tourismusförderung. Die freiwilligen Aufgaben ergeben sich aus der Allzuständigkeit der Gemeinden für örtliche Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze. Soweit Aufgaben nicht gesetzlich einer anderen staatlichen Ebene zugeordnet sind, kann eine Gemeinde im Rahmen des Aufgabenfindungsrechts selbst aktiv werden. Der Umfang hängt aber auch stark von der finanziellen Lage der Gemeinde ab. Nur wenn nach Erfüllung der Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis und der Pflichtaufgaben noch Mittel übrig sind, können freiwillige Aufgaben wahrgenommen werden.[39]

Die Erfüllung der Aufgaben muss nicht unbedingt durch die Gemeinde selbst erfolgen. Sie kann auch Betriebe des öffentlichen Rechts oder private Unternehmen beauftragen. Zudem ist die Erfüllung in interkommunaler Zusammenarbeit möglich. Neben den bereits erwähnten Gemeindeverbänden gibt es z.B. Zweckverbände, Arbeitsgemeinschaften und öffentlich-rechtliche Vereinbarungen. Der Nachteil dieser Formen der Zusammenarbeit sind jedoch eine schwächere Legitimierung und begrenzte Aufgabenfelder.[40]

Die Finanzierung der Gemeinden erfolgt hauptsächlich aus drei Quellen: Eigenen Einnahmen, Zuweisungen und Verschuldung. Eine Übersicht, auch unterteilt nach West- und Ostdeutschland, ist in Tabelle 3 dargestellt.[41] Auffällig ist, dass sich die Anteile der einzelnen Einnahmearten zwischen West- und Ostdeutschland teilweise stark unterscheiden. Während die Anteile der Einnahmen aus der Gewerbesteuer und der Einkommensteuer im Osten deutlich geringer ausfallen, ist der Anteil der Zuweisungen im Osten wesentlich höher.

---

38 Vgl. Kregel (2005), S. 68 f.
39 Vgl. Kregel (2005), S. 31 und 66 f.
40 Vgl. Schwarting (2001), S. 31 und Bogner (2007), S. 247. Zu Details der unterschiedlichen Kooperationsformen vgl. Oebbecke (2007).
41 Umfassendere Informationen zu kommunalen Einnahmen finden sich u.a. in Schwarting (2001), Zimmermann (2009) und Rehm & Matern-Rehm (2010).

Tabelle 3: Kommunale Einnahmen 2010 in Mill. Euro[42]

Einkommensart	Alle Mill. Euro	%	Westdeutschland Mill. Euro	%	Ostdeutschland Mill. Euro	%
Einnahmen insgesamt[43]	**143.151**		**122.054**		**21.098**	
darunter eigene Einnahmen						
Kommunale Steuern						
Grundsteuern A und B	9.982	*7,0*	8.725	*7,1*	1.257	*6,0*
Gewerbesteuer (netto)	26.872	*18,8*	24.009	*19,7*	2.683	*13,6*
Örtliche Aufwand- und Verbrauchssteuern	679	*0,5*	606	*0,5*	73	*0,3*
Gemeinschaftssteuern						
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	23.018	*16,1*	21.027	*17,2*	1.991	*9,4*
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	3.247	*2,3*	2.779	*2,3*	468	*2,2*
Gebühren und Beiträge	14.293	*10,0*	12.874	*10,5*	1.419	*6,7*
darunter Zuweisungen						
Laufende Zuweisungen von Land/Bund	32.996	*23,0*	25.559	*20,9*	7.437	*35,2*
Investitionszuweisungen von Land/Bund	8.266	*5,8*	5.520	*4,5*	2.746	*13,0*
Kredite	8.654		7.668		986	

Die kommunalen Steuern machen einen Großteil der Finanzhoheit der Gemeinden aus. Die Einnahmen aus diesen Steuern fließen vollständig an die Gemeinden. Für die Grundsteuern A und B und die Gewerbesteuer haben die Gemeinden das Hebesatzrecht, d.h. sie können die Höhe des Steuersatzes selbst festlegen. Am wichtigsten sind die Einnahmen der Gewerbesteuer, vor allem im Westen; 2010 betrug der Anteil der Einnahmen der kommunalen Ebene aus der Gewerbesteuer an den gesamten Einnahmen durchschnittlich etwa 19 %. Allerdings schwanken die Gewerbesteuereinnahmen stark in Abhängigkeit von

[42] Die Angaben in Tabelle 3 beziehen sich auf die kreisfreien Städte, kreisangehörige Gemeinden, Ämter, Samt- und Verbandsgemeinden. Nicht enthalten sind die beiden VWG-Typen, da sie in der Statistik nicht separat erfasst werden. Quelle: Deutscher Städtetag (2012), S. 9 und Statistisches Bundesamt (2012), Tabellen 1.3, 1.9 und 1.10.

[43] Ausgewiesen sind die Einnahmen ohne besondere Finanzierungsvorgänge, d.h. Kredite, innere Darlehen und Entnahmen aus Rücklagen sind nicht enthalten.

der konjunkturellen bzw. branchenstrukturellen Entwicklung und unterscheiden sich zwischen den Gemeinden sehr stark.[44] Außerdem müssen die Gemeinden einen Teil der Gewerbesteuereinnahmen als Umlage an Bund und Länder abgeben, wobei die Umlagesätze sich in den letzten Jahren häufig geändert haben[45]; ausgewiesen sind daher in Tabelle 3 die Nettoeinnahmen.

Zu den örtlichen Aufwand- und Verbrauchssteuern gehören u.a. die Hunde-, Vergnügungs- und Zweitwohnungssteuer.[46] Die Einnahmen fließen vollständig an die Gemeinden. Die Erträge sind jedoch verhältnismäßig gering; 2010 machten sie lediglich ein halbes Prozent der Einnahmen aus.

Weitaus größere Bedeutung kommt den Gemeinschaftssteuern zu. 16 % des Landesaufkommens der Lohn- und Einkommensteuer werden auf die Gemeinden verteilt, wobei als Verteilungsschlüssel das Steueraufkommen der Gemeinde nur bis zu einer Obergrenze des zu versteuernden Einkommens verwendet wird.[47] Vom Aufkommen der Umsatzsteuer erhalten die Gemeinden 2,2 %, die nach einem orts- und wirtschaftsbezogenen Schlüssel (u.a. Zahl der Beschäftigten, Gewerbesteueraufkommen und sozialversicherungspflichtige Entgelte) verteilt werden.[48]

Gebühren – als Entgelt für eine spezifische Leistung – und Beiträge – für die Erschließung bzw. das Vorhalten von kommunalen Einrichtungen, auch ohne dass das Angebot tatsächlich genutzt wird – machen etwa 10 % der kommunalen Einnahmen aus.[49] Im Gegensatz zu Steuern sind die Gebühren und Entgelte an Gegenleistungen geknüpft. In den meisten Fällen ist die Höhe der Abgabe

44 Vgl. Schwarting (2001), S. 87.
45 Vgl. Rehm & Matern-Rehm (2010), S. 120 f.
46 Vgl. Schwarting (2001), S. 98 f.
47 Vgl. Zimmermann (2009), S. 162 f. Die Obergrenze des zu versteuernden Einkommens lag 2006-2011 bei 30.000 bzw. 60.000 Euro bei Zusammenveranlagung und ab 2012 bei 35.000 bzw. 70.000 Euro (vgl. Anton (2012), S. 48 f.).
48 Vgl. Rehm & Matern-Rehm (2010), S. 125 f.
49 Vgl. Schwarting (2001), S. 108 f.

nicht kostendeckend, obwohl Gemeinden vor allem in wirtschaftlich schwachen Jahren kostendeckende Gebühren erheben sollen.[50]

Neben den eigenen Einnahmen erhalten die Gemeinden durchschnittlich ca. ein Fünftel ihrer Einnahmen aus laufenden Zuweisungen vom öffentlichen Bereich, insbesondere dem Land, und knapp 6 % aus Investitionszuweisungen (vgl. Tabelle 3 und Tabelle 4), wobei die Anteile im Osten deutlich höher als im Westen liegen. Die Zuweisungen setzen sich zusammen aus den Schlüsselzuweisungen im Rahmen des Finanzausgleichs, z.T. Bedarfszuweisungen für besonders finanzschwache Gemeinden, die meist an strenge Auflagen geknüpft sind, und zweckgebundenen Zuweisungen, z.B. für Investitionen, wobei diese meist als Anteilsfinanzierung gewährt werden.[51] Der Finanzausgleich dient der Aufstockung der kommunalen Einnahmen, dem Ausgleich unterschiedlicher Finanzkraft der Gemeinden und allokativen Zwecken.[52] Es erfolgt ein Ausgleich der Finanzausstattung der Gemeinden bezogen auf einen fiktiven durchschnittlichen Bedarf.[53] Dabei kommt es jedoch nicht zu einer Nivellierung der Finanzkraft.[54]

Außer den bereits erwähnten zentralen Einnahmen haben die Gemeinden weitere Einnahmen, u.a. aus Erstattungen, Zinserträgen, Mieten und Pachten, Konzessionsabgaben und Gewinnen kommunaler Unternehmen.[55]

Aus Tabelle 4 wird ersichtlich, dass fast die Hälfte des Einkommens der kreisangehörigen Gemeinden aus Steuern und steuerähnlichen Einnahmen besteht. Weitere knapp 20 % machen laufende Zuweisungen von Bund und Ländern aus; die Gemeinden sind also stark von Zuweisungen abhängig. Zudem haben die Gemeinden 2010 auch beträchtliche Schulden aufgenommen.

---

50 Vgl. Rehm & Matern-Rehm (2010), S. 144 f.
51 Vgl. Schwarting (2001), S. 129 ff.
52 Vgl. Schwarting (2001), S. 126 und Rehm & Matern-Rehm (2010), S. 287 f.
53 Vgl. Rehm & Matern-Rehm (2010), S. 283.
54 Vgl. Schwarting (2001), S. 127. Für weitergehende Informationen zum Finanzausgleich vgl. Schwarting (2001), S. 125 ff. oder Rehm & Matern-Rehm (2010), S. 283 ff.
55 Vgl. Schwarting (2001), S. 138 ff.

Tabelle 4: Haupteinnahmequellen nach Körperschaftsgruppen 2010 in % der Gesamteinnahmen der Körperschaftsgruppe[56]

	Kommunale Ebene insgesamt	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Gemeinden	Ämter, Samt-, Verbandsgemeinden	Landkreise	Bezirksverbände
Steuern und steuerähnliche Einnahmen	33,6	37,0	44,2	0,3	0,1	-
Gebühren	8,4	8,0	8,3	15,4	10,4	1,1
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	4,9	5,8	5,5	2,0	1,7	1,2
Laufende Zuweisungen vom öffentlichen Bereich (Netto)	29,4	26,5	18,3	44,4	66,0	45,8
Investitionszuweisungen vom öffentlichen Bereich (Netto)	5,3	4,2	6,0	9,6	5,6	2,2
Kredite	5,7	6,1	5,1	10,4	6,1	5,7

Anmerkungen: Die Gesamteinnahmen umfassen die bereinigten Einnahmen einschließlich besonderer Finanzierungsvorgänge. Die genannten Einnahmen stellen die wichtigsten Einnahmequellen dar; die übrigen Prozente der Einnahmen setzen sich aus sonstigen Verwaltungs- und Betriebseinnahmen, Zinseinnahmen, Zuweisungen von anderen Bereichen, Abgaben, Darlehensrückflüssen, Vermögensveräußerung, Beiträgen, Einnahmen aus Krediten, Aufnahme innerer Darlehen und Entnahmen aus Rücklagen zusammen.

Wie im folgenden Abschnitt näher beschrieben wird, haben die Gemeindeverbände im Vergleich zu den Gemeinden deutlich geringere eigene Einnahmen. Sie finanzieren sich vor allem aus Umlagen und den Gebühren für erbrachte Leistungen. Bestimmte Gemeindeverbandstypen erhalten außerdem direkt Zuweisungen vom Land.

[56] Quelle: Statistisches Bundesamt (2012), Tabelle 1.4.

2.2. Gemeindetypen

Die Gemeindetypen lassen sich grob in zwei Kategorien einteilen: zum einen die Einheitsgemeinde mit zentralisierter Struktur und zum anderen Gemeindeverbände mit dezentralisierter Struktur. Die Gemeindeverbände bestehen aus eigenständigen Gemeinden und übernehmen vor allem die Verwaltungsaufgaben. Dadurch soll unter Erhaltung der Eigenständigkeit der Einzelgemeinde die nötige Größe erreicht werden, um die kommunalen Aufgaben adäquat zu erfüllen.[57] Die verschiedenen Gemeindetypen werden im Folgenden beschrieben. Bezugspunkt sind die Gemeindeordnungen der Länder zum Stand 2012. In Ländern, in denen in den letzten Jahren wichtige Änderungen stattgefunden haben, wird auch auf die älteren Regelungen verwiesen.

