

Reorganisation der Verwaltungsstrukturen in schrumpfenden Regionen

Konferenz der Deutschen Vernetzungsstelle Ländliche Räume
„Innen entwickeln, regional vernetzen: Dörfer und Kleinstädte
zwischen Anpassung und Rückbau“

Inhalt

1. Strukturen der Verwaltung in Deutschland
2. Territorialreform als Teil der Funktionalreform
 - a. Kommunale Gebietsreform in Perspektive
 - b. Gebietsreform im Freistaat Sachsen
 - c. Gebietsreform im Land Sachsen-Anhalt
 - d. Gebietsreform im Land Niedersachsen
3. Interkommunale und regionale Kooperation als Handlungsprinzip
4. Traditionelle Formen der Wahrnehmung und Erledigung kommunaler Aufgaben
5. Literaturverzeichnisse

Berlin / Göttingen, 03. Dezember 2009

1. Strukturen der Verwaltung in Deutschland

Mit Herausbildung moderner Staatlichkeit, deren Anfänge in Deutschland in das sechzehnte Jahrhundert datiert werden können, beginnt der systematisch betriebene Auf- und Ausbau von unter der Leitung des jeweiligen Landesherrn stehenden *Verwaltungen*. Die Auflösung der ständischen Gesellschafts- und Staatsordnung ging mit der Konzentration politischer Macht einher (Absolutismus), zu deren Sicherung und Durchsetzung es fester, stationär gebundener Organisationen bedurfte. Der Fortschritt in den Naturwissenschaften ermöglichte eine Hebung des Lebensstandards in Stadt und Land, der „durch die bisher herrschenden Kräfte, die städtischen Zünfte und der Landadel, nicht genutzt“ wurden¹, was die Umorganisation der administrativen Bereiche durch die sich absolutistisch gebärdenden Landesherrn erleichterte. Die neu aufkommenden Aufgaben einer allgemeinen Wohlfahrtsförderung (Polizei) und die Verwaltung des neuen Militärtyps stehender Heere verlangten neue Behördenstrukturen. Die wachsende Bedeutung von Steuern als (regelmäßiger) Einnahmequelle erforderten neue Formen der Eintreibung und der Verausgabung für die neuen Zwecke². Systematisierung und Durchdringung der neuen Staatsaufgaben leistete dabei eine Verwaltungslehre, die unter der Bezeichnung *Kameral- und Polizeiwissenschaft* fungierte³.

Der Terminus „*Verwaltung*“ lässt sich über mehrere Jahrhunderte zurückverfolgen, seine „heutige spezifische Bedeutung als Bezeichnung des staatlichen Vollzugsapparates hat er jedoch erst gegen Ende des 19. Jahrhunderts erhalten“⁴. Üblicherweise wird heute unter *Verwaltung* derjenige organisatorische Bereich des Staats sowie der vom Staat abhängigen Organisationen, unabhängig davon, ob sie in öffentlich-rechtlicher oder privat-rechtlicher Form gebildet werden, verstanden, der weder Gesetzgebung noch Rechtsprechung noch Regierung ist⁵. Werner Thieme bestimmt den Gegenstand „*Verwaltung*“ in seinem Lehrbuch *Verwaltungslehre* folgendermaßen:

„Es wird vom materiellen (institutionellen) Verwaltungsbegriff ausgegangen. Dabei wird sowohl die organisationswissenschaftliche als auch die politologisch-soziologische Betrachtungsweise einbezogen, d.h. es wird die *Verwaltung* als Organisation Schwerpunkt der Untersuchung sein, ferner wird ein Schwerpunkt auf den politisch-gesellschaftlichen Zusammenhängen und der sozialen Struktur der *Verwaltung* selbst liegen. Das wird allerdings nur insoweit geschehen, als die Institutionen bzw. sozialen und politischen Gebilde sich mit Entscheidungen befassen, wobei es sowohl um die Mitwirkung an den politischen Entscheidungen als auch um die Entscheidungen innerhalb des Verwaltungsapparates geht. Kurz gesagt ist *Verwaltungslehre* im Sinne dieses Buches:

Entscheidungstätigkeit, soweit sie durch Verwaltung im institutionellen Sinne getroffen wird, oder die Verwaltung als Institution, soweit sie Entscheidungen trifft.“⁶

Die Verwaltungsstrukturen der Bundesrepublik Deutschland ruhen auf drei Säulen: der Verwaltung des Bundes, der Verwaltung der (insgesamt 16) Bundesländer und der Selbstverwaltung, als deren wichtigste die kommunale Selbstverwaltung zu nennen ist. Die Aufgaben zwischen Bund und Länder sind nach einer Kompetenzordnung verteilt, die vom Grundsatz her den Ländern Zuständigkeit für Verwaltungsangelegenheiten verleiht. Ihre Domänen liegen in den Bereichen der *allgemeinen inneren Verwaltung*, vor allem der *innern Sicherheit*, der *Bildung*, der *Wissenschaft*, der *Sozialverwaltung*, der *Rechtspflege*, der *Landwirtschaft* und der eigenen *Finanzen*⁷ sowie im *Umweltschutz* und im *Rundfunkwesen*⁸.

Als eines der wesentlichen Strukturmerkmale der deutschen Verwaltung kann die Tatsache angesehen werden, dass die Verwaltung einerseits in *Staatsverwaltung* und andererseits in *Selbstverwaltung* aufgespalten ist. Das Konzept der Selbstverwaltung betrifft in der Bundesrepublik Deutschland nicht nur die Kommunen, sondern auch andere Verwaltungsträger, insbesondere die Träger der sozialen Verwaltung (Beispiel: Deutsche Rentenversicherung), weiterhin zahlreiche Wirtschaftsverwaltungseinheiten (Beispiel: Deutsche Bahn) sowie Einrichtungen von Wissenschaft, Bildung und Kultur. „Man darf daher sagen, dass die Idee der Selbstverwaltung ein Kennzeichen gerade der deutschen Verwaltung ist“.⁹

Beim Aufgabenbestand der Gemeinden ist von der geschichtlich gewachsenen und nunmehr in Art 28 Abs. 2 GG positivierten Grundlage auszugehen. Danach

- verfügen die Gemeinden über einen *Selbstverwaltungsbereich*, innerhalb dessen sie selbst über den Zugriff auf die Aufgaben und über Art und Maß der Aufgabenerfüllung entscheiden,
- sind die Gemeinden für alle *örtlichen* Angelegenheiten zuständig (Universalitätsprinzip),
- haben die Gemeinden nur auf der Grundlage gesetzlicher Zuweisung staatliche Aufgaben zu erfüllen (Enumerationsprinzip)¹⁰.

¹ Thieme 1984, RdNr. 48 (S. 34)

² Thieme 1984, RdNr. 49 (S. 34)

³ Nielsen 1911; Maier 1980^{II}; Marcher 1885 (1966)

⁴ Püttner 2000, S. 30 unter Verweis auf Damkowski 1969

⁵ Thieme 1984, RdNr. 5 (S. 3)

⁶ Thieme 1984, RdNr. 9 (S. 5)

⁷ Thieme 1984, RdNr. 112 (S. 82)

⁸ Püttner 2000, S. 37

⁹ Thieme 1984, RdNr. 121 (S. 88)

¹⁰ Püttner 2000, S. 58

Allerdings erscheint heute mehr als fraglich, ob es noch möglich ist, zwischen „gemeindlichen“ = „örtlichen“ auf der einen Seite und „staatlichen“ = „überörtlichen“ Aufgaben auf der anderen Seite zu unterscheiden. Die meisten *Gemeindeordnungen* der Länder haben daher diese „unfruchtbare Unterscheidung“¹¹ aufgegeben und stattdessen in *freiwillige Aufgaben, Pflichtaufgaben ohne Weisung* und in *staatliche Auftragsangelegenheiten* differenziert¹². Bei den Verwaltungsaufgaben im engeren „örtlichen“ Sinn handelt es sich vornehmlich um Ordnungsaufgaben mit der Notwendigkeit unmittelbaren Bürgerkontakts (Meldewesen, örtliche Bau- und Wirtschaftsaufsicht, Sozial- und Gesundheitswesen), um Leistungsaufgaben ähnlichen Charakters (Sozialhilfe, Wohngeld) und vor allem um die sogenannte Daseinsvorsorge mit Hilfe öffentlicher Einrichtungen des Bildungs-, Sozial-, Jugend-, Gesundheits-, Freizeit- und Versorgungswesens (kommunale Strom-, Gas- und Wasserversorgung, Entsorgung, Nahverkehr, Sparkassen). Vor allem die größeren Städte haben ein reichhaltiges Netz derartiger öffentlicher Einrichtungen von Jugendzentren über Volkshochschulen bis zu Messehallen und Sportstadien entwickelt und ausgebaut.

Infolge des Trends zu größeren Betriebseinheiten hat sich in den letzten Jahren innerhalb der Kreise und von der kommunalen Ebene hinzu Landeseinrichtungen ein Prozess der *Aufgabenwanderung nach oben* bemerkbar gemacht, „dem die Gemeinde und Kreise zum Teil nur durch interkommunale Zusammenarbeit (Beispiele: Schulzentren, Gemeinschaftskraftwerke, Gruppenwasserversorgungswerke) entgegentreten konnten. Mit der Funktionalreform versucht man, diesen Trend aufzufangen“¹³.

Territoriale Organisation. Die Zuständigkeiten zur Erledigung einer bestimmten Verwaltungsaufgabe können vom Ansatz her in zweierlei Weise organisiert werden: erstens *zentral* für das gesamte Staatsgebiet, zweitens *dezentral* für verschiedene Raumeinheiten. Die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland hat ein Mischmodell festgeschrieben, das der Grundstruktur der deutschen Verwaltungstradition seit Anfang des 19. Jahrhunderts entspricht. Ein kleiner, aber gewichtiger Teil der Verwaltungsaufgaben wird zentral erledigt – sog. bundeseigene Verwaltung – gemäß Art. 86 bis 90 GG. Dazu gehören der Diplomatische Dienst, die Bundeswehr, die Aufsicht über Luftverkehr, Eisenbahn, Postwesen und Telekommunikation, die Verwaltung(en) auf dem Gebiet der Kernenergie, der Bundeswasserstraßen, der Bundesstraßen und –autobahnen sowie die Bundesbank. Sonderregelungen gelten für den Bereich der Arbeits- und Sozialversicherungen, die teilweise als Bundesverwaltung (Bundesagentur für Arbeit), teilweise in gemischter Aufgabenwahrnehmung geführt werden (Rentenversicherungsträger). Für alle übrigen Verwaltungsaufgaben gelten die Zuständigkeitsvermutungen des Art 30 GG¹⁴ und des Art 83 GG¹⁵.

Bund und Länder gliedern die Gesamtheit der Verwaltung in einzelne *Behörden*, d.h. in abgeschlossene Organisationseinheiten unter einheitlicher Leitung mit innerem hierarchischen Aufbau. Dabei existiert ein gestufter Aufbau:

- *Oberste* Behörden, die keiner anderen Behörde sondern unmittelbar der Volksvertretung oder einem anderen Verfassungsorgan unterstehen (Beispiel: Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages).
- *Oberbehörden* Behörden, deren Zuständigkeit sich auf das gesamte Staatsgebiet erstreckt (Beispiel Landesumweltamt des Landes Brandenburg (LUA)).
- *Mittelbehörden* Behörden, die den Landes- bzw. Oberbehörden nachgeordnet sind und in der Regel jeweils für einen Teil des Staatsgebietes zuständig sind (Regierungsbezirk; Regierungspräsidium) (Beispiel: Regierungspräsidien Chemnitz, Dresden, Leipzig).
- *Untere Behörden* Behörden, die den Mittelbehörden nachgeordnet sind und jeweils einen Teilraum des Mittelbehördenbereiches verwalten, bilden die unterste Stufe (Beispiel: Untere Landesplanungsbehörde des Landes Sachsen-Anhalt¹⁶).

Die Verwaltungseinteilung der Flächenstaaten kennt als die Oberste Behörde regelmäßig die Ministerien der Landesregierung (auch wenn deren Zahl geringer als derjenigen auf Bundesebene ist), die Landtagsverwaltung und den Landesrechnungshof. Die gebiets- und/oder einwohnerstarken Flächenstaaten haben Mittelinstanzen ausgebildet: Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Sachsen. Diese allgemeine Mittelbehörde vereinigt die meisten mit der Wahrnehmung von Fachaufgaben betrauten Mittelbehörden unter ihrem Dach; daneben existieren jedoch noch weitere Landessonderbehörden. Flächenstaaten ohne Mittelinstanz (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen) erledigen die Aufgaben der Mittelinstanz entweder auf Landesebene (Ministerien) oder durch Oberbehörden (Beispiel Sachsen-Anhalt und Thüringen: Landesverwaltungsämter).

¹¹ Thieme 1984, RdNr. 125 (S. 90)

¹² Siehe *Teil 3* meines Ersten Zwischenberichts – II *Kooperation in der Region durch interkommunale Zusammenarbeit*, Dezember 2006, S. 8-10

¹³ Püttner 2000, S. 59

¹⁴ Wortlaut Art 30 GG: „Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt.“

¹⁵ Wortlaut Art 83 GG: „Die Länder führen die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt.“

¹⁶ § 16 Abs. 3 Landesplanungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt

In diesen Ländern existieren für die Erledigung der Aufgaben zwischen oberer/oberster Verwaltungsebene und den Unterbehörden (i.d.R. Kreise) kaum weitere Mittelbehörden¹⁷.

Mittelbehörden. Unter Mittelbehörden werden diejenigen Behörden der staatlichen Verwaltung verstanden, die im Instanzenweg zwischen den Ministerien und den Unterbehörden stehen und deren sachliche Zuständigkeit sich nur auf Teile des Staats-(Landes-)gebietes bezieht¹⁸. Mittelinstanzen haben folgende Funktionen:

- () Sie sind selber ausführende Verwaltungsbehörde in den Fällen, in denen ein hoher Spezialisierungsgrad der Fachverwaltung erforderlich ist, wegen der Gleichmäßigkeit des Verwaltungsvollzuges ein Hinaufziehen von Verwaltungsentscheidungen sinnvoll ist, eine Abstimmung zwischen verschiedenen Verwaltungszweigen nur sichergestellt ist, wenn diese eine einheitliche Spitze haben (*Bündelungsfunktion* der Regierungspräsidien) und bei denen das staatliche Interesse so stark ist, dass eine Abgabe an Kommunalbehörden nicht in Betracht kommt.
- () Sie koordinieren die Verwaltung der nachgeordneten Behörden
- () Sie sind Widerspruchsbehörden
- () Sie sind Aufsichtsbehörden gegenüber den örtlichen Behörden und den Trägern der Selbstverwaltung
- () Sie entlasten die Ministerien und setzen diese in den Stand, ihre politischen Leitungsaufgaben besser zu erfüllen¹⁹.

Die Notwendigkeit von Mittelbehörden wird besonders aus einem Koordinationsbedürfnis heraus gesehen. „Dreißig oder mehr Landkreise und kreisfreie Städte der staatlichen Unterbehörden können nicht vom Ministerium geleitet und beaufsichtigt werden; es bedarf einer Zwischenbündelung.“²⁰ Die Frage einer Entbehrlichkeit von Bezirksregierungen oder anderer Mittelinstanzen lässt sich nur beurteilen, wenn man Alternativlösungen mit ihnen vergleicht. Bei Wegfall der Mittelinstanzen hätten ihre Aufgaben entweder an die Ministerien und Landesoberbehörden oder an die Unterbehörden abgegeben bzw. übertragen zu werden. „Im Interesse einer besseren Ausübung der Aufsicht müssten die Kreise noch mehr vergrößert werden Die Kreise würden dann praktisch Mittelinstanzen im bisherigen Sinne.“²¹

In den Ländern heißen die nicht in die „allgemeine“ ressortübergreifende Mittel- und Unterbehörde eingegliederten Behörden „Sonderbehörden“; im Bundesbereich ist dieser Ausdruck nicht gebräuchlich, weil es keine ressortübergreifenden Mittel- und Unterbehörden gibt. Im Bund sieht demnach der Verwaltungsunterbau eines Ministerium etwa wie folgt aus (M = Mittelbehörde, U = Unterbehörde):

Auf der rechten Seite ist eine juristische Person des öffentlichen Rechts eingezeichnet, die ihrerseits auch Mittel- und Unterbehörden ausbilden kann und deren Spitze im Rang einer Oberbehörde steht, so im Bund die Bundesagentur für Arbeit mit den Landesagenturen und den lokalen Arbeitsämtern sowie die Bundesbank mit den Landeszentralbanken und den einfachen Filialen (auf Länderebene gibt es derzeit kein entsprechendes Beispiel).

