

# **Erfahrungen mit Kreis- und Gemeindegebietsreformen in anderen Ländern**

„Was bringt das überhaupt?“

Fragen zur Verwaltungs- und Gebietsreform in Thüringen

Veranstaltung der Friedrich-Ebert-Stiftung, Landesbüro Thüringen,  
am 10. Mai 2010 in Jena\*

*Von Prof. Dr. Hans Peter Bull, Hamburg*

## **I. Geschichte: Vergangene Mühen und immer neue Ansätze**

### ***1. Die deutschen Länder: Von den Duodez-Fürstentümern zur vereinigten Bundesrepublik Deutschland***

Die deutsche Geschichte ist eine Geschichte von Gebietsreformen. Zu Anfang des 19. Jahrhunderts, nach der Auflösung des alten Reiches und der Neuordnung seines Gebietes durch den Wiener Kongress bestanden 41 Staaten.<sup>1</sup> 1866 waren es noch 34,<sup>2</sup> 1871 im neuen Deutschen Reich 25, 1918 in der ersten Republik 18, 1949 in der Bundesrepublik Deutschland 11 Länder. An den staatlichen Einheiten war gerade Thüringen mit einem besonders hohen Anteil beteiligt; so gehörten dem alten Reich über 20 thüringische Staaten und dem Deutschen Bund (zu Anfang) allein drei reußische Kleinstaaten an, (die sich später zu einem Fürstentum Reuß vereinigten).<sup>3</sup> Bis 1919 gab es in

---

\* Der folgende Text wurde aus Zeitgründen nur teilweise vorgetragen.

<sup>1</sup> Michael Kotulla, Deutsche Verfassungsgeschichte, Berlin/Heidelberg 2008, Rn. 1315.

<sup>2</sup> Kotulla (Fn. 1), Rn. 1331.

<sup>3</sup> Kotulla (Fn. 1) zeichnet die Entwicklung liebevoll nach (Rn. 1332).

Thüringen 7 Fürstentümer und einen (preußischen) Regierungsbezirk. Es ist interessant zu sehen, dass das Bewusstsein dieser Geschichte offenbar noch lebendig ist. So erläutert der Landkreis Schmalkalden-Meiningen erläutert sein Wappen im Internet mit der Bemerkung, es widerspiegele den historischen Werdegang des Landkreises und versinnbildliche „die vier, das heutige Kreisgebiet wesentlich prägenden Territorialherrschaften“.

Einer Länderneugliederung, wie sie insbesondere in Süddeutschland immer wieder gefordert wird, steht entgegen, dass alle Länder inzwischen eine eigene Identität entwickelt oder bewahrt haben, die den bloß „technokratisch“ begründeten Veränderungswünschen entgegensteht. In diesem Sinne hat auch Ihr neuer Innenminister, mein Staatsrechtslehrerkollege *Peter M. Huber*, einmal geschrieben, die „Thüringer Identität“ sei ungebrochen, und dazu gemahnt, die „landsmannschaftlichen und historisch gewachsenen Eigenheiten der Länder nicht gering zu schätzen. Gerade kleinere Länder trügen zur Stabilisierung des Gesamtstaates bei.<sup>4</sup> Dem kann ich aus der Sicht der Hansestädte Hamburg und Bremen nur zustimmen.

## **2. Von Kleinstkreisen zu großen Stadt- und Regionalkreisen**

Unterhalb der Ebene der Staaten bzw. heute der Länder haben sich die Gebietsgrenzen nicht weniger verändert. Allein seit Gründung der Bundesrepublik sind mehrere Wellen von Gebietsreformen über die ursprünglichen Einheiten hinweggegangen und haben die Verwaltungs- „landschaft“ wesentlich umgestaltet. Die nördlichen und westlichen

---

<sup>4</sup> Peter M. Huber, Klarere Verantwortungsteilung von Bund, Ländern und Kommunen? Gutachten D zum 65. Deutschen Juristentag, Bonn 2004, S. 126; zuvor ders. in: Thüringer Staats- und Verwaltungsrecht, 2000, 1. Teil, Rn. 19, 30.

Bundesländer haben schon in den späten 60er und frühen 70er Jahren Gebietsreformen durchgeführt, durch die zahllose Kreise und Städte aufgelöst bzw. mit anderen zusammengelegt wurden. Im Ergebnis wurde damals die Zahl der Gemeinden von ca. 24.000 auf rund 8.000 verkleinert, die der Kreise von 425 auf 237; die Zahl der kreisfreien Städte sank von 135 auf 91.<sup>5</sup> (Heute – unter Einbeziehung der neuen Länder – besteht die Bundesrepublik aus über 300 Landkreisen, über 12.000 Gemeinden und über 100 kreisfreien Städten.)<sup>6</sup>