2.2.1. Einheitsgemeinde als zentralisierter Gemeindetyp

Die Einheitsgemeinde nimmt alle kommunalen Aufgaben selbst wahr. Das Ideal der Einheitsgemeinde ist die Ortsgemeinde, also eine räumlich zusammenhängende Gemeinde.[58] Allerdings bestehen heutzutage viele Einheitsgemeinden aus mehreren fusionierten Ortsgemeinden. Zusammenschlüsse finden zum Teil freiwillig, oft aber per Gesetz oder während einer Freiwilligkeitsphase vor Abschluss einer gesetzlichen Gebietsreform statt. Die Landesregierung kann Gemeindegebietsänderungen nur aus Gründen des öffentlichen Wohls vornehmen;[59] lediglich in wenigen Fällen hat aber das jeweilige Landesverfassungsgericht die Änderungen für unrechtmäßig erklärt.[60]

Bezüglich der inneren Organisation der Gemeinde kann man zwei Gruppen unterscheiden: In Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, dem Saarland, Sachsen und Thüringen ist der Bürgermeister gleich-

57 Vgl. Bogner (2007), S. 246 f.
58 Vgl. Rosenfeld et al. (2007), S. 75.
59 Vgl. z.B. § 16 Abs. 1 GO LSA.
60 Vgl. z.B. Mehde (2011).

zeitig Leiter des Gemeinderats und der Verwaltung (‚Duale Rat-Bürgermeister-Verfassung unter einer Spitze'). In Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein hingegen werden diese beiden Funktionen von zwei verschiedenen Personen wahrgenommen (‚Duale Rat-Bürgermeister-Verfassung mit Doppelspitze').[61] Hessen hat als einziges Bundesland noch eine Magistratsverfassung und kann daher keiner der beiden Gruppen zugeordnet werden. Die früher getroffene Unterscheidung zwischen norddeutscher und süddeutscher Ratsverfassung ist inzwischen weniger hilfreich, da sich in den 1990er Jahren in allen Bundesländern die Direktwahl des Bürgermeister durchgesetzt hat.[62] Außer in Baden-Württemberg und Bayern kann der Bürgermeister auch durch die Bürger abgewählt werden. Als zusätzliches Organ gibt es in fast allen Ländern mit Doppelspitze sowie zwei weiteren Ländern verpflichtend einen Haupt- oder Verwaltungsausschuss, der aus Gemeinderatsmitgliedern und dem Bürgermeister besteht und die Beschlüsse des Gemeinderats vorbereitet.[63]

Mit der Ortschaftsverfassung kann in allen Bundesländern eine gewisse Ortsnähe geschaffen werden, die von der Grundidee auch hinter den Gemeindeverbänden steckt. Die Einführung einer Ortschaftsverfassung, wenn mehrere oder räumlich getrennte Ortsteile vorhanden sind, ist meist Entscheidung des Gemeinderats. In wenigen Bundesländern sind Ortschaftsverfassungen in kreisfreien bzw. Großstädten Pflicht;[64] in Mecklenburg-Vorpommern hingegen sind Ortschaftsverfassungen nur in früher selbstständigen Gemeinden erlaubt.[65]

---

61 Vgl. Knemeyer (1999), S. 112.

62 Vgl. Wollmann (2008), S. 88; eine Ausnahme bilden in Schleswig-Holstein ehrenamtliche Bürgermeister, die jedoch nur in amtsangehörigen Gemeinden und nicht in Einheitsgemeinden tätig sind (§ 52 GO SH).

63 Vgl. § 49 BbgKVerf, § 35 KV M-V, §§ 74-76 NKomVG, §§ 45a und 45b GO SH, § 26 Abs. 1 ThürKO (ab 1.000 Einwohnern), § 48 SaarlKSVG, § 57 GO NRW.

64 Vgl. § 68 GemO BW, § 45 Abs. 1 BbgKVerfG, § 81 Abs. 1 HGO, § 90 Abs. NKomVG, § 39 Abs. 1 GO NRW, § 74 GemO RP, § 70 Abs. 1 SaarlKSVG, § 65 Abs. 1 SächsGemO, § 86 Abs. 1 GO LSA, § 47a GO SH, § 45 Abs. 1 ThürKO.

65 Vgl. § 42 Abs. 1 KV M-V.

Ebenso sind in Bayern Gemeindebezirke nur auf Antrag eines Drittels der Gemeindebürger vorgesehen, wenn der Ortsteil vor 1952 eigenständig war.[66]

Organe der Ortschaft sind meist ein Ortsrat[67] und ein Ortsvorsteher[68]. Der Ortsrat wird, üblicherweise zusammen mit dem Gemeinderat, direkt gewählt; eine Ausnahme bilden Mecklenburg-Vorpommern und Nordrhein-Westfalen. Der Ortsvorsteher, der gleichzeitig Vorsitzender des Ortsrats ist, wird in den meisten Ländern vom Ortsrat aus seiner Mitte gewählt. In Rheinland-Pfalz und Thüringen findet jedoch eine Direktwahl statt. In einigen Ländern kann zudem statt eines Ortsrats ein Ortsvorsteher durch die Bürger gewählt werden.[69]

Hinsichtlich der Aufgaben unterscheiden sich die Ortsteilverfassungen insbesondere darin, ob den Ortsteilen per Gesetz (Gemeindeordnung) obligatorische Aufgaben zugewiesen werden oder nur eine Aufgabendelegation durch den Gemeinderat möglich ist. Ersteres gilt für Niedersachsen, das Saarland, Sachsen und z.T. Thüringen.[70] Ansonsten regeln die Gemeindeordnungen meist Anhörungs- und Vorschlagsrechte des Ortsrats, wobei hier nur geringfügige Unterschiede zwischen den Ländern bestehen. Zum Teil besteht auch eine Unterrichtungspflicht des Gemeinderats gegenüber dem Ortsrat. Eine Ausnahme stellt auch hier Bayern dar, wo Ortsräten lediglich Vorschlagsrechte gegenüber dem Gemeinderat gegeben werden, in der Gemeindeordnung jedoch keine weiteren Aufgaben genannt sind.[71] Einige Gemeindeordnungen – darunter die in Baden-Württemberg, dem Saarland und Sachsen-Anhalt – erlauben zudem ausdrücklich die Einrichtung von örtlichen Verwaltungen.[72]

---

66 Art. 60 a BayGO.

67 Die Gemeindeordnung von Bayern sieht als einzige keinen Ortsrat vor.

68 In Mecklenburg-Vorpommern und Nordrhein-Westfalen wird entweder ein Ortsrat oder ein Ortsvorsteher direkt gewählt (§ 42 a KV M-V und § 39 GO NRW). In Schleswig-Holstein gibt es keinen Ortsvorsteher; der Ortsrat wird entweder durch den Gemeinderat oder die Bürger gewählt (§ 47 b GO SH).

69 Dies gilt für Brandenburg, Hessen und Mecklenburg-Vorpommern.

70 Vgl. § 93 NKomVG, § 73 KSVG, § 67 SächsGemO, §§ 45 und 45 a ThürKO.

71 Vgl. Art. 60 a BayGO.

72 Vgl. § 68 GemO BW, § 76 KSVG, § 86 GO LSA.

Tabelle 5: Vergleich der Ortschaftsverfassungen[73]

Land	Ortschaftsrat		Ortsvorsteher		Aufgaben	
	als Organ	direkt gewählt	als Organ	direkt gewählt	obligatorische Aufgaben?	Aufgabendelegation an Ortschaftsrat möglich?
BW	x	x	x			x
BY			x	durch Ortsversammlung		
BB	x	x	x	nur anstatt eines Ortschaftsrats		x
HE	x	x	x	nur anstatt eines Ortschaftsrats		x
MV	x		(x)[b]	nur anstatt eines Ortschaftsrats		
NI	x	x	x		x	x
NW	x		(x)[c]			x
RP	x	x	x	x		x
SL	x	x	x		x	x
SN	x	x	x		x	x
ST	x	x	x			x
SH	x	(x)[a]				x
TH	x	x	x	x	x	x

Anmerkungen: [a] In Schleswig-Holstein wird der Ortschaftsrat entweder vom Gemeinderat oder den Bürgern gewählt. [b] In Mecklenburg-Vorpommern gibt es einen Ortsvorsteher nur anstelle eines Ortschaftsrats; der Ortsvorsteher wird direkt gewählt. [c] In Nordrhein-Westfalen kann anstelle eines Ortschaftsrats ein Ortsvorsteher gewählt werden. Wie beim Ortschaftsrat findet dessen Wahl durch den Gemeinderat statt.

Die schwächsten Ortschaftsverfassungen haben somit Bayern, Nordrhein-Westfalen und Mecklenburg-Vorpommern.[74] Eine Übersicht über die Organe und Aufgaben findet sich in Tabelle 5.

Die Landgemeinde in Thüringen ist eine besondere Form einer eigenständigen, kreisangehörigen Gemeinde.[75] Sie unterscheidet sich von der Einheitsgemeinde vor allem durch ein gesetzlich garantiertes und gestärktes Ortschaftsrecht.

---

[73] Quelle: Eigene Darstellung basierend auf den Gemeindeordnungen der Länder.

[74] Zu Details der Ortschaftsverfassungen vgl. die Gemeindeordnungen der Länder und Schwarz (2007).

Tabelle 6: Gemeinden mit Sonderstatus nach Ländern[76]

Land	Bezeichnung	Mindestgröße
BW	Große Kreisstadt	> 20.000 Ew.
BY	Große Kreisstadt	> 30.000 Ew.
BB	Große kreisangehörige Stadt	> 35.000 Ew.
HE	Kreisangehörige Gemeinde mit mehr als 50.000 Ew.	> 50.000 Ew.
MV	Große kreisangehörige Stadt	Neubrandenburg, Greifswald, Stralsund, Wismar
NI	Selbständige Gemeinde	Gemeinde / SG mit > 30.000 Ew., auf Antrag ab 20.000 Ew.
	Große selbständige Stadt	Celle, Cuxhaven, Goslar, Hameln, Hildesheim, Lingen (Ems), Lüneburg
NW	Mittlere kreisangehörige Stadt	> 20.000 Ew. auf Antrag, sonst > 25.000 Ew.
	Große kreisangehörige Stadt	> 50.000 Ew. auf Antrag, sonst > 60.000 Ew.
RP	Große kreisangehörige Stadt	> 25.000 Ew.
SL	Mittelstadt	> 30.000 Ew.
SN	Große Kreisstadt	> 17.500 Ew.
ST	-	
SH	Große kreisangehörige Stadt	> 50.000 Ew.
TH	Große kreisangehörige Stadt	auf Antrag

Eine weitere Möglichkeit, Ortsteile besser in die Einheitsgemeinde zu integrieren, ist in allen Ortsteilen die Repräsentation im Gemeinderat sicherzustellen, indem Wahlbezirke gebildet werden. In einigen Ländern erlaubt die Wahlordnung entsprechende Einteilungen.

Zu beachten ist außerdem, dass in allen Ländern außer Sachsen-Anhalt größeren Gemeinden Aufgaben des Landkreises übertragen werden können. Zum Teil ist dies automatisch ab einer bestimmten Einwohnerzahl der Fall; zum Teil findet die Übertragung von Aufgaben nur auf Antrag der jeweiligen Gemeinde statt. Der Status der ‚Großen kreisfreien Stadt' wurde in Bayern beispielweise während der Gebietsreform in den 1970er Jahren den ehemals kreisfreien

[75] Vgl. §§ 6 und 45 a ThürKO.
[76] Quelle: Eigene Darstellung basierend auf den Gemeindeordnungen der Länder.

Städten zugesprochen.[77] Eine Übersicht über die nötigen Mindestgrößen und Bezeichnungen enthält Tabelle 6.

2.2.2. Gemeindeverbände als dezentralisierte Gemeindetypen

Bei den dezentralisierten Gemeindetypen wird mit dem Gemeindeverband zwischen Gemeinde und Kreis eine weitere Ebene eingeführt. Unterscheiden kann man grundsätzlich zwei Varianten: Die Ämter und zwei Formen der Verwaltungsgemeinschaft sowie die Samt- und Verbandsgemeinden. Erstere dienen hauptsächlich der Entlastung der Verwaltung der Mitgliedsgemeinden. Die Entscheidungshoheit bleibt weitestgehend bei den Mitgliedsgemeinden. Samt- und Verbandsgemeinden nehmen hingegen eigenständig Selbstverwaltungsaufgaben wahr. Die Legitimation dieser Gemeindeverbände erfolgt deshalb direkt durch die Bürger. Im Folgenden werden die verschiedenen Gemeindeverbandstypen detaillierter beschrieben.

Verwaltungsgemeinschaft

Verwaltungsgemeinschaften (VWG) gibt es in Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen und Thüringen.[78] In Sachsen-Anhalt wurden sie zwischen 2009 und 2011 zugunsten von Einheits- bzw. Verbandsgemeinden abgeschafft.[79] In Sachsen werden ebenfalls keine neuen VWGs mehr gebildet.[80] VWGs dienen vor allem der Stärkung der Verwaltungskraft und werden daher auch als „Schreib-

---

77 Vgl. März (2010), S. 46.

78 Auch in Hessen besteht theoretisch die Möglichkeit, VWGs zu bilden (§§ 30-34 HessKGG). Die Ausgestaltung dort ähnelt der in Baden-Württemberg. Allerdings hat diese Regelung praktisch keine Bedeutung (vgl. Birkenfeld-Pfeiffer & Gern (2001), S. 346 f. bzw. Borchmann et al. (2006), S. 221).

79 Da im empirischen Teil der Arbeit hauptsächlich Daten bis 2009 verwendet werden, wird hier auch auf die Regelung bezüglich VWGs in Sachsen-Anhalt verwiesen. Diese beziehen sich auf die Gemeindeordnung zum Stand von 2008. 2013 hat das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt zudem entschieden, dass die Eingemeindung der ehemaligen VWG Gernrode/Harz ungültig ist, sodass seit April 2013 wieder eine VWG existiert (LVerfG, Urteil vom 19.02.2013, LVG 60/10).

80 Vgl. Sächsisches Staatsministerium des Innern (2010), S. 3.

stube“ bezeichnet.[81] VWGs werden durch Gesetz oder auf Antrag der Gemeinden durch öffentlich-rechtliche Vereinbarung aus benachbarten Gemeinden eines Landkreises[82] gebildet.[83] Sie haben keine Gebietshoheit, sondern sind Körperschaft des öffentlichen Rechts.[84] Zwei Formen sind zu unterscheiden: Neben dem Grundmodell einerseits gibt es andererseits das Konzept der erfüllenden Gemeinde bzw. Verwaltungsgemeinschaft mit Trägergemeinde (VWG-T). Letzteres geht von einer Gemeinschaft mit einer größeren und mehreren kleineren Gemeinden aus, wohingegen das Grundmodell eher bei gleich großen Gemeinden Anwendung findet. Außer in Bayern existieren in den genannten Ländern jeweils beide Modelle.

Die VWG nimmt im Allgemeinen alle Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises wahr[85]; die Willensbildung über Aufgaben des eigenen Wirkungskreises verbleibt bei den Gemeinden, wobei die VWG diese Aufgaben nach Weisung ausführt. Bei Bedarf können einzelne Selbstverwaltungsaufgaben auf die VWG übertragen werden[86]; dies wird jedoch zumindest in Bayern und Sachsen-Anhalt kaum genutzt.[87] Außerdem berät und unterstützt die VWG die Mitgliedsgemeinden.[88] Insgesamt ist die Aufgabenverteilung sowohl zwischen den Bundesländern als auch innerhalb der Länder nicht ganz einheitlich.

---

81 Vgl. z.B. Rosenfeld et al. (2007), S. 82.

82 In Sachsen-Anhalt auch verschiedener Landkreise (§ 75 Abs. 1a GO LSA).

83 Vgl. § 76 GO LSA, Art. 1 und 2 BayVGemO, § 59 GemO BW (nur freiwillige Bildung), § 3 SächsKomZG, § 46 ThürKO. In Thüringen müssen Gemeinden mit weniger als 3.000 Einwohnern einer VWG angehören oder einer benachbarten Gemeinde zugeordnet sein (§46 ThürKO). Die Mindesteinwohnerzahl von VWGs soll zukünftig von 3.000 auf 5.000 Einwohner angehoben werden (vgl. Thüringer Innenministerium (2010)).