Für die Länder ist dieses Schema um ein zusammenfassendes Schema zu ergänzen, welches das nebeneinander von allgemeiner Verwaltung und Sonderbehörden erkennbar macht²², (siehe folgendes Schema). Das schematisch dargestellte Land wäre ein in zwei Regierungs-bezirke eingeteiltes Land. Die vier Striche zu den Unterbehörden zeigen an, dass die von den vier Ministerien herkommenden Weisungs- und Kontrollstränge als getrennte Stränge zu den Unterbehörden weiterlaufen, die wiederum die allgemeinen oder besondere Unterbehörden sein können. Die nur beim dritten Ministerium eingezeichneten Sonderbehörden können Mittelbehörden mit anderem Gebietszuschnitt (daher drei oder vier im Schema) als die allgemeinen Mittelbehörden sein und einen Unterbau haben oder nicht. Denkt man sich noch juristische Personen des öffentlichen und privaten Rechts hinzu, so wird die gewaltige Verästelung der Verwaltung ersichtlich, wie sie bestehen kann und weitgehend besteht.

Auf der *kommunalen Ebene* liegen die Verhältnisse in Bezug auf den Verwaltungsaufbau sehr einfach, weil die gesamte Gemeinde- oder Kreisverwaltung jeweils nur *eine Behörde* darstellt, auch wenn sie in Ämter oder Abteilungen gegliedert ist. Nachgeordnete Verwaltungseinheiten existieren auf dieser Ebene nicht²³. Allerdings können kommunale Körperschaft juristische Personen des öffentlichen Rechts (z.B. Zweckverbände oder Sparkassen) und des privaten Rechts (z.B. eingetragene Vereine, Gesellschaften bürgerlichen Rechts, Gesellschaften mit beschränkter Haftung) bilden bzw. sich an ihnen beteiligen.

¹⁷ Püttner, 2000, S. 109

¹⁸ Thieme 1984, § 52, RdNr. 300, S. 202

¹⁹ Thieme 1984, § 52, RdNr. 300; siehe weiterhin Thieme 1995, S. 67 f. und Püttner 2000, S. 108 f.

²⁰ Thieme 1995, § 23.2, S. 67

²¹ Thieme 1984, § 52, RdNr. 303, S. 202

²² vgl. auch das Schema bei *Lecheler*, VerwLehre, S. 81 für Bayern

²³ Püttner 2000, S. 106

Kreise. Die Bedeutung der Landkreise ist in den letzten Jahrzehnten erheblich gewachsen. Zunehmend mussten Verwaltungsaufgaben großräumiger wahrgenommen werden, weil die Komplexität der Aufgabe, aber auch die Verkehrsverhältnisse es erforderten bzw. ermöglichten (Beispiel: Abfallentsorgung gemäß Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz). Durch die *Funktionalreform* sind zwar eine Reihe von Aufgaben von den Landkreisen auf kreisangehörige Gemeinden verlagert worden; allerdings haben die Kreise gleichzeitig andere Aufgaben von oben zusätzlich zugewiesen erhalten. Im Übrigen hat die Funktionalreform an den großen Aufgabenbeständen, die für das Bild der Kreisverwaltung bestimmend sind, nichts geändert.

Die Kreise haben ihr Schwergewicht bei der Verwaltung im engeren Sinne (Ordnungsaufgaben, Bauaufsicht, Umweltüberwachung), sind aber auch an öffentlichen Einrichtungen mit überörtlichem Zuschnitt (z.B. Sparkassen, Versorgungsunternehmen, Klärwerke) beteiligt²⁴.

Ein weiterer Schwerpunkt der *Kreisaufgaben* liegt bei der Sozial-, Jugend- und Gesundheitsverwaltung. Die Kreise sind Träger der örtlichen Sozialhilfe, der Jugendämter und der Gesundheitsämter, weitgehend auch Träger der Krankenhäuser. Die meisten Kreise betreiben ferner – teilweise unmittelbar, teilweise durch von ihnen beherrschte Gesellschaften zivilen Rechts – Wirtschaftsförderung im Kreis. Den Kreisen fallen außerdem wichtige Aufgaben im Bereich des Bildungswesens und der Kultur zu. Sie sind Träger der höheren Schulen und der Berufsschulen, teilweise auch der Grund- und Hauptschulen. Bei ihnen ist zumeist das Volkshochschulwesen angesiedelt. Vielfach nehmen sie auch Aufgaben der Heimatpflege wahr.

Im Kompetenzkosmos der kommunalen Selbstverwaltung haben sich typische Kreisaufgaben als Ausdruck der Daseinsvorsorge herausgebildet²⁵. Solche „Auswahlzuständigkeiten“²⁶ sind etwa der Ausbau, die Unterhaltung und Verwaltung des zwischengemeindlichen mittelnahen Straßenverkehrs („Kreisstraßen“²⁷), der Betrieb des öffentlichen Personennahverkehrs im Kreisgebiet²⁸, der Betrieb von Einrichtungen zur Versorgung des Kreisgebietes mit Gas, Strom oder Wasser²⁹, die Aufrechterhaltung von Einrichtungen des Gesundheitswesens („Kreiskrankenhaus“) und die Förderung der Wirtschaftsstruktur durch entsprechende Maßnahmen in Kooperation mit den kreisangehörigen Gemeinden. Letzteres kann besonders im ländlichen Raum durch die Stärkung des Fremdenverkehrs erfolgen, durch Maßnahmen im Bereich von Heimatpflege, Kultur („Kreismuseum“), Sport oder Natur- und Umweltschutz³⁰.

Schließlich kommen zahlreiche *Auftragsangelegenheiten*, insbesondere im Bereich der Ordnungsverwaltung hinzu. Bei alledem ist zu bedenken, dass die Kreisverwaltung organisatorisch für den Bürger oft nicht unterscheidbar mit der staatlichen allgemeinen unteren Verwaltungsbehörde verbunden ist, ein Verwaltungsverbund, der sich auch bei der Organisation der Aufgabenerledigung in der Kreiselbstverwaltung bemerkbar macht.

In die *Planungsverwaltung* sind die Landkreise nur beschränkt einbezogen. An der Bauleitplanung nehmen sie nur mittelbar teil, weil sie Träger öffentlicher Belange sind und damit einen Anspruch auf Beteiligung am Verfahren haben. Einige Länder kennen eine Kreisentwicklungsplanung. In Niedersachsen ist den Kreisen die Regionalplanung übertragen. Es besteht ein nicht zu unterschätzender Einfluss der Landkreise auf die Gemeinden durch eine Mitfinanzierung gemeindlicher Projekte (Ausgleichsfunktion). Freilich wird er – angesichts der größeren Finanzstärke – bei den kreisangehörigen Städten nur beschränkt wirksam³¹.

Der Landkreis weist eine Doppelstruktur auf: Er ist einerseits kommunale Einrichtung³², andererseits Träger der unteren allgemeinen staatlichen Verwaltungsbehörde. Die Verbindung zwischen beiden Strukturen ist von Bundesland zu Bundesland

²⁴ Püttner 2000, S. 59

²⁵ Zu den Kreisaufgaben vgl. *Wagener* 1976, S. 253 ff.; *H.J. Wolff/Bachof/Stober* 1987, S. 139 ff.; *Seele* 1991, S. 172 f. Ein übersichtliches Grundmuster der Selbstverwaltungsaufgaben von Gemeinden und Kreisen nach sachlichen Verwaltungsbereichen findet sich bei *Hesse/ Ellwein* Bd. 1 1992, S. 68 ff. Dass die tragenden Begriffe der herkömmlichen Dreiteilung von Kreisaufgaben (übergemeindlich, ergänzend, ausgleichend) nach „Rastede“ eine verfassungskonform restriktive und gemeindefreundliche Auslegung verlangen, unterstreicht *E. Schmidt-Aßmann* 1992, S. 88.

²⁶ *Ellwein* 1993, S. 45.

²⁷ Vgl. die Legaldefinition in § 3 Nr. 2 RpLStrG: „Straßen, die dem Verkehr innerhalb eines Landkreises, dem Verkehr mit benachbarten Landkreisen oder kreisfreien Städten oder dem Anschluss von Gemeinden an Bundes- oder Landstraßen sowie an Eisenbahnhaltstellen, Schiffslliegeplätze und ähnliche Einrichtungen in der Weise dienen, dass jede Gemeinde wenigstens mit einer nicht in ihrer Baulast stehenden Straße an die genannten Verkehrswege oder –einrichtungen angeschlossen ist“.

²⁸ Soweit dieser nicht von einem Träger wahrgenommen wird, der die regionale Aufgabe in großflächigerem Maßstab erfüllt. Zur Übernahme des ÖPNV durch die Kreise in den neuen Ländern *H. Meyer*, Landkreis 1994, S. 18

²⁹ Besonders mit Blick auf die neuen Länder *Schoch* in: *Henneke/ Maurer/ Schoch* 1994, S. 39 ff.

³⁰ Vgl. den Verwaltungsgliederungsplan einer Kreisverwaltung, beispielsweise abgedruckt bei *Ellwein* 1993, S. 47.

³¹ Siehe zum Ganzen *Thieme* 1984, S. 226

³² Die Teilung der Wahrnehmung und Erledigung kommunaler Aufgaben zwischen Einzelkommune und

sehr unterschiedlich. In den meisten Ländern wird neben dem Landkreis als einer kommunalen Körperschaft noch eine allgemeine untere staatliche Verwaltungsbehörde gebildet³³. Dabei ist der Landrat (Oberkreisdirektor) gleichzeitig der Hauptverwaltungsbeamte des Landkreises und Leiter der staatlichen unteren Verwaltungsbehörde. Weiterhin ist er Ausführungsbehörde für Agenden der Bundesauftragsverwaltung³⁴.

Die Aufgabenübertragung auf die Landkreise/Kreisfreien Städte vollzieht sich nach folgenden Modellen:

- (1) *Bundesländer, in denen der Hauptverwaltungsbeamte des Landkreises zugleich die untere staatliche Verwaltungsbehörde darstellt*

Das in Nordrhein-Westfalen, vormals in Hessen, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg verwandte Modell geht davon aus, dass der staatliche Aufgabenvollzug den Landkreisen als Weisungsaufgabe übertragen werden kann. Daneben wird aber die zusätzliche Möglichkeit eröffnet, dass der Landrat (vormals Oberkreisdirektor) als Behörde der Landesverwaltung mit dem staatlichen Aufgabenvollzug betraut wird. Der kommunale Wahlbeamte wird als Organ des Landkreises ermächtigt und beauftragt, neben den Aufgaben seines Verwaltungsträgers Landkreis die Aufgaben der Landesverwaltung wahrzunehmen. Er wird insoweit im Wege der Organleihe als deren Organ bzw. Behörde tätig. Für den Staat ist diese Beauftragung insoweit von Vorteil, als er zur Erfüllung der Aufgaben der allgemeinen unteren Landesbehörde nicht eigene Behörden und Dienstkräfte vorhalten muss, sondern sich aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung zur Aufgabenerfüllung des Landrats bzw. des Oberkreisdirektors bedienen kann.

- (2) *Bundesländer, in denen das Landratsamt kraft Gesetzes zugleich untere staatliche Verwaltungsbehörde ist (sogen. Institutsleihe)*

Das in Bayern, Baden-Württemberg, Thüringen und Rheinland-Pfalz praktizierte Modell einer janusköpfigen - aber nach außen einheitlich firmierenden - Behörde geht von einer Doppelbehörde Landratsamt als Kreisbehörde und unterer staatlicher Verwaltungsbehörde aus. Die Kreisbehörde und untere staatliche Verwaltungsbehörde sind im Landratsamt als einheitliche Behörde organisatorisch und funktionell verzahnt. Der Landrat ist in beiden Aufgabenbereichen tätig und wird durch Gesetz sowohl in die kommunale wie in die staatliche Verwaltungsstruktur eingebunden. Daraus ergibt sich, dass der Landrat die Behörde je nach Aufgabenart als Organ des Staates oder der Kommune führt, unabhängig von seiner beamtenrechtlichen Position als kommunaler Wahlbeamter. Der Landrat wird somit als Leiter einer doppelunktionalen Behörde tätig. Der Vorteil dieser Lösung besteht darin, dass ein Personalaustausch mit den übrigen staatlichen Verwaltungen besser realisiert werden kann und bei einer funktionalen Verwaltungsreform die Aufgabe mit dem dazu gehörigen staatlichen Personal in das Landratsamt implementiert werden kann, zumal auch die grundsätzliche personelle Steuerung des Landes erhalten bleibt. Andererseits kann man in einem solchen Fall wohl kaum von einer Aufgabenkommunalisierung im klassischen Sinne sprechen, da Aufgabe und Personal in der staatlichen Verwaltung verbleiben.

- (3) *Bundesländer, in denen ein kommunales Organ im Wege der Organleihe mit der Aufgabenwahrnehmung beauftragt wird*

Dieses in Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt vorhandene Modell beinhaltet eine Organleihe des Oberbürgermeisters, bei der dieser zwar im Wege der Organleihe zur staatlichen Aufgabenerfüllung herangezogen wird (bspw. zur Leitung der unteren Landesbehörde Schulamt als verwaltungsfachliches Mitglied). Damit wird nur die Aufgabendurchführung, nicht aber die Aufgabe selbst auf die Gemeinde übertragen. Eine Organleihe des Vorschläge zur Neuordnung der Verwaltung im Freistaat Sachsen Seite 197 von 204 Oberbürgermeisters zur Wahrnehmung staatlicher Aufgaben kommt lediglich in solchen Fällen in Betracht, in denen auf ein staatliches Durchgriffsrecht nicht verzichtet werden kann. Bemerkenswert ist bei dieser Lösung, dass - anders als vormals in Hessen - auf die Etablierung einer allgemeinen unteren Landesbehörde in der Gemeinde verzichtet wird, die Einbindung in die Landesverwaltung erfolgt aufgabenbezogen und lediglich für den Einzelfall im Wege der Organleihe. Das gesetzlich bestimmte gemeindliche Organ wird in diesen Fällen mithin ohne Rückbindung an seine originäre kommunale Trägerkörperschaft in die staatliche Verwaltung eingegliedert und unterliegt allen Aufsichtsrechten des staatlichen Behördenzuges. Der Vorteil dieser Organleihelösung liegt auch darin, das kommunale Organ mit einer staatlichen Aufgabe zu betrauen und - anders als bei den zuvor genannten Varianten - die ausschließlich kommunale Struktur der Kommunalverwaltung aufrecht zu erhalten.

- (4) *Bundesländer, in denen eine untere staatliche Verwaltungsbehörde organisatorisch nicht existiert und auch eine Organleihe nicht vorgesehen ist*

Kreis sind im Zweiten Teil des Ersten Zwischenberichts *Kooperation in der Region durch interkommunale Zusammenarbeit*, Kapitel 3 erläutert worden.

³³ Thieme 1995, S. 79

³⁴ Hennecke/Maurer/Schoch 1994

Diese "Vollkommunalisierung" ist bei Städten und Gemeinden der Regelfall. Beim Landratsamt findet sich diese Lösung außerhalb von Sachsen in Sachsen-Anhalt nur in Niedersachsen. Auch im Falle der Kommunalisierung des Landratsamtes haben die Landkreise auftragsweise staatliche Aufgaben wahrzunehmen. Der Landkreis erfüllt hierbei, ebenso wie bei den vorgenannten Kommunalordnungen, zwar Aufgaben der Landesverwaltung, nimmt diese jedoch als Eigenverwaltungskompetenzen und ohne institutionelle Einbindung in die Landesverwaltung wahr. Die bei der vollkommunalisierten Behörde vorgenommene Zuweisung von staatlichen Aufgaben bedeutet somit keine Integration in den staatlichen Verwaltungsaufbau, weil die Landkreise ihren ausschließlich kommunalen Status behalten.

2. Territorialreform als Teil der Funktionalreform

Der im vorangegangenen Abschnitt angesprochene Wanderungsprozess bei der Wahrnehmung und Erledigung öffentlicher Aufgaben von „unten“ in höhere Verwaltungseinheiten hat in der Vergangenheit regelmäßig Anlass für Reformüberlegungen und für Durchführung von Reformmaßnahmen geliefert. Seit etwa vierzig Jahren bezeichnet der Begriff Funktionalreform eine Reform der Aufgabenverteilung innerhalb der Länder. Er ist zum terminus technicus für *Aufgabenverteilungsreform* innerhalb des Verwaltungsaufbaus eines Landes geworden³⁵. Ein enger Zusammenhang besteht mit der *Kommunalen Gebietsreform*, die die Größe der unteren Verwaltungseinheiten in Flächenstaaten, soweit sie der Selbstverwaltung überantwortet sind, betrifft³⁶. Auslöser darauf gerichteter Reformen stellt in der Regel die Beobachtung dar, dass viele Gemeinden und Kreise gebietlich zu klein geschnitten sind, um die ihrer Verwaltungsstufe gemäßen Aufgaben zu erfüllen. Gebietsreformen stellen in dieser Perspektive die Voraussetzung für eine sinnvolle Funktionalreform dar³⁷.