Es gab damals erbitterte Auseinandersetzungen und aufwendige Gerichtsverfahren, die auch von einer Flut literarischer Äußerungen begleitet waren, aber im Ergebnis haben die Verfassungsgerichte diese Reformen fast vollständig passieren lassen.<sup>7</sup> In einem spektakulären Fall freilich hat das *Bundesverfassungsgericht* eine Neugliederung für verfassungswidrig erklärt – aber es handelte sich nicht um eine erstmalige Gebietsänderung im großen Rahmen, sondern um eine einzelne *Rückneugliederung* nach relativ kurzer Zeit, einen Verstoß gegen „das Vertrauen der Bürger in die Beständigkeit staatlicher Organisationsmaßnahmen“.<sup>8</sup> Der *Niedersächsische Staatsgerichtshof* hat die große Gebietsreform seines Landes in allen Einzelheiten überprüft und ist schließlich zu dem Ergebnis gelangt, dass es verfassungsrechtliche Bedenken nur gegen eine der zahllosen Entscheidungen gab, die zu dem Neugliederungspaket gehörten,

---

<sup>5</sup> Zahlen bei Hellmut Wollmann, *Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung*, Wiesbaden 2008, S. 59 f.

<sup>6</sup> Wollmann (vorige Fn.), S. 58.

<sup>7</sup> Vgl. schon Klaus Stern/Herbert Bethge, *Verfassungsfragen der Einkreisung der Stadt Neuß*, 1974, S. 5 ff.; Bernhard Stürer, *Abwägungsgebot, Mehrfachneugliederung und Vertrauensschutz*, DVBl. 1977, 1; Grandérath, *Die kommunale Gebietsreform in der Praxis des Bundesverfassungsgerichts*, DÖV 1973, 332. Zusammenfassend zur frühen Rspr. auch Bull, *Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen einer Funktional-, Struktur- und möglichen Kreisgebietsreform in Schleswig-Holstein*, in: Landesregierung Schleswig-Holstein (Hrsg.), *Gutachten zur Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein*, Kiel 2008, S. 1 ff. (11 ff.); ders., *Kommunale Selbstverwaltung heute – Idee, Ideologie und Wirklichkeit*, DVBl 2008, S. 1 ff.; ders., *Kommunale Gebiets- und Funktionalreform*, in: dms 2008, S. 285 ff.

<sup>8</sup> BVerfGE 86, 90, Leitsatz 2 (Papenburg).

nämlich die Neuordnung im Raum Friesland/Ammerland.<sup>9</sup> Auch sonst war die Erfolgsquote der Verfassungsrechtsstreitigkeiten gering.

Die praktischen Folgen der Reformen sind überwiegend positiv beurteilt worden.<sup>10</sup> Beklagt wurde allerdings – mit Recht – , dass Zehntausende kommunaler Mandate weggefallen sind. Die Qualität der ehrenamtlichen Mitwirkung von Kommunalpolitikern hat aber dadurch vermutlich nicht gelitten, sondern ist insgesamt wohl eher gestiegen, weil in den neuen Kommunen wieder mehr und gewichtigere Entscheidungen zu treffen waren als in den zu klein gewordenen früheren Einheiten.<sup>11</sup>

### ***3. Die weiteren Gebietsreformen und die aktuellen verfassungsrechtlichen Streitfragen***

Eine zweite Welle von Gebietszusammenlegungen fand in den neuen Ländern nach der Wende statt (durch die z.B. die Zahl der Kreise von 189 auf 87 reduziert wurde)<sup>12</sup>; auch dabei wurde prozessiert, aber ebenfalls mit relativ geringem Erfolg. Inzwischen ist eine dritte Welle im Gange; sie erfasst sowohl West- wie Ostländer, und sie wirft teilweise dieselben Probleme auf wie die früheren Aktionen, teils aber auch neue. Heute sind einige Landesverfassungsgerichte kritischer als ihre Vorgänger in den 70er Jahren; sie haben nicht nur eine Reihe von Regeln aufgestellt, die der Gesetzgeber bei Gebiets- und Funktionalreformen beachten soll, sondern dem Gesetzgeber häufiger als sonst vorgehalten, er habe im konkreten Fall verfassungsrechtliche Grenzen der Neuordnung überschritten.

---

<sup>9</sup> NdsStGHE 2,1-294.

<sup>10</sup> Vgl. die zusammenfassende Bewertung bei Werner Thieme/Günter Prillwitz, Durchführung und Ergebnisse der kommunalen Gebietsreform (Die kommunale Gebietsreform, Band I 2), Baden-Baden 1981, S. 81 ff.

<sup>11</sup> S. a. dazu Thieme/Prillwitz (Fn. 10), S. 86.

<sup>12</sup> Wollmann (Fn. 5), S. 60.