84 Vgl. § 75 Abs. 4 GO LSA, Art. 1 Abs. 2 BayVGemO, § 59 GemO BW, § 5 SächsKomZG, § 46 ThürKO.

85 In Bayern werden einige Aufgaben davon explizit ausgenommen; diese verbleiben bei den Mitgliedsgemeinden (vgl. Bayerisches Staatsministerium des Innern (1995)).

86 Vgl. § 47 ThürKO, § 77 GO LSA, Art. 4 Abs. 3 BayVGemO, §§ 7 und 8 SächsKomZG, § 35 GemO BW.

87 Vgl. Hamann (2005), S. 176 und Rosenfeld et al. (2007), S. 239 ff.

88 Vgl. § 77 GO LSA, Art. 4 BayVGemO, § 9 SächsKomZG. In Baden-Württemberg sind die Aufgaben noch eindeutiger in der Gemeindeordnung genannt (§ 61 GemO BW): Zu den „Erledigungsaufgaben“, die von der VWG nach den Beschlüssen der Mitgliedsgemeinden ausgeführt werden, gehören die technischen Angelegenheiten bei der verbindlichen Bauleitplanung und der Durchführung von Bodenordnungsmaßnahmen sowie von Maßnahmen

Die Organe der VWG sind die Verbandsversammlung und der Verbandsvorsitzende.[89] Die Mitglieder der Verbandsversammlung werden von den Mitgliedsgemeinden entsendet und sind meist weisungsgebunden.[90] Üblicherweise sind dies die Bürgermeister der Mitgliedsgemeinden sowie in Abhängigkeit der Einwohnerzahl ein oder mehrere Gemeinderäte je Mitgliedsgemeinde.[91] Außerdem ist der Verbandsvorsitzende Mitglied der Verbandsversammlung. Er ist zudem gesetzlicher Vertreter der VWG; zu seinen Aufgaben gehören die Vorbereitung und Durchführung der Sitzungen der Verbandsversammlung und die Erledigung der laufenden Angelegenheiten.[92] In Sachsen und Thüringen[93] wählt die Verbandsversammlung einen (externen) Vorsitzenden.[94] In Baden-Württemberg, Sachsen-Anhalt und Bayern hingegen wählt die Verbandsversammlung den Vorsitzenden aus ihrer Mitte; in Bayern muss dazu einer der Bürgermeister der Mitgliedsgemeinden gewählt werden, in Baden-Württemberg sollte es einer der Bürgermeister sein.[95] In den meisten Ländern ist der Verbandsvorsitzende gleichzeitig Leiter der gemeinsamen Verwaltung und Vorsitzender der Verbandsversammlung. In Sachsen-Anhalt gibt es jedoch wie in den Einheitsgemeinden eine Doppelspitze; dort wählt die Verbandsversammlung den Leiter des Verwaltungsamts, der als beratendes Mitglied auch an den Sitzungen der

nach dem Städtebauförderungsgesetz, die Planung, Bauleitung und örtliche Bauaufsicht bei den Vorhaben des Hoch- und Tiefbaus, die Unterhaltung und der Ausbau der Gewässer zweiter Ordnung sowie die Abgaben-, Kassen- und Rechnungsgeschäfte. Die „Erfüllungsaufgaben“ in eigener Zuständigkeit der VWG sind die vorbereitende Bauleitplanung und die Aufgaben des Trägers der Straßenbaulast für Gemeindeverbindungsstraßen.

89 Vgl. Art. 6 BayVGemO, § 48 ThürKO, § 75 Abs. 2 GO LSA, § 15 SächsKomZG, § 12 GKZ BW. Zum Teil werden hierfür wie auch für diesen Gemeindetyp andere Bezeichnungen, z.B. Gemeinschaftsausschuss, verwendet; s. die Abbildungen im Anhang in Tabelle 44 bzw. in Tabelle 1.

90 Vgl. § 16 Abs. 5 SächsKomZG, § 48 Abs. 2 ThürKO, § 13 Abs. 5 GKZ BW, Art. 6 Abs. 2 BayVGemO. sowie Trute (2012), S. 142 f.

91 Vgl. § 48 Abs. 1 ThürKO, Art. 6 Abs. 2 BayVGemO, § 78 Abs. 1 GO LSA, § 16 SächsKomZG, § 60 Abs. 3 GemO BW bzw. § 13 GKZ BW.

92 Vgl. Trute (2012), S. 143.

93 Ist in Thüringen eine Gemeinde mit mehr als 3.000 Einwohnern mit hauptamtlichen Bürgermeister Mitglied, ist dieser automatisch Gemeinschaftvorsitzender, falls die Hauptsatzung dies zulässt (§ 48 ThürKO).

94 Vgl. §§ 20 bis 22 SächsKomZG und § 48 ThürKO.

95 Vgl. § 78 Abs. 3 GO LSA, Art. 6 Abs. 3 BayVGemO, § 16 Abs. 3 GKZ BW.

Verbandsversammlung teilnimmt und gesetzlicher Vertreter der VWG ist.[96] In Bayern gibt es zudem einen Geschäftsstellenleiter, der mit beratender Stimme an Sitzungen der Gemeinschaftsversammlung teilnimmt und die Geschäftsstelle am Sitz der VWG führt.[97]

Die Organe der VWG-T sind die gleichen wie in der VWG.[98] Der Verbandsvorsitzende ist allerdings immer der Bürgermeister der Trägergemeinde, der außer in Sachsen-Anhalt den Vorsitz in der Verbandsversammlung und die Leitung der Verwaltung inne hat.[99] In Sachsen-Anhalt gibt es auch in der VWG-T eine Doppelspitze; d.h. der Verbandsvorsitzende leitet die Verwaltung und ist Mitglied der Verbandsversammlung. Den Vorsitz in der Verbandsversammlung hat jedoch ein aus der Mitte der Verbandsversammlung gewähltes Mitglied.[100] Ansonsten gelten üblicherweise die gleichen Regelungen wie für die Verwaltungsgemeinschaften.[101]

Außer in Baden-Württemberg gibt es nur eine zentrale Verwaltung am Sitz der VWG; die Mitgliedsgemeinden haben kein eigenes Verwaltungspersonal.[102]

Zur Deckung ihrer Ausgaben erhebt die VWG eine Umlage[103], sofern ihre anderen Einnahmen – d.h. Gebühren und Entgelte für die von der VWG erbrachten Leistungen – nicht zur Deckung ausreichen.[104] Lediglich in Bayern erhalten VWGs zudem direkt Mittel aus dem Finanzausgleich.[105]

---

96 Vgl. § 81 GO LSA.
97 Vgl. Art. 7 Abs. 2 BayVGemO.
98 Vgl. § 60 Abs. 4 GemO BW, § 51 Abs. 1 ThürKO, § 40 SächsKomZG, § 40 GO LSA.
99 Vgl. § 60 Abs. 4 GemO BW, § 40 Abs. 3 SächsKomZG, § 51 Abs. 1 ThürKO.
100 Vgl. § 82 GO LSA.
101 Vgl. § 51 ThürKO.
102 Für Sachsen-Anhalt vgl. Trute (2012), S. 139 und § 75 Abs. 5 GO LSA. Verwaltungsaußenstellen können auf Beschluss des Gemeinschaftsausschusses eingerichtet werden (§ 79 Abs. 1 GO LSA); für Bayern vgl. Hamann (2005), S. 105; für Baden-Württemberg vgl. Kuhlmann et al. (2012), S. 24 und § 61 GemO BW.
103 Als Maßstab dient oft die Einwohnerzahl, also nicht die wirtschaftliche Leistungskraft (vgl. Trute (2012), S. 148 f.).
104 Vgl. §§ 50 und 51 ThürKO, § 83 GO LSA, Art. 8 BayVGemO, §§ 25 und 42 SächsKomZG. Die VWG kann keine eigenen Steuern erheben.
105 Vgl. Art. 7 Abs. 2 BayFAG.

Amt

Ämter gibt es in Schleswig-Holstein [106], Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern. Sie unterscheiden sich in ihrer Struktur und den Aufgaben nur geringfügig von den Verwaltungsgemeinschaften.

Ämter bestehen aus mehreren benachbarten kreisangehörigen Gemeinden.[107] Sie sind Körperschaften öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit.[108] Die Bildung kann freiwillig oder per Gesetz erfolgen.[109] Sie dienen der Entlastung von Gemeinden und übernehmen die Verwaltungsarbeit (Vorbereitung, Umsetzung und Durchführung von Beschlüssen) der amtsangehörigen Gemeinden. Die inhaltliche Entscheidung über Aufgaben obliegt der Gemeindevertretung der Mitgliedsgemeinden, wobei einzelne Selbstverwaltungsaufgaben im Rahmen gesetzlicher Grenzen von mehreren Gemeinden auch komplett an das Amt übertragen werden können[110]. Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung liegen komplett in der Zuständigkeit des Amtes. Außerdem führt das Amt die Kassengeschäfte, macht die Finanzbuchhaltung und berät, wenn öffentliche Aufgaben mehrere amtsangehörige Gemeinden betreffen und eine Abstimmung nötig ist.[111]

Das Amt betreffende Entscheidungen werden vom Amtsausschuss getroffen, der sich aus den Bürgermeistern der amtsangehörigen Gemeinden und bei Gemeinden ab 1.000 Einwohnern (in Brandenburg ab 600 Einwohnern) weiteren Ge-

---

106 Außerdem existieren in Schleswig-Holstein sogenannte Kirchspielslandgemeinden. Diese sind normale Ämter, wobei die historische Bezeichnung beibehalten wurde (vgl. Wikipedia (2013a)).

107 Ämter in Schleswig-Holstein können kreisübergreifend sein (vgl. Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein (o. J.)).

108 Vgl. § 1 Abs. 1 AO SH, § 133 BbgKVerf, § 125 KV M-V.

109 Vgl. §§ 6 und 134 BbgKVerf, §§ 11 und 125 Abs. 6 KV M-V, § 1 Abs. 2 GO SH.

110 Vgl. § 127 Abs. 4 KV M-V. In dem Fall sind nur die Vertreter der Gemeinden abstimmungsberechtigt, die die entsprechende Aufgabe übertragen haben (§ 5 Abs. 3 AO SH, § 135 Abs. 5 BbgKVerf). Der Übertragung von Aufgaben sind in der neuen Amtsordnung Schleswig-Holsteins enge Grenzen gesetzt: Nach einem Beschluss des Landesverfassungsgerichts vom 26.02.2010 (Az. LVerfG 1/09) dürfen nun nur noch eine begrenzte Zahl von Aufgaben aus einem vordefinierten Katalog übertragen werden (§ 5 AO SH). Vor Änderung der Amtsordnung wurde eine Vielzahl von Aufgaben an die Ämter übertragen.

111 Vgl. §§ 3, 4 und 5 AO SH, § 135 BbgKVerf, §§ 127 und 128 KV M-V.

meindevertretern zusammensetzt.[112] Diese sind im Gegensatz zu den Vertretern in VWGs nicht weisungsgebunden.[113] Der vom Amtsausschuss aus seiner Mitte gewählte Amtsvorsteher/Vorsitzende arbeitet in Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern in der Regel ehrenamtlich und ist zusätzlich Leiter der Amtsverwaltung.[114] Für das operative Geschäft ist ein leitender Verwaltungsbeamter zuständig.[115] Hauptamtlich geleitete Ämter in Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern sowie die Ämter in Brandenburg haben einen Amtsdirektor, der vom Amtsausschuss auf Zeit gewählt wird und nicht Bürgermeister oder Gemeinderatsmitglied sein darf.[116] Den Vorsitz im Amtsausschuss hat dann eines der Mitglieder desselben. Der Amtsdirektor in Brandenburg muss an den Sitzungen des Amtsausschusses teilnehmen.[117] Die amtsangehörigen Gemeinden in Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern, die nicht geschäftsführende Gemeinde sind, haben einen ehrenamtlichen Bürgermeister, der den Vorsitz in der Gemeindevertretung inne hat und für fünf Jahre gewählt wird.[118]

Die Finanzierung der Ämter erfolgt zum einen über die Verwaltungseinnahmen, die bei der Erfüllung der Aufgaben durch die Ämter entstehen[119] und zum anderen über direkte Zuweisungen durch das Land[120]. Soweit diese Einnahmen nicht ausreichen – was üblicherweise der Fall ist[121] – wird eine Amtsumlage erhoben.[122]

---

112 Vgl. § 9 AO SH, § 136 Abs. 1 und 2 BbgKVerf, § 132 KV M-V. Die Vertreter sind nicht an Weisungen gebunden (vgl. Trute (2012), S. 25).
113 Vgl. Trute (2012), S. 24 f.
114 Vgl. §§ 11, 12 und 13 AO SH, § 138 BbgKVerf, § 137 KV M-V.
115 Vgl. § 142 KV M-V, § 15 AO SH.
116 Vgl. § 15a und 15b AO SH, § 137 KV M-V, § 138 Abs. 4 BbgKVerf.
117 Vgl. § 136 Abs. 5 BbgKVerf.
118 Die Regelung unterscheidet sich von der in Einheitsgemeinden, in denen der Bürgermeister hauptamtlich tätig ist und die Gemeindevertretung den Vorsitzenden aus ihrer Mitte wählt (§ 28 Abs. 3 und §§ 38 und 39 KV M-V). In Schleswig-Holstein wird der ehrenamtliche Bürgermeister zudem nicht durch die Bürger direkt gewählt, sondern vom Gemeinderat (§§ 48 und 52 GO SH).
119 Vgl. § 1 Abs. 3 FAG SH.
120 Vgl. § 2 FAG SH.
121 Vgl. Trute (2012), S. 25.
122 Vgl. § 22 AO SH, § 139 BbgKVerf, §§ 146 und 147 KV M-V.