Kommunale Gebietsreform in Perspektive. Im Jahrzehnt zwischen 1966 und 1976 fand in allen Flächenstaaten der alten Bundesrepublik eine kommunale Gebietsreform statt, die „das Prädikat der größten und nicht von außen aufgezwungenen Reform des deutschen Verwaltungsaufbaus seit der Wende zum 19. Jahrhundert für sich in Anspruch nehmen kann“³⁸. Im Vordergrund stand das Ziel, auch im ländlichen Raum leistungsfähige Verwaltungseinheiten durch den Zuschnitt angemessener Größeneinheiten zu schaffen, weiterhin aber auch sozio-ökonomischer Tatsachen, insbesondere von vorhandenen Verflechtungen, und gewisse „Autarkie“-Übertragungen, die mit der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gebietskörperschaften auf der Grundlage eigener Einnahmen zusammenhängen, zu berücksichtigen³⁹. Wesentliches Mittel zur Erreichung dieser Ziele stellten Eingemeindungen großen Stils und Zusammenschlüsse von Gemeinden dar⁴⁰. Die Zahl der Gemeinden sank dadurch auf etwa ein Drittel gegenüber der Ausgangszahl⁴¹. Dabei gingen die alten Bundesländer unterschiedliche Wege. Während beispielsweise Hessen und Nordrhein-Westfalen die Zahl der Gemeinden drastisch reduzierten, verminderten Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein die Gemeindezahl nur geringfügig, stärkten jedoch die Verwaltungskraft durch Bildung neuer Organisationseinheiten, insbesondere durch die Einführung von Ämtern und Bildung von Verwaltungsgemeinschaften⁴². Georg Püttner hat den „typischen“ Verlauf der kommunalen Gebietsreform jener Jahre wie folgt beschrieben:

„Im einzelnen lief die Reform regelmäßig so ab, dass zunächst von der Regierung bestellte Kommissionen aus Praktikern und Wissenschaftlern Vorschläge ausarbeiteten, die dann allgemein diskutiert und geprüft wurden. Die meisten Länder räumten den Gemeinden zunächst eine gewisse Frist für freiwillige geeignete Zusammenschlüsse ein, ehe durch Gesetz von oben eine Neuordnung erfolgte. Widerstand gegen die Reform erhob sich weniger bei Kleingemeinden als vielmehr bei größeren lebensfähigen Gemeinden, die in Großstädte eingemeindet oder mit Nachbarstädten zusammengelegt werden sollten, sowie bei einigen Kreisen. Der Widerstand mündete regelmäßig in Verfassungsbeschwerden gegen die Reformgesetze, die in einigen wenigen Fällen auch Erfolg hatten. Die Reihenfolge der Reformen war unterschiedlich, teils wurde die Kreisreform vorgezogen (insbesondere in Baden-Württemberg), teils die Gemeindereform (insbesondere in Niedersachsen), teils ging man gebietsweise vor (so in Nordrhein-Westfalen und Hessen) und teils wurde die gesamte Reform in einem Gesetz verabschiedet (so im Saarland).“

In der Deutschen Demokratischen Republik wurden im Jahr 1952 die in der Nachkriegszeit durch alliierte Initiative gebildeten Länder im Osten Deutschlands durch Gesetz abgeschafft und durch 14 Bezirke ersetzt. Eine Gebietsreform nach altbundesrepublikanischem Muster ist zwar später andiskutiert worden, entsprechende Pläne vermochten sich aber nicht durchsetzen⁴³. Damit blieb es in der DDR beim überkommenen Verwaltungsaufbau mit einer außerordentlich großen Zahl vieler Kleingemeinden, häufig mit Einwohnergrößen unter 500 Bürgerinnen und Bürger. Während mit Stichtag vom 01.01.1991 in allen (11) Ländern der alten Bundesrepublik insgesamt 8.505 Gemeinden existierten⁴⁴, betrug ihre Zahl in den

³⁵ Püttner 2000, S. 60

³⁶ wohl eher Ausnahmen bilden Stadtbezirksreformen, wie sie etwa der Stadtstaat Berlin im Jahr 2001 durchgeführt hat, als die bis dato 23 Stadtbezirke auf 12 zusammengelegt worden sind

³⁷ Andriske 1978, S. 9

³⁸ Püttner 2000, S. 96

³⁹ Püttner, 2000, S. 79

⁴⁰ Zur Bilanz siehe statt aller Thieme/Prillwitz 1981 und Mattenklodt 1982

⁴¹ Gawron/Jänke 2001, S. 19, FN 12

⁴² Siehe Übersicht bei Gern 2003

⁴³ Püttner/Rösler 1997

⁴⁴ Inklusive der Einheitsgemeinden der drei Stadtstaaten⁷

neuen (5) Ländern zusammen 7.616. Zum Vergleich: Die Relation zwischen den Einwohnern der alten Bundesrepublik und der vormaligen DDR betrug 4:1; gemessen an diesem Zahlenverhältnis hätte die Zahl der ostdeutschen Kommunen nahezu geviertelt werden müssen, um ein entsprechendes Volumen in Relation zu erreichen. Die nachfolgende Tabelle demonstriert die Größenordnungen.

Tabelle 1: Gemeinden nach Ländern und Gemeindegrößenklassen am 01.01.1991

Gemeinden nach Ländern und Gemeindegrößenklassen am 1. 1. 1991												
Land	Gemeinden insges.	Davon mit ... bis unter ... Einwohnern										
		unter 500	500 1000	1000 2000	2000 5000	5000 10000	10000 20000	20000 50000	50000 100000	100000 200000	200000 500000	und mehr
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Anzahl der Gemeinden												
Baden-Württemberg	1 1111	45	49 ¹	1~6	417	247	130	65	13	6	2	1
Bayern	2051	2	185	649	744	281	133	40	9	5	2	1
Berlin	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Brandenburg	1793	1169	322	125	93	37	22	18	5	2	-	-
Bremen	2	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1
Hamburg	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Hessen	426	-	1	10	114	143	109	37	7	3	1	1
Mecklenburg-Vorpommern	1124	577	332	105	62	19	19	4	4	1	1	-
Niedersachsen	1030	31	247	264 ²	185	122	104	60	9	6	1	1
Nordrhein-Westfalen	396	-	-	-	3	68	130	124	41	14	11	5
Rheinland-Pfalz	2304	1 100	556	340	193	74	22	11	5	3	-	-
Saarland	52	-	-	-	-	11	28	11	1	1	-	-
Sachsen	1626	503	469	35	179	59	33	25	3	1	2	1
Sachsen-Anhalt	1367	567	411	212	116	24	13	21	1	-	2	-
Schleswig-Holstein	1 131	492	293	169	87	41	29	15	3	-	2	-
Thüringen	1706	915	399	226	104	28	13	15	3	2	1	-
Bundesrepublik	16121	5401	3264	2587	2297	1154	785	446	104	45	25	13
davon: alte Länder*	8505	1670	1331	1568	1743	987	685	363	88	39	19	12
neue Länder	7616	3731	1933	1019	554	167	100	83	16	6	6	1

Quelle: Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden 1992, S. 95

Die erste freigewählte Volkskammer der DDR schafft die Bezirke ab und errichtete durch das *Ländereinführungsgesetz* vom 22.07.1990 die fünf seinerzeit im Jahr 1946 gebildeten Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen mit einigen geringfügigen Grenzänderungen wieder⁴⁵. Eine kommunale Gebietsreform unterblieb zunächst, weil allgemein der politische Wille vorherrschte, den Gemeinden, die gerade eben erst ihr Selbstverwaltungsrecht zurückgewonnen hatten⁴⁶, dieses nicht sofort durch Vergrößerung des Kommunalgebietes wieder einzuschränken. Die Schaffung leistungs-fähigerer Verwaltungsstrukturen wurde durch Bildung größerer dem Maßstab der alten Länder entsprechenden Kreise herbeizuführen versucht. Die Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt fassten darüber hinaus die Kleingemeinden in Ämtern und in Verwaltungsgemeinschaften zusammen; Thüringen entschied sich teilweise für eine Gemeindegebietsreform, teilweise für die Bildung von Verwaltungsgemeinschaften⁴⁷.

Gebietsreform im Freistaat Sachsen. Wie die anderen neuen Bundesländer, vollzog die Landesregierung des Freistaates Sachsen während der ersten Legislaturperiode eine Kreisgebietsreform. Ihren ersten Abschluss fand die Diskussion um den Zuschnitt der neu zu bildenden Kreise mit dem *Kreisgebietsreformgesetz* vom 24. Juni 1993, das eine Neugliederung der aus der DDR überkommenen Kreisstruktur mit Wirkung vom 1. August 1994 vornahm⁴⁸. Die Zahl der Landkreise wurde durch diese Kreisgebietsreform von 48 im Jahr 1990 auf 22 in den Jahren 1994/1996 verringert; die Anzahl der kreisfreien Städte erhöhte sich von sechs auf sieben. Durch die Reform verdoppelte sich die durchschnittliche Einwohnerzahl der Landkreise von rund 67.000 im Jahr 1990 auf fast 140.000 Einwohner/innen im Jahr 1996⁴⁹. Zehn Jahre nach Abschluss der ersten Kreisgebietsreform liegt die durchschnittliche Zahl der Einwohner/innen pro Landkreis bei 124.000, hat also um gut zehn Prozent abgenommen. (Siehe folgende Tabelle)

Tabelle 2:

Durchschnittliche Einwohnerzahl der Landkreise und Kreisfreien Städte in den Jahren

	1990	1996	1999	2003	2004	2005	2006	Prognose 2020
Landkreise	66.870	139.473	133.396	128.041	126.900	125.563	124.072	109.827
Kreisfreie Städte	259.090	211.043	217.855	214.933	214.928	215.911	217.221	208.757

Quelle: Gesetz zur Neugliederung des Gebietes der Landkreise, Entwurf der sächsischen Staatsregierung 2007, *Begründung*, S. 6

Bis zum Jahr 2020 wird ein weiteres Abfallen der Durchschnittseinwohnerzahl der jetzigen Landkreise erwartet; den Prognosen der Landesregierung zufolge wird diese dann nur noch knapp 79 Prozent des Wertes von 1996 betragen und damit die im Leitbild von 1993 festgelegte *Regelmindestgröße* von 125.000 Einwohnern um über 12 Prozent unterschreiten. Während 1996 lediglich acht Landkreise die Regelmindestgröße unterschritten, werden es der Prognose für 2020 zufolge dann 17 Landkreise, bezogen auf den derzeitigen Gebietszuschnitt, sein⁵⁰.

In zeitlichem Gleichschritt zur Neuordnung der sächsischen Verwaltungsstrukturen⁵¹ plant die sächsische Landesregierung eine weitere Reduzierung der Zahl der Landkreise. Kennzeichen dieser „zweiten Runde“ der Kreisgebietsreform sind die abermalige Reduktion der Zahl der Landkreise und die sog. Einkreisung von vier der bisher sieben kreisfreien Städte⁵². Die nachfolgende Abbildung zeigt die territorialen Veränderungen und blendet eine Tabelle zu Einwohnerzahl, deren voraussichtlichen Entwicklung und zu Flächengrößen der einzelnen Kreise bei der beabsichtigten Neugliederung im Jahr 2008 ein.

Abbildung 1: Kreisgebietsreform im Freistaat Sachsen

Neben der Kreisgebietsreform wurde auch eine **Gemeindegebietsreform** durchgeführt. Nach einer bereits 1991 begonnenen längeren Freiwilligkeitsphase brachte der Gesetzgeber die Neuordnung der gemeindlichen Gebietsstrukturen durch die

⁴⁵ Bernet 1991, S. 2 ff.

⁴⁶ *Kommunalverfassung*, Gesetz vom 17.05.1990

⁴⁷ *Thüringer Gemeindeneugliederungsgesetz* (ThürGNNG) vom 23.11.1996

⁴⁸ In den folgenden beiden Jahren wurden noch weitere Änderungen im Gebietsausschnitt der Kreise aufgrund mehrerer erfolgreicher Klagen vor dem Verfassungsgerichtshof notwendig.

⁴⁹ *Grundsätze und Leitlinien* 2006, S. 2

⁵⁰ *Grundsätze und Leitlinien*, a.a.O., S. 2

⁵¹ Siehe dazu den übernächsten Teil *Neuordnung der Verwaltung im Freistaat Sachsen*

⁵² Stadt Hoyerswerda in den neu zu bildenden Landkreis Bautzen, Stadt Görlitz in den neu zu bildenden Kreis Görlitz, Stadt Zwickau in den neu zu bildenden Kreis Zwickau, Stadt Plauen in den weiterhin bestehenden Voigtland-Kreis. Die Städte Chemnitz, Dresden und Leipzig („Sachsendreieck“) bleiben als einzige kreisfreie Städte übrig.

Gesetze zur Regelung der Stadt-Umland-Verhältnisse im Bereich der Kreisfreien Städte vom 24. August 1998 und die Gesetze zur Gemeindegebietsreform in den Planungsregionen vom 28. Oktober 1998 mit Wirkung zum 1. Januar 1999 zum Abschluss. Durch freiwillige und gesetzliche Eingliederungen von rund 70 ehemals selbständigen Gemeinden in die Kreisfreien Städte sollten im Rahmen der Gemeindegebietsreform zugleich die Stadt-Umland-Probleme dieser Städte zu wesentlichen Teilen gelöst werden⁵³. Im Rahmen dieser Gemeindegebietsreform reduzierte sich die Anzahl der kreisangehörigen Städte und Gemeinden von 1.623 im Jahr 1991 auf 546 im Jahr 1999.

Mit der Eingliederung von Gemeinden in die Kreisfreien Städte wurde ein großer Teil der Folgen der nach 1990 einsetzenden Suburbanisierungsprozesse im Stadt-Umland-Bereich administrativ neu zugeordnet und damit ein zentraler Beitrag zur Bewältigung der sich negativ, vor allem auf die Kreisfreien Städte auswirkenden Entwicklungen geleistet⁵⁴. Ziel war es, in den Stadt-Umland-Bereichen der kreisfreien Städte leistungsfähige Gemeinde-strukturen zu schaffen, die den spezifischen Anforderungen und Verflechtungen dieser Bereiche auf originär gemeindlicher Ebene gerecht werden. In der Ankündigung des Gesetzesentwurfs zur Kreisgebietsreform bekräftigt die sächsische Staatsregierung ihre Auffassung, dass sich das Leitbild der Kreisgebietsreform im Stadt-Umland-Bereich bewährt habe und dass aus der Stadt-Umland-Problematik heraus allein kein weiterer gesetzgeberischer Handlungsbedarf in Bezug auf Eingliederungen von Städten und Gemeinden in die Kreisfreien Städte abzuleiten sei⁵⁵.

Nach Abschluss der allgemeinen Gemeindegebietsreformmaßnahmen Ende der neunziger Jahre wurden durch die Gemeinden zusätzliche Änderungen auf der Grundlage der §§ 8 und 9 Sächsische Gemeindeordnung (SächsGemO) durch Vereinbarung mit staatlicher Genehmigung herbeigeführt. In deren Ergebnis verringerte sich die Zahl kreisangehöriger Städte und Gemeinden weiter auf nunmehr 498. Im Freistaat Sachsen existieren gegenwärtig neben 225 kreisangehörigen Städten und Gemeinden mit umfassender Verwaltungskompetenz 96 Verwaltungsgemeinschaften sowie zehn Verwaltungsverbände, denen insgesamt 273 Städte und Gemeinden angehören⁵⁶.

Gebietsreform im Land Sachsen-Anhalt. Auch das Nachbarland des Freistaates, das Land Sachsen-Anhalt hat bereits mehrere Etappen auf dem Weg zur Bildung leistungsstarker unterer (kommunaler und kreislicher) Verwaltungseinheiten bewältigt. Ebenso wie der Freistaat begann das Land mit einer Kreisgebietsreform.

Nach dem Land Mecklenburg-Vorpommern hat das Land Sachsen-Anhalt eine erneute (ehrgeizige) kommunale Territorialreform durchgeführt. Mit Wirkung zum 01. Juli 2007 ist eine zweite Kreisgebietsreform vollzogen worden, bei der aus den bisherigen (seinerseits im Jahr 1993 gebildeten) 21 Landkreisen nur noch **elf** neue Landkreise entstanden sind. In ihrer alten Form bleiben nur die kreisfreien Städte Magdeburg und Halle, die beiden nördlichsten Landkreise sowie der im Süden des Landes gelegene Kreis⁵⁷ erhalten. Zu den acht übrigen durch Fusionen entstandenen Landkreisen tritt eine erweiterte kreisfreie Stadt hinzu: die durch Fusion gebildete Stadt Dessau-Roßlau⁵⁸.

