



Newsletter

Kommunale Gebietsreformen



Herausgegeben von Dr. Christiane Büchner und Dr. Jochen Franzke im Auftrag des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität Potsdam

5. Ausgabe, März 2007

Herzlich Willkommen

Nach längerer Unterbrechung nehmen die Herausgeber nun die Publikation des *Newsletters* kommunale Gebietsreformen wieder auf. Angesichts der Vielzahl laufender und geplanter Territorialreformen auf Kreis- und Gemeindeebene steigt die Nachfrage nach Informationen über diesen speziellen Sektor von Verwaltungsreformen.

Der *Newsletter* wendet sich an Wissenschaftler, Praktiker und die interessierte Öffentlichkeit. Er wird in erster Linie per E-Mail verteilt, aber auch der Bezug einer gedruckten Variante ist möglich. Interessenten melden sich bitte [hier](#).

Hinweise auf Veranstaltungen im Zusammenhang mit den kommunalen Gebietsreformen im 2. Halbjahr 2007, zu neuen Dokumenten sowie für weitere Interessenten senden Sie bitte an den [Herausgeber](#). Das Gleiche gilt auch für Probleme mit dem Empfang oder bei Abbestellung des *Newsletters*.

Bitte schreiben Sie mir auch, wenn wir etwas besser machen können! Mein Dank gilt Jens Tessmann und Ivo Lormes für die Hilfe bei der Zusammenstellung dieses *Newsletters*.

Dr. habil. Jochen Franzke
(Hochschuldozent an der Universität Potsdam)

In dieser Ausgabe

- [Aktuelles aus der Praxis](#)
 - [Sachsen-Anhalt](#)
 - [Mecklenburg-Vorpommern](#)
 - [Sachsen](#)
 - [Thüringen](#)
 - [Brandenburg](#)

 - [„Alte“ Bundesländer](#)
 - [Schleswig-Holstein](#)
- [Dokumente](#)
- [Publikationen](#)
- [Forschungsprojekte](#)
- [Kreiszahlen](#)
- [Vorschau](#)

Aktuelles aus der Praxis

[Sachsen-Anhalt](#)

Der Landtag verabschiedete im November 2005 das „[Gesetz](#) zur Kreisgebietsneuregelung“. Dieses gibt mehrere zeitliche Eckpunkte für die Umsetzung vor: Bis Ende Dezember 2006 mussten die Landkreise die zur Neugliederung ihres Gebietes erforderlichen Auseinandersetzungen durch Vereinbarung regeln. Nach der Wahl der neuen Landräte und Kreistage am 22. April 2007 wird dann mit Wirkung zum 1.7.2007 die Zahl der Landkreise von derzeit 21 auf künftig elf reduziert. Spätestens am 16. Juli treten die

neu gewählten Kreistage zu ihren konstituierenden Sitzungen zusammen.

Für den Umsetzungsprozess erarbeiteten Landkreistag und Innenministerium zudem gemeinsam eine [Handreichung](#) bzw. Handlungsempfehlung zur Gebietsneuregelung des Landes Sachsen-Anhalt.

Die durchschnittliche Einwohnerzahl der Kreise wird durch den Zusammenschluss von 95.330 (in 2002) auf rund 170.000, die durchschnittliche Kreisfläche von 950,51 auf rund 1.800 km² steigen.

Darüber hinaus beschloss die Landesregierung im Dezember 2006 das vom Ministerium des Innern vorgelegte „[Eckpunktepapier](#) zur flächendeckenden Bildung von Einheitsgemeinden in Sachsen-Anhalt“. Der darin enthaltene Zeitplan sieht zunächst die Erarbeitung eines Leitbildes bis Ende des I. Quartals 2007, welches anschließend vom Kabinett gebilligt wird. Ab diesem Zeitpunkt beginnt die sog. Freiwilligkeitsphase der Kommunalreform, innerhalb derer sich die Kommunen leitbildgerecht zusammenschließen können. Mit Ablauf der freiwilligen Phase beginnt im Juli 2009 die gesetzliche Phase, die im I. Quartal 2011 endet.