Der *Thüringer Verfassungsgerichtshof* hat eine Drei-Stufen-Lehre entwickelt, nach der man vorgehen soll, wenn eine Neugliederung ansteht: zuerst Entscheidung über das Ob, sodann über die Leitbilder und Leitlinien der Reform, und darauf aufbauend schließlich die konsequente und gleichmäßige Umsetzung.<sup>13</sup> Auf jeder dieser Stufen konkretisiere der Gesetzgeber das Gemeinwohl, und der Verfassungsgerichtshof habe dessen Entscheidungen auf den verschiedenen Stufen unterschiedlich intensiv zu überprüfen – eher locker auf der ersten und zweiten Stufe, weil hier politische Gestaltungsaufgaben zu erfüllen seien, intensiv jedoch auf der dritten Stufe, bei der Umsetzung der Leitbilder. Der Verfassungsgerichtshof fordert also eine logische Abfolge der Entscheidungen und eine gewisse Selbstbindung des Gesetzgebers. Aber ist der Gesetzgeber überhaupt in der Lage ist, so „logisch“ und folgerichtig vorzugehen? Die politische Praxis, die Unvermeidlichkeit von Kompromissen wird doch immer dazu führen, dass von einem beschlossenen Gesamtkonzept abgewichen wird. Eine gewisse Rückkoppelung ist in komplexen Entscheidungsprozessen stets zwingend: Aus der Ausgestaltung der Durchführungsmaßnahmen folgen notwendigerweise immer auch Korrekturen der Ziele. In den entscheidenden materiellen Fragen – etwa was die Zuständigkeit zur Konkretisierung des Gemeinwohls und die Bedeutung der Verfassungsgarantie kommunaler Selbstverwaltung angeht – verfolgt der Thüringer Verfassungsgerichtshof eine Linie, die dem Gesetzgeber den notwendigen Entscheidungsspielraum belässt.

Aufsehen und Irritation hat das *Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern* erregt, indem es die dortige groß angelegte Kreisreform für

---

<sup>13</sup> ThürVerfGH, U. v. 18.12.1996, LVerfGE 5, 391 = LKV 1997, 413 = NVwZ-RR 1997, 639; s.a. U. v. 8.9.1997, LVerfGE 7, 361; krit. Bull, Verfassungsrechtliche Anforderungen (Fn. 8), S. 77 ff. m.w.N..

verfassungswidrig erklärt hat, weil dem Prinzip der ehrenamtlichen kommunalen Selbstverwaltung nicht genug Rechnung getragen worden sei.<sup>14</sup> Demgegenüber hat das *Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt* die Hürden nicht ganz so hoch gelegt,<sup>15</sup> und der *Sächsische Verfassungsgerichtshof* hat vor einem Jahr die weitgehende Verwaltungsreform des Freistaates Sachsen gebilligt.<sup>16</sup>

Die Entscheidung des *LVerfG Mecklenburg-Vorpommern* ist von den politischen und publizistischen Vertretern der Landkreise als epochal gerühmt worden,<sup>17</sup> aber sie ist bei anderen – nicht nur bei mir als dem damaligen Prozessbevollmächtigten des Landtages<sup>18</sup> – auf scharfe Kritik gestoßen.<sup>19</sup> Das Urteil ist in sich nicht stimmig und nicht durch empirische Feststellungen untermauert, es ist im Kern die Beschwörung einer Form von kommunaler Selbstverwaltung, die es in dieser Form allenfalls im 19. Jahrhundert einmal gegeben haben mag und die jedenfalls den aktuellen Problemen der Kreise – um die ging es und nicht um die Dörfer und kleinen Städte – nicht gerecht wird. Nähme man die Greifswalder Richter beim Wort, so hätte der Schweriner Landtag die Nichtigkeitsklärung des Reformgesetzes vermeiden können, wenn er nur ausführlich genug *dokumentiert* hätte, dass er das ehrenamtliche Element der Selbstverwaltung in die gebotene Abwägung eingestellt und mit dem gehörigen Gewicht versehen hätte – auf das Ergebnis der

---

<sup>14</sup> LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, U. v. 26.7.2007, NordÖR 2007, 353; DVBl 2007, 1102; LKV 2007, 457; dazu Christiane Büchner/Jochen Franzke/Michael Nierhaus (Hrsg.), *Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen. Zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern*, Potsdam 2008.

<sup>15</sup> LVerfG Sachsen-Anhalt, LKV 1995, 75.

<sup>16</sup> SächsVerfGH, U. v. 26.6.2009; s.a. U. v. 25.9.2008.

<sup>17</sup> S. u. a. Hubert Meyer, NVwZ 2007, 1024; ders., Was Neues aus dem Norden – Landesverfassungsgericht stärkt kommunale Selbstverwaltung, in: Büchner/Franzke/Nierhaus (Fn. 14), S. 49 ff.; Bernhard Stier, Kommunale Selbstverwaltung durch bürgerschaftliche Mitwirkung und Aufwertung der Kreisebene gestärkt, ebd. S. 105 ff..

<sup>18</sup> Vgl. Bull, Falscher Abwägungsprozess oder „falsches“ Ergebnis?, in: Büchner/Franzke/Nierhaus (Fn. 14), S. 23 ff.; ders., Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen (Fn. 8), S. 27 ff., 51 ff., 58; ders., Kommunale Selbstverwaltung heute – Idee, Ideologie und Wirklichkeit, DVBl 2008, 1 ff.