Eine Besonderheit in Schleswig-Holstein ist, dass manche Ämter[123] keine eigene Verwaltung haben, sondern auf die Verwaltung einer größeren amtsangehörigen Gemeinde zurückgreifen oder eine Verwaltungsgemeinschaft mit einer amtsfreien Gemeinde oder einem anderen Amt bilden.[124] Allerdings werden in diesen Fällen keine zusätzlichen Ausschüsse auf VWG-Ebene eingerichtet; lediglich die Verwaltung wird ausgelagert.[125] Diese Art der VWG ist daher nicht mit den vorher beschriebenen VWGs vergleichbar. In Brandenburg hingegen muss jedes Amt eine eigene Verwaltung haben, während die amtsangehörigen Gemeinden nicht über eine hauptamtliche Verwaltung verfügen dürfen.[126]

Samtgemeinde

Samtgemeinden existieren nur in Niedersachsen. Sie sind ein freiwilliger Zusammenschluss von Gemeinden eines Landkreises, bei dem die Mitgliedsgemeinden rechtlich selbstständig bleiben.[127] Allerdings sind die Samtgemeinden meist vor dem Hintergrund drohender Zwangsfusion zu einer Einheitsgemeinde gebildet worden und hauptsächlich für den ländlichen Raum vorgesehen.[128] Die Samtgemeinden sind öffentlich-rechtliche Körperschaften mit dem Recht der Selbstverwaltung, haben also eine gemeindeähnliche Stellung.[129] Sowohl die Mitgliedsgemeinden als auch die Samtgemeinde selbst haben eine direkt gewählte Vertretung. Die Mindesteinwohnerzahl liegt bei 7.000, die Mitgliedsgemeinden müssen mindestens 400 Einwohner aufwiesen.[130] In der alten

123 Am 1.1.2012 galt dies für 26 Ämter bzw. amtsfreie Gemeinden (vgl. Trute (2012), S. 26).
124 Vgl. § 1 Abs. 3 AO SH. Dies ist von der Idee her vergleichbar mit der VWG mit Trägergemeinde.
125 Vgl. § 19 a GkZ SH und Wolff et al. (2004), S. 759.
126 Vgl. Trute (2012), S. 20.
127 Vgl. §§ 100 und 101 NKomVG. In Ausnahmefällen kann die Bildung auch per Verordnung ohne die Zustimmung einzelner Mitgliedsgemeinden vorgenommen werden (§ 101 Abs. 2 NKomVG).
128 Vgl. Trute (2012), S. 111 f.
129 Vgl. § 1 Abs. 1 NKomVG und Bogner (2007), S. 251.
130 Vgl. § 97 NKomVG.

Gemeindeordnung war zudem eine Obergrenze von zehn Mitgliedsgemeinden vorgesehen.[131]

Im Gegensatz zu Ämtern und Verwaltungsgemeinschaften soll durch die Samtgemeinde nicht nur die Verwaltungskraft gestärkt werden, sondern sie nimmt neben den Ortsgemeinden Aufgaben der Daseinsvorsorge und Verwaltung wahr. Sie erfüllt alle Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises ihrer Mitgliedsgemeinden. Zu den Selbstverwaltungsaufgaben, die sie übernimmt, gehören u.a. die Aufstellung der Flächennutzungspläne, Trägerschaft der Schulen, Erwachsenenbildung, Sportstätten und Bibliotheken für mehrere Mitgliedsgemeinden, Gesundheitseinrichtungen und Altenbetreuung, Feuerschutz, Gemeindeverbindungsstraßen, Wasserversorgung, Kanalisation, Abfallentsorgung, Straßenreinigung und Friedhöfe. Neben diesen gesetzlich auf die Samtgemeinde übertragenen Aufgaben können die Mitgliedsgemeinden weitere Aufgaben des eigenen Wirkungskreises (v.a. Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft) an die Samtgemeinde übertragen. Außerdem werden die Mitgliedsgemeindeverwaltungen von der Samtgemeindeverwaltung unterstützt, z.B. bei den Kassengeschäften und der Erhebung der Gemeindeabgaben. Die Mitgliedsgemeinden holen sich fachliche Beratung bei der Samtgemeinde.[132] Es ist möglich, dass die Mitgliedsgemeinden eigene Verwaltungen haben.[133]

Neben dem Ortsgemeinderat werden ein Samtgemeinderat[134] sowie ein Samtgemeindebürgermeister unmittelbar von den Einwohnern für fünf Jahre gewählt. Daneben gibt es einen Samtgemeindeausschuss, der sich aus dem Bürgermeister und zwei bis zehn Beigeordneten zusammensetzt.[135] Dieser ist Bindeglied zwischen der Vertretung und der Verwaltung. Zu seinen Aufgaben gehört u.a. die Vorbereitung der Beschlüsse im Samtgemeinderat (einschließlich einer Beschlussempfehlung) und Beschlüsse über alle Aufgaben, die nicht dem Samt-

131 Vgl. Trute (2012), S. 114.
132 Vgl. § 98 NKomVG.
133 Vgl. Trute (2012), S. 123.
134 Hierbei gibt es keine Wahlkreise, sodass nicht unbedingt alle Mitgliedsgemeinden durch einen Gemeinderat vertreten sein müssen (vgl. Trute (2012), S. 119).
135 Vgl. § 74 NKomVG.

gemeinderat oder Samtgemeindebürgermeister zugewiesen sind.[136] Der Samtgemeinderat wählt einen der Gemeinderäte aus seiner Mitte zum Vorsitzenden.[137] Der Samtgemeindebürgermeister ist Mitglied des Samtgemeinderats.[138] Auf Mitgliedsgemeindeebene wird der ehrenamtliche Bürgermeister vom Ortsgemeinderat gewählt.[139] Der Rat kann beschließen, einen Verwaltungsausschuss zu bilden, dessen Aufgaben denen des Hauptausschusses einer Einheitsgemeinde entsprechen.[140] Schließlich kann zur Entlastung des Ortsbürgermeisters ein Gemeindedirektor bestellt werden; diese Position kann ein Mitglied des Ortsgemeinderats, der Samtgemeindebürgermeister oder dessen Stellvertreter oder Leitungspersonal der Samtgemeinde wahrnehmen. In der Kommunalverfassung sind keine expliziten Vorgaben zur Kooperation und Koordination der beiden Ebenen enthalten.[141]

Samtgemeinden finanzieren sich durch Entgelte für von ihnen geführte Einrichtungen. Im kommunalen Finanzausgleich werden sie wie Einheitsgemeinden behandelt, erhalten also direkt Schlüsselzuweisungen[142], mit denen sie die Finanzkraft der Mitgliedsgemeinden ausgleichen sollen. Falls nötig, kann zusätzlich eine Umlage erhoben werden.[143]

Verbandsgemeinde

Die Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt[144] ähneln den Samtgemeinden in Niedersachsen. Sie sind hauptamtlich verwaltete Gebiets-

136 Trute (2012), S. 120.
137 Vgl. § 61 Abs. 1 NKomVG.
138 Vgl. § 45 Abs. 1 NKomVG.
139 Vgl. § 105 NKomVG.
140 Vgl. § 104 NKomVG.
141 Vgl. Trute (2012), S. 122.
142 Die Mitgliedsgemeinden werden im Finanzausgleich hingegen nicht berücksichtigt, erhalten aber von der Samtgemeinde einen Teil der Zuweisungen (vgl. Trute (2012), S. 123 f.).
143 Vgl. Bogner (2007), S. 266.
144 In Sachsen-Anhalt wurden ab 2008 Verbandsgemeinden eingeführt, die als Gemeindeverbandstyp die vorher bestehenden VWGs weitgehend abgelöst haben (vgl. Fußnote 70).

körperschaften, die sich aus benachbarten Ortsgemeinden eines Landkreises zusammensetzen[145] und per Gesetz gebildet werden.[146]

Die Verbandsgemeinde erfüllt öffentliche Aufgaben neben den Ortsgemeinden. Sie übernimmt folgende Aufgaben der Selbstverwaltung von den Ortsgemeinden: Schulträgerschaft, Brandschutz, zentrale Sport- und Freizeitanlagen, überörtliche Sozialeinrichtungen, Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung, Ausbau und Unterhaltung von Gewässern dritter Ordnung, Flächennutzungsplanung und in Sachsen-Anhalt die Straßenbaulast bei außerörtlichen Gemeindestraßen. Weitere Selbstverwaltungsaufgaben können von einzelnen oder allen Ortsgemeinden an die Verbandsgemeinde übertragen werden.[147] Falls nötig soll die Verbandsgemeinde die Ortsgemeinden unterstützen und zu einem wirtschaftlichen Ausgleich beigetragen.[148] Weiterhin nimmt die Verbandsgemeinde die Verwaltungsgeschäfte der Ortsgemeinden wahr, wobei sie an die Beschlüsse und Weisungen der Ortsgemeinderäte und -bürgermeister gebunden ist, und führt in eigenem Namen die übertragenen staatlichen Aufgaben aus.[149] Zudem hat die Verbandsgemeinde in Rheinland-Pfalz eine sogenannte ‚Kompetenz-Kompetenz': Die Verbandsgemeinde kann zusätzliche Aufgaben übernehmen, wenn die gemeinsame Erfüllung im dringenden öffentlichen Interesse liegt, d.h. in der Mehrzahl der Gemeinden die Verwaltungskraft nicht ausreicht. Dazu bedarf es der Zustimmung von mindestens der Hälfte der Mitgliedsgemeinden, die mindestens die Hälfte der Einwohner repräsentieren müssen.[150] Bei den Mitgliedsgemeinden verbleiben u.a. der Erlass von Bebauungsplänen, die Auf-

145 Vgl. § 64 GemO RP. In Rheinland-Pfalz soll die Mindesteinwohnerzahl zukünftig 12.000 betragen (§ 2 Abs. 2 KomVwRGrG RP), derzeit sind es mindestens 7.500 Einwohner (vgl. Bogner (2007), S. 250); in Sachsen-Anhalt liegen die Mindestgrößen bei 10.000 Einwohnern für die Verbandsgemeinde insgesamt, mindestens 1.000 Einwohner je Gemeinde und drei bis acht Mitgliedsgemeinden (§ 2 Abs. 7 GemNeuglGrG LSA).

146 Vgl. § 65 GemO RP.

147 Das damit verbundene Eigentum der Mitgliedsgemeinden geht üblicherweise bei Gründung der Verbandsgemeinde an die Verbandsgemeinden über (§ 2 VerbGemG LSA).

148 Vgl. § 67 GemO RP, §§ 2 und 3 VerbGemG LSA. Im Rahmen der Ausgleichsfunktion werden Einnahmen von finanzstarken Gemeinden in finanzschwachen Gemeinden eingesetzt, wobei aber kein völliger Ausgleich stattfinden darf (vgl. Trute (2012), S. 108).

149 Vgl. § 68 GemO RP, §§ 6 und 12 VerbGemG LSA.

150 Vgl. § 67 Abs. 4 GemO RP.

stellung der Haushaltspläne sowie der Betrieb von Kindergärten und Gemeindebüchereien.[151]

Wie der Samtgemeinderat in Niedersachsen wird auch der Verbandsgemeinderat unmittelbar gewählt.[152] Der hauptamtliche Bürgermeister der Verbandsgemeinde, der Leiter der Verbandsgemeindeverwaltung und in Rheinland-Pfalz gleichzeitig Vorsitzender des Verbandsgemeinderats ist, wird ebenfalls direkt gewählt.[153] In Sachsen-Anhalt wird als Vorsitzender des Verbandsgemeinderats ein Mitglied des Rats gewählt.[154] Der Ortsgemeinderat und im Gegensatz zur Samtgemeinde auch der ehrenamtliche Ortsbürgermeister – Vorsitzender des Ortsgemeinderats – werden ebenfalls direkt gewählt.[155] Der Bürgermeister soll in Rheinland-Pfalz an den Sitzungen der Ortsgemeinderäte mit beratender Stimme teilnehmen, in Sachsen-Anhalt darf er; die Ortsbürgermeister können an den Sitzungen des Verbandsgemeinderats und dessen Ausschüssen teilnehmen, wenn sie nicht sowieso im Verbandsgemeinderat sitzen.[156] Generell sieht die Gemeindeordnung von Rheinland-Pfalz einen engen Austausch und „vertrauensvolle“[157] Zusammenarbeit zwischen den Ortsgemeinden und der Verbandsgemeinde vor.[158] Der Bürgermeister der Verbandsgemeinde kann in Rheinland-Pfalz gleichzeitig Ortsbürgermeister sein[159]; in Sachsen-Anhalt wird diese Personalunion explizit ausgeschlossen.[160] Ebenso können in Rheinland-Pfalz Gemeinderäte der Ortsgemeinden auch im Verbandsgemeinderat sitzen.

151 Vgl. Hamann (2005), S. 239.
152 In Sachsen-Anhalt für fünf Jahre (§ 37 GO LSA).
153 In Rheinland-Pfalz für acht Jahre (§ 52 Abs. 1 GemO RP), in Sachsen-Anhalt für sieben Jahre (§ 58 GO LSA).
154 Vgl. § 6 Abs. 2 VerbGemG LSA.
155 Vgl. § 52 Abs. 2 GemO RLP, § 58 Abs. 1 GO LSA.
156 Vgl. § 69 GemO RP, §§ 6,7, 9 und 11 VerbGemG LSA. Vgl. auch Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur des Landes Rheinland-Pfalz (o. J.).
157 § 70 Abs. 1 GemO RP.
158 Vgl. §§ 69 und 70 GemO RP und Trute (2012), S. 103.
159 Vgl. § 71 GemO RP, § 8 VerbGemG LSA.
160 Vgl. § 8 VerbGemO LSA.

Sowohl in Rheinland-Pfalz als auch in Sachsen-Anhalt – und im Gegensatz zum Samtgemeindemodell in Niedersachsen – gibt es keine eigenen Verwaltungen in den Mitgliedsgemeinden.[161]

Verbandsgemeinden erhalten in Rheinland-Pfalz als eigene Einnahmen außer Entgelten die Schlüsselzuweisungen B aus dem Finanzausgleich.[162] Darüber hinaus kann eine Umlage erhoben werden, sofern die eigenen Mittel nicht ausreichen.[163] Auch ist die Erhebung eigener Steuern möglich (z.B. Vergnügungssteuer).[164]

2.2.3. Zwischenfazit

Die Gemeindeverbände stellen eine Alternative zu Einheitsgemeinden dar, die die Aufgabe der örtlichen Selbstständigkeit durch Eingemeindung verhindern. Die Organstruktur der Gemeindeverbände spiegelt jeweils die Organstruktur der Einheitsgemeinden wider. Die Länder mit Doppelspitze in Einheitsgemeinden haben auch in den Gemeindeverbänden eine Doppelspitze[165].