Die Einwohnerzahl der Einheitsgemeinden soll dabei mindestens 10.000 betragen. Ausnahmen von der Regel werden im Eckpunktepapier abschließend benannt.

Mecklenburg-Vorpommern

Die Phase der Ämterfusionen, bei der die Anzahl der Ämter von 175 auf 113 ab- und die durchschnittliche Einwohnerzahl der Ämter von 6.264 (im Jahr 2000) auf 11.073 zunahm (s. [Broschüre zur Ämterfusion](#)), wurde 2005 abgeschlossen.

Im April 2006, am Ende der letzten Wahlperiode, verabschiedete der Landtag das „[Gesetz](#) zur Modernisierung der Verwaltung des Landes Mecklenburg-Vorpommern“. Neben einer Funktionalreform sieht es eine Kreisstrukturreform vor. Die bestehenden zwölf Landkreise und sechs kreisfreien Städ-

te sollen im Jahr 2009 zu fünf Regionalkreisen zusammengeführt werden.

Über die Rechtmäßigkeit der Regionalkreisbildung wird das Landesverfassungsgericht voraussichtlich im Sommer 2007 entscheiden (Aktuelle Entscheidungen des LVG finden Sie [hier](#).). Unabhängig davon haben sich bis Ende letzten Jahres die fünf Aufbaustäbe zur Koordinierung der Zusammenschlüsse konstituiert und unter Vorbehalt der Gerichtsentscheidung ihre Arbeit aufgenommen. Der Aufbaustab Westmecklenburg z.B. hat bereits erste Konzepte zur Umsetzung der Reform in seinen Projektgruppen erarbeitet.

Sachsen

In Sachsen sah der Fahrplan zur Neuordnung der Verwaltung vor, die Frage einer Kreisgebietsreform erst im Anschluss über die Entscheidungen zu den Eckwerten der Phase 1: Aufgabenkritik und Phase 2: Neustrukturierung der Staatsverwaltung/Funktionalreform zu behandeln. Am 26./27. Juni 2006 hat die Staatsregierung eine umfangreiche Dezentralisierung und Kommunalisierung von Aufgaben beschlossen. Im Zuge dieser Entscheidung und mit Blick auf die zu erwartenden demographischen, wirtschaftlichen und finanziellen Entwicklungen wurde auch eine Gebietsneugliederung der Kreise und kreisfreien Städte des Freistaates als notwendig erachtet.

Die Landkreise und kreisfreien Städte hatten im Rahmen einer Findungsphase bis Ende Oktober 2006 die Möglichkeit, auf der Grundlage der „[Grundsätze und Leitlinien zur Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte des Freistaates Sachsen](#)“ ihre Vorstellungen über den künftigen Gebietszuschnitt der Landkreise zu erörtern.

Im Anschluss an diese Findungsphase hat das Sächsische Staatsministerium des Innern am 07.11.2006 einen abschließenden [Neugliederungsvorschlag](#) vorgelegt. Dieser sieht eine Reduzierung der Anzahl der Landkreise von 22 auf zehn und der kreisfreien Städte von sieben auf drei (Dresden, Chem-

nitz, Leipzig) vor. Die gesetzliche Grundlage zur Neugliederung des Gebietes der sächsischen Landkreise soll durch das „Sächsische Kreisgebietsneugliederungsgesetz“ geschaffen werden. Der [Entwurf](#) dieses Gesetzes ist - gemeinsam mit dem Entwurf des „Sächsischen Verwaltungsneuordnungsgesetzes“ – ist am 19. Dezember 2006 vom Kabinett behandelt und für das I. Quartal 2007 zur Anhörung freigegeben worden.

