

OPTIONEN ZUR NEUGESTALTUNG DER GEMEINDE-EBENE IN BRANDENBURG

GUTACHTEN ZUR REFORM DER
KOMMUNAL- UND LANDESVERWALTUNG



IMPRESSUM

Herausgeberin Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Brandenburger Landtag
Am Havelblick 8
14473 Potsdam
Tel. 0331-966 1701
Fax 0331-966 1702
info@gruene-fraktion.brandenburg.de
www.gruene-fraktion.brandenburg.de

Fotos Titel © ferkelraggae - fotolia.com, Bearbeitung Djuke Nickelsen
Portrait © Peter-Paul Weiler, berlin-event-foto.de

Diese Publikation enthält Informationen über die parlamentarische Arbeit der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Brandenburger Landtag und ist nicht zum Zweck der Wahlwerbung bestimmt.

VORWORT



Ursula Nonnemacher

Kommunalpolitische Sprecherin der
Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Wie muss eine Gemeindestruktur im Land Brandenburg aussehen, die trotz des demographischen Wandels und schlechter Finanzlage handlungsfähig und bürgernah ist? Unsere Fraktion beauftragte das Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung in Speyer mit einem dementsprechenden Gutachten.

Die WissenschaftlerInnen analysierten verschiedene Verwaltungsmodelle für Kommunen und machen am Ende klare Vorschläge für die Politik. Kriterien waren demokratische Legitimation, sachgerechte Aufgabenverteilung, geeignete Größenmaßstäbe und mögliche Finanzierung. Im Ergebnis werden für Brandenburg einige Veränderungen vorgeschlagen. Die GutachterInnen präferieren für die gemeindliche Ebene des Landes ein Modell, das sich aus Einheitsgemeinden, so wie sie jetzt schon bestehen, und Verbandsgemeinden zusammensetzt. Die Verbandsgemeinden sollen das bisher in Brandenburg bestehende Amtsmodell ersetzen. Im Gegensatz zu den bisher bestehenden Ämtern gibt es sowohl bei den verbandsangehörigen Ortsgemeinden als auch bei der Verbandsgemeinde demokratisch direkt gewählte Strukturen – das ist uns Bündnisgrünen wichtig. In diesem Modell werden klarere Entscheidungen darüber möglich sein, welche der beiden Ebenen welche Selbstverwaltungsaufgaben wahrnimmt.

Das Gutachten macht deutlich, dass wir mit dem Verbandsgemeindemodell zu einer an die Situation in Brandenburg angepassten Gemeindestruktur kommen können. Die im Gutachten vorgeschlagene Mindestgröße von 10 000 EinwohnerInnen pro Gemeinde oder Gemeindeverband im Jahr 2030 halten wir für sinnvoll. Damit wird eine dauerhaft leistungsfähige und effektive lokale Verwaltung sichergestellt. Aufgrund der z. T. sehr geringen Bevölkerungsdichte in den berlinferneren Regionen müssen aber auch Ausnahmen nach unten hin möglich sein. Eine Flächenobergrenze soll dazu beitragen, dass Gemeindeverbände nicht zu groß und damit „bürgerfern“ werden.

Dieses Gutachten hat schon kurz nach seiner Veröffentlichung parteiübergreifend großen Widerhall im Land Brandenburg gefunden. Es ist ein Beitrag zur Reformdebatte im Land Brandenburg, der auch die Diskussion in der Enquetekommission „Kommunal- und Landesverwaltung – bürgernah, effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020“ bereichert.

In diesem Sinne wünsche ich eine erkenntnisreiche Lektüre dieses Gutachtens, das sich durch wissenschaftliche Klarheit und eine eindeutige, gut verständliche Sprache auszeichnet.

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'R. Hornum', with a long, sweeping horizontal line extending to the right.