<sup>19</sup> Vgl. insbes. Mehde, NordÖR 2007, 331 ff.; Hans Meyer, Liegt die Zukunft Mecklenburg-Vorpommerns im 19. Jahrhundert?, in: NVwZ 2008, 24 ff.; vgl. a. Werner Thieme, Landkreise oder Regionalkreise in Mecklenburg-Vorpommern, in: Büchner/Franzke/Nierhaus (Fn. 14), S. 117 ff.

Abwägung wird in großen Teilen der Entscheidung gar nicht abgestellt. Allerdings heißt es – entgegen dem „prozessualen“ Ansatz, den das Gericht zunächst in den Vordergrund gestellt hat – in einem der Leitsätze doch kaum verschleiert, dass „zu große“ Kreise verfassungswidrig seien, nämlich solche, in denen die ehrenamtliche Wahrnehmung kommunalpolitischer Aufgaben wegen der Größe des Gebiets nicht mehr möglich oder zumutbar sei:

„Kreise müssen so gestaltet sein, dass es ihren Bürgern typisch möglich ist, nachhaltig und zumutbar ehrenamtliche Tätigkeit im Kreistag und seinen Ausschüssen zu entfalten“ (Leitsatz 8 des Urteils).

Der leider viel zu früh verstorbene Dresdener Ökonom *Helmut Seitz* (der auch hier bei der Thüringer FES gut bekannt ist) hat nachgewiesen, dass die damit behauptete Korrelation von Kreisgröße und Intensität des kommunalpolitischen Engagements nicht belegbar ist.<sup>20</sup>

Inzwischen ist Mecklenburg-Vorpommern dabei, seine Gebietsreform in leicht modifizierter Form doch noch durchzuführen. Das neue Reformgesetz sieht vor, die bisherigen 12 Landkreise und sechs kreisfreien Städte durch sechs große Kreise und zwei kreisfreie Städte (Rostock und Schwerin) zu ersetzen. Damit wird das Land die bundesweit größten Kreise bilden und ganz neue Entwicklungen anstoßen.

---

<sup>20</sup> Seitz, Fiskalische und ökonomische Aspekte der Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein, in: Landesregierung Schleswig-Holstein (Fn. 7), S. 585 (725 ff.); ders., Das Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern im Lichte sozialwissenschaftlicher Evidenz, in: Büchner/Franzke/Nierhaus (Fn. 14), S. 83 ff. S. a. Joachim Jens Hesse/Alexander Götz, Voraussetzungen der Selbstverwaltung. Zum Verhältnis von Ehrenamt und Gebietsgröße, Baden-Baden 2009/2008.

In Schleswig-Holstein ist eine ebenfalls intensiv diskutierte Verwaltungsreform<sup>21</sup> am mangelnden politischen Willen der einen Regierungspartei gescheitert. Die CDU ist vor dem heftigen Widerstand der Kreise eingeknickt, der in Teilen des Landes von der Öffentlichkeit unterstützt wurde. So hat die *Dithmarscher Landeszeitung* einen publizistischen Sturm gegen die Zusammenlegung des Landkreises Dithmarschen mit dem Nachbarkreis Steinburg entfacht, in dem insbesondere auf den heldenhaften Kampf der Dithmarscher gegen die Dänen im 16. Jahrhundert erinnert wurde (Sieg des Bauernheeres im Jahre 1500 bei Hemmingstedt, Niederlage 1559 bei Heide). Aber trotz solcher nostalgischen Gefechte wird auch Schleswig-Holstein nicht darum herumkommen, seine Verwaltungsstrukturen den gegenwärtigen Erfordernissen anzupassen, nicht zuletzt um seine besonders schlechte Finanzsituation zu verbessern.<sup>22</sup>

## **II. Gegenwart: Die Reformagenda und ihre verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen**

### ***1. Ausgangslage und Grundsätze***

Nach überwiegender Expertenansicht führt kein Weg daran vorbei, zu kleine Verwaltungseinheiten zusammenzulegen und mit einer neuen Aufgabenbestimmung zukunftsfähig zu machen.<sup>23</sup> Bei aller Sympathie für die Vielfalt der historisch gewachsenen Kreise, Städte und Gemeinden

---

<sup>21</sup> Vgl. den umfangreichen Gutachtenband, den die Landesregierung herausgegeben hat (Fn. 7) sowie u.a. Joachim Jens Hesse, Verwaltung erfolgreich modernisieren. Das Beispiel einer Kreisgebietsreform, Baden-Baden 2009/2008 (sic!); dabei handelt es sich um eine geringfügig geänderte Fassung des Gutachtens, das Hesse vorgelegt hatte und das in dem besagten Sammelband abgedruckt ist. Der neue Titel bezeichnet mögliche, nicht aber durchgeführte Reformansätze.

<sup>22</sup> Eine Reform der Gemeindestrukturen wird in Schleswig-Holstein jetzt auch durch die Entscheidung des LVerfG v. 26.2.2010 – LVerfG 1/09 – vorangetrieben, wonach auf der Ebene der Ämter (die in etwa mit Verwaltungsgemeinschaften vergleichbar sind) eine Volksvertretung vorhanden sein muss; die Gemeinden werden dadurch vermutlich geschwächt werden, und ihre Selbstständigkeit wird in Zweifel gezogen werden.