Thüringen

Die im Juni 2005 eingesetzte Enquete-Kommission „Zukunftsfähige Verwaltungs-, Gemeindegebiets- und Kreisstruktur in Thüringen und Neuordnung der Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen“ legte am 6. Dezember 2006 ihren [Zwischenbericht](#) vor. Dieser sieht folgenden Zeitplan für die weitere Vorgehensweise der Kommission vor: Die umfassende Analysephase bzw. die Ermittlung der Ausgangssituation soll im November 2007 zum Abschluss kommen. In der Folgephase „Aussagen und Empfehlungen“ ist beabsichtigt, Reformvorschläge für die Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen und zu Bestand bzw. Aufgabenzuschnitt der Mittelinstanz zu erarbeiten. Für Herbst 2008 sind dann die Ermittlung von Kriterien für zukunftsfähige Kreisgebietsstrukturen und Optionen für die Zukunft der kreisfreien Städte vorgesehen.

Brandenburg

Nach Angaben der Landesregierung ist in der laufenden Legislaturperiode, die 2009 endet, keine Kreisgebietsreform geplant.

„Alte“ Bundesländer

In den „Alten“ Bundesländern entschied man sich - sofern jeweils Reformen der Verwaltungsorganisation in den letzten Jahren ins Auge gefasst wurden – gegen kommunale Gebietsneugliederungen und für Verwaltungsstruktur- und Funktionalreformen.

Diese gehen bzw. gingen überwiegend mit einer Aufgabenüberprüfung, Strukturvereinfachung, Integration von Sonderaufgaben, Dezentralisierung bzw. Aufgabenverlagerung (Kommunalisierung) einher. Allerdings wurden zur Lösung von regionalen, überörtlichen und örtlichen Verwaltungsproblemen isolierte Einzelmaßnahmen durchgeführt. Zur Kompensation von bestehenden Koordinations-, Effizienz und Finanzierungsdefiziten hat sich deshalb eine Vielzahl von Verwaltungskooperationen als Alternative zur Behördenfusion bewährt.

Schleswig-Holstein

Im April 2006 stellte die Landesregierung ihr Konzept der sog. „Kommunalen Verwaltungsregionen“ vor. In Trägerschaft der Kreise und Kreisfreien Städte sollten demnach vier bis fünf Kommunale Verwaltungsregionen ([Informationen](#) zur kommunalen Verwaltungsstrukturreform; [Eckpunktepapier](#) zur Errichtung der kommunalen Verwaltungsregionen) entstehen, die auf regionaler Ebene Aufgaben von Landesbehörden sowie der Kreis- und Ortsebene übernehmen sollten, wenn es effektiv und effizient ist. Faktisch wäre so also eine zusätzliche Verwaltungsebene in Äquivalenz zu Mittelinstanzen in anderen Bundesländern entstanden. Dieser Plan stieß auf massive Kritik auch von Seiten der kommunalen Spitzenverbände und wurde im Herbst 2006 fallen gelassen.

Einen neuen offiziellen Anlauf in Sachen Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform unternahm Ministerpräsident Carstensen bei einem Spitzengespräch mit kommunalen Vertretern am 10.1.2007. In seiner [Rede](#) erläuterte er die geplante Vorgehensweise: Steuerung, Planung und Koordination des Gesamtprozesses nach den Vorgaben des Kabinetts obliegen der Lenkungsgruppe "Verwaltungsmodernisierung", die ihre Arbeiten bis zum Herbst 2007 abschließt. Das Innenministerium legt der Landesregierung bis Ende März 2007 allgemeine Grundsätze für eine mögliche Kreisgebietsreform

(Darstellung bestehender Verflechtungsräume, bereits definierter landesplanerischer Entwicklungsziele, Pendlerbeziehungen, überschlägiger Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen) vor.

Im II. Quartal 2007 lässt die Landesregierung Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen erstellen.