Potsdam, im Dezember 2012



Gutachten zur Reform der Kommunal- und Landesverwaltung Brandenburg

Univ.-Prof. Dr. Sabine Kuhlmann
Dipl.-Pol. Philipp Richter
Christian Schwab, M.A., Mag. rer. publ.
Dipl.-Vw. Dirk Zeitz

Kontakt:

Univ.-Prof. Dr. Sabine Kuhlmann
Inhaberin des Lehrstuhls für Vergleichende Verwaltungswissenschaft,
insbesondere Verwaltung in Europa an der
Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

August 2012

Wissenschaftliches Gutachten
erstellt im Auftrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im
Brandenburger Landtag

Inhalt

Die wichtigsten Ergebnisse	5
1. Einleitung	9
2. Ausgangslage Brandenburgs	11
3. Verwaltungsmodelle unterhalb der Kreisebene:	
Bestandsaufnahme und Bewertung	16
3.1 Das Verbandsgemeindemodell	17
3.1.1 Charakterisierung des Verbandsgemeindemodells	17
3.1.2 Vor- und Nachteile des Verbandsgemeindemodells	21
3.2 Das Ämtermodell	25
3.2.1 Charakterisierung des Ämtermodells	25
3.2.2 Vor- und Nachteile des Ämtermodells	27
3.3 Das Modell der Verwaltungsgemeinschaft	31
3.3.1 Charakterisierung der Verwaltungsgemeinschaft	31
3.3.2 Vor- und Nachteile der Verwaltungsgemeinschaft	33
3.4 Das Modell der Einheitsgemeinde mit Ortsteilen	36
3.4.1 Charakterisierung der Einheitsgemeinde mit Ortsteilen	36
3.4.2 Vor- und Nachteile der Einheitsgemeinden mit Ortsteilen	38
3.5 Zwischenfazit: Gestaltungsoptionen für Brandenburg	40
3.5.1 Reformoptionen	40
3.5.2 Asymmetrische Gestaltungsmöglichkeiten	46
4. Aufgabenverteilung im Verbandsgemeindemodell	48
4.1 Die Selbstverwaltungsaufgaben im Verbandsgemeindemodell	49
4.2 Zum Vergleich: Selbstverwaltungsaufgaben im Ämtermodell	53
4.3 Weisungsgebundene Aufgaben im Verbandsgemeindemodell	55
4.4 Zwischenfazit – Aufgabenverteilung im Verbandsgemeindemodell ...	56
5. Gemeindegrößen im Verbandsgemeindemodell	57
5.1 Verwaltungsökonomische Analyse „optimaler“ Gemeindegrößen	58
5.2 Mindestgrößen und „passfähige“ Gebietsstrukturen	60
6. Finanzierung mehrstufiger Gemeinden	66
7. Zusammenfassung und Empfehlungen	70
7.1 Empfehlungen hinsichtlich des Gemeindemodells	70
7.2 Empfehlungen zur Aufgabenverteilung im Verbandsgemeindemodell ...	72
7.3 Empfehlungen zu Gebietsgrößen	73
7.4 Empfehlungen zur Finanzierung mehrstufiger Gemeinden	74
Literatur	76
Anlage	82

Die wichtigsten Ergebnisse

Das Land Brandenburg steht vor großen Herausforderungen, die sich aus dem demografischen Wandel und den zu erwartenden sinkenden Einnahmen aus den Finanzausgleichssystemen ergeben. Dies schlägt unmittelbar auf die Verwaltungsstruktur durch und erhöht den Druck, sich den veränderten Rahmenbedingungen durch entsprechende Reformmaßnahmen anzupassen. Dabei ist stets die heterogene Siedlungsstruktur Brandenburgs zu berücksichtigen, die sich durch den demografischen Wandel eher noch verstärken wird. Das in Brandenburg anzutreffende Ämtermodell und die Gebietsstrukturen in Brandenburg dürften sich nur eingeschränkt als geeignet erweisen, um den zukünftigen Anforderungen gerecht zu werden. Denn die derzeitige Struktur genügt selbst den in der Gemeindegebietsreform des Jahres 2003 festgelegten Anforderungen nicht mehr.

Die Funktionstauglichkeit der bisherigen Kombination von Einheitsgemeinde und Amtsmodell ergibt sich aus der Beurteilung von Alternativen unter Berücksichtigung der genannten neuen Herausforderungen. Orientiert man sich an den bestehenden Gemeindemodellen unterhalb der Kreisebene in anderen Bundesländern, so kommen für Brandenburg die folgenden Reformoptionen in Betracht.