<sup>23</sup> S. a. die Thesen der Thüringer SPD-Landtagsfraktion aus dem Jahre 2008: Gebiets- und Verwaltungsreform in Thüringen – bürgerfreundlich, zukunftsorientiert und leistungsfähig.

ist es auf Dauer nicht zu verantworten, Verwaltungseinheiten aufrecht zu erhalten, die nicht leistungsfähig genug und im Vergleich mit anderen Einheiten gleicher Stufe zu teuer sind. Die Integrationskraft, die diese überkommenen Gebietskörperschaften zweifellos haben, braucht bei der Neuordnung nicht verloren zu gehen; wie die Erfahrung aus anderen Ländern beweist, können Vereine aller Art und kulturelle und soziale Einrichtungen unabhängig von der Verwaltungsgliederung über die Grenzen der Kreise und Gemeinden hinaus den Zusammenhalt wahren und die Traditionen pflegen. In Kommunen, die „mangels Masse“ nichts mehr zu entscheiden haben, kann es auch keine lebendige Selbstverwaltung mehr geben. Wird aber im Rahmen einer verbundenen Funktional- und Gebietsreform dafür gesorgt, dass die Aufgaben und der Gebiets- und Bevölkerungsbestand der Kommunen einander entsprechen, so wird die Neuordnung der Kommunalpolitik Auftrieb geben. Ohne Gebietsreform können die Aufgaben der Kreise nicht ausgeweitet werden; diese sind aber für viele Aufgaben besonders geeignet.

## ***2. Erwartungen der Bürger an eine funktionsfähige Verwaltung***

Die Verteidiger der bestehenden Ordnung verkennen häufig, dass die Bürger sehr unterschiedliche Erwartungen an die öffentliche Verwaltung haben. Viele wollen nichts anderes als möglichst zügig die ihnen zustehenden Leistungen (und Genehmigungen etc.) – und das ist ja ihr gutes Recht; niemand ist verpflichtet, sich intensiv um die Angelegenheiten der Verwaltung zu kümmern. Deshalb interessiert es die meisten Menschen auch nicht sonderlich, wer über diese Leistungen entscheidet. Tatsächlich macht es in weiten Bereichen der Verwaltung für die Ergebnisse keinen Unterschied, ob eine staatliche oder eine

kommunale Stelle entscheidet. Das wird zwar von Kommunalpolitikern mit der Begründung bestritten, die Kommunalverwaltung sei orts- und bürgernäher, jedoch zu Unrecht; denn die Rechtsgrundlagen sind weitestgehend identisch, und die ausführenden Mitarbeiter sind ganz überwiegend ähnlich ausgebildet und sozialisiert und haben wegen der in vielen Bereichen herrschenden Normendichte kaum Entscheidungsspielräume. Solche Spielräume haben allerdings die Vertretungskörperschaften bei der Festlegung von Organisation und Finanzmitteln für die jeweiligen Aufgabenbereiche; sie wirken also mittelbar auf die Aufgabenerfüllung ein. Es mag auch Bedeutung haben, dass die Landräte von den Bürgern eher verantwortlich gemacht werden als die ferne Landesregierung, die man weniger gut kennt, aber es lässt sich m.E. kaum sagen, dass die Voraussetzungen der Aufgabenerfüllung bei den Landkreisen generell besser und bürgerfreundlicher seien als die vom Staat organisierten Teile der Verwaltung.

### ***3. Verwaltungsreform ohne Gebietsbezug, E-Government statt regionaler Gliederung?***

Die Bedeutung der regionalen und örtlichen Aufgabenverteilung hat sich inzwischen noch einmal deutlich verringert. Durch die Einführung der elektronischen Datenverarbeitung und der Internet-Kommunikation ist nicht nur die Erledigung von Aufgaben im Verhältnis Bürger-Verwaltung erleichtert (durch die vielfältigen elektronischen Portale, die zumindest Informationen zur Verfügung stellen, aber zunehmend auch Interaktionen ermöglichen); es ist vielmehr heute auch leicht und kostengünstig, große Mengen an Verwaltungsvorgängen durch zentrale Dienstleister – staatliche, kommunale oder private – ausführen zu lassen, deren Standort keinerlei Bedeutung mehr hat. Schreib- und

Rechenleistungen können ohne Qualitätsverlust ausgelagert werden, ja ohne dass die „Kunden“ es überhaupt merken. Serviceeinrichtungen weit entfernt von den Adressaten können Steuerfestsetzungen, Gehalts-, Renten- und Pensionsberechnungen ausdrucken und Bescheide über Sozialleistungen verschiedener Art, Subventionsbewilligungen u.v.a. anfertigen (*shared services*). Ob solche Aufgaben vor Ort, von dem bisher zuständigen Sachbearbeiter *vorbereitet* werden oder ob auch diese Funktion zentral erfüllt wird, ist aus der verwaltungstechnischen Perspektive weitgehend gleichgültig.