Bei den – einander sehr ähnlichen – Verbands- und Samtgemeinden ist die Gemeindeverbandsebene am stärksten. Besonders auffällig ist die direkte demokratische Legitimierung der Organe der Verbandsebene, was jedoch auch Doppelstrukturen impliziert. Die Verbands- und Samtgemeinden übernehmen relativ viele Aufgaben von den Mitgliedsgemeinden, darunter auch Aufgaben aus dem eigenen Wirkungskreis. Dies kann zur Aushöhlung der Selbstverwaltung führen.[166]

Ämter und die beiden Typen der Verwaltungsgemeinschaft sind einander ebenfalls sehr ähnlich. Die Gemeindeverbandsebene hat deutlich weniger Kompetenzen als in Verbands- und Samtgemeinden. Die Gemeindeverbände sollen

---

161 Vgl. Kuhlmann et al. (2012), S. 13.
162 Vgl. § 9 LFAG RP.
163 Vgl. § 72 GemO RP, § 10 VerbGemG LSA.
164 Vgl. Trute (2012), S. 106 und § 1 Abs. 2 LFAG RP.
165 Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein.
166 Vgl. Trute (2012), S. 5 f.

hauptsächlich die Mitgliedsgemeinden bei der Verwaltung entlasten. Es findet keine direkte Wahl der Gemeindeverbandsvertretung durch die Bürger statt, was aber auch der geringeren Bedeutung der Verbandsebene entspricht. Die VWGs sind insgesamt noch offener gestaltet als Ämter. Innerhalb dieser Gruppe stellt das Grundmodell der VWG in Sachsen und Thüringen eine Besonderheit dar, da der Vorsitzende kein von den Mitgliedsgemeinden entsandter Vertreter ist.

Im Gegensatz zu den Gemeindeverbänden sind in Einheitsgemeinden alle Entscheidungen auf einer Ebene gebündelt. Allerdings erlauben alle Gemeindeordnungen die Schaffung von Ortschaften. Je mehr Kompetenzen den Ortschaften dabei übertragen werden, umso ähnlicher werden sich Einheitsgemeinden und Gemeindeverbände. [167]

2.3. Entwicklung der Gemeindetypen

2.3.1. Reformen in Westdeutschland

Die erste Welle von Gemeinde- und Kreisgebietsreformen fand ab Ende der 1960er Jahre bis Ende der 1970er Jahre in den westdeutschen Bundesländern statt. Dabei ging es vor allem um die Stärkung der Verwaltungseffizienz und -effektivität.[168] Durch Eingemeindungen und Gemeindefusionen wurde die Zahl der Gemeinden reduziert und die durchschnittliche Gemeindegröße angehoben. Während insbesondere in Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein die Zahl der Gemeinden ‚nur' um ca. 20 bzw. 15 % reduziert wurde, haben die anderen Flächenländer erheblich größere Reformen durchgeführt bis zu Verringerungen der Zahl der Gemeinden um etwa 85 % in Hessen, Nordrhein-Westfalen und dem Saarland (vgl. Tabelle 7). Dies führte dazu, dass Nordrhein-Westfalen bis heute die durchschnittlich größten Gemeinden hat (vgl. Tabelle 9).

[167] Vgl. Ipsen (2007), S. 799 ff.
[168] Vgl. Bogumil & Holtkamp (2006), S. 32 f.

Tabelle 7: Übersicht der Kreis- und Gemeindegebietsreformen[169]

	Kreisgebietsreformen					Gemeindegebietsreformen		
Bundesland	**Jahr(e)**	**Zahl der Kreise vorher**	**Zahl der Kreise nachher**	**Zahl der kreisfreien Städte vorher**	**Zahl der kreisfreien Städte nachher**	**Jahr(e)**	**Zahl der Gemeinden vorher**	**Zahl der Gemeinden nachher**
Westen								
BW	1973	63	35	9	9	1971-1975	3.349	1.112
BY	1972	143	71	48	25	1972-1977	6.988	2.052
HE	1972-1979	39	21	9	5	1971-1976	2.621	423
NI	1977	60	38	16	9	1972-1973	4.072	1.027
NW	1975	57	31	38	23	1968-1975	2.334	395
RP	1969-1974	39	24	12	12	1969-1974	2.904	2.350
SH	1970-1974	17	11	4	4	1970-1974	1.373	1.168
						2008[b]	1.124	1.119
SL	1974	7	6	1	0	1974	345	50
Osten								
BB	1993	38	14	6	4	1993-1999	1.700	1.479[a]
						2000-2003	1.474	438
MV	1994	31	12	6	6	2004	1.112	928
	2011	12	6	6	2			
SN	1994	48	28	6	6	1994[c]	1.558	964
	1996	28	22	6	7	1999	772	538
	2008	22	10	7	3			
ST	1994	37	21	3	3	2005[d]	1.115	1.053
	2007	21	11	3	3	2009	1.009	833
						2010	833	297
						2011	297	217
TH	1994	35	17	5	5	1994	1.707	1.247
	1998			5	6			

Anmerkungen: Die Zahlen zu den Reformen in den alten Ländern basieren auf den Angaben zur Zahl der Gemeinden (ohne gemeindefreie Gebiete) in den Statistischen Jahrbüchern. Angegeben ist dabei jeweils die Zahl der Gemeinden zum 30.6. im Jahr vor der Gebietsreform und zum 30.6. im Jahr nach Abschluss der Gebietsreform. Geringere Änderungen in der Zahl der Gemeinden gibt es auch in anderen Jahren. [a] Freiwillige Zusammenschlüsse. [b] 2008 reduzierte sich v.a. die Zahl der Ämter relativ stark von 112 auf 87. [c] Freiwillige Zusammenschlüsse, nachdem Mindesteinwohnerzahlen festgelegt wurden. [d] 2005 wurden v.a. viele VWGs umgebildet; die Zahl der VWGs und VWG-Ts sank von 157 auf 95. In den ostdeutschen Ländern sinkt die Zahl der Gemeinden fast jedes Jahr leicht; lediglich in Brandenburg sind die Zahlen seit 2004 relativ stabil.

[169] Quelle: Ministerium für Inneres und Sport Sachsen-Anhalt (2010), S. 65 ff., Statistische Jahrbücher 1967-1978 (Statistisches Bundesamt 1968-1979) und eigene Berechnungen auf Basis des Gemeindeverzeichnisses (GV100) des Statistischen Bundesamts.

In Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein wurde z.T. auch deswegen auf weitere Zusammenschlüsse verzichtet, weil im Zuge der Reformen die Verbandsgemeinden bzw. Ämter zur Stärkung der Verwaltungskraft eingeführt wurden.[170] Niedersachsen stärkte die Rolle der Samtgemeinden, setzte aber dennoch mehr auf Gemeindezusammenschlüsse.[171] Nordrhein-Westfalen und das Saarland schafften in dieser Zeit hingegen die Ämter ab, wobei im Saarland die ehemals selbstständigen Gemeinden zu Ortsteilen mit eigenen Ortsräten wurden.[172]

Die Gemeinden hatten in den meisten Ländern die Möglichkeit, sich freiwillig zusammenzuschließen, bevor eine gesetzliche Regelung folgte. Oftmals wurde die Bereitschaft dazu durch finanzielle Anreize vergrößert. In Hessen konnte beispielsweise die Zahl der Gemeinden in der Freiwilligkeitsphase bis 1971 bereits um ca. 50 % reduziert werden – die höchste Freiwilligenrate aller Länder.[173] Insgesamt hat sich die Zahl der Gemeinden von etwa 24.000 auf etwa 8.500, also auf ca. 35 % reduziert. Gleichzeitig sank die Zahl der Kreise von 425 auf 237 und die Zahl der kreisfreien Städte von 137 auf 87.

Seit den Gemeindegebietsreformen in den 70er Jahren hat es in den westdeutschen Bundesländern kaum Änderungen in der Gemeindestruktur gegeben. Drei Bundesländer – Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein – haben jedoch in den letzten Jahren erste Reformen durchgeführt.

In Niedersachsen wurden 2010 die Landkreis- und die Kommunalordnung zusammengefasst. In diesem Zusammenhang wurden u.a. die Ortsräte gestärkt.[174]Außerdem wurde bereits 2003 mit einer Verwaltungsreform begonnen, in der 2005 u.a. die Regierungsbezirke als mittlere Verwaltungsebene abge-

[170] Vgl. Ministerium für Inneres und Sport Sachsen-Anhalt (2010), S. 68 f.
[171] Vgl. Hoffmann (2010), S. 185. Vgl. auch die Ausführungen in Hesse (2012), S. 61 ff. sowie das damalige Gutachten (Sachverständigenkommission für die Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen - Minister des Innern (1969)).
[172] Vgl. Wohlfarth (2010), S. 238 und Wikipedia (2013b).
[173] Vgl. Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (o. J.).
[174] Vgl. Niedersächsischer Landtag (2010), S. 93 f.

schafft wurden (vgl. Tabelle 8).[175] Aus dieser Verwaltungsreform ergaben sich jedoch auch Handlungsbedarfe für die kommunale Ebene.[176] Hesse empfiehlt in seinen Gutachten einen schrittweisen Übergang zu Einheitsgemeinden.[177] Vereinzelt haben in der seit 2010 laufenden Freiwilligkeitsphase Fusionen von Samtgemeinden bzw. Umwandlungen von Samt- in Einheitsgemeinden stattgefunden (vgl. Abbildung 2); weitere sind in der Diskussion.[178] Anreize zu Fusionen wurden vor allem im Rahmen des Zukunftsvertrags geschaffen, in dem Gemeinden von hohen Entschuldungshilfen profitieren, wenn sie zur Haushaltskonsolidierung mit anderen Gemeinden fusionieren oder eine Samt- in eine Einheitsgemeinde umwandeln.[179]

Tabelle 8: Übersicht der Regierungsbezirke nach Ländern[180]

Bundesland	Zahl der Regierungsbezirke	Jahr der Abschaffung
Baden-Württemberg	4	
Bayern	7	
Hessen	3	
Niedersachsen	4	2005
Nordrhein-Westfalen	5	
Rheinland-Pfalz	3	2000
Sachsen	3	2008/2012[a]
Sachsen-Anhalt	3	2004

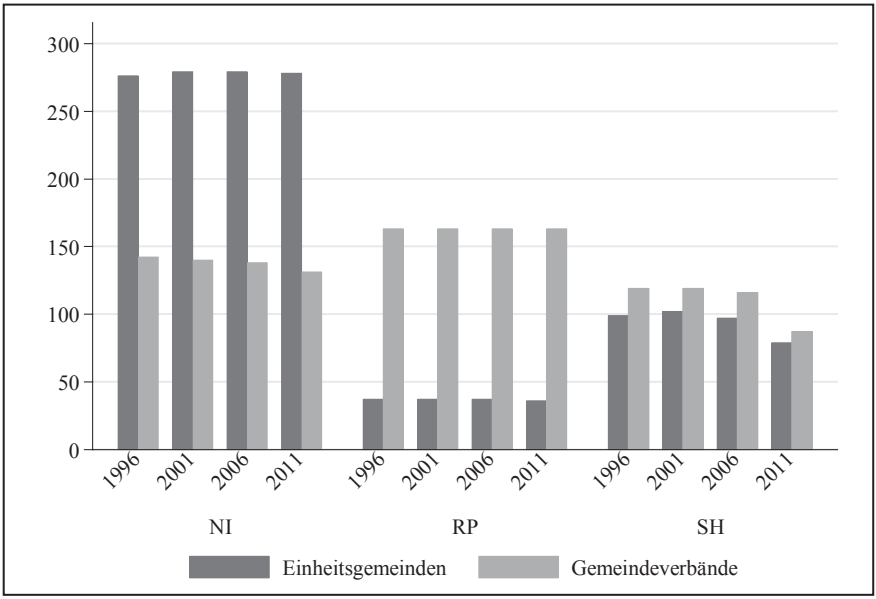
Anmerkung: [a] 2008 Umwandlung der Regierungsbezirke in Direktionsbezirke, seit 2012 nur noch eine Landesdirektion.

Rheinland-Pfalz hat 2010 ein Gesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform auf den Weg gebracht (KomVwRGrG). Im Gegensatz zu einigen anderen Ländern sollen die Verbandsgemeinden erhalten werden. Allerdings wurden auch in

175 Vgl. Hesse (2012), S. 49 ff.
176 Vgl. Hesse (2012), S. 57 f.
177 Vgl. Hesse (2010b), S. 320 ff.
178 Vgl. Hesse (2010b), S. 411 ff.
179 Vgl. Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens und Niedersächsische Landesregierung (2009), S. 4; vgl. auch § 14 NFAG.
180 Quelle: Gemeindeverzeichnis (GV100) des Statistischen Bundesamts, Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport (o. J.), Bentz (2009), S. 14 f. und Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (o. J.).

Rheinland-Pfalz neue Mindestgrößen von 10.000 Einwohnern für Einheits- und 12.000 Einwohnern für Verbandsgemeinden festgelegt.[181] Diese liegen damit etwas unter der von Junkernheinrich[182] in der begleitenden Gesetzesfolgenabschätzung vorgeschlagenen Höhe von 13.000 bis 15.000 Einwohnern für Verbandsgemeinden. Er hatte einen negativen Zusammenhang zwischen der Zahl der Einwohner und den Ausgaben pro Kopf für allgemeine Verwaltung festgestellt und als optimale Größen 10.700 und 13.000 Einwohner berechnet. Um der weiteren Schrumpfung der Gemeinden Rechnung zu tragen, hatte er deshalb etwas darüber liegende Schwellenwerte empfohlen.

Abbildung 2: Entwicklung der Zahl der Einheitsgemeinden und Gemeindeverbände in Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein zwischen 1996 und 2011[183]



Bis Mitte 2012 haben die Gemeinden Zeit, selbst Gebietsreformen anzustreben, um dem neuen Leitbild zu entsprechen. Danach will der Gesetzgeber bis 2014

[181] Vgl. Kuhlmann et al. (2012), S. 12 und § 2 Abs. 2 KomVwRGrG.
[182] Junkernheinrich et al. (2010), S. 493 f.

Zwangsfusionierungen durchführen.[184] Ende 2011 erreichten ca. 40 % der Verbandsgemeinden die Mindesteinwohnerzahl nicht (vgl. Tabelle 10).