- (1) Weiterentwicklung der Kombination von Einheitsgemeinde und Ämtern – Reform des Amtsmodells
- (2) Ausschließliche Anwendung des Modells der Einheitsgemeinde – Umwandlung von Ämtern in Einheitsgemeinden
- (3) Kombination von Einheitsgemeinde und Verbandsgemeinde – Umwandlung von Ämtern in Verbandsgemeinden
- (4) Kombination von Einheitsgemeinde und Verwaltungsgemeinschaft – Umwandlung von Ämtern in Verwaltungsgemeinschaften

Aus dem Gutachten ergibt sich, dass die Optionen 1 (Reform des Amtsmodells) und 4 (Umwandlung von Ämtern in Verwaltungsgemeinschaften) nicht zu empfehlen sind. Eine Weiterentwicklung des Amtsmodells nach schleswig-holsteinischem Vorbild, bei der die von Ämtern wahrzunehmende Zahl an Selbstverwaltungsaufgaben begrenzt wird, mag zwar die verfassungsrechtliche Problematik einer schleichenden Umwandlung von Ämtern in Gemeindeverbände zunächst auflösen. Jedoch wird das kritisierte Demokratie- und Selbstverwaltungsproblem, das sich aus der nur mittelbaren Legitimation einer kommunalen Formation mit Selbstverwaltungsaufgaben ergibt, kaum behoben, zumal wenn zu erwarten ist, dass stattdessen vermehrt Zweckverbände in Anspruch ge-

nommen werden. Eine weitreichendere Reform des Amtsmodells (Direktwahl des Amtsausschusses) löst wiederum zahlreiche Folgefragen aus und weicht zudem von der Logik des Amtsmodells ab, sodass als konsequente Lösung ein Modellwechsel zu empfehlen ist. Die Verwaltungsgemeinschaft als Alternativmodell, wie etwa in Bayern und Baden-Württemberg angewandt, kommt dabei jedoch nicht in Frage, da die Ähnlichkeiten und damit auch Problemlagen dem Amtsmodell im Wesentlichen ähnlich sind.

Folglich sind die Optionen 2 (ausschließliche Anwendung des Modells der Einheitsgemeinde) und 3 (Kombination von Einheitsgemeinde und Verbandsgemeinde) in den Blick zu nehmen. Die Umwandlung von Ämtern in Einheitsgemeinden und damit die alleinige Anwendung des Modells der Einheitsgemeinde (Option 2) ist zum aktuellen Zeitpunkt allerdings nur eingeschränkt zu empfehlen, da zum einen aufgrund der geringen Siedlungsdichte im peripheren Raum Bündelungsvorteile der Einheitsgemeinde schwerer zu realisieren sein werden, aber sich im Gegenzug die Nachteile der Einheitsgemeinde, wie ein ortsferner Vollzug, durch die Flächenausdehnung eher noch verstärken. Zum anderen sind das politische Konflikt- und Widerstandspotenzial und somit die Kosten der politischen Durchsetzung dieses Reformmodells zum gegenwärtigen Zeitpunkt zu berücksichtigen. Die Kombination von Einheitsgemeinde und Verbandsgemeinde (Option 3) stellt dagegen einen pragmatischen institutionenpolitischen Kompromiss dar. Dieser erlaubt es, dem Erhalt örtlicher, lokalpolitischer Selbstständigkeit einerseits und leistungskräftiger überörtlicher Verwaltung im Rahmen einer demokratisch unmittelbar legitimierten kommunalen Körperschaft andererseits Rechnung zu tragen. Soweit Einheitsgemeinden nicht durchsetzbar, politisch umstritten oder aus siedlungsstrukturellen Gründen wenig erfolgversprechend sind, dürfte Option 3 daher einen konsensfähigen Weg der Kommunalreform in Brandenburg darstellen, welcher gegenwärtig naheliegt. Er schließt zudem eine mögliche Ausweitung des Modells von Einheitsgemeinden nicht aus, da diese jeweils als Wahloption offenstehen und vom Gesetzgeber auch zukünftig ins Auge gefasst werden können. Wo Einheitsgemeinden bereits heute etabliert sind und die Voraussetzungen dafür vorliegen, kann jedoch auf die Verbandsgemeinde verzichtet werden und stattdessen zu Gunsten klarer Entscheidungsstrukturen unter Ausnutzung von Bündelungsvorteilen eine Einheitsgemeinde gebildet werden. Die Verbandsgemeinde böte sich v. a. dort an, wo die Siedlungsstrukturen keinen festen Siedlungskern aufweisen, d. h. die verbandsangehörigen Gemeinden in etwa gleich groß sind und sich keine Gemeinde bezüglich ihrer Einwohnerzahl oder Größe als dominierend erweist.

Neben der Frage nach