Die Konzeption der Funktionalreform und daraus zu ziehende Schlussfolgerungen für die Organisationsstrukturen auf Kreisebene werden durch einen wissenschaftlichen Beirat mit externen Gutachtern begleitet. Kreise und kreisfreien Städte sind bis Ende November 2007 aufgerufen, ihre Vorschläge einzubringen. Carstensen stellte in diesem Zusammenhang ausdrücklich klar, dass es „ohne insbesondere eine verbesserte Wirtschaftlichkeit eine Kreisgebietsreform nicht geben wird“.

Bis Ende 2007 wird das Innenministerium dem Kabinett Leitlinien vorlegen, auf deren Grundlage ein Gesamtkonzept erarbeitet werden soll.

Die Verabschiedung des Reformgesetzes ist dann spätestens für April 2009 geplant.

Dokumente

Sachsen-Anhalt

- [Gesetz](#) zur Kreisgebietsneuregelung
- [Handreichung](#) zur Gebietsneuregelung des Landes Sachsen-Anhalt
- [Eckpunktepapier](#) zur flächendeckenden Bildung von Einheitsgemeinden in Sachsen-Anhalt

Mecklenburg-Vorpommern

- [Broschüre](#) zur Ämterfusion
- [Gesetz](#) zur Modernisierung der Verwaltung des Landes Mecklenburg-Vorpommern

Sachsen

- Grundsätze und [Leitlinien](#) zur Neugliederung der Landkreise und Kreisfreien Städte des Freistaates Sachsen
- [Entwurf](#) des Sächsischen Kreisgebietsneugliederungsgesetz

- [Entwurf](#) des Sächsischen Verwaltungsneuordnungsgesetzes

Thüringen

- [Zwischenbericht](#) der Enquete-Kommission „Zukunftsfähige Verwaltungs-, Gemeindegebiets- und Kreisstruktur in Thüringen und Neuordnung der Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen“

Publikationen

- Baumann, Jens: Handlungsstrategien im Rahmen der Kreisgebietsreform. Am Beispiel von Kreissitzbestimmung und Zentralitätsausgleich im Freistaat Sachsen. Beck, München, 2006.
- Ermrich, Michael/Theel, Heinz-Lothar: Kreisgebietsreform in Sachsen-Anhalt zum 01.07.2007: Elf zukunftsfähige Landkreise mit Bürgernähe und Ortsbezug. In: Landkreis 2006, S. 461-465
- Grünewald, Markus: Weißbuch zur kommunalen Gebietsreform in Brandenburg. Deutscher Gemeindeverlag u. a., Schwerin, 2005.
- Grünewald, Markus: Zwei weitere bedeutende Entscheidungen des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg zur landesweiten Gemeindegebietsreform. In: LKV 2006, S. 109-112.
- Henneke, Hans-Günter: Flächendeckende oder isolierte Regionalkreisbildungen – ein Zukunftsansatz? Ein Diskussions-schwerpunkt im DLT-Professoren-gespräch. In: Landkreis 2006, S. 478-481.
- Kasper, Andreas: Regionalkreise als Zukunftsmodell für die Stadt-Umland-Kooperation? In: DÖV 2006, S. 589-597.
- Meyer, Helmut: Regionalkreisbildung: Länder zu Landkreisen? Anmerkungen zur Regionalkreisdiskussion aus Anlass der Verabschiedung des Verwaltungsmodernisierungsgesetzes in Mecklenburg-Vorpommern. In: DÖV 2006, 929-938.
- Meyer, Hubert: Funktional- und Gebietsreformen in den Bundesländern - Chancen und Risiken für die kommunale

Selbstverwaltung. In: DVBl. 2007, S. 78-87.

- Meyer, Hubert: Verfassungsrechtliche Aspekte einer Regionalkreisbildung im Flächenbundesland. In: LKV 2005, 233-238.
- Schröder, Jan Peter: Regionalkreisbildung in Mecklenburg-Vorpommern – Eine Zwischenbilanz. In: LKV 2006, 540-545.