Die nachstehende Abbildung zeigt den räumlichen Zuschnitt der neuen elf Landkreise und drei kreisfreien Städte des Landes Sachsen-Anhalt.

Abbildung 2: Kreisgebietsreform im Land Sachsen-Anhalt

Nach Vollzug der Kreisgebietsreform plant das Land Sachsen-Anhalt als nächsten Schritt eine *Gemeindegebietsreform*. Im Rahmen einer Freiwilligkeitsphase, die sich bis zur Durchführung der nächsten Kommunalwahl im Jahre 2009 erstreckt, sind die Kommunen aufgefordert, flächendeckend *Einheitsgemeinden* mit einer Mindesteinwohnerzahl von 10.000 Einwohnern zu bilden⁵⁹. Sofern es in diesem Zeitraum nicht gelingt, den Neubildungsprozess abzuschließen, ist noch im Laufe der andauernden (fünften) Legislaturperiode die gesetzliche Einführung von Einheitsgemeinden zum 01. Juli 2011 vorzunehmen⁶⁰.

Mit Stand vom 31. Dezember 2005 existierten im Land Sachsen-Anhalt 1.053 kreisangehörige Gemeinden und drei kreisfreie Städte. Bei der Zusammenstellung ist festzuhalten, dass 723 Gemeinden (68,46 %) aller Gemeinden im Land Sachsen-Anhalt weniger als 1.000 Einwohner aufweisen und 418 Gemeinden (39,58 %) sogar weniger als 500 Einwohner zählen⁶¹.

⁵³ Im Zusammenhang mit der Regelung der Stadt-Umland-Verhältnisse im Bereich der Kreisfreien Stadt Leipzig erfolgte auch eine geänderte kreisliche Zuordnung von Städten und Gemeinden im Leipziger Umland und die Änderung des Sitzes des Landratsamtes des Landkreises Leipziger Land.

⁵⁴ Siehe die vorbereitenden Untersuchungen von Müller/Trute 1996

⁵⁵ *Grundsätze und Leitlinien*, a.a.O., S. 3

⁵⁶ *Begründung Gesetz zur Neugliederung 2007*, S. 8

⁵⁷ Landkreise Altmark /Kreis Salzwedel, Landkreis Stendal, Burgenlandkreis

⁵⁸ bisher nur kreisfreie Stadt Dessau

⁵⁹ *Gemeindegebietsreform Sachsen-Anhalt 2007*, S. 8, 97; zu Ausnahmen S. 98-102

⁶⁰ *Gemeindegebietsreform Sachsen-Anhalt 2007*, S. 8

⁶¹ *Gemeindegebietsreform Sachsen-Anhalt 2007*, S. 32

Tabelle 3: Bevölkerung in Gemeinden des Landes Sachsen Anhalt

Quelle: Gemeindegebietsreform Sachsen-Anhalt 2007, S. 32

Tabelle 4: Größenklassen der Kommunen im Land Sachsen-Anhalt

Nach Größenklassen gliedern sich die Verwaltungsgemeinschaften und Einheitsgemeinden sowie kreisfreien Städte zum Stand vom 1. Juli 2007 (Statistisches Landesamt) wie folgt:

Landkreise/kreisfreie Städte	Gemeinden	Verwaltungsgemeinschaften (Einwohner Stand 31.12.2005)				Einheitsgemeinden (Einwohner Stand 31.12.2005)			
		Insg.	unter 10.000	10.000 bis 20.000	20.000 und mehr	Insg.	unter 10.000	10.000 bis 20.000	20.000 und mehr
Altmarkkreis-Salzwedel	119	6	-	6	-	1	-	-	1
Anhalt-Bitterfeld	88	6	1	4	1	5	3	1	1
Börde	117	9	-	8	1	4	3	1	-
Burgenland	120	10	3	5	2	3	2	-	1
Harz	77	11	5	5	1	6	3	-	3
Jerichower Land	54	5	2	3	-	3	1	1	1
Mansfeld-Südharz	98	9	-	8	1	2	1	-	1
Saalekreis	79	12	3	8	1	4	1	3	-
Salzland	75	11	3	4	4	3	2	1	-
Stendal	126	8	2	5	1	1	1	-	-
Wittenberg	81	7	2	2	3	2	-	1	1
Magdeburg		-	-	-	-	1	-	-	1
Halle		-	-	-	-	1	-	-	1
Dessau		-	-	-	-	1	-	-	1
Ingesamt:	1037	94	21	58	15	37	17	8	12

Quelle: Gemeindegebietsreform Sachsen-Anhalt 2007, S. 37

Damit hat Sachsen-Anhalt die kleinteiligsten Gemeindestrukturen im Vergleich zu fast allen anderen Bundesländern. Allein in Rheinland-Pfalz gab es mit Stand vom 31. Dezember 2004 mehr Gemeinden bis zu 1.000 Einwohner als in Sachsen-Anhalt, wobei zu berücksichtigen ist, dass Rheinland-Pfalz ca. doppelt so viele Einwohner hat. Auch im Vergleich zu den anderen ostdeutschen Bundesländern weist Sachsen-Anhalt die kleinteiligsten Strukturen auf. Insbesondere in Sachsen gibt es nur noch acht Gemeinden unter 1.000 Einwohner⁶².

⁶²

Gebietsreform im Land Niedersachsen. Das Land Niedersachsen ist aus zahlreichen historischen Herrschaftsgebieten zusammengesetzt, die noch heute für die Identitätsbildung und Kulturförderung eine wichtige Rolle spielen. Die Gliederung des Landes seit seiner Bildung durch die Alliierten im Jahre 1946 in Regierungsbezirke und besondere Verwaltungsbezirke (Oldenburg und Bremen) spiegelt bis in dieses Jahrzehnt die historische Territorialstruktur wieder.

Als Gründer Niedersachsens wird der Welfen-Herzog Heinrich der Löwe angesehen, der bis zu seiner Entmachtung im Jahre 1180 große Teile des heutigen Bundeslandes beherrschte. Allerdings führte seitdem die lange Geschichte erst zu einer starken territorialen Zersplitterung, bevor nach dem zweiten Weltkrieg wieder die heutige Geschlossenheit entstand. Im Spätmittelalter entstanden im Wesentlichen drei territoriale Herrschaftsgruppen⁶³:

- Weltliche Bistümer (Stifte, Hochstifte). Die Bischöfe konnten ihre tradierten Rechte am besten zur Ausbildung territorialer Hoheit nutzen⁶⁴.
- Selbstständige Grafschaften;
- Welfische Fürstentümer. Bis zum Ende des 16. Jahrhunderts entstand ein relativ geschlossener, im Wesentlichen nur vom Hochstift Hildesheim durchbrochener Territorialkomplex, der von der Weser bis zur Elbe reichte.
- Der welfische Besitz wurde im achtzehnten Jahrhundert Teil des Königreiches Hannover, das seinerseits 1866 dem Norddeutschen Bund unter Führung Preußens beitrug. Im Kaiserreich von 1871 existierten in den heutigen Landesgrenzen neben Hannover als einer der acht preußischen Provinzen Teile von Lauenburg, Oldenburg, Braunschweig und Schaumburg-Lippe.

Art ... der Niedersächsischen Verfassung reflektiert die historischen Identitätsbildungen und territorialen Regionenbewusstheiten.

Im Zuge der großen Funktional- und Territorialreformen der 1970er Jahre wurde in Niedersachsen die heutige Verwaltungsstruktur geschaffen. Sie besteht neben der Region Hannover aus 37 Landkreisen und 8 kreisfreien Städten sowie aus 425 gemeindlichen Selbstverwaltungseinheiten. Dabei ist anzumerken, dass die Zahl der Gemeinden insgesamt mehr als das Doppelte beträgt (1023). Von dieser hohen Zahl sind allerdings 736 Mitgliedsgemeinden Teile von Samtgemeinden. Den landesrechtlichen Vorschriften des niedersächsischen Kommunalrechts können Gemeinden mit mindestens 400 Einwohnerinnen und Einwohnern zur Stärkung ihrer Verwaltungskraft Samtgemeinden bilden. Eine Samtgemeinde soll mindestens 7000 Einwohnerinnen und Einwohner haben (§ 71 Abs. 1 Satz 3 NNGO).

Samtgemeinden sind aus mehreren benachbarten Gemeinden innerhalb eines Landkreises flächendeckend zusammengesetzte echte oder unechte Gemeindeverbände mit Gebietshoheit zur Selbstverwaltung der überörtlichen und der übertragenen örtlichen Angelegenheiten. Die notwendige Kompetenzabgrenzung zwischen Aufgabenerledigung durch die Ortsgemeinde einerseits und durch die Gesamtgemeinde andererseits erfolgt dergestalt, dass die einzelne Gemeinde der alleinige Träger der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie des Art 28 Abs. 2, Satz 1 GG bleibt, während für die Samtgemeinden nur die schwächer ausgeprägte Gewährleistung gemeindeverbandlicher Selbstverwaltung gemäß Art 28 Abs. 2 Satz 2 GG zur Anwendung gelangt⁶⁵. Ähnlich wie das Land Rheinland-Pfalz räumt auch das Land Niedersachsen kommunalverfassungsrechtlich einer Samtgemeinde eine starke Stellung zu, was sich unter anderem in der Direktwahl des Samtgemeindebürgermeisters ausdrückt. Die Aufgabenteilung zwischen Gesamtgemeinde und Mitgliedsgemeinde demonstriert nachfolgende Übersicht:

Abbildung 3: Aufgaben von Samtgemeinden und Mitgliedsgemeinden in Niedersachsen

Die zurzeit in Niedersachsen existierende Gemeindestruktur wird grundsätzlich als ausreichend leistungsfähig beurteilt⁶⁶. Trotzdem hat das Niedersächsische Ministerium des Inneren (als zuständiges Fachministerium) über die Evangelische Akademie in Loccum eine Diskussion über Gemeindegebietsreformen in Niedersachsen angestoßen⁶⁷, in deren Mittelpunkt die Angebote der Landesregierung standen, fusionsbereite Gemeinden durch finanzielle Entlastung von den Schulden ihrer Kassenkredite zu befreien⁶⁸. Teilt man die Einschätzung der im Grundsatz als leistungsgerecht anzusehenden Gemeindestruktur, werden sich die Effekte der angeregten Kommunalreformen in Grenzen halten.

Durch bereits vollzogene Fusionen hat sich die Zahl der Verwaltungseinheiten im Landkreis Lüchow-Dannenberg von fünf auf drei verringert. Im Landkreis Holzminden werden Fusionen zwischen drei Gemeinden verhandelt, die dort die Zahl der

⁶³ Im Folgenden zusammengestellt nach Hauptmeyer 2004, S. 34 f.

⁶⁴ Immer noch wegweisend Brunner 1962

⁶⁵ Wolff/Barchhof/Stober 1987, § 88 I 2 (RdNr.2)

⁶⁶ Cassing 2008, S. 6

⁶⁷ Fachtagung *Vernunftehen oder Liebesheiraten. Mit Fusionen in die kommunale Zukunft Niedersachsens?* in Loccum 21.-23.10.2009

⁶⁸ Referate Hesse „Kommunale Strukturen und ihre Reformen in Niedersachsen“, Huber „Interkommunale Zusammenarbeit“, Franke „Interkommunale Zusammenarbeit, Gemeindefusionen, Kreisreformen – Was sind die Prioritäten der Landesregierung?“, Boettcher „Kommunale Haushalte“

Verwaltungseinheiten von 8 auf 5 reduzieren würden⁶⁹. Ein soeben vorgelegtes Konzept zur *Reform der Kreisebene*⁷⁰ geht davon aus, dass sich die heutige Zahl von 425 kommunalen Verwaltungseinheiten nur gering auf ca. 400 verringern wird⁷¹.

Im Gegensatz zur Kommunalstruktur weist in Niedersachsen besonders die Kreisebene extreme funktionale und räumliche Diskrepanzen auf:

- die Einwohner/innen-Zahlen in Landkreisen schwanken zwischen 50.000 (Lüchow-Dannenberg) und 1.150.000 (Zweckverband Großraum Braunschweig)
- Kreisverwaltungen mit drei kommunalen Verwaltungseinheiten (wiederum Lüchow-Dannenberg) stehen solche mit einundzwanzig (Osnabrück) gegenüber
- die Einwohner/innen-Zahlen in kreisfreien Städten liegen zwischen 50.000 (Emden) und 500.000 (Landeshauptstadt Hannover)⁷².

Nach Einschätzung des Verfassers zielt die Initiative des Niedersächsischen Ministeriums des Inneren nicht primär auf die Fusionen von Mitglieds- und Gesamtgemeinden, sondern auf die Bildung neuer und territorial größerer *Kreise*. Die heutige Struktur der Kreise basiert auf dem wissenschaftlichen Gutachten der „Weber-Kommission“⁷³ aus dem Jahr 1972. Bei der Kreisreform legte die SPD/FDP Landesregierung ihrem Gesetzentwurf die von der Weber-Kommission entwickelte und vorgeschlagene Regelgröße der Landkreise von etwa 150.000 Einwohnern/ Einwohnerinnen zu Grunde. Nach dem Regierungswechsel 1976 verringerte die neue Landtagsmehrheit von CDU und FDP die Regelgröße auf etwa 100.000 Einwohner/innen⁷⁴.

Den Anstoß zur Kreisreformdiskussion in Niedersachsen gibt das „*Positionspapier des Bundes der Steuerzahler für neue Kommunalstrukturen oberhalb der Gemeindeebene*“ vom September 2006: „*Etliche Landkreise stehen finanziell am Abgrund. Dieser erschreckende Sachverhalt offenbart nicht nur den dringenden Handlungsbedarf, sondern verdeutlicht auch, dass nur eine grundlegende strukturelle Neuorganisation und Neuausrichtung der Landkreise, wie sie über eine Kreisreform zu erzielen wäre, einen Ausweg aus der Finanzmisere bietet. Mit neuen Gebietsstrukturen oberhalb der Gemeindeebene sieht der Bund der Steuerzahler die einzig erfolgversprechende Möglichkeit, zu schlankeren und effizienteren Verwaltungen zu kommen. Damit können Verwaltungskosten gesenkt und die Steuerzahler von vermeidbaren Belastungen in Höhe von 360 Millionen Euro jährlich befreit werden. Für den Bund der Steuerzahler hat die Wiedererlangung der finanziellen Stabilität der Gebietskörperschaften, also auch der Landkreise eine sehr hohe Priorität. Er fühlt sich deshalb berufen, der Öffentlichkeit einen konkreten Vorschlag einer Kreisreform zu unterbreiten, der die Zusammenlegung der bisherigen 37 Landkreise sowie der Region Hannover zu zehn Regionen vorsieht.*“⁷⁵. Die Jungen Liberalen Niedersachsen legen einen gleichlautenden Vorschlag zur Religionsgliederung vor.

Differenziert ist die Haltung des Niedersächsischen Landkreistages (NLT), der vorrangig die funktionalen Erfordernisse und erst zweitrangig deren regionale Gliederung sieht. Gemäß einem *Positionspapier zur Verwaltungsreformdiskussion in Niedersachsen* vom 14.03.2007 will der NLT die Kernkompetenzen der Landkreise ausbauen.

- Landkreise als Kompetenzzentrum für Soziales
- Landkreise als Kompetenzzentrum für Jugendhilfe
- Landkreise als Kompetenzzentrum für Schulen
- Landkreise als Kompetenzzentrum für die Entwicklung des ländlichen Raumes⁷⁶
- Kommunalisierung der Umsetzung des SGB II⁷⁷

Im Landtag herrscht erwartungsgemäß Dissens zwischen Regierungsparteien und Oppositionslager. Eine offizielle Stellungnahme ist bisher jedoch von keiner Seite aus erfolgt⁷⁸.

Einen fundierten Vorschlag aus raumplanerischer Sicht hat soeben der Göttinger Stadt- und Regionalplaner Cassing vorgelegt. Sein Konzept zur *Reform der Kreisebene Regionalisierung in Niedersachsen*⁷⁹ verknüpft regionalwissenschaftliche und verwaltungswissenschaftlich-administrative Analyse-Ansätze zu einem kohärenten Modell der Reform der Kreisebene in Niedersachsen.

⁶⁹ Cassing 2008, S. 6

⁷⁰ Cassing 2008

⁷¹ Cassing 2008, S. 6

⁷² alle Angaben nach Cassing 2008, S. 3

⁷³ Weber 1969

⁷⁴ Thiele 2005, S. 5 f.