Ein besonders starkes Gewicht kam in Rheinland-Pfalz der Bürgerbeteiligung zu. Vor Verabschiedung des Gesetzes wurden fünf Bürgerkongresse abgehalten. In vertiefenden Planungszellen wurde ein Bürgergutachten erstellt. Außerdem wurden eine Repräsentativumfrage unter etwa 10.000 Bürgern und eine Onlineumfrage durchgeführt.[185] Trotz der starken Bürgerbeteiligung erfuhren 40 % erst im Interview von der geplanten Reform. 20 % bzw. 43 % befürworten die Reform sehr bzw. eher. Wenn es um die Veränderung von Gebietsstrukturen geht, stimmt ungefähr ein Drittel generell zu, fast die Hälfte meint aber, dass es auf den Einzelfall ankommt. Der Anteil, der Gebietsreformen generell ablehnt, ist mit 17 % eher gering. Wären die Befragten selbst betroffen, würde ca. ein Viertel ablehnen.[186]

In Schleswig-Holstein wurden bereits 2005 „Leitlinien zur künftigen kommunalen Struktur“[187] verabschiedet, in denen eine Mindesteinwohnerzahl von 8.000 bis 9.000 Einwohnern für Ämter und Einheitsgemeinden festgelegt wurde. Bis Ende 2006 wurden entsprechende freiwillige Zusammenschlüsse finanziell gefördert. Dieses Angebot wurde von den meisten betroffenen Gemeinden angenommen. Auch danach hat es weiterhin Zusammenschlüsse gegeben.[188] Sowohl die Zahl der Einheitsgemeinden als auch die Zahl der Gemeindeverbände ist leicht rückläufig (vgl. Abbildung 2).

183 Quelle: Eigene Darstellung basierend auf dem Gemeindeverzeichnis (GV100) des Statistischen Bundesamts.
184 Vgl. § 3 Abs. 4 und 5 KomVwRGrG.
185 Vgl. polis sinus (2009), S. 1.
186 Vgl. polis sinus (2009), S. 5, 7 und 33 f.
187 Landesregierung Schleswig-Holstein (2005).
188 Vgl. Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein (o. J.).

2.3.2. Reformen in Ostdeutschland

In Ostdeutschland wurde zunächst im Mai 1990 noch von der DDR Volkskammer das „Gesetz über die Selbstbestimmung der Gemeinden und Landkreise in der DDR (Kommunalverfassung)“ verabschiedet, das die Grundlage der kommunalen Selbstverwaltung auch nach der Wiedervereinigung bildete. In den darauf folgenden Jahren haben die Länder dieses Gesetz dann jeweils durch eigene Gemeindeordnungen ersetzt.[189]

Die Gemeinden in Ostdeutschland waren relativ klein; mit ca. 7.600 kommunalen Verwaltungsträgern war die Zahl fast genauso hoch wie zu dem Zeitpunkt in Westdeutschland. Daher wurden von Beginn an Gebietsänderungen vorgenommen. Die Zahl der Kreise wurde in allen ostdeutschen Bundesländern, teils mehrfach, verringert. Die Zahl der Gemeinden sank und sinkt noch immer kontinuierlich. Auf Gemeindeebene wurde zunächst allerdings weniger auf Gemeindezusammenschlüsse gesetzt; vielmehr wurde die Verwaltung durch die Bildung von Gemeindeverbänden gestrafft.[190]

In Sachsen-Anhalt wurden 1992 Verwaltungsgemeinschaften eingeführt. Sie sollten die Verwaltungskraft stärken; die Mindesteinwohnerzahl wurde damals zunächst auf 5.000 festgelegt. In der Folge bildeten fast alle Gemeinden Verwaltungsgemeinschaften. Außerdem kam es zu einigen freiwilligen Gemeindezusammenschlüssen.[191] Nachdem im Jahr 2000 bereits über die Einführung von Verbandsgemeinden anstatt der Verwaltungsgemeinschaften diskutiert aber dann doch nicht vorangetrieben wurde, wurden 2003 die Mindesteinwohnerzahlen für VWGs und Einheitsgemeinden auf im Allgemeinen 10.000 bzw. 8.000 Einwohner angehoben, um ausreichende Größen für eine angemessene Aufgabenerfüllung zu erreichen. Die Gemeinden hatten die Möglichkeit darauf mit freiwilligen Zusammenschlüssen zu reagieren; anschließend wurde per

189 Vgl. Ipsen (2007), S. 588, 599 f., 631, 637 und 649.
190 Vgl. Ministerium für Inneres und Sport Sachsen-Anhalt (2010), S. 69.
191 Vgl. Ministerium für Inneres und Sport Sachsen-Anhalt (2010), S. 27. Zum aktuellen Stand der Mindesteinwohnerzahlen vgl. Tabelle 10.

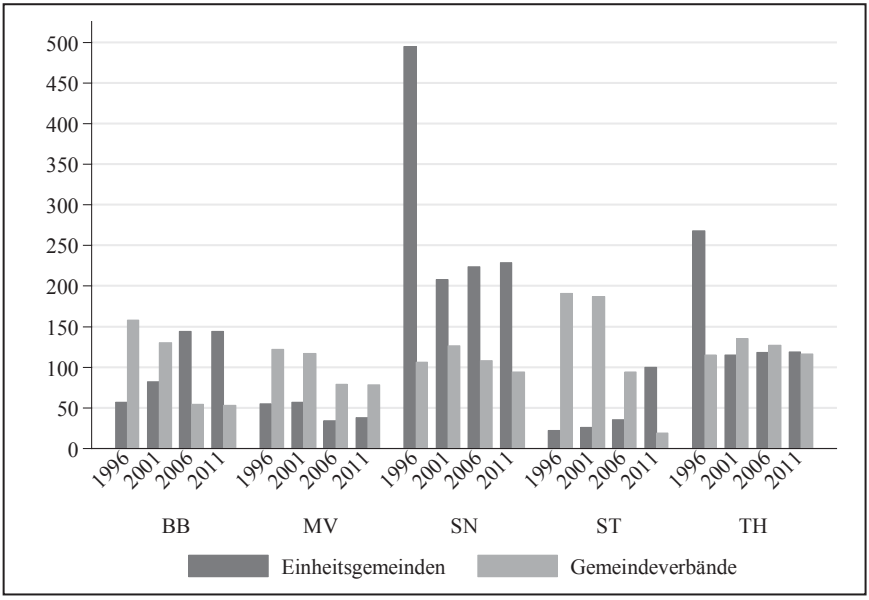
Verordnung eingegriffen.[192] Der nachfolgende Rückgang der VWGs ist in Abbildung 3 gut erkennbar.

Auch danach war jedoch die finanzielle Leistungskraft der Gemeinden gering; wichtige Infrastruktur-Maßnahmen konnten von einigen Gemeinden nicht durchgeführt werden; z.T. wurden Aufgaben des eigenen Wirkungskreises nicht gemäß der gesetzlichen Bestimmungen ausgeführt.[193] Auch zeigte sich, dass in kleineren Gemeinden nicht oder gerade genug Bewerber für die Gemeinderats- und Bürgermeisterwahlen zur Verfügung standen. Verstärkt wurden diese Probleme noch durch den demographischen Wandel.[194] 2007 hatten fast 70 % der kreisangehörigen Gemeinden weniger als 1.000 Einwohner.[195] Die Möglichkeit der Übertragung von Aufgaben des eigenen Wirkungskreises auf die VWG wurde kaum genutzt[196], was zu Fehlentwicklungen führte[197]. Aus diesem Grund wurden zunächst ab 2007 finanzielle Anreize zur Bildung von Einheitsgemeinden gesetzt.[198] Außerdem wurden 2008 Verbandsgemeinden eingeführt, die die Verwaltungsgemeinschaften ablösen sollten. Im Gesetz zu den Grundsätzen der Gemeindeneugliederung (GemNeuglGrG) 2008 wurde dazu festgelegt, dass die Einheitsgemeinde der Regelfall ist und nur in Ausnahmefällen unter bestimmten Voraussetzungen Verbandsgemeinden gebildet werden können.[199] Nach einer kurzen Freiwilligkeitsphase bis Juni 2009 kam es zu Zwangsfusionen zu Einheitsgemeinden.[200] Inzwischen gibt es in Sachsen-Anhalt somit deutlich mehr Einheitsgemeinden als Gemeindeverbände (vgl. Abbildung

192 Vgl. Ministerium für Inneres und Sport Sachsen-Anhalt (2010), S. 29 ff.
193 Vgl. Ministerium für Inneres und Sport Sachsen-Anhalt (2010), S. 56 und 72 f.
194 Vgl. Ministerium für Inneres und Sport Sachsen-Anhalt (2010), S. 59 f.
195 Vgl. Ministerium für Inneres und Sport Sachsen-Anhalt (2010), S. 72.
196 Vgl. Rosenfeld et al. (2007), S. 36 f.
197 Vgl. Ministerium des Innern des Landes Sachsen-Anhalt. (2007), S. 58.
198 Vgl. Ministerium für Inneres und Sport Sachsen-Anhalt (2010), S. 156.
199 Diese Entscheidung wurde u.a. auf Grundlage zweier Gutachten getroffen, die die Wirtschaftlichkeit der Einheitsgemeinde gegenüber der Verwaltungsgemeinschaft aufzeigten, vgl. Rosenfeld et al. (2007) als Gutachten im Auftrag des Landes sowie Wiegand & Grimberg (2007), die allerdings keinen wirtschaftlichen Vorteil der Verbandsgemeinde gegenüber der Verwaltungsgemeinschaft fanden, sondern im Gegenteil eher höhere Kosten prognostizierten im Vergleich zu einer optimal gestalteten Verwaltungsgemeinschaft (ebenda, S. 68; vgl. auch Kapitel 3.3).
200 Vgl. § 2 Abs. 1 und Abs. 9 GemNeuglGrG.

3). Die Zahl der kreisangehörigen Gemeinden ist zwischen 2006 und 2011 von über 1.000 auf nur noch gut 200 gesunken (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 3: Entwicklung der Zahl der Einheitsgemeinden und Gemeindeverbände in den ostdeutschen Bundesländern zwischen 1996 und 2011[201]



Anmerkung: Die VWGs mit Trägergemeinde wurden in Thüringen erst ab 2000 erfasst. Daher wird 1996 die Zahl der Einheitsgemeinden um ca. 40 überschätzt und die Zahl der Gemeindeverbände um ca. 40 unterschätzt.

Weiterhin ist in Sachsen-Anhalt nun eine einheitliche Kommunalverfassung geplant, in der u.a. auch das Ortschaftsrecht weiter gestärkt werden soll. Ab 2019 soll z.B. der Ortsvorsteher direkt gewählt werden und der Gemeinderat dem Ortsrat ein Budget zuweisen können.[202]

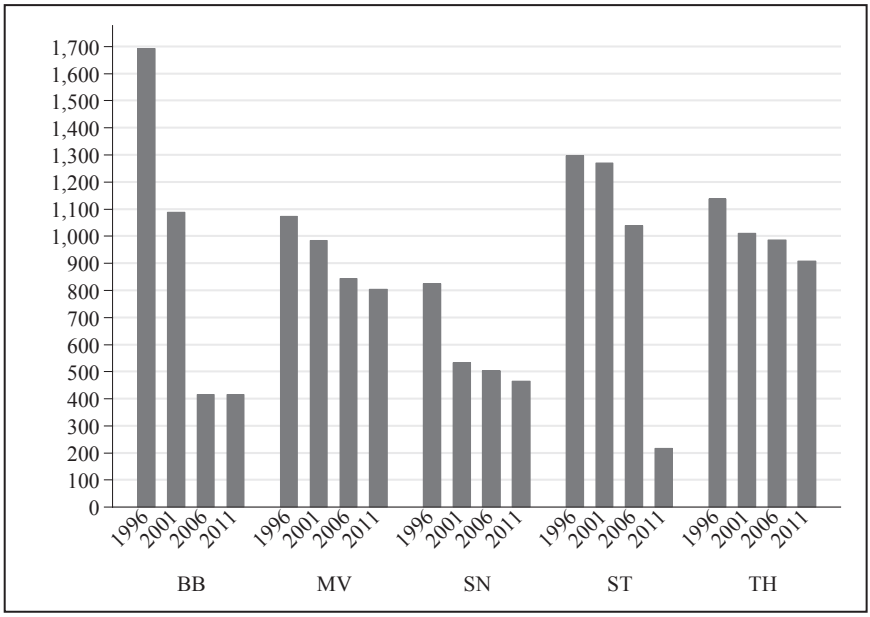
Spätestens ab 2000 sind die Gemeindegebietsänderungen in Sachsen-Anhalt also immer unter dem Druck der Landesregierung, bestimmte Mindesteinwohner-

[201] Quelle: Eigene Darstellung basierend auf dem Gemeindeverzeichnis (GV100) des Statistischen Bundesamts.

[202] Vgl. Staatskanzlei des Landes Sachsen-Anhalt (2013).

zahlen zu erreichen, zustande gekommen. Insbesondere ab 2009 war auch die Wahl des Gemeindetyps kaum mehr möglich. Die wenigsten Zusammenschlüsse sind auf rein freiwilliger Basis erfolgt.

Abbildung 4: Entwicklung der Zahl der kreisangehörigen Gemeinden in den ostdeutschen Bundesländern zwischen 1996 und 2011[203]



In Brandenburg hat sich die Zahl der Gemeinden zwischen 2001 und 2003 sehr stark reduziert. Die Gemeindegebietsreform begann auch dort mit einer freiwilligen Phase entsprechend der Leitlinien – mindestens 5.000 Einwohner in Einheitsgemeinden, zentrale Ort müssen Einheitsgemeinden bilden, Ämter mit drei bis sechs Mitgliedsgemeinden sollen 5.000 Einwohner haben, die Mitgliedsgemeinden mindestens 500, die Entfernung zur Verwaltung sollte nicht mehr als 20 km betragen[204] – mit finanzieller Unterstützung von 200 bis 300 DM je Einwohner. 2003 wurde die Reform mit der gesetzlichen Umbildung

[203] Quelle: Eigene Darstellung basierend auf dem Gemeindeverzeichnis (GV100) des Statistischen Bundesamts.

[204] Vgl. Landtag Brandenburg (2000), S. 4 f.

abgeschlossen.[205] Damit hat sich die Zahl der Gemeinden zwischen 2000 und 2003 auf ca. 30 % reduziert. Gründe für die Reform waren ähnlich wie später in Sachsen-Anhalt viele Kleinstgemeinden mit unter 500 Einwohnern, deren Verwaltungs- und Finanzkraft nicht ausreichend war.[206] Bei der Evaluierung 2011 zeigte sich allerdings, dass viele Gemeinden und Ämter die Mindesteinwohnerzahlen bereits wieder unterschreiten (vgl. auch Tabelle 10).[207]

Interessant in Mecklenburg-Vorpommern ist vor allem die letzte Kreisgebietsreform. Das Land wollte bereits 2007 die bestehenden Kreise zu fünf neuen Großkreisen zusammenfassen. Das Landesverfassungsgericht entschied jedoch, dass dies verfassungswidrig sei, da keine umfassende Abwägung und Berücksichtigung von Alternativen stattfand.[208] Daraufhin wurden erst 2011 die Kreise von zwölf auf sechs reduziert.