Die Gebietsstruktur hat daher bei Funktionalreformen „nur eine nachrangige Bedeutung“.<sup>24</sup> „Aus Sicht der IT“ können Aufgabenübertragungen „entweder in der bestehenden Struktur, in einer geänderten Gebietsstruktur oder aber in Kooperationsmodellen der Kreise und kreisfreien Städte realisiert werden“.<sup>25</sup>

Damit ist aber nicht gesagt, dass sich eine solche Zentralisierung empfiehlt. Die Elastizität der technischen Informations- und Kommunikationstechnik ermöglicht sowohl die Beibehaltung der tradierten Zuständigkeiten (allerdings mit Modifikationen, die sich aus der Überprüfung der „Geschäftsprozesse“ ergeben!) als auch die Zusammenführung von Verwaltungsaufgaben auf einer höheren Ebene oder in ganz neuen Organisationsformen. Deshalb müssen bei Überlegungen zur Organisationsreform weitere Kriterien bedacht werden.

---

<sup>24</sup> Finanzministerium Schleswig-Holstein, Einschätzungen zu den Fragestellungen „Auswirkungen von E-Government auf die Aufgabenerledigung, insbesondere alternative Modelle der Aufgabenerledigung“ und „Auswirkungen der Aufgabenübertragungen auf die IT-Struktur“, in: Landesregierung Schleswig-Holstein (Fn. 7), S. 765 (769); s. a. Tino Schuppan, Gebietsreform im E-Government-Zeitalter, in: Verwaltung und Management 2008, S. 66 ff.

<sup>25</sup> Finanzministerium Schleswig-Holstein aaO. (vorige Fn.).

#### **4. Die wesentlichen Gestaltungsprinzipien**

Es ist einhellige Meinung in der Verwaltungswissenschaft, dass die Verwaltungsbezirke eine gewisse Mindestgröße haben müssen, damit sie hinreichend leistungsfähig sind und hinreichend effizient arbeiten können. Es gibt zwar keine wissenschaftlich fundierten „Grenzwerte“,<sup>26</sup> und es geht dabei nicht um Größe an sich, sondern um die Nutzung der Größenvorteile für die Effizienzsteigerung der Verwaltung, für einen angemesseneren Einsatz des Personals, für zweckmäßigere Verteilung der kommunalen Einrichtungen und eine im modernen Sinne bürgernahe und bürgerfreundliche Verwaltung. „Synergien“ ergeben sich aus der gemeinsamen Nutzung von Querschnittseinrichtungen (Personal-, Haushalts- und Organisationsreferate, Datenverarbeitung, Verkehrsmittel usw.). Deren Planung ist innerhalb größerer Einheiten leichter als in zu kleinen Gebieten, und man kann auch hoffen, dass ein großer Teil der unsinnigen „Bürgermeister-Wettbewerbe“ um Gewerbeansiedlungen usw. entfällt. Hesse spricht von der „sozioökonomischen und fiskalischen Ausgleichsfähigkeit der Kommunen“<sup>27</sup>. Spezialisierung der Mitarbeiter – mit der Folge höherer Entscheidungsqualität – ist ebenfalls nur in größeren Einheiten möglich; andere personalwirtschaftliche Vorteile kommen hinzu. Größere Haushaltsvolumina erlauben wirtschaftlichere Investitionen.

Es ist verständlich, dass in der Ankündigung von Verwaltungsreformen regelmäßig nicht zuerst von *Einsparungen* die Rede ist, aber auch dieses Ziel ist legitim, ja vielfach zwingend. Kosten sparen zu wollen, sollte also nicht negativ beurteilt werden. Wer knapp bei Kasse ist, muss

---

<sup>26</sup> Vgl. Bull, Über den richtigen Gebietszuschnitt von Ländern und Verwaltungsbezirken, NordÖR 2003, S. 438 ff.

<sup>27</sup> Hesse, Gutachten (Fn. 21), S. 48, 209, 228, auch in: Landesregierung Schleswig-Holstein (Fn. 7), S. 357, 524.

sparsam sein – erst recht, wenn man öffentliche Mittel verwaltet. Nur wer genug eigenes Geld hat, braucht nicht davon zu sprechen. Aber klar ist auch, dass eine leistungsfähige Verwaltung ihren Preis hat, dass die Mitarbeiter angemessen bezahlt werden müssen und dass man bestehende Personalkörper nicht ohne Rücksicht auf die Betroffenen radikal reduzieren kann.