⁷⁵ www.steuerzahler-niedersachsen-bremen.de

⁷⁶ NLT 2/2007

⁷⁷ *Kommunales Positionspapier zum SGB II*, Dezember 2007. www.nlt.de

⁷⁸ Hinweise zum Stand der Verlautbarungen aus dem Landtag bei Cassing 2008, S. 87

⁷⁹ Cassing 2008

Die politisch-administrative Zukunftsfähigkeit des Landes erfordert eine Reform der Kreisebene. Dazu dient der vorliegende Vorschlag zur Bildung von Regionalkreisen nach dem Modell der Region Hannover mit folgenden Elementen:

- Gliederung des Landes in 19 vergleichbar leistungsfähige Regionalkreise,
- Etablierung einer konsequenten dreistufigen politisch-administrativen Struktur mit einer gleichgewichtigen Steuerungsspanne (ca. 20 Kreise mit je ca. 20 Gemeinden),
- Einbeziehung der kreisfreien Städte in die jeweiligen Regionalkreise,
- Eingliederung der unteren staatlichen Behörden in die kommunale Regionalebene (z.B. AA, GAA, GLL, Polizei),
- Parlamentarisierung der Regionalebene (Regionalkreistag),
- Beibehaltung der Gemeindegliederung, allenfalls freiwillige Zusammenschlüsse, ggf. Umformung der Samtgemeinden zu Einheitsgemeinden,
- Übertragung von direkten Bürgerkontakten auf die Gemeindeebene (z.B. Online-Verbund Kreis-Gemeinde),
- Freiwillige Vernetzung der Regionalkreise in Metropolregionen (Hamburg, Bremen, Hannover).

Abbildung 4: Vorschlag einer Kreisgebietsreform in Niedersachsen

Quelle: Gerhard Cassing, Regionalisierung in Niedersachsen: Konzept zur Reform der Kreisebene. Göttingen 2008

3. Interkommunale und regionale Kooperation als Handlungsprinzip

Interkommunale Kooperation bezeichnet die Zusammenarbeit von territorialen Gebietskörperschaften, also Gemeinden, kreisangehörige oder kreisfreie Städte sowie Kreise, auf der Grundlage gemeinsamer Interessen oder Ziele. Sie kann sich *nachbarschaftsbezogen, stadt-umland-geprägt oder regionalorientiert* entwickeln. Alle drei Raumorientierungen werden nachfolgend mit dem Begriff interkommunale Zusammenarbeit bzw. Kooperation gefasst. Während eine seit langem praktizierte und vielerorts eingespielte interkommunale Zusammenarbeit in fest strukturierten Verbandsformen⁸⁰ bewährte und vielfältige rechtliche Institutionalisierungen erfahren hat, sind vorwiegend im letzten Jahrzehnt zahlreiche neue Formen *freiwilliger* Kooperation entstanden.⁸¹

In den Politikwissenschaften wird Kooperation als eine dritte Form gesellschaftlicher Steuerung neben Markt und Hierarchie angesehen⁸² und üblicherweise in Koordination, Verhandlung und Mediation unterteilt. Die hier vorrangig interessierende Kooperationsform ist die der Koordination. Der Begriff der Koordination ist allerdings mehrdeutig. Er wird sowohl für Prozesse in hierarchischen Organisationen (vornehmlich staatliche Administrationen) benutzt wie zur Kennzeichnung von selbstorganisierten Vorgehensweisen. Im ersten Fall findet Kooperation in Form rechtlich verbindlicher Abstimmungs- und Beteiligungsverfahren, die ein hochgradig differenzierter staatlicher Verwaltungsapparat hervorbringt⁸³, und/oder hierarchisch "angeordnet" statt⁸⁴. Andererseits kann sie auch auf freiwilliger Basis erfolgen. Diese Koordination beinhaltet dann Formen der Zusammenarbeit, bei denen die Akteure nicht per Gesetz oder durch andere - rechtlich vermittelte - Zwangsformen zur Kooperation verpflichtet sind; zudem findet sie i.d.R. auf horizontaler Ebene ohne Unter- und Überordnung statt.

Es existiert eine Vielzahl und Vielfalt von Kooperationsansätzen, die sich in den Dimensionen der Raumorientierungen, der Akteurskonstellationen, des Institutionalisierungsgrades und der Bindungsintensität unterscheiden. Insbesondere in den letzten Jahren haben sich vielfältige neue ("informelle") Formen in der Zusammenarbeit von Städten und Gemeinden, oft im regionalen Kontext, entwickelt. Sie erzeugen unterschiedliche Grade rechtlicher Verpflichtungen unter den beteiligten Akteuren und Organisationen. Im Gegensatz zu „hierarchischen“ (vertikalen) Formen der Koordination beruhen die neuen Kooperationsformen auf dem Prinzip der horizontalen Koordination. „Schwach“ institutionalisierte Kooperationen bilden oft die Vorstufe zu weiterführenden (und verbindlicheren) Formen interkommunaler Kooperation⁸⁵. Der Institutionalisierungsgrad ist somit nicht nur Ausdruck für organisatorische Komplexität, Formalisierung und Verbindlichkeit, sondern auch als Entwicklungsstufenmodell interpretierbar⁸⁶.

⁸⁰ Seit dem Zweckverbandsgesetz aus dem Jahre 1935. Zu Gemeinde- und Zweckverbänden siehe Abschnitt 4. Zur rechtlichen Konstruktion von Zweckverbänden siehe Wolf/Bachof/Stober 1987, § 91

⁸¹ Zur politikwissenschaftlichen Einordnung können das Konzept des akteursorientierter Institutionalismus (siehe Mayntz/Scharpf 1995) und das Modell des inszenierten Korporatismus (Heinze/Voelzkow 1991) herangezogen werden.

⁸² Powell 1996.

⁸³ Scharpf 1993.

⁸⁴ Z.B. § 2 Abs. 2 und Abs. 4 BauGB, § 9 Abs. 4 ROG.

⁸⁵ Bunzel 1999, S. 52.

⁸⁶ Kestermann 1997; zu Kooperationsphasen zum Zusammenhang von Netzwerk und Institutionalisierung Jähne 1998, S. 194 f.; zu Phasenverläufen der Kooperation auch Fürst u.a. 1999, S. 54 ff.; siehe weiterhin die Übersichtsstudie von Diller 2002.

In vertikaler Blickrichtung bildet die *Regionalplanung* bzw. die „Regionale Ebene“⁸⁷ oft die „Spitze“ der Kooperationstreppe kommunaler Zusammenarbeit. Die Regionalplanung als staatliche Aufgabe ist in der überwiegenden Zahl der Bundesländer kommunal verfasst, d.h. ihre Träger sind Städte und Gemeinden der jeweiligen Planungsregion. Regionalplanung und regionale Kooperation haben in den letzten Jahren eine deutliche Aufwertung erfahren: rechtlich durch eine umfassende Neuordnung des Raumordnungsrechts des Bundes (ROG), dem zahlreiche Änderungen der Landesplanungsgesetze folgten; planerisch durch verstärktes Engagement von Kommunen inkl. Kreisen bei der Erarbeitung und Umsetzung „Regionaler Entwicklungskonzepte“ (REK); politisch durch die Bildung zahlreicher – meist auf Freiwilligkeit beruhender – Regionalinitiativen (Regionalmarketing, Initiativgruppe Metropol-regionen; schließlich wissenschaftlich durch die Diskussion von Chancen und Grenzen eines „regional governance“⁸⁸.

Kooperationsforschung über Inhalte und *policy*-Bereiche der interkommunalen Zusammenarbeit kann als ein inzwischen etabliertes Thema der Kommunalen Wissenschaften gelten. Verwaltungs-, insbesondere Kommunalrecht⁸⁹ ebenso wie Organisationsforschung und Raumwissenschaft⁹⁰ befassen sich seit langem aus den Blickwinkeln ihrer Disziplin mit Formen und Typen übergemeindlicher Kooperation. In jüngster Zeit sind einige überblicksartige Publikationen vorgelegt worden, die die inzwischen erreichte Breite und Vielfalt interkommunaler Zusammenarbeit demonstrieren⁹¹. Sie zeigen, dass die große Zahl gelungener Kooperationen übergemeindlicher Art unabhängig vom Grad ihrer „weichen“ oder „harten“ Institutionalisierung existiert. Die zahlreichen Beispiele interkommunaler Kooperation haben einen Befund bestätigt, der sich bereits in der Internet-Präsentation des *Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung*⁹² und den Veröffentlichungen von Klaus Einig⁹³, Axel Bergmann u.a.⁹⁴, Werner Heinz⁹⁵, Petra Jähne und Thomas Gawron⁹⁶, dem Team des *Deutschen Instituts für Urbanistik*⁹⁷, den Wettbewerbsergebnissen *Komm KOOP* zu erfolgreichen Beispielen interkommunaler Kooperationen⁹⁸ sowie dem Themenheft der Zeitschrift *RaumPlanung*⁹⁹ erkennen ließ: Eine große Zahl interkommunaler Kooperationen können aus dem Blickwinkel der in ihnen gestellten Untersuchungsfragen nach Effizienzsteigerung und Wirtschaftlichkeit durchaus als gelungen bezeichnet werden¹⁰⁰. Auf sie trifft zu, was der Stellvertretende Direktor des *Institutes für Regionalentwicklung und Strukturplanung* Hans-Joachim Kujath im Jahr 2001 konstatierte: „Das Spektrum der Kooperationserfahrung ist groß und scheint sich ständig zu erweitern. Für die erfolgreiche Ausgestaltung der interkommunalen Zusammenarbeit ... werden auch zukünftig Suche und Entwicklung individueller und auf die Region zugeschnittener Lösungen entscheidend sein. ... Es gibt keinen 'Königsweg' bei der Kooperation von Städten und Gemeinden“¹⁰¹.

Interkommunale Kooperation kann als ein Versuch beteiligter Akteure aufgefasst werden, sich gleichermaßen in tradierten wie auch in neuen Formen der Kommunikation über gemeinsame Ziele zu verständigen und gemeinsame Aufgaben zu realisieren¹⁰². Als fest etabliert müssen die Kooperationen von Kommunen in Formen der sog. Gesamtgemeinden¹⁰³ oder Ämter¹⁰⁴, der Landkreise¹⁰⁵ und der Zweckverbände¹⁰⁶ angesehen werden. Ergibt sich die Notwendigkeit der Zusammenarbeit von einander benachbarten oder angrenzenden Klein- und Kleinstgemeinden angesichts der Fülle kommunaler Selbstverwaltungsaufgaben sowohl des eigenen wie des übertragenen Wirkungskreises (zumindest sektoral) fast zwingend, so nimmt der "Kooperationszwang", auf jeden Fall jedoch die Kooperationsbereitschaft bei größeren Städten und Gemeinden zunehmend ab. Dies gilt vor allem im Aufgabenbereich des eigenen Wirkungskreises¹⁰⁷.

Besonders schwierig gestalten sich Formen der kommunalen Zusammenarbeit in Stadt-Umland-Konstellationen. Hier herrscht bei den beteiligten Akteuren häufig das Misstrauen vor, von der jeweils anderen Seite übervorteilt oder ausgenutzt zu werden. Gleichzeitig bestehen allerdings gerade in verdichteten Räumen und/oder in Stadtregionen vielfältige Verflechtungsbeziehungen, die es den betreffenden Städten und Gemeinden "eigentlich" gar nicht mehr ermöglichen, ihre Aufgaben

87 Mecking 1995

88 Fürst 2001

89 Siehe Thieme 1984, §§ 48-52.

90 Lehmann-Grube/Seele 1983; v.d. Heyde 1982.

91 DIfU 2006; Kilian/Müllers 2003; DIfU 2002; Jähne/Gawron 2001; Fürst 2001; Heinz 2000; Rehsöft 1999; Schink 1997; Schmitz 1997.

www.bbr.bund.de/raumordnung/moro/fallbeispiele.

92 Einig 2000.

94 Bergmann et al. 1999.

95 Heinz 2000.

96 Jähne/Gawron 2001.

97 DIfU 2002 – Arno Bunzel, Frank Reitzig, Robert Sander.

98 BMVBS/BBR 2006

99 *RaumPlanung* Heft 134/Oktober 2007

100 Leider ist über *bad practics* wenig bekannt, obwohl sich aus dem *Scheitern* gemeindeübergreifender Zusammenarbeit viel lernen ließe.

101 Kujath 2001, S. 6

102 Siehe Fürst 2001.

103 Gemeindeverwaltungsverbände, Verwaltungsgemeinschaften, Samtgemeinden und Verbandsgemeinden

104 Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein. Siehe zu allen die illustrative Zusammenstellung bei Gern 2003, RdNr. 948 ff.

105 Mecking 1995, S. 87-102; Thieme 1984, § 58; Wolff/Bachof/Stober 1987, § 89 I 2a, RdNr. 4

106 Seit dem Zweckverbandsgesetz aus dem Jahre 1935

107 Siehe dazu den folgenden Abschnitt.

kommunaler Selbstverwaltung ohne Einbeziehung ihrer Nachbarn zu bewältigen. Hinzu kommt, dass die Städte und ihr Umland nicht nur mit inner- und interregionalen Konkurrenzsituationen konfrontiert, sondern in zunehmenden Maße einem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind, d.h. mit den Standortqualitäten der gesamten Region bewertet werden.

Stadtregionalen bzw. Stadt-Umland-Kooperationen und ihren Organisationsformen wird seit längerem hohe Aufmerksamkeit gewidmet. Eine bereits im Jahr 1974 veröffentlichte Übersicht zu Modellen der Stadt-Umland-Verwaltung ist von sieben Modelltypen ausgegangen¹⁰⁸.

Der Autor, Frido Wagener, hat mit Bezug auf eine Studie aus dem Jahr 1963 eine Unterscheidung von sieben Modelltypen der Stadt-Umland-Verwaltungen vorgeschlagen. Wichtigstes Unterscheidungsmerkmal für die einzelnen Modelle ist für ihn, "in welcher Intensität die öffentlichen Aufgaben für das Gebiet einer Stadt einschließlich ihres Umlandes von einer *neugeschaffenen Verwaltungszwischenebene* [Hervorhebung von mir - Th.G.] getragen werden"¹⁰⁹. Seine Typologie beginnt mit dem "Konferenztyp" (bspw. kommunale Arbeitsgemeinschaft in privatrechtlicher Form), setzt sich mit dem "Zusammenarbeitstyp" (Erfüllung einzelner festgelegter Leistungs- oder Planungsaufgaben aufgrund öffentlich-rechtlicher Vereinbarung) und dem "Verbandstyp" (Planung der Raumnutzung für den gesamten Verbandsraum einschließlich der Durchführung von einzelnen Planungsaufgaben) fort und führt über den "Kreistyp", die "Zweistufenstadt" und den "Großraum-Integrationsverband" zur "Regionalstadt" bzw. dem "Bezirksverwaltungstyp" der Stadtstaaten Berlin und Hamburg.

Zur Identifizierung der unterschiedlichen Formen interkommunaler Zusammenarbeit wird dieses Unterscheidungsschema aufgegriffen und nach "unten" in Richtung informeller bzw. informierender Kooperation als auch nach "oben" in Richtung länderübergreifender Zusammenarbeit weiterentwickelt (vgl. Tabelle 1). Der zusätzlich eingeführte "Informationstyp" steht für die rechtlich unverbindliche "weicheste" und offenste Form interkommunaler Kooperation; er bedarf weder rechtlicher Verankerung noch rechtlicher Folgenverantwortung; der "Abstimmungstyp" steht für eine Form interkommunaler Zusammenarbeit, die zwar von Gesetzes wegen vorgeschrieben ist¹¹⁰, deren Erfüllung aber keiner eigenen neuen Institutionalisierung bedarf. "Höhere Gemeindeverbände", "Länderübergreifende Zusammenarbeit" und die "Gemeinsame Landesplanung mehrerer Bundesländer" runden die Typologie nach "oben" ab. Die letzte zeichnet eine neue Qualität von Kooperation in hochgradig verdichteten bzw. heterogen strukturierten Regionen aus, die aufgabenmäßig und flächenbezogen weit über die Planungsräume von Bezirksverwaltungs- bzw. Regionalstädten hinausführt.

Die im Vordringen befindlichen neuen Kooperationsformen setzen auf Freiwilligkeit, Konfliktlösungen durch Verhandeln (statt Anordnen), Mediationsverfahren, „Runde Tische“, aber auch auf vertragliche Einvernehmensregeln¹¹¹. Diese und ähnliche Formen interkommunaler Zusammenarbeit werden häufig als „informelle“ Planung, die dabei eingesetzte Instrumente als „weiche“ Instrumente bezeichnet. Im Sinne der hier vorgestellten Kooperationstypologie handelt es sich häufig um Ausprägungen des „Informationstypes“ oder des „Konferenztypes“. Wenn auf eine rechtsförmige Institutionalisierung nicht völlig verzichtet wird, vollzieht sie sich fast immer gemäß den Vorschriften des Zivilrechtes (z.B. als *eingetragener Verein* – e.V. – oder als *Gesellschaft mit beschränkter Haftung* – GmbH).

¹⁰⁸ Wagener 1974.

¹⁰⁹ Wagener 1974, S. 961.