Auf Gemeindeebene wurde 2004 in Mecklenburg-Vorpommern eine kleine Gebietsreform durchgeführt, durch die sich die Zahl der Gemeinden aber nur um ca. 10 % reduziert hat.[209] Ansonsten gab es auch dort die Möglichkeit freiwilliger Zusammenschlüsse. Eine Umfrage des Innenministeriums in Gemeinden mit weniger als 500 Einwohnern zeigte, dass die befragten Gemeinden unbedingt selbstständig bleiben wollen, selbst wenn sie ihre Leistungsfähigkeit als gering einschätzen. Nur ca. 20 % äußerten die Bereitschaft zu einer freiwilligen Fusion mit anderen kleineren Gemeinden; Eingemeindungen hingegen wurden größtenteils abgelehnt.[210] Insgesamt ist die Zahl der Gemeindegebietsänderungen relativ gering ausgefallen (vgl. Abbildung 4).

In Sachsen gab es auf Gemeindeebene 1994 und 1999 größere Änderungen. 1994 wurden nach der Kreisgebietsreform die ersten Leitlinien für Gemeindegebietsreformen festgelegt, was zu einigen freiwilligen Zusammenschlüssen führte. Da der Gesetzgeber diese jedoch als nicht ausreichend ansah, wurden

205 Vgl. Künzel (2010), S. 102.
206 Vgl. Ministerium des Innern des Landes Brandenburg (2011), S. 6 f.
207 Vgl. Ministerium des Innern des Landes Brandenburg (2011), S. 9.
208 Vgl. Hesse (2010b), S. 369.
209 Vgl. Ministerium für Inneres und Sport Sachsen-Anhalt (2010), S. 70.

zum 1.1.1999 per Gesetz weitere Änderungen vorgenommen. Insgesamt reduzierte sich in dieser Zeit die Zahl der Gemeinden von knapp 1.600 auf 538 (vgl. Abbildung 4). Seitdem hat sich die Zahl der Gemeinden im Rahmen von freiwilligen Zusammenschlüssen weiter verringert. 2010 wurden zudem neue Grundsätze für freiwillige Zusammenschlüsse festgelegt, um den demographischen Veränderungen und den rückläufigen Einnahmen entgegenzuwirken.[211] Darin wurde u.a. festgelegt, dass in Zukunft keine Verwaltungsgemeinschaften mehr gebildet bzw. vergrößert werden.[212] Dies schlägt sich in einem Anstieg der Zahl der Einheitsgemeinden nieder (vgl. Abbildung 3).

Ein ähnliches Verfahren wie Anfang der 90er Jahre in Sachsen wurde in Thüringen angewendet. Nach der Reduzierung der Zahl der Landkreise 1994 wurden in der Kommunalordnung Mindestgrößen für die Gemeinden festgelegt – für VWGs 5.000 Einwohner und für Einheitsgemeinden 3.000. Die Gemeinden konnten daraufhin zunächst selbst mit finanzieller Unterstützung des Landes tätig werden, ab Mitte 1995 wollte der Gesetzgeber eingreifen. Entsprechende Gesetze traten 1997 und 1999 in Kraft.[213] Bereits 1994 erfolgten einige Zusammenschlüsse; die Zahl der Gemeinden sank um ca. 20 % auf 1.236 und bis 1999 auf 1.012. Seitdem hat es nur noch sehr wenige Fusionen gegeben.

Im Gegensatz zu Sachsen wird in Thüringen aber aktuell über eine erneute Reform nachgedacht. Dazu wurde bereits eine Expertenkommission eingesetzt, die Anfang 2013 ihr Gutachten vorgestellt hat. Demnach sollten die Kreise und kreisfreien Städte weiter reduziert werden auf acht und zwei und die Mindesteinwohnerzahl sollte – unter Berücksichtigung der langfristigen Bevölkerungsprognose – 12.000 betragen.[214] In einer Umfrage unter 5.000 wahlberechtigten

[210] Vgl. Mecklenburg-Vorpommern (o. J.).
[211] Vgl. Sächsisches Staatsministerium des Innern (2010), S. 1620.
[212] Vgl. Sächsisches Staatsministerium des Innern (2010), S. 1621.
[213] Vgl. Thüringen (2005), S. 1 ff.
[214] Vgl. Expertenkommission Funktional- und Gebietsreform Thüringen (2013), S. 204 und 214.

Thüringern wurden die Vorschläge der Kommission jedoch mehrheitlich abgelehnt.[215]

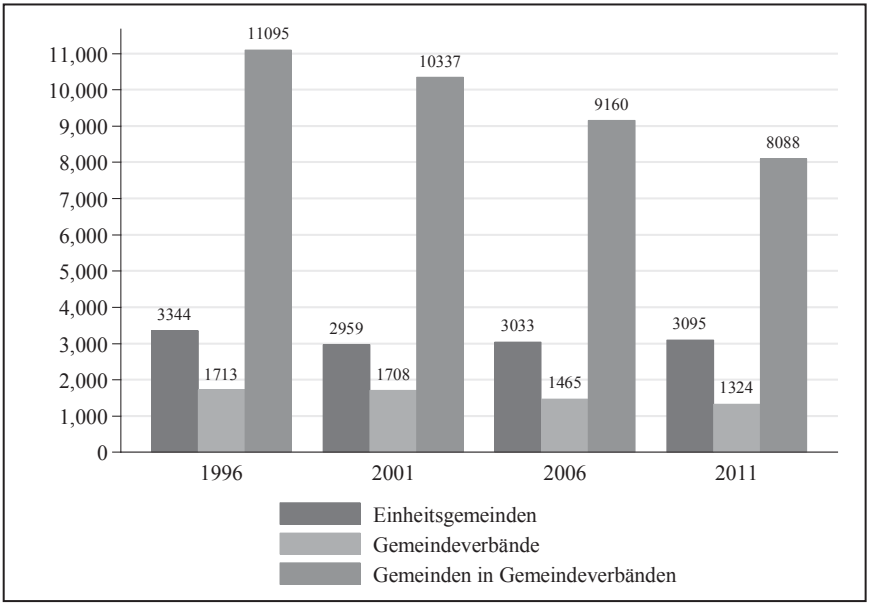
2.3.3. Aktueller Stand

Nachdem bereits auf die Gemeindereformen eingegangen wurde, soll hier noch einmal kompakt für Gesamtdeutschland die Entwicklung der Gemeinden und Gemeindeverbände dargestellt werden. Aufgrund der Bildung größerer Einheiten ist die Zahl der Gemeinden in Gemeindeverbänden und die Zahl der Gemeindeverbände rückläufig (vgl. Abbildung 5). Die Zahl der Einheitsgemeinden hat zwar gegenüber 1996 abgenommen, steigt aber seit 2001 wieder. Dies ist auf zwei gegenläufige Effekte zurückzuführen. Einerseits werden bestehende Einheitsgemeinden fusioniert, sodass man auch hier einen Rückgang erwarten würde. Andererseits sind mehrere Länder dazu übergegangen, Gemeindeverbände in Einheitsgemeinden umzuwandeln, sodass neue Einheitsgemeinden entstehen. Insgesamt überwiegt in den letzten Jahren dieser zweite Aspekt. Dennoch stehen den gut 3.000 Einheitsgemeinden noch immer über 1.300 Gemeindeverbände mit ca. 8.000 Mitgliedsgemeinden gegenüber.

Betrachtet man die Entwicklung der verschiedenen Gemeindeverbandstypen, so fällt auf, dass die Zahl der Verbände mit einer besonders starken Verbandsebene, die Verbands- und Samtgemeinden, relativ konstant ist (vgl. Abbildung 6). In Niedersachsen ist die Zahl der Samtgemeinden zwischen 1996 und 2011 lediglich um 11 gesunken. Bei den Verbandsgemeinden ist sogar ein Anstieg zu verzeichnen, der allerdings auf die Einführung der Verbandsgemeinden in Sachsen-Anhalt zurückzuführen ist. In Rheinland-Pfalz hat es keine Veränderungen gegeben. In 2011 existierten 181 Verbands- und 131 Samtgemeinden.

[215] Vgl. Debes (2013).

Abbildung 5: Entwicklung der Zahl der Einheitsgemeinden, Gemeindeverbände und Mitgliedsgemeinden der Gemeindeverbände in Deutschland von 1996 bis 2011[216]

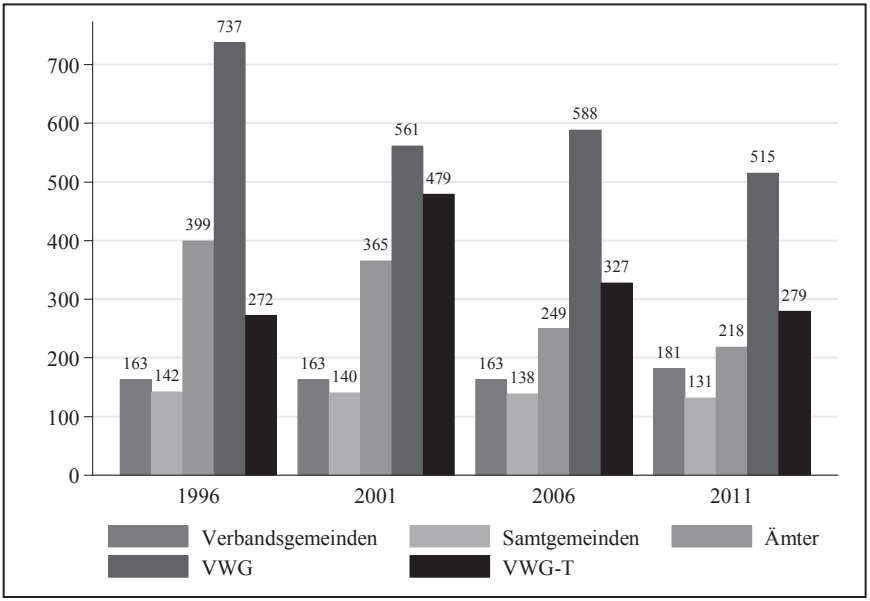


Anmerkung: Die VWGs mit Trägergemeinde wurden in Thüringen erst ab 2000 erfasst. Daher wird 1996 die Zahl der Einheitsgemeinden um ca. 40 überschätzt und die Zahl der Gemeindeverbände und der Mitgliedsgemeinden um ca. 40 bzw. 150 unterschätzt.

Bei den Verwaltungsgemeinschaften und Ämtern ist insgesamt hingegen ein deutlicher Rückgang zu verzeichnen. Bei den Ämtern ist es in allen drei Bundesländern zu Zusammenlegungen gekommen. Bei den Verwaltungsgemeinschaften sind die Rückgänge auf die ostdeutschen Bundesländer beschränkt. Zusätzlich zu Fusionen und Umwandlungen in Einheitsgemeinden wirkt sich hier die Abschaffung der VWGs in Sachsen-Anhalt aus. 2011 gab es noch 218 Ämter, 515 VWGs und 279 VWGs mit Trägergemeinde.

[216] Quelle: Eigene Darstellung basierend auf dem Gemeindeverzeichnis (GV100) des Statistischen Bundesamts.

Abbildung 6: Entwicklung der Zahl der Gemeindeverbandstypen zwischen 1996 und 2011[217]



Anmerkung: Die VWGs mit Trägergemeinde wurden in Thüringen erst ab 2000 erfasst. Daher wird 1996 die Zahl der Einheitsgemeinden um ca. 40 überschätzt und die Zahl der VWGs mit Trägergemeinde um ca. 40 unterschätzt.

Bezüglich Einwohnerzahl und Fläche unterscheiden sich die Gemeinden und Gemeindeverbände zum Teil sehr stark zwischen den Ländern (vgl. Tabelle 9). Die im Durchschnitt meisten Einwohner haben die kreisangehörigen Gemeinden in Nordrhein-Westfalen (fast 29.000) mit großem Abstand vor dem Saarland (19.000) und Hessen (11.000). Die durchschnittlich kleinsten Gemeinden finden sich in Rheinland-Pfalz, Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen und Schleswig-Holstein (zwischen 1.000 und 2.000 Einwohner im Durchschnitt). In diesen Ländern existieren auch die kleinsten Gemeinden mit zum Teil nur fünf bis sieben Einwohnern. Die größte kreisangehörige Gemeinde ist Hannover mit 526.000 Einwohnern. Dies ist allerdings eine Ausnahme, da Städte dieser Größe

[217] Quelle: Eigene Darstellung basierend auf dem Gemeindeverzeichnis (GV100) des Statistischen Bundesamts.

üblicherweise den Status einer kreisfreien Stadt haben. Hannover hat jedoch mit dem Umland eine Region gebildet.

Bezogen auf die Gemeindefläche ergibt sich teilweise ein anderes Bild. Die im Schnitt flächenmäßig größten Gemeinden wurden in Sachsen-Anhalt mit 91,6 km² gebildet. Nach Nordrhein-Westfalen (81 km²) folgt dann bereits Brandenburg mit 69 km². Am unteren Ende finden sich die gleichen Bundesländer wie bei den Einwohnerzahlen. Gerade die ostdeutschen Länder sind also relativ dünn besiedelt.

Tabelle 9: Einwohner, Fläche und Bevölkerungsdichte der kreisangehörigen Gemeinden nach Ländern 2011[218]

		Einwohner			Fläche in km²			Bevölkerungsdichte		
	Zahl	**Durch-schnitt**	**Min.**	**Max.**	**Durch-schnitt**	**Min.**	**Max.**	**Durch-schnitt**	**Min.**	**Max.**
BW	1.092	8.021	91	112.735	31,5	1,8	189,7	310	16	2.644
BY	2.031	4.401	259	54.314	32,5	1,4	242,9	174	6	3.901
HE	421	11.053	612	89.688	47,7	4,1	142,1	322	20	2.308
NI	1.000	6.903	276	525.875	45,1	1,8	357,5	136	10	2.576
NW	374	28.649	4.137	260.454	81,2	20,5	303,1	425	43	2.138
RP	2.294	1.295	7	64.184	8,2	0,4	131,6	141	4	1.953
SH	1.112	1.995	5	72.436	13,7	0,5	185,5	139	2	2.293
SL	52	19.488	6.156	176.135	49,4	7,6	167,1	478	99	1.191
BB	415	5.068	355	41.966	69,3	2,8	417,2	112	8	2.422
MV	803	1.663	102	64.995	28,5	2,1	199,6	55	5	1.481
SN	465	6.091	375	93.128	37,8	3,6	217,1	186	17	1.484
ST	217	8.117	254	49.076	91,6	5,1	632,4	99	13	651
TH	907	1.835	36	45.564	16,9	1,3	200,8	90	7	1.101
Ge-samt	**11.183**	**4.996**	**5**	**525.875**	**30,1**	**0,4**	**632,4**	**171**	**2**	**3.901**

Anmerkung: Enthält alle kreisangehörigen Gemeinden.