Auch bei der Bildung der Großkreise („Regionalkreise“) in Mecklenburg-Vorpommern ging es nicht allein um die Einsparung von Stellen bei Kreisen und Städten, sondern um eine zukunftsfähige Gesamtstruktur der Verwaltung in diesem Lande. Die leitende Idee der Kreisgebietsreform war es, als Verwaltungsbezirke Gebiete zusammenzufassen, die schon durch die vorherrschenden Arbeits- und Geschäftsbeziehungen der Menschen und ihre kulturellen Interessen einen gebietlichen Zusammenhang bildeten („Kongruenz von Verwaltungs-, Wirtschafts- und Lebensräumen“<sup>28</sup>). In solchen Räumen kann wesentlich angemessener geplant werden, insbesondere was die Standorte überörtlicher öffentlicher Einrichtungen und die Verkehrsverbindungen angeht. In einem noch etwas weiteren Sinne spricht *Joachim Jens Hesse* von den „sozioökonomischen und entwicklungspolitischen Potentialen“ einer Gebietsreform.<sup>29</sup>

Solchen Überlegungen wird regelmäßig entgegengehalten, dass die Vergrößerung von Verwaltungsbezirken zu einem Verlust an „demokratischer Substanz“ der kommunalen Selbstverwaltung führe. Wenn die Kreistagsabgeordneten länger zum Kreissitz fahren müssten, werde es ihnen schwerer fallen, ihr Mandat auszufüllen; viele würden von vornherein auf ein kommunalpolitisches Engagement verzichten. In

---

<sup>28</sup> Begriff bei Hesse (Fn. 21), S. 209, auch in: Landesregierung Schleswig-Holstein (Fn. 7), S. 525).

<sup>29</sup> AaO. (Fn. 21), S. 62 ff., 209 und 228, auch in: Landesregierung Schleswig-Holstein (Fn. 7), S. 373 ff., 529.

dem zitierten Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern ist dieser (empirisch nicht bewiesene) Gesichtspunkt viel zu stark gewichtet worden. Es ist ein „Kurzschluss“ anzunehmen, das ehrenamtliche Element der Selbstverwaltung leide unerträglich, wenn die Kreise zu groß geschnitten seien. Der Fehlschluss beruht letztlich auf einer allzu romantischen Vorstellung von kommunaler Selbstverwaltung.

Gleichwohl muss darauf geachtet werden, dass die Mandatsträger und vor allem die Verwaltungskunden nicht allzu lange Wege zur Kreisverwaltung auf sich nehmen müssen. Die Entfernungen und Fahrtzeiten innerhalb der Kreise bilden einen „Belang“ unter mehreren, die bei der Vorbereitung einer Gebietsreform in die Überlegungen einzustellen und angemessen zu gewichten sind – aber eben nur einer unter verschiedenen.

Schließlich ist bei allen Gebietsreformen zu bedenken, dass Kommunen – vor allem Städte, in geringerem Maße auch Kreise – eine Funktion haben, die sich einer zahlenmäßigen Berechnung und Gewichtung entzieht: Sie ermöglichen es den Menschen, sich mit ihrer politischen Umwelt zu identifizieren, wodurch umgekehrt eine örtliche oder regionale Identität begründet wird. Man kann auch von der Integrationsfunktion der Kommunen sprechen. Die Anhänglichkeit der Menschen an ihre Stadt oder ihre Region hat Bedeutung für den sozialen Zusammenhalt. Allerdings kann auch dieser Aspekt nicht absolut gesetzt werden, sonst gäbe es keinen Fortschritt der Verwaltungsqualität, und wenn es sich um die Zuneigung zu den früheren Fürstenfamilien handelt, kann der demokratische Staat darauf wohl kaum eingehen. Traditionspflege ist auch in anderen Formen möglich.

Hesse hat am Beispiel Schleswig-Holsteins eine Gesamtbewertung der dort diskutierten Reformmodelle versucht, indem er die finanziellen Erträge, die funktionalen und institutionenpolitischen Gesichtspunkte und die politisch-administrative Durchsetzbarkeit in eine Matrix eingestellt hat. Dabei waren ihm die erwartbaren finanziellen Erträge am wichtigsten, weil dieses Kriterium „mehr als alle anderen Faktoren eine hinlängliche Notwendigkeit organisatorischer Veränderungen begründet“. Die genannte zweite Kategorie – „funktionale, entwicklungs- und institutionenpolitische Gesichtspunkte“ – führt ebenfalls zu einem Votum in Richtung vermehrter Kooperation und/oder Neugliederung (Stichwort Konzentrationsbedarf“), während Hesse bei der Durchsetzbarkeit stark retardierende Faktoren feststellt. Daraus resultiert dann eine Präferenz für ein Modell mittlerer Reichweite, gegen „Großkreise“. Hesses Rechnungen ergeben für eine Reform mittlerer Reichweite (Schleswig-Holstein: 6 statt 11 Landkreise und 2 statt 4 kreisfreie Städte) immerhin Einsparpotentiale – je nach der Veränderungsstärke der Modelle – zwischen 37 und 61 Mio. Euro. Seitz hatte noch wesentlich höhere Beträge errechnet.