Forschungsprojekte

Mitarbeiterorientierte Personalsteuerung bei Gebiets- und Funktionalreformen am Fallbeispiel Mecklenburg-Vorpommern

Mit Hilfe der Untersuchung sollen neue Erkenntnisse über die Steuerung von Übergang, Zusammenführung, Ausgliederung und Integration von Personal der Landes- und Kommunalverwaltung im aktuellen Reformprozess in Westmecklenburg gewonnen werden. Angenommen wird, dass nur durch aktive Kommunikation, Einbeziehung und Mitwirkung des unmittelbar und mittelbar betroffenen Personals sowie seinen Vertretungen ein nachhaltiger Erfolg der Reform gewährleistet werden kann. Dabei ist den spezifischen Interessen der Frauen als weitestgehend größte Beschäftigungsgruppe in der öffentlichen Verwaltung besonders Rechnung zu tragen. Von besonderem Forschungsinteresse wird damit das Zusammenwirken von Verwaltungsleitung, Personal, Personalvertretung, Reformstab und externen Beratern sein. Auf Basis der Analyse des theoretischen Wissensstandes in den Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften werden Informationen aus der Reformpraxis des Aufbaustabes „Regionalkreis Westmecklenburg“ ausgewertet. Das Projekt wird von der Hans-Böckler-Stiftung gefördert. Die Ergebnisse werden voraussichtlich im Dezember 2007 verfügbar sein. Weiteres zu diesem Forschungsprojekt finden Sie [hier](#).

Kreiszahlen

	Anzahl Kreise	Anzahl kreisfreie Städte	Durchschnittsfläche der Kreise (in km ²)	größter Kreis (in km ²)	kleinster Kreis (in km ²)	durchschnittliche Einwohnerzahl	Bevölkerungsdichte (je km ² ; ohne kreisfreie Städte)	höchste Einwohnerzahl	niedrigste Einwohnerzahl
Baden-Württemberg	35	9	984,64	1.860,78	519,18	250.099	254	499.700	96.100
Bayern	71	25	964,29	1.972,25	307,62	126.129	130,8	273.200	68.600
Brandenburg	14	4	2053,58	3.058	1.266	155.456	75,7	188.986	102.650
Hessen	21	5	970,9	1.848,53	222,42	224.860	231,6	386.100	94.400
Meckl.-Vorpommern	12	6	1887,52	2.517	974	99.880	52,9	125.665	80.179
Niedersachsen	38	10	1223,65	2.880,23	534,4	183.915	150,3	571.700	49.900
Nordrhein-Westfalen	31	23	974,16	1.956,45	407,09	343.781	352,9	657.100	133.800
Rheinland-Pfalz	24	12	782,61	1.625,75	304,89	127.174	162,5	197.600	60.400
Saarland	6	0	428,12	554,77	249,13	176.086	411,3	213.600	94.400
Sachsen	22	7	781,89	1.388	286	126.901	162,3	232.859	81.646
Sachsen-Anhalt	21	3	950,57	2.423	374	92.966	97,8	149.668	68.446
Schleswig-Holstein	11	4	1391,17	2.185,78	662,1	201.720	145	273.900	122.800
Thüringen	17	6	902,69	1.409	433	105.524	116,9	194.760	71.098
Gesamt:	323	118	14295,79			2.214.460	2344		
Durchschnitt:	24,85	7,38	1099,68			170.343	180,31		
Berlin (Bezirke)	12		68,9			261.279	380,9		
Bremen (Gemeinden)	2		202,5			331.899	163,9		
Hamburg (Bezirke)	7		107,9			248.925	2307		

Quelle: Statistisches Amt des Bundes und der Länder - Kreiszahlen 2006

Vorschau

Am 11. Mai 2007 findet unter der Leitung von Prof. Dr. Dieter Wagner die [13. kommunalwissenschaftliche Fachtagung](#) des KWI in Potsdam statt, dieses Jahr zu dem Thema „Personalpolitik der Kommunen – Zwischen Sparzwang und Leistungsorientierung“.

Der sechste *Newsletter* Kommunale Gebietsreformen wird im September 2007 erscheinen.