Ein graphischer Vergleich der Einwohnerzahlen und Flächen ist getrennt für Einheitsgemeinden, Gemeindeverbände und deren Mitgliedsgemeinden in

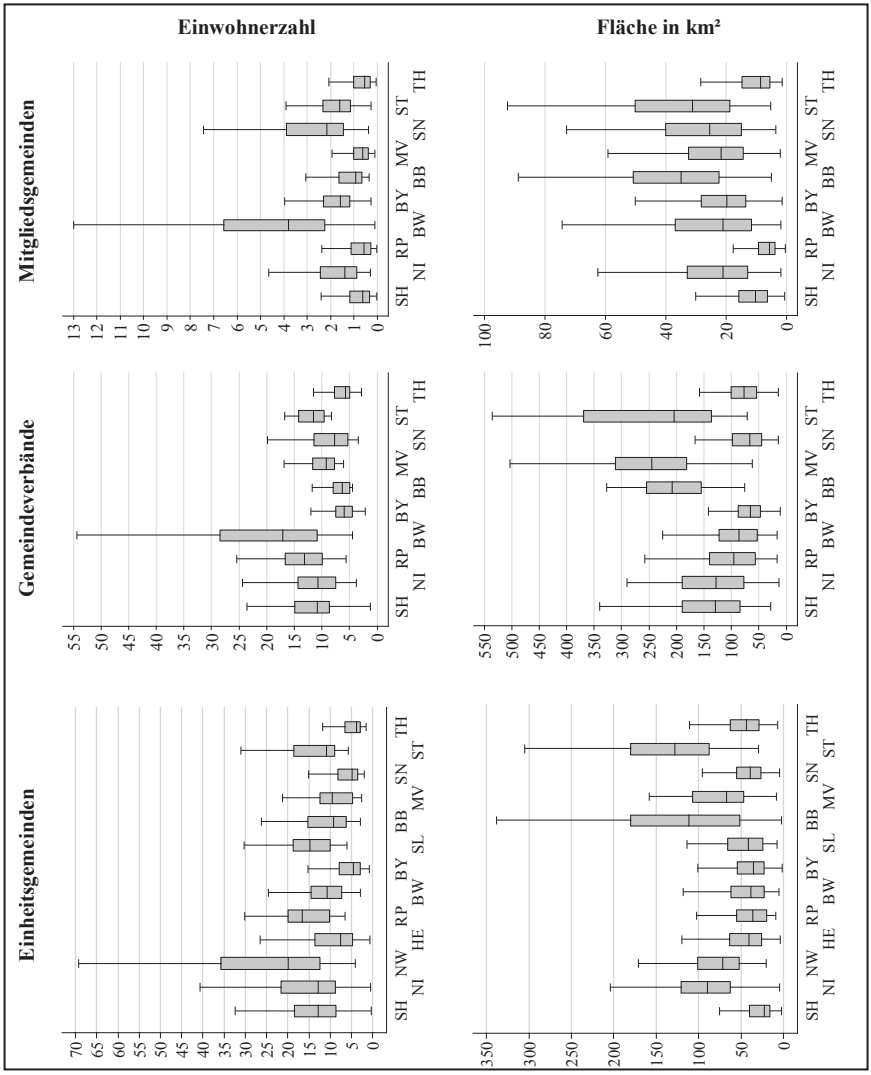
[218] Quelle: Eigene Berechnung auf Basis des Gemeindeverzeichnisses (GV100) des Statistischen Bundesamts.

Abbildung 7 dargestellt.[219] Auch hier fallen die zum Teil starken Unterschiede zwischen Einwohnerzahl und Fläche ins Auge. Bei den Einheitsgemeinden ergibt sich ein ähnliches Bild wie bei den kreisangehörigen Gemeinden insgesamt. Der Median der Einwohnerzahlen liegt zwischen etwa 4.000 (Thüringen) und 20.000 (Nordrhein-Westfalen). Bei der Fläche liegen Sachsen-Anhalt (128km²), Brandenburg (112 km²) und Niedersachsen (90 km²) vorne. Mit Ausnahmen von Nordrhein-Westfalen (72 km²), Mecklenburg-Vorpommern (67km²) und Schleswig-Holstein (23 km²) ist der Median in allen anderen Ländern sehr ähnlich und liegt bei ungefähr 40 km².

Die größten Gemeindeverbände bezogen auf die Einwohnerzahl gibt es hingegen in Baden-Württemberg. Die Verbände in Westdeutschland sind durchschnittlich etwas größer als in Ostdeutschland (mit Ausnahme von Sachsen-Anhalt). In Baden-Württemberg beträgt der Median der Einwohnerzahl 17.000, in Westdeutschland zwischen 10.700 und 13.000 und in Ostdeutschland zwischen knapp 6.000 und 11.500. Flächenmäßig sind aber auch die Gemeindeverbände in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt wieder am größten. Vergleicht man die Einwohnerzahlen von Einheitsgemeinden und Gemeindeverbänden, so zeigt sich, dass sich beide im Median nur relativ wenig unterscheiden; in einigen Ländern sind die Einheitsgemeinden am Median etwas größer, in einigen die Gemeindeverbände. Insgesamt finden sich aber bezogen auf Einwohnerzahlen mehr große Einheitsgemeinden als Gemeindeverbände. Flächenmäßig sind die Gemeindeverbände insgesamt deutlich größer als die Einheitsgemeinden.

[219] In den Abbildungen sind jeweils Boxplots dargestellt. Das untere Ende der Box markiert das 25%-Quantil, das obere Ende das 75%-Quantil und die Querlinie in der Box den Median. Die Linien von der Box nach unten bzw. oben (‚Whisker') gehen bis zum letzten beobachteten Wert innerhalb des eineinhalbfachen Interquartilabstands (der Differenz zwischen dem 75%- und dem 25%-Quantil). Alle Beobachtungen außerhalb dieses Wertebereichs könnte man als Ausreißer mit einzelnen Punkten einzeichnen. Aus Gründen der Übersichtlichkeit wird darauf jedoch verzichtet. Z.B. ist Hannover keine kreisfreie Stadt und wäre somit unter den kreisangehörigen Einheitsgemeinden mit über 500.000 Einwohnern ein Ausreißer. Solche extremen Beobachtungen werden zudem in den nachfolgenden empirischen Untersuchungen ausgeschlossen.

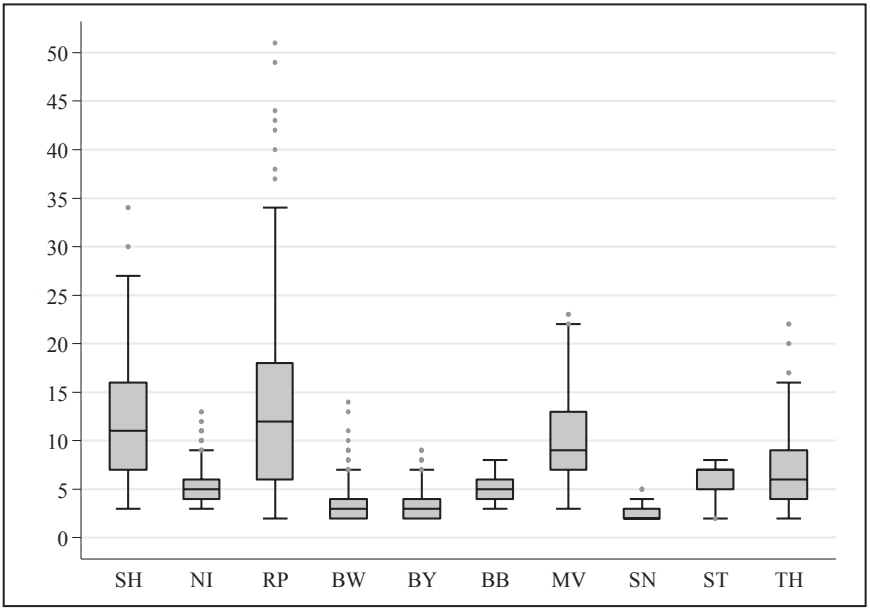
Abbildung 7: Boxplots für Einwohnerzahl in 1.000 und Fläche in km² nach Gemeindeart und Ländern (Stand: 31.12.2011[220])



Anmerkung: Darstellung ohne extreme Werte, vgl. Fußnote 219.

[220] Quelle: Eigene Darstellung auf Basis des Gemeindeverzeichnisses (GV100) des Statistischen Bundesamts.

Abbildung 8: Boxplot für die Zahl der Mitgliedsgemeinden von Gemeindeverbänden nach Ländern (Stand: 31.12.2011)[221]



Die meisten Einwohner in den Mitgliedsgemeinden von Gemeindeverbänden haben Baden-Württemberg und Sachsen. Die kleinsten Mitgliedsgemeinden gibt es in den Ländern, die auch insgesamt relativ kleine kreisangehörige Gemeinden aufweisen, also Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen. Die Fläche der Mitgliedsgemeinden ist ebenfalls vor allem in Rheinland-Pfalz, Thüringen und Schleswig-Holstein sehr gering.

Interessant ist zudem die Zahl der Mitgliedsgemeinden in den Gemeindeverbänden. Einige Länder haben diesbezüglich gesetzliche Vorgaben gemacht (vgl. Tabelle 10). In diesen Ländern – v.a. Sachsen-Anhalt und Brandenburg – haben die Gemeindeverbände dementsprechend relativ wenige Mitgliedsgemeinden, auch wenn es in Brandenburg und mehr noch in Mecklenburg-Vorpommern

[221] Quelle: Eigene Darstellung basierend auf dem Gemeindeverzeichnis (GV100) des Statistischen Bundesamts.

einige Verbände gibt, die die Obergrenze bezüglich der Zahl der Mitgliedsgemeinden nicht einhalten. In Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen gibt es hingegen Verbände mit über 20 Mitgliedsgemeinden, in Rheinland-Pfalz sogar mit über 50 (vgl. Abbildung 8). Der Koordinationsaufwand dürfte in diesen Gemeindeverbänden enorm sein.

Tabelle 10: Größenvorgaben der Länder für Gemeinden und Gemeindeverbände sowie Anteil der Nichterfüllung der Vorgaben in 2011 in %[222]

	Mindesteinwohnerzahlen				% der Nichterfüllung der Vorgaben			
Land	**EG**	**GV**	**M Gem**	**Zahl der MGem**	**EG**	**GV**	**M Gem**	**Zahl der MGem**
BW								
BY	2.000	5.000	1.000		5,6	35,5	0,0	
BB	5.000	5.000		3 - 6	18,8	28,3		7,6
HE								
MV	5.000[a]	8.000 (6.000)	500	10	29,0	25,6 (0,0)	39,0	37,2
NI		7.000	400	10[b]		20,6	0,7	3,1
NW								
RP	10.000	7.500 (12.000)[c]			25,0	4,3 (41,1)		
SL								
SN		5.000				20,2		
ST	10.000 (8.000)	10.000	1.000	3 - 8	43,0 (13,0)	33,3	15,7	0,0
SH	8.000	8.000			21,5	14,1		
TH		3.000				0,9		

Anmerkungen: Die Werte in Klammern gelten in Ausnahmefällen, insbesondere im ländlichen Raum. [a] Davon ausgenommen sind Inseln; Gemeinden, die 2004 schon existierten, genießen Bestandsschutz. [b] Diese Regelung gilt nicht mehr. [c] Früher galten 7.500, seit 2010 (KomVwRGrG) sollen Gemeindeverbände 12.000 Einwohner haben, in flächenmäßig großen Verbandsgemeinden mindestens 10.000 Einwohner. MGem: Mitgliedsgemeinden.

In Tabelle 10 sind neben den festgelegten Mindestgrößen bzw. der maximalen Zahl der Mitgliedsgemeinden auch die prozentualen Anteile der Gemeinden bzw. Gemeindeverbände angegeben, die die Vorgaben nicht einhalten. Diese Anteile sind zum Teil recht hoch und zeigen, dass es in einigen Ländern weite-

[222] Quelle: Eigene Darstellung basierend auf den Gemeindeordnungen der Länder und dem Gemeindeverzeichnis (GV100) des Statistischen Bundesamts.

ren Reformbedarf gibt. Selbst in den ostdeutschen Ländern, in denen die letzten Gebietsreformen noch nicht lange zurückliegen, werden die Mindestgrößen bereits wieder häufig unterschritten.

2.3.4. Zwischenfazit

In Ostdeutschland wurden seit der Wende viele Gemeindegebietsreformen durchgeführt. Dabei wurden üblicherweise zunächst Leitlinien festgelegt, die die Gemeinden durch freiwillige Zusammenschlüsse umsetzen konnten, bevor gesetzliche Regelungen angewendet wurden. Die Zahl der Gemeinden hat sich seitdem deutlich reduziert. In einigen Ländern, z.B. Sachsen-Anhalt, Sachsen und Niedersachsen wird inzwischen zudem die Bildung von Einheitsgemeinden der Bildung von Gemeindeverbänden vorgezogen. Dadurch kommt es trotz Gemeindefusionen zum Teil zu einem Anstieg der Zahl der Einheitsgemeinden. Auch in Jahren ohne Reformen kommt es im Osten meist zu einigen wenigen Gemeindegebietsänderungen.

Im Westen sind nach den Reformenzwischen 1965 und 1980 kaum Änderungen zu verzeichnen. Lediglich Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein haben kleinere Reformen auf den Weg gebracht.

Derzeit gibt es in zehn Ländern Gemeindeverbände. Sowohl die Gemeindeverbände als auch die Gemeinden variieren in ihrer Größe hinsichtlich Einwohnerzahl und Fläche beträchtlich. Während im Osten Sachsen-Anhalt und Brandenburg relativ große Gemeinden gebildet haben, die zum Teil sehr große Gebiete umfassen, haben die anderen ostdeutschen Länder eher kleine Gemeinden. Im Westen hat Nordrhein-Westfalen in den 70er Jahren sehr große Gemeinden geschaffen, während insbesondere Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein noch immer eine kleinteilige Gemeindestruktur aufweisen.

http://www.springer.com/978-3-658-08121-8

Kommunale Institutionen und öffentliche Leistungen
Untersuchungen zur kommunalen Effizienz und Zufriedenheit der Bürger

Illy, A.

2015, XXII, 287 S., Softcover
ISBN: 978-3-658-08121-8