Niemand hat bisher wissenschaftlich beweisen können, welche Gebietsgröße für eine Kommune im 21. Jahrhundert optimal ist. Ende der sechziger Jahre hat *Frido Wagener* den Versuch unternommen, solche Größen für die verschiedenen Verwaltungsebenen zu berechnen.<sup>30</sup> Danach hätten mehrere Bundesländer und zahllose Regierungsbezirke, Landkreise, Städte und Gemeinden aufgelöst oder neu geschnitten werden müssen. Wagener nennt als optimale Größen z.B. für Kreise eine Einwohnerzahl von 170.000 – 380.000, für kreisfreie Städte mindestens 200.000 Einwohner, für Bundesländer zwischen 8

---

<sup>30</sup> Frido Wagener, *Neubau der Verwaltung*, Berlin 1969.

und 14 Millionen. *Thieme* nennt Wageners Überlegungen „wissenschaftlich nicht haltbar“.<sup>31</sup> Heute müssten Wageners Berechnungen erst einmal aufgrund der gegenwärtigen Verhältnisse aktualisiert werden.<sup>32</sup> Damit wäre aber denen, die aktuell Verantwortung für die Verwaltungspolitik tragen, wenig geholfen, denn die tatsächlichen Verhältnisse und die politische Kräfteverteilung weichen nach wie vor stark von den Idealkalkulationen ab. Der Gesetzgeber muss zu gut begründeten und möglichst weitgehend akzeptierten *Abwägungen*<sup>33</sup> gelangen. Die Wissenschaft kann dazu guten Rat beisteuern, aber keine „Blaupausen“ liefern, die von der Politik einfach umzusetzen wären. Praktisch wichtige Hilfen liefert heute aber das *Benchmarking*, also der Vergleich verschiedener Einheiten in Bezug auf die tatsächlich entstandenen Kosten bestimmter Leistungen, die überall zu erbringen sind.

Die Verfassungsgerichte haben zudem einige *formale Pflichten* aufgestellt, die zu beachten ratsam ist – auch wenn die eine oder andere Anforderung übertrieben erscheinen mag.<sup>34</sup> Insgesamt haben weder die Landesverfassungsgerichte noch das Bundesverfassungsgericht unüberwindliche Hindernisse für eine zeitgemäße Verwaltungsgliederung aufgebaut. Ich verweise insofern noch einmal auf die letzten einschlägigen Urteile des Sächsischen Verfassungsgerichtshofes: Dort ist in sehr abgewogener Form geprüft worden, ob der Gesetzgeber – um es auf einen Begriff zu bringen – fair mit den Kommunen umgegangen

---

<sup>31</sup> Werner Thieme, *Verwaltungslehre*, 4. Aufl. Köln u.a. 1984, S. 175 Rn. 258; s. a. Wilfried Erbguth, *Modellvorhaben Verwaltungsreform Mecklenburg-Vorpommern?*, in: LKV 2004, 1 (3).

<sup>32</sup> Vgl. Bull, NordÖR 2003, S. 438; s. a. ders., *Gutachten*, in: Landesregierung Schleswig-Holstein (Fn. 7), S. 56 ff.

<sup>33</sup> Vgl. dazu schon BVerfGE 50, 50 (51) und 86, 90 (108 f.).

<sup>34</sup> S. a. dazu Bull, *Gutachten*, in: Landesregierung Schleswig-Holstein (Fn. 7), S. 71 ff.

ist, und das höchste Gericht des benachbarten anderen Freistaates hat den dortigen Gesetzgebern ein gutes Zeugnis ausgestellt.<sup>35</sup>

Entscheidend wichtig für den Fortgang der Reform wird sein, ob ein Verfahren gewählt wird, in dem die Betroffenen ihre Sache gründlich vortragen können und tatsächlich „gehört“ werden,<sup>36</sup> wie die Thüringer Landesverfassung Art. 92 Abs. 2 S. 3 und Abs. 3 S. 3) es fordert,<sup>37</sup> und dass gleiche Verhältnisse gleich behandelt werden. Aber damit stößt man sofort wieder auf die überkommene tatsächliche Situation: Die Kommunen sind eben nicht alle gleich, sondern überaus vielfältig – so bunt wie das Leben. Das macht aber auch den Reiz der Politik aus: die Buntheit des Lebens zu erkennen und anzuerkennen und das ganze Bild zukunftsfähig neu zu gestalten.

---

<sup>35</sup> Urteile v. 25.9.2008 und v. 26.6.2009 (dort insbes. S. 33 ff.).

<sup>36</sup> Zu den Anforderungen an die Anhörung der betroffenen Gemeinden vgl. BVerfGE 107, 1 (24 ff.) – Verwaltungsgemeinschaften in Sachsen-Anhalt.

<sup>37</sup> Bemerkenswert ist, dass bei der Auflösung oder Gebietsänderung von Gemeinden auch die Bevölkerung der unmittelbar betroffenen Gebiete gehört werden muss (Art. 92 Abs. 2 S. 3 ThürVerf). Das ist in den meisten anderen Ländern nicht vorgeschrieben. S. a. ThürVerfGH, U. v. 12.10.2004, ThürVB1. 2005, 11 ff.; dazu Dietrich Stöffler, „Die explodierte Zeitbombe“ – oder die Anhörungsrechte der Kommunen im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren nach dem Urteil des ThürVerfGH v. 12.10.2004, ThürVB1. 2006, 121 ff.