¹¹⁰ Siehe besonders § 2 Abs. 2 und Abs. 4 BauGB.

¹¹¹ Siehe die illustrative Zusammenstellung bei Gorsler 2002.

Tabelle 5: Überörtliche Kooperationstypen und Beispiele

Kooperationstyp	Rechtsform und Anwendungsbeispiel
Informationstyp	Gesprächskreis
Konferenztyp	Kommunale Arbeitsgemeinschaft in der Regel in privatrechtlicher Form, meist Idealverein § 21 BGB
Abstimmungstyp	Abstimmungsgebot der Kommunalen Bauleitplanung § 2 II+IV BauGB
Zusammenarbeitstyp	Kommunale Arbeitsgemeinschaft im Nachbarschaftsbereich auf öffentlich-rechtlicher Grundlage <i>§ 2 GKG Brandenburg</i>
Vereinbarungstyp Unterfall: Verwaltungsgemeinschaft	Öffentlich-rechtliche Vereinbarung ohne Schaffung einer neuen Gebiets- oder Bundkörperschaft <i>Oberzentraler Städteverbund Bautzen-Görlitz-Hoyerswerda § 28 Gemeindeordnung Schleswig-Holstein</i>
Zweckverbandstyp Unterfall: Planungsverband	Rechtsfähige Bundkörperschaften zur Selbstverwaltung speziell zugewiesener kommunaler Gesamtaufgaben <i>Abwasserverband § 205 BauBG - Regionaler Planungsverband Region München</i>
Mehrzweckverband	Aufgabenbündelung in einer Bundkörperschaft <i>Umlandverband Frankfurt/Main/ Kommunalverband Ruhrgebiet (KVR)</i>
Ämter	Gemeindeverband mit Gebietshoheit zur meist sektoralen Selbstverwaltung überörtlicher Angelegenheiten
Städteverband	Kreisähnlicher Mehrzweckverband <i>Städteverband Saarbrücken</i>
Landkreise	Überörtliche Gebietskörperschaft zur Selbstverwaltung der überörtlichen öffentlichen Angelegenheiten
Regionalkreis Unterfall: Regionalverband	Gebietskörperschaft zweier Ebenen: der regionalkreisangehörigen Städte und Gemeinden sowie der Kreisebene <i>Verband Region Hannover (nach Reform)</i> <i>Verband Region Stuttgart (strittig)</i>
Regionalstadt	Großräumige (zweistufige) kommunale Gebietskörperschaft, durch Eingemeindung geschaffen zur Lösung von Stadt-Umland-Konflikten <i>Groß-Berlin (1920)/ Groß-Hamburg (1937)</i>
Höhere Gemeindeverbände	Bundkörperschaftliche Gemeindeverbände zur komplementären Selbstverwaltung überörtlicher und überkreislicher Angelegenheiten <i>Landschaftsverband Westfalen-Lippe/ Oldenburgische Landschaft</i>
Länderübergreifende Zusammenarbeit	Staatsvertragliche Regelung zur Abstimmung von Planungsaufgaben der vertragsschließenden Bundesländer <i>Gemeinsame Landesplanung Hamburg, Schleswig-Holstein, Niedersachsen</i>
Gemeinsame Landesplanung mehrerer Bundesländer	Staatsvertragliche Errichtung gemeinsamer Aufgabenträger mit Anordnungsbefugnis gegenüber Gebietskörperschaften der vertragsschließenden Bundesländer <i>Gemeinsame Landesplanung und Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg</i>

Quelle: Gawron/Jähnke 2001, S. 12; nach Wagener 1974 weiterentwickelt.

4. Traditionelle Formen der Wahrnehmung und Erledigung kommunaler Aufgaben

Um zu einer präzisen Verortung der Potenziale gemeindeübergreifender Zusammenarbeit zu gelangen, müssen der im vorangegangenen Abschnitt vorgestellten „Hierarchie“ inter-kommunaler Kooperationstypen die verschiedenen Arten **Kommunaler Aufgabenwahrnehmung und -erledigung** gegenübergestellt werden. Das Kommunalrecht unterscheidet gemeinhin Aufgaben des *eigenen* Wirkungskreises, die teilweise auch als freiwillige kommunale Aufgaben bezeichnet werden, Aufgaben des *übertragenen* Wirkungskreises, auch als kommunale Pflichtaufgaben ohne Weisung bezeichnet, sowie Aufgabenerledigung durch die Kommune auf *Weisung* bzw. *Auftragsangelegenheiten*¹¹². Eine an dem spezifischen Charakter der einzelnen kommunalen Aufgabe anknüpfende Differenzierung gestattet, den entsprechenden Aktionsradius der Kommunen präziser abzuschätzen. Vorab kann bereits darauf hingewiesen werden, dass bei Kooperationen im Bereich der freiwilligen Aufgabenwahrnehmung und -erledigung die Möglichkeiten sehr hoch sind, wie etwa die Untersuchungen zum ExWoSt-Modellvorhaben *Städtenetze*¹¹³ gezeigt haben.

Tabelle 6: Beispiele freiwilliger kommunaler Aufgaben

Kultur	Bücherei, Archiv, Museum, Theater, Volkshochschule, Kommunales Kino, Kommunale Galerie, Musikschule
Soziales	Hort, Jugendheim, Jugendwohnheim, Sozialstation, Frauenhaus, Altenklub, Altenheim, Pflegeheim
Sport	Freibad, Hallenbad, Sportplätze, Sporthallen
Erholung	Grünanlagen, Stadtparks, Botanischer Garten, Zoologischer Garten
Verkehr	Öffentlicher Nahverkehr (z.B. Straßenbahn, Buslinien), Hafen
Wirtschaft	Energiebetriebe, Kommunale Wirtschaftsförderung
Finanzen	Errichtung von Sparkassen
Vereine	Förderung von Sportvereinen, Traditionsvereine
Wohnen	Erstellung kommunaler Mietspiegel (§ 2 Abs. 5 MietHöH G)

Quelle: eigene Darstellung

Bei Wahrnehmung und Erledigung von Pflichtaufgaben *ohne Weisung* (siehe folgende Tabelle 3) sind aus der Praxis besonders im Bereich der kommunalen Bauleitplanung zahlreiche Anwendungsfälle bekannt¹¹⁴. Ein Gutachten zur Überprüfung der kommunalen Verwaltungsstrukturen empfiehlt beispielsweise eine stärkere Zusammenarbeit und Bündelung der Ressourcen im Bereich des Brandschutzes¹¹⁵. Naheliegend sind weiterhin Kooperationen im Bereich des allgemeinbildenden, berufsbildenden und weiterführenden Schulwesens, im Bereich der Krankenhausträgerschaft und dem der Organisation von Alten- und Pflegediensten.

¹¹² Die Terminologie ist nicht einheitlich (siehe Stober 1996, § 4 IV, Waechter 1997, Kap. 4 D, Sundermann, Miltkau 1995, Teil C)). Ich schließe mich der Unterscheidung in § 2 sächsische Gemeindeordnung an (siehe Hegele/Ewert 1997, Teil 3 C III).

¹¹³ Siehe BBR 1999, S. 136 ff. und die kurze Auswertung bei Gawron/Jähnke 2001, S. 26 f.

¹¹⁴ Reitzig 2004

¹¹⁵ Bildung von Brandschutzpflichtverbänden, Angebot einer staatlich-kommunalen Beschaffungsgemeinschaft im Brandschutz; siehe Hesse 2000, S. 479

Tabelle 7: Wichtige Kommunale Pflichtaufgaben ohne Weisung am Beispiel des Landes Brandenburg

Kommunale Pflichtaufgabe	Gesetzlich geregelt in
Flächennutzungsplan	BauGB
Bebauungsplan	BauGB
Vorhaben- und Erschließungsplan	BauGB
Erschließungssatzung	BauGB
Kindergartenplatz	SGB VIII
Jugendhilfe	SGB VIII
Obdachlose	BSHG
Friedhofsordnung	BestattG
Asylbewerber	AsylBewerbAufnahmeG
Öffentliche Schulträgerschaft	Erstes SchulReformG BB
Straßenbaulasten	Brandenburgisches StraßG
Gewässer	Brandenburgisches WassG
Abfallentsorgung	LandesabfallvorschlG
Sportförderung	SportfördG
Verwaltungsverfahren	VerwaltVerfahrG BB
Sicherung des Datenschutzes	Brandenburgisches DatSchutzG
Archivierung des eigenen Archivgutes	Brandenburgisches ArchivG
Versorgung mit Krankenhäusern, soweit nicht von anderen Trägern sichergestellt	LandeskrankenhausG BB

Quelle: eigene Darstellung nach Sundermann/ Miltkau 1995

Die Pflichtaufgaben *auf Weisung* auch als staatliche *Auftragsangelegenheiten* bezeichnet¹¹⁶ werden Kommunen und Kreisen zum Vollzug angewiesen. Es handelt sich häufig um Aufgaben, bei denen die entsprechende Gebietskörperschaft als *untere Verwaltungsbehörde* tätig wird. Hat der Aufgabenherr die Zügel der Fachaufsicht in der Hand, so scheidet per definitionem eine freiwillige Aufgabenerledigung, aber auch eine freiwillig gewählte Form übergemeindlicher Zusammenarbeit aus. Im „weiten Feld“ der Auftragsangelegenheiten¹¹⁷ können allerdings die Länder – und nach Maßgabe auch der Bund – Kooperationen zwischen Kommunen oder auch Kreisen anordnen¹¹⁸.

¹¹⁶ Schmidt-Eichstaedt 1981

¹¹⁷ Schmidt-Jortzig 1993

¹¹⁸ ein Beispiel stellt die Neuordnung im Bereich der Straßenverkehrszulassung dar; siehe Klein 2004 Seiten 42 ff.

Tabelle 8: Beispiele Kommunaler Auftragsangelegenheiten

Auftragsangelegenheiten	Gesetzlich geregelt in
Erfassung der Wehrpflichtigen	WehrpflichtG
Vorbereitung von Bundes- und Landtagswahlen	BWahlG
Zivilschutz	ZivilschutzG
Lastenausgleich	LastenausgleichG
Berufsausbildungsförderung	BAFöG
Wohngeld	WohngeldG

Quelle: eigene Darstellung

Bei der Ausdifferenzierung des Kommunalen Aufgabenkataloges entlang der Kriterien *freiwillig, ohne Weisung, Auftrag* muss berücksichtigt werden, dass Wahrnehmung und Erledigung der entsprechenden Aufgabe nicht isoliert durch jede einzelne Kommune erfolgt, sondern bereits zum jetzigen Zeitpunkt in großem Umfang durch Kooperation mit Nachbargemeinden. Als etablierte Formen der Zusammenarbeit von Gemeinden sind vor allem zu nennen (a) Kooperation in Form der sog. Amtsgemeinden, (b) Aufgaben-wahrnehmung und -erledigung durch Zweckverbände sowie (c) Verlagerung der Aufgaben auf die Kreisebene.

(a) Sog. Amtsgemeinden oder Ämter

In alten wie in neuen Bundesländern existieren eine Vielzahl kleiner und kleinster Gemeinden¹¹⁹. Deren Finanz- und Verwaltungskraft reicht bei weitem nicht aus, die Aufgaben des eigenen und des übertragenen Wirkungskreises durch entsprechend qualifiziertes Personal sach- und fachgerecht zu erledigen. In der kommunalen Verwaltungspraxis suchten deshalb fast alle Flächenstaaten diesem Mangel durch Bildung einer neuen *Verwaltungseinheit* zu begegnen, die auf vertikaler Ebene zwischen der kleinen Ortsgemeinde und der Einheit des (flächen- und bevölkerungsmäßig) größeren Kreises anzusiedeln ist¹²⁰.

Gesamtgemeinden sind aus mehreren benachbarten Gemeinden innerhalb eines Landkreises flächendeckend zusammengesetzte echte oder unechte Gemeindeverbände mit Gebietshoheit zur Selbstverwaltung der überörtlichen und der übertragenen örtlichen Angelegenheiten¹²¹. Die notwendige Kompetenzabgrenzung zwischen Aufgabenerledigung durch die Ortsgemeinde einerseits und durch die Gesamtgemeinde andererseits wird derart vollzogen, dass die einzelne Gemeinde *alleiniger Träger* der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28, Abs. 2, Satz 1 GG bleibt, während für die Gesamtgemeinden nur die schwächer ausgeprägte Gewährleistung gemeindeverbandlicher Selbstverwaltung des Art. 28, Abs. 2, Satz 2 GG zur Anwendung gelangt¹²². In der Praxis wird diesem Prinzip i.d.R. dadurch Rechnung getragen, dass in die übergeordnete Verwaltungseinheit nicht gewählt wird, sondern die Besetzung des zentralen Entscheidungsgremiums durch Delegation erfolgt.

Bezeichnung, Organisationsstrukturen und Umfang der übertragenen Aufgaben variieren von Bundesland zu Bundesland¹²³. In den Ländern Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen fungieren sie als *Verwaltungsgemeinschaften*, in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern als *Ämter*¹²⁴.

(b) Zweckverbände

Wahrnehmung und Erledigung Kommunaler Aufgaben durch Zweckverbände ist eine seit Jahrzehnten fest etablierte Praxis interkommunaler Kooperation. Der kommunale Zweckverband ist die intensivste Form eines öffentlich-rechtlichen Zusammenschlusses von selbstständigen Gemeinden oder Gemeindeverbänden zur gemeinsamen Erfüllung von Aufgaben des eigenen oder übertragenen Wirkungskreises. Zweckverbände sind rechtsfähige zusammengesetzte mittelbare

¹¹⁹ Letzte unter 500 Einwohnern

¹²⁰ Nur die Bundesländer Nordrhein-Westfalen und Saarland haben im Zuge der Gemeindegebietsreformen in den 70er Jahren des vorigen Jahrhunderts auf die Bildung von Gesamtgemeinden verzichtet, da sie die Leistungskraft *aller* kreisangehöriger Gemeinden durch entsprechende Gebiets- und Einwohner-vergrößerung sichergestellt haben.

¹²¹ Wolff/Bachof/Stober 1987, § 88 I 2 (RdNr. 2)

¹²² Schmidt-Aßmann 1999, Abschnitt XII 1 (RdNr. 153)

¹²³ Einen guten Überblick bildet die Zusammenstellung bei Gern 2003, RdNr. 948 ff.

¹²⁴ ebenso in Schleswig-Holstein

Bundkörperschaften zur Selbstverwaltung enumerativ oder speziell zugewiesener kommunaler Aufgaben¹²⁵. Mitglieder sind i.d.R. Gemeinden, Gemeindeverbände, Anstalten oder andere juristische Personen des öffentlichen Rechts¹²⁶. Die in der Verbandssatzung vereinbarte Aufgabenübernahme wird aus dem Wirkungsbereich der im Zweckverband beteiligten Kommunen oder Kommunalverbänden ausgeschlossen und auf den Zweckverband übertragen¹²⁷. Der Zweckverband kann allerdings nur solche Aufgaben wahrnehmen, zu denen die beteiligten Mitgliedskörperschaften selbst berechtigt oder verpflichtet sind¹²⁸.

Zweckverbände werden zur Bearbeitung und Erledigung *einzelner* bestimmter Aufgaben gegründet, um diese Aufgabe kommunaler Verbandskompetenz *für* die Mitglieder des Verbandes gemeinsam zu erledigen. Der starke Bezug des Zweckverbandes zur Erledigung einzelner Aufgaben kommt organisatorisch darin zum Ausdruck, „dass die Gemeinden in der Repräsentativversammlung durch den Hauptverwaltungsbeamten oder eine andere Dienstkraft, nicht [... aber – Hinzufügung von mir Th.G. ...] durch Volksvertreter vertreten sind“¹²⁹. Klassische Beispiele sind in den Bereichen Wasser, Abwasser, Abfallentsorgung und -deponierung und Verkehr zu finden. Zu nennen sind weiterhin Schulverbände, Sparkassen- und Giroverbände; schließlich existieren Zweckverbände in den Bereichen Kultur, Sozialhilfe und Jugendhilfe¹³⁰. Auch interkommunale Gewerbegebiete werden bisweilen in Form von Zweckverbänden betrieben¹³¹. Und *last but not least* kennt das BauGB in § 205 den *interkommunalen Planungsverband* zum Zwecke einer gemeindeübergreifenden gemeinsamen Bauleitplanung.

Zweckverbände finanzieren sich durch Gebühren und Beiträge für Benutzungen der Verbandseinrichtungen, durch staatliche Finanzaufweisungen i.d.R. der Länder sowie durch jährlich wiederkehrend nach jeweiligem Bedarf festzusetzender Verbandsumlage¹³². Durch besondere Vereinbarungen können Ausgleichsregeln für Vor- und Nachteile vereinbart werden, die den Betroffenen aus der Bildung des Zweckverbandes entstehen¹³³.

(c) Kreise

Die dritte, wohl am häufigsten anzutreffende, ebenfalls fest etablierte Form kommunaler Zusammenarbeit ist die der „Arbeitsteilung“ bei Aufgabenwahrnehmung und –erledigung zwischen Kommunen (bzw. Ämtern oder Verwaltungsgemeinschaften) einerseits und den Kreisverwaltungen andererseits. Kreise bzw. Landkreise sind flächendeckende sog. Unechte Gemeindeverbände (Verbundkörperschaften) zur Selbstverwaltung der überörtlichen öffentlichen Angelegenheiten ihrer Mitgliedsgemeinden. Sie stellen eine echte Gebietskörperschaft dar und verfügen über eine eigene ungeteilte Gebietshoheit¹³⁴. Kreise bzw. Landkreise bilden eine Körperschaft kommunaler Art, die gebietlich über der Ortsgemeinde steht¹³⁵. Nach dem Wortlaut der Verfassung sind auch Kreise Träger der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28, Abs. 2, Satz 2 i.V. Art. 28, Abs. 1, Sätze 2 und 3 GG), allerdings nur im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches (Art. 28, Abs. 2, Satz 2 GG).

Aus den nicht deckungsgleichen Aussagen der Abs. 1 und Abs. 2 des Artikels 28 der Verfassung werden weitreichende Schlussfolgerungen gezogen. Einerseits stellt der gesamte Artikel 28 GG eine *Homogenitätsvorschrift* dar, „die ein Mindestmaß an organisationsrechtlichen Festlegungen statuiert“¹³⁶, und demgemäß die Flächenstaaten zu einem *dreigliedrigen* Verwaltungsaufbau – Landesverwaltung, Gemeindeverbände mit Selbstverwaltungsbefugnissen (Kreise), Gemeinden mit umfassendem Recht zur Selbstverwaltung¹³⁷ - zwingt. Andererseits ist die verfassungsrechtliche Garantie zugunsten der einzelnen Kommune, ihre Angelegenheiten selber zu regeln, stärker ausgeformt als die der Kreise¹³⁸. Die Garantie der kreislichen Selbstverwaltung umfasst nicht die *Allzuständigkeit* der Kommune. Andererseits benötigt die Eigenverantwortlichkeit der Kreise ebenfalls einen *eigenen Wirkungsbereich*¹³⁹.

¹²⁵ Wolf/Bachof/Stober, § 91 I 1.

¹²⁶ Siehe Stober, § 17 II 3, 254. Mit seiner Gründung entsteht eine (neue) öffentlich-rechtliche Körperschaft. Ihr kommt jedoch nicht die Eigenschaft einer Gebietskörperschaft zu, da ihr die Gebietshoheit fehlt.

¹²⁷ Rothe 1965, S. 24.

¹²⁸ Stober, § 17 II 3, S. 255.

¹²⁹ Waechter 1997, RdNr. 086.

¹³⁰ Gern 2003, RdNr. 953

¹³¹ Siehe dazu Abschnitt 5

¹³² Wolf/Bachof/Stober, § 91 VII 1-3.

¹³³ Wolf/Bachof/Stober, § 91 VII 3.

¹³⁴ Wolff/Bachof/Stober 1987, § 89 I 2a (RdNr. 4).

¹³⁵ Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Amtliche Sammlung 8, 230, 232 zitiert bei Löwer, Art. 28 GG, RdNr. 83.

¹³⁶ Löwer, Art. 28 GG, RdNr. 84.

¹³⁷ Becker 1989, S. 107f..

¹³⁸ Wortlaut des Art. 28, Abs. 1, Satz 1 GG: „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“. Der entsprechende Wortlaut, der die Kreise betrifft, lautet hingegen „im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches“.

¹³⁹ Zu konstruktiven Abgrenzungsfragen siehe Löwer, Art. 28, RdNr. 85 m.w.N..

In der kommunalrechtlichen Literatur wird zunächst der Grundsatz vertreten, dass der Gesetzgeber die Aufgabenbereiche der Landkreise intensiver (um-)gestalten darf als diejenigen der Gemeinden¹⁴⁰. Dabei gilt, dass „weder aus dem Verfassungsrecht noch aus dem Kommunalrecht ohne weiteres eine Zuständigkeit der Gemeinde oder des Kreises für eine bestimmte Aufgabe [...] entnehmen“ ist¹⁴¹. In der sog. Rastede-Entscheidung¹⁴² hat das Bundesverfassungsgericht die Abgrenzung prinzipiell zugunsten der örtlichen Gemeinden gelöst. Unter Heranziehung des *Subsidiaritätsprinzips* hat es sich für den generellen Vorrang einer kommunalen Aufgabenerledigung vor einer „Hochzonung“ zugunsten der kreislichen Ebene ausgesprochen. Das Schrifttum ist dem Gericht weitgehend gefolgt¹⁴³.

Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips darf eine kommunale Aufgabe nicht ohne Weiteres mit dem Hinweis auf mangelnde Verwaltungskraft oder Unwirtschaftlichkeit „hochgezont“ werden. Bei typischen Verwaltungskraftdefiziten könne der Gesetzgeber die Aufgabenerledigung zwar auf Kreise übertragen, er könne sich aber auch entschließen, die Leistungskraft der Gemeinde zu stärken¹⁴⁴. Die Abgrenzung habe auf jeden Fall gesetzgeberisch zu erfolgen¹⁴⁵.

Die landesrechtlichen Gemeindeordnungen knüpfen an den Wortlaut der Verfassung an und weisen den Kreisen Zuständigkeit in Fällen der Notwendigkeit einer überörtlichen Aufgabenerledigung zu¹⁴⁶. Allerdings ist diese Notwendigkeit unter Berücksichtigung der vom Bundesverfassungsgericht geforderten Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips sorgfältig zu prüfen und detailliert zu begründen. Trotz umstrittener Einzelfragen besteht Einigkeit darüber, dass der Kernbereich *kreislicher* Selbstverwaltung eine universale sachliche Kompetenz (Aufgabenallzuständigkeit) für alle *übergemeindlichen*, *ergänzenden* und *ausgleichenden* Kreisaufgaben¹⁴⁷ beinhaltet:

- Übergemeindlich sind Aufgaben dann, wenn sie sich vom Focus ihrer Zielstellung („Natur der Sache“) einer einzelgemeindlichen Wahrnehmung entziehen (Beispiel: Bau einer Kreisstraße)¹⁴⁸.
- Ergänzend sind Aufgaben, wenn sie trotz Optimierung und ggf. Stärkung ihrer Leistungskraft von Kreisangehörigen Gemeinden *nicht* wahrgenommen werden können¹⁴⁹.
- Ausgleichend sind Aufgaben, die sich in der Unterstützung einzelgemeindlicher Aufgabenerfüllung erschöpfen¹⁵⁰. „Dieser Aufgabentyp soll ... die Gemeinden prinzipiell instandsetzen, die eigentliche Grundaufgabe weiterhin in der örtlichen Selbstverwaltung zu erfüllen“¹⁵¹. (Wichtigster Anwendungsfall: die Kreisumlage¹⁵².)

Im „Kompetenzenkosmos“¹⁵³ der kommunalen Selbstverwaltung haben sich typische Kreis-aufgaben als Ausdruck der Daseinsvorsorge herausgebildet¹⁵⁴. Solche „Auswahlzuständig-keiten“¹⁵⁵ sind etwa der Ausbau, die Unterhaltung und Verwaltung des zwischengemeind-lichen mittelnahen Straßenverkehrs („Kreisstraßen“¹⁵⁶), der Betrieb des öffentlichen Personennahverkehrs im Kreisgebiet¹⁵⁷, der Betrieb von Einrichtungen zur Versorgung des Kreisgebietes mit Gas, Strom

¹⁴⁰ Schmidt/Assmann 1999, Abschnitt XI b (RdNr. 138).

¹⁴¹ Stober 1996, § 7 III 2 a-aa.

¹⁴² BVerfGE 79, 127 ff.

¹⁴³ BVerfGE 79, 127, 151 ff.; Nachweise bei Löwer, Art. 28 GG, RdNr. 86; kritisch insbesondere Stober 1996, § 7 III 2 a-bb.

¹⁴⁴ BVerfGE 79, 127, 153f.

¹⁴⁵ BVerfGE 79, 127, 160.

¹⁴⁶ Stober 1996, § 7 III 2 a-aa, FN 276.

¹⁴⁷ Wolff/Bachof/Stober 1987, § 89 V 1 (RdNr. 23).

¹⁴⁸ Schmidt-Aßmann 1999, Abschnitt XI 2b-aa (RdNr. 141).

¹⁴⁹ Schmidt-Aßmann 1999, Abschnitt XI 2b-bb (RdNr. 142).

¹⁵⁰ Schmidt-Aßmann 1999, Abschnitt XI 2 b-cc (RdNr. 143).

¹⁵¹ Stober 1996, § 7 III 2a-cc.

¹⁵² Friauf/Wendt 1980.

¹⁵³ Mecking 1995, S. 96

¹⁵⁴ Zu den Kreisaufgaben vgl. *Wagener* 1976, S. 253 ff.; *Wolf/Bachof/Stober* 1987, S. 139 ff.; *Seele* 1991, S. 172 f. Ein übersichtliches Grundmuster der Selbstverwaltungsaufgaben von Gemeinden und Kreisen nach sachlichen Verwaltungsbereichen findet sich bei *Hesse/Ellwein* Bd, 1, 1992, S. 68 ff. Dass die tragenden Begriffe der herkömmlichen Dreiteilung von Kreisaufgaben (übergemeindlich, ergänzend, ausgleichend) nach „Rastede“ eine verfassungskonform restriktive und gemeindefreundliche Auslegung verlangen, unterstreicht Schmidt-Aßmann, in: Münch/ Schmidt-Aßmann 1992, S. 88

¹⁵⁵ Ellwein 1993, S. 45

¹⁵⁶ Vgl. die Legaldefinition in § 3 Nr. 2 RPLStrG: „Straßen, die dem Verkehr innerhalb eines Landkreises, dem Verkehr mit benachbarten Landkreisen oder kreisfreien Städten oder dem Anschluss der Gemeinden an Bundes- oder Landstraßen sowie an Eisenbahnhaltstellen, Schiffs Liegeplätze und ähnliche Einrichtungen in der Weise dienen, dass jede Gemeinde wenigstens mit einer nicht in ihrer Baulast stehenden Straße an die genannten Verkehrswege oder –einrichtungen angeschlossen ist“.

¹⁵⁷ Soweit er nicht von einem Träger wahrgenommen wird, der diese regionale Aufgabe in großflächigerem Maßstab erfüllt. Zur Übernahme des ÖPNV durch die Kreise in den neuen Ländern *H. Meyer*

oder Wasser¹⁵⁸ und zur Entsorgung von Abfall, die Aufrechterhaltung von Einrichtungen der Gesundheitspflege („Kreiskrankenhaus“) und allgemeinen und betrieblichen Schulbildung oder die Förderung der Wirtschaftsstruktur durch entsprechende Maßnahmen in Kooperation mit den kreisangehörigen Gemeinden. Letztes kann besonders im ländlichen Raum auch durch die Stärkung des Fremdenverkehrs erfolgen. Schließlich sind Maßnahmen im Bereich von Heimatpflege, Kultur („Kreismuseum“), Sport oder Natur- und Umweltschutz¹⁵⁹ zu nennen.

1994, S. 18

¹⁵⁸ Besonders mit Blick auf die neuen Länder Schoch, in: Henneke/Maurer/Schoch 1994, S. 39 ff.

¹⁵⁹ Vgl. den Verwaltungsgliederungsplan einer Kreisverwaltung, beispielsweise abgedruckt bei *Ellwein* 1993, S. 47

Literaturverzeichnis zu Abschnitten 1 und 2

- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (2006): Die regionale Ebene zukunftsfähig machen! Zu den Verwaltungsreformdiskussionen in den Ländern. Positionspapier aus der ARL Nr. 63. Hannover
- Andriske, W. (1978): Aufgabenneuverteilung im Kreis.
- Bernet, W. (1991): In: Landes- und Kommunalverwaltung (LKV) (Vol. ...) S. 2 ff.
- Blankart, Chr. (2003): Öffentliche Finanzen in der Demokratie. München
- Damkowski, W. (1969): Die Entstehung des Verwaltungsbegriffs. Köln et al.
- Ellwein, Th. (1993): Neuordnung der staatlichen und kommunalen Arbeitsebene zwischen der Landesregierung und den Städten und Kreisen des Landes Nordrhein-Westfalen
- Expertenkommission Verwaltungsreform (2005): Vorschläge zur Neuordnung der Verwaltung im Freistaat Sachsen. Gutachten im Auftrag der Sächsischen Staatsregierung. Dresden
- Gawron, Th. (2004): Reduzierte Flächeninanspruchnahme durch interkommunale Kooperation? Bericht 25/2004 des Umweltforschungszentrums Leipzig-Halle (UFZ), Department Umwelt- und Planungsrecht. Leipzig
- Gawron, Th./Jähne, P. (2001): Kooperation in der Region – Thematische Einleitung. In: Jähne, P./Gawron, Th. (Hg.): Regionale Kooperation – Notwendigkeit und Herausforderung kommunaler Politik. GRAUE REIHE Nr. 21 des Instituts für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS). Erkner vor Berlin, Seiten 11-34
- Gern, A. (2003): Deutsches Kommunalrecht. Dritte Auflage. Baden-Baden
- Hennecke, H.-G./Maurer, H.t/Schoch, F. (Hg.) (1994): Die Kreise im Bundesstaat. Baden-Baden
- Hesse, J.J. (2004): Überprüfung der kommunalen Verwaltungsstrukturen im Saarland. Gutachten im Auftrag des saarländischen Innenministeriums. Berlin/Saarbrücken
- Hesse, J.J./Ellwein, Th. (1992): Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Zwei Bände. Siebente Auflage. Opladen
- Lecheler, ... (.....): Verwaltungslehre
- Maier, H. (1980^{ff}): Die ältere Staats- und Verwaltungslehre. München
- Mardner, G. (1966): Studien über die Entwicklung der Verwaltungslehre in Deutschland. Neudruck Frankfurt am Main (Erstauflage München 1885)
- Mecking, Chr. (1995): Die Regionalebene in Deutschland. Stuttgart et al.
- Mettenklodt, H. (1982): Territoriale Gliederung. Gemeinden und Kreise vor und nach der Gebietsreform, Handwörterbuch der Kommunalen Wissenschaft und Praxis., Band 1, S. 154 ff. Berlin et al.^{ff}
- Meyer, H. (1994): Kreisselbstverwaltung in den neuen Bundesländern – Vom Rat des Kreises zu den demokratisch legitimierten Kreisen nach der Gebietsreform. In: Landkreis, Seiten 15-21
- Meyer, H. (2007): Funktional- und Gebietsreform in den Bundesländern – Chancen und Risiken für in kommunale Selbstverwaltung. In: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl), S. 78-87
- Ministerium des Inneren des Landes Sachsen-Anhalt (2007): Gemeindegebietsreform in Sachsen-Anhalt. Magdeburg
- Nielsen, A. (1911): Die Entstehung der deutschen Kameralwissenschaft im 17. Jahrhundert
- Rosenfeld, M./Kluth, W./Haug, P./Heimpold, G./Michelsen, C./Nuckelt, J. (2007): Zur Wirtschaftlichkeit gemeindlicher Verwaltungsstrukturen in Sachsen-Anhalt. Gutachten im Auftrag des Ministerium des Innern des Landes Sachsen-Anhalt. Halle/Saale
- Ruge, K. (2006): Verwaltungsreform in den Bundesländern. In: Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG) (Vol. 21), S. 129-150
- Sächsische Staatsregierung (2006): Grundsätze und Leitlinien zur Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte im Freistaat Sachsen. Dresden
- Sächsische Staatsregierung (2007): Gesetz zur Neugliederung des Gebietes der Landkreise des Freistaates Sachsen und zur Änderung anderer Gesetze. In den Sächsischen Landtag eingebrachter Gesetzesentwurf der Sächsischen Staatsregierung. Dresden
- Schmidt-Aßmann, E.(1992): Kommunalrecht. In: Ingo Münch von/ Eberhard Schmidt-Aßmann (Hg.): Besonderes Verwaltungsrecht. Neunte Auflage. Berlin/New York, Seiten 1-96
- Schoch, F. (1994): Die Kreise zwischen örtlicher Verwaltung und Regionalisierungstendenzen. In: Hans-Günter Hennecke/ Hartmut Maurer/ Friedrich Schoch: Die Kreise im Bundesstaat. Baden-Baden, Seiten 9-60
- Seele, G. (1991): Grundstrukturen der deutschen Kreise im europäischen Vergleich. In: *Landkreis*, Seiten 518-527
- Seitz, H. (2005): Die ökonomischen und fiskalischen Effekte der Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern. Studie im Auftrag des Innenministeriums des Landes Mecklenburg-Vorpommern. Schwerin
- Seitz, H. (2006): Die finanzpolitische Situation in Thüringen: Eine Untersuchung vor dem Hintergrund der demographischen Veränderungen und der Rückführung der Osttransferleistungen. www.fes-thueringen.de

Seitz, H. (2007): Ökonomische und fiskalische Effekte der Kreisstrukturreform in Sachsen. Berlin/Dresden

Püttner, G. (2000): Verwaltungslehre. München^{III}

Püttner, G./Rössler, A. (1997): Gemeinden und Gemeindereform in der ehemaligen DDR. Baden-Baden

Thieme, W. (1984): Verwaltungslehre. Köln et al.^{IV}

Thieme, W./Prillwitz, G. (1981): Durchführung und Ergebnisse der kommunalen Gebietsreform. Baden-Baden

Wagener, F. (1976): Zur zukünftigen Aufgabenstellung und Bedeutung der Kreise. In: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), Seiten 253-263

Wiegand, B./Grimberg, M. (2007): Ist die Einheitsgemeinde wirtschaftlicher als die Verwaltungsgemeinschaft oder die Verbandsgemeinde? Mit Blick auf die Verfassung: Gemeindegebietsreform in Sachsen-Anhalt.

Wolff, Hans/Bachof, Otto/Stober, Rolf (1987): Verwaltungsrecht II. München. Fünfte Auflage

Literaturverzeichnis zu Abschnitten 3 und 4

- Adrian, Luise/Bunzel, Arno/Eberling, Matthias (2000): Studie über die spezifischen wirtschaftlichen Nutzungszeiten von städtebaulichen Funktionen und Einrichtungs-typen. Vervielfältigtes Manuskript. Berlin
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (2000): Regionaler Flächennutzungsplan. *Forschungs- und Sitzungsberichte* Nr. 213 Hannover
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (2004): Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels. Jahrestagung. Magdeburg
- Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg (2004): Modellprojekt Regionaler Gewerbeflächenpool Neckar-Alb. Abschlussbericht. Stuttgart
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (2006): Demographische Trends in Deutschland. Folgen für Städte und Regionen. *Forschungs- und Sitzungsberichte* Band 226. Hannover
- Battis, Ulrich/Krautzberger, Michael/Löhr, Hans-Peter (2002): Baugesetzbuch. Kommentar. München, achte Auflage
- Becker, Bernd (1989): Öffentliche Verwaltung. Lehrbuch für Wissenschaft und Praxis. Percha/Kempfenhausen
- Birk, Matthias (2003): Interkommunale Kooperation bei der Flächennutzungsplanung nach § 204 BauGB (Gemeinsamer Flächennutzungsplan) – untersucht am Beispiel brandenburgischer Gemeinden. In: Deutsches Institut für Urbanistik (Hg.): Kommunale Kooperation in der Region. Seminarunterlagen. Vervielfältigtes Manuskript
- Birkmann, ... (2003): ...
- Bonny, Hans Werner/ Jürgen Glaser (2005): Standort- und Gewerbeflächenmonitoring. Ein Instrument zur Beobachtung und zum Management der regionalen Gewerbe-flächenentwicklung. In: *disp* Nr. 161. Zeitschrift des Netzwerkes Stadt und Landschaft. Zürich, Seiten 28-39
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (1999): Modellvorhaben Städtenetze *Werkstatt: Praxis*. Heft 3/99
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2004): Wohnungsmärkte in Deutschland. In: *BBR-Bericht* Nr. 18/04. Bonn
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2005): Gewerbeflächenmonitoring. Ein Ansatz zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des regionalen Gewerbeflächen-potenzials in Ostdeutschland. BBR-Online-Publikation. Bonn, Juli
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)/ Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (2006): *Koom KOOP*. Erfolgreiche Beispiele interkommunaler Kooperation. Bonn
- Bundesgeschäftsstelle Landesbausparkasse (o.D.): *2030 Deutschland mit mehr Einwohnern als heute*. Internetzugriff am 07.11.2006
- Bunzel, Arno/Henkel, Dietrich (2003): Verkürzung von Nutzungszyklen bei Gewerbeimmobilien – ein Problem für die Stadtplanung? In: Raumforschung und Raumordnung (RuR) (Vol. 61), Seiten 423-435
- Deutsches Institut für Urbanistik (2002): Interkommunale Kooperation im Städtebau. Beiträge zur Stadtforschung Nr. 34. Berlin
- Deutsches Institut für Urbanistik (DIfU) (2005): Formen der interkommunalen Zusammenarbeit im Rahmen der kommunalen Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik. Berlin
- Dortmund, Stadt (2004): Masterplan Wohnen. Dortmund
- Dressen, (2004): ...
- Dransfeld, Egbert (2004): Möglichkeiten zur Verbesserung der Interkommunalen Kooperation: Beispiele aus der Praxis, Erfahrungen, Handlungsbedarf. Gutachten im Auftrag des Deutschen Bundestages über das Büro für Technikfolgenabschätzung (TAB) beim Deutschen Bundestag. Unveröffentlichtes Manuskript. Dortmund
- Eichener, Volker (2004): Zukunft der Wohnungswirtschaft – demografische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen ohne politische Schlussfolgerungen. Referat auf der Fachtagung des Deutschen Instituts für Städtebau und Wohnen (ISW) „Wohnungsmärkte im Wandel“. 14. September. Dortmund
- Ellwein, Thomas (1993): Neuordnung der staatlichen und kommunalen Arbeitsebene zwischen der Landesregierung und den Städten und Kreisen des Landes Nordrhein-Westfalen
- Empirica AG (2004): Quantitative und qualitative Entwicklung der Wohnungsnachfrage. Referat von Marie-Therese Krings-Heckemeier auf der Fachtagung des Deutschen Instituts für Städtebau und Wohnen (ISW) „Wohnungsmärkte im Wandel“. 14. September. Dortmund
- Fürst, Dieter (2001): Stadt-Umland-Kooperation als Kommunikation. Frankfurt am Main
- Gawron, Thomas (2004): Reduzierte Flächeninanspruchnahme durch interkommunale Kooperation? Bericht 25/2004 des Umweltforschungszentrums Leipzig-Halle (UFZ), Department Umwelt- und Planungsrecht. Leipzig
- Gawron, Thomas/Jähne, Petra (2001): Kooperation in der Region – Thematische Einleitung. In: Jähne, Petra./Gawron, Thomas (Hg.): Regionale Kooperation – Notwendigkeit und Herausforderung kommunaler Politik. GRAUE REIHE Nr. 21 des Instituts für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS). Erkner vor Berlin, Seiten 11-34
- Gern, Alfons (2003): Deutsches Kommunalrecht. Dritte Auflage. Baden-Baden
- Gorsler, Daniela (2002): Informelle räumliche Planung. Hannover

- Greiving, Stefan/ Hans-Peter Neumeyer/ Christina Sondermann (2004) : Ein revolvierendes Gewerbeflächensystem in interkommunaler Zusammenarbeit als Weg zu einem haushälterischen Umgang mit gewerblich-industriellen Flächenressourcen. In: Raumforschung und Raumordnung (RuR) (Vol. 62), Seiten 249-259
- Gust, Dieter (2005): Regionale Gewerbeflächenpools. In: Informationen zur Raumentwicklung (IzR), Heft 4/5. Seiten 225-229
- Gutsche, Jens-Martin (2003): Fiskalische Auswirkungen neuer Wohngebiete auf die kommunalen Haushalte. Modellrechnungen und Erhebungsergebnisse am Beispiel des Großraums Hamburg. ECTL-Working Paper 18. Hamburg
- Gutsche, Jens-Martin (2005): Die ständige Ausweitung der Siedlungsfläche – ein Kostenproblem. In: Besecke, A. / Haensch, R., Pinetzki, M. (Hrsg.): Das Flächensparbuch. Berlin, S. 29-34.
- Hegele, Dorothea/Ewert, Klaus-Peter (1997): Kommunalrecht im Freistaat Sachsen. Zweite Auflage. Stuttgart et al.
- Hennecke, Hans-Günter (1992): Aufgabenzuständigkeit im Kreisangehörigen Raum.
- Hennecke, Hans-Günter/Maurer, Hartmut/Schoch, Friedrich (Hg.) (1994): Die Kreise im Bundesstaat. Baden-Baden
- Hesse, Joachim Jens (200..): Überprüfung der Kommunalen Verwaltungsstrukturen im Saarland
- Hesse, Joachim Jens/ Ellwein, Thomas (1992): Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Zwei Bände. Siebente Auflage. Opladen
- Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS) (2002): Aktuelle Entwicklungen beim Gewerbeflächenbedarf. Schriftenreihe Heft 181. Dortmund
- Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS) (2002): Interkommunale Gewerbegebiete Nordrhein-Westfalen. Schriftenreihe Heft 182. Dortmund
- Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS) (2006): Interkommunale Gewerbegebiete in Deutschland. Schriftenreihe Heft 200. Dortmund
- Institut für ökologische Raumentwicklung (IöR) (2005) ...
- Kahnert, Rainer/Rudowsky, Kathrin (1997): Interkommunale Gewerbegebiete, nachhaltige Entwicklung im Handlungsfeld „Bauen und Wohnen“. Dokumentation von Fallbeispielen. Stuttgart
- Klein, Oliver (2004): Rechtliche Aspekte der Aufgabenverteilung und –verlagerung im Kreisangehörigen Raum. *Projektbericht 10* des Kommunalwissenschaftlichen Instituts (KWI). Potsdam
- Konze, Heinz/Münch, Uwe/Schneiders, Friedhelm (2000): Steuerung der Baulandausweisung durch Gebietsentwicklungsplanung: Erfahrungen aus dem Regierungsbezirk Düsseldorf. In: Klaus Einig (Hg.): Regionale Koordination der Baulandausweisung. Berlin, Seiten 106-115
- Krieger, Fritz (2001): Interkommunale Kooperation am Beispiel gemeinsamer Industrie- und Gewerbegebiete. In: Petra Jähne/Thomas Gawron (Hg.): Regionale Kooperation – Notwendigkeit und Herausforderung kommunaler Politik. GRAUE REIHE Nr. 21 des Instituts für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS). Erkner vor Berlin, Seiten 223-234
- Löwer, Wolfgang (2001): Kommentierung Art. 28 GG. In: Philipp Kunig (Hg.): Grundgesetz-Kommentar. Berlin, vierte/fünfte Auflage
- Mecking, Christoph (1995): Die Regionalebene in Deutschland. Stuttgart et al.
- Merk, Beate (2002): Interkommunale Zusammenarbeit – eine Standortbestimmung. In: Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (Hg.): Stadt-Umland-Management. Partnerschaft statt Konkurrenz. München und Rosenheim, Seiten 33-34
- Meyer, Hubert (1994): Kreisselbstverwaltung in den neuen Bundesländern – Vom Rat des Kreises zu den demokratisch legitimierten Kreisen nach der Gebietsreform. In: Landkreis, Seiten 15-21
- Mittelthüringen, Regionale Planungsgemeinschaft/ Obere Landesplanungsbehörde Thüringen (2006): Wohn-Qualitäten Mittelthüringen. Neue Strategien und Allianzen im regionalen Umbauprozess. Weimar
- Nakelski, Sabine (2000): Förderung des Wohnungsbaus am schienengebundenen Nahverkehr: Erfahrungen aus Nordrhein-Westfalen. In: Klaus Einig (Hg.): Regionale Koordination der Baulandausweisung. Berlin, Seiten 282-301
- Neckar-Alb, Regionalverband (2004): Modellprojekt Gewerbeflächenpool Neckar-Alb. Materialien. Reutlingen/Tübingen
- Presseportal (2005): Landesbausparkassen. *2030 Deutschland mit mehr Einwohnern als heute*. Pressemappe vom 04. April. <http://www.preseportal.de/text/story>. Internetzugriff am 07.11.2006
- Reitzig, Frank (2002): Praxis der interkommunalen Zusammenarbeit bei der Aufstellung von Flächennutzungsplänen: In: Deutsches Institut für Urbanistik (Arno Bunzel/ Frank Reitzig/ Robert Sander) (2002): Interkommunale Kooperation im Städtebau, Abschnitt IV. Berlin, Seiten 139-167
- Reitzig, Frank (2004): Interkommunale Bauleitplanung. Vortrag auf der Fachtagung des Umweltforschungszentrums Leipzig-Halle (UFZ) *Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch lokale und regionale Flächenressourcenbewirtschaftung*. Leipzig, 25. Oktober
- Reitzig, Frank (2004): Interkommunale Flächennutzungsplanung – Möglichkeiten, Ziele, Rechtsstatsachen. Begleitendes Papier zum Vortrag auf der Fachtagung des Umweltforschungszentrums Leipzig-Halle (UFZ) *Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch lokale und regionale*

- Rengeling, Hans-Werner (1982): Formen interkommunaler Zusammenarbeit. In: Gunter Püttner (Hg.): Handbuch der Kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band II, § 38. Berlin et al.
- Rothe, Karl-Heinz (1965): Das recht der interkommunalen Zusammenarbeit in der Bundesrepublik Deutschland. Göttingen
- Schmidt-Aßmann, Eberhard (1992): Kommunalrecht. In: Ingo Münch von/ Eberhard Schmidt-Aßmann (Hg.): Besonderes Verwaltungsrecht. Neunte Auflage. Berlin/New York, Seiten 1-96
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd (1981): Bundesgesetze und Gemeinden
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd (2000): Regionaler Flächennutzungsplan. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL): Regionaler Flächennutzungsplan. Rechtlicher Rahmen und Empfehlungen zur Umsetzung. *Forschungs- und Sitzungsberichte* Band 213. Hannover
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd (2004): Der städtebauliche Handlungsrahmen für eine Flächenhaushaltspolitik. Vortrag auf der Fachtagung des Umweltforschungszentrum Leipzig-Halle (UFZ) *Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch lokale und regionale Flächenressourcenbewirtschaftung*. Leipzig, 25. Oktober
- Schmidt-Jortzig, Edzard (1993): Gemeinde- und Kreisaufgaben – Funktionsordnung des Kommunalbereiches nach „Rastede“. In: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), Seiten 973-984
- Schoch, Friedrich (1994): Die Kreise zwischen örtlicher Verwaltung und Regionalisierungstendenzen. In: Hans-Günter Hennecke/ Hartmut Maurer/ Friedrich Schoch: Die Kreise im Bundesstaat. Baden-Baden, Seiten 9-60
- Seele, Günter (1991): Grundstrukturen der deutschen Kreise im europäischen Vergleich. In: *Landkreis*, Seiten 518-527
- Sinz, Roswitha (2004): Koordinierte Entwicklungskonzepte für Standorte zum Wohnleben. Referat auf der Fachtagung des Deutschen Instituts für Städtebau und Wohnen (ISW) „Wohnungsmärkte im Wandel“. 14. September. Dortmund
- Stober, Rolf (1996): Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart et al., dritte Auflage
- Sundermann, Welf/Miltkau, Thomas (1995): Kommunalrecht Brandenburg. Hamburg
- Thieme, Werner (1984): Verwaltungslehre. Vierte Auflage. Köln et al.
- Vorpommern, Regionaler Planungsverband (2006a): Interkommunale Kooperation im Stadt-Umland Greifswald und Stralsund. Werkstattveranstaltungen Bauflächenreserven. Greifswald
- Vorpommern, Regionaler Planungsverband (2000b): Nachhaltige Siedlungsentwicklung im Stadt-Umland Greifswald und Stralsund. Abschlussbericht. Greifswald
- Waechter, Kay (1997): Kommunalrecht. Köln et al., dritte Auflage
- Wagener, Frido (1974): Modelle der Stadt-Umland-Verwaltung. In: Schneider, H./Götz, V. (Hg.): *Im Dienst an Land und Stadt*. Festschrift für Werner Weber. Berlin, Seiten 957-977
- Wagener, Frido (1976): Zur zukünftigen Aufgabenstellung und Bedeutung der Kreise. In: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), Seiten 253-263
- Winkel, Rainer (1998): Ansätze zum Vorteils- und Nachteilsausgleich in Stadtregionen. In: Jähne, Petra (Hg.): Komplementarität statt Konkurrenz – Regionale Entwicklungszentren und ihr Umland in Brandenburg. Auswertung des ersten Erfahrungsaustausches zu *Regionalen Entwicklungszentren des Städtekranses um Berlin (ARGEREZ)*. Erkner vor Berlin: Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung
- Wohnungsbauförderungsanstalt Nordrhein-Westfalen (Wfa) (2005): Wohnungsmarkt-beobachtung Östliches Ruhrgebiet. Endbericht. Düsseldorf
- Wolff, Hans/Bachof, Otto/Stober, Rolf (1987): Verwaltungsrecht II. München. Fünfte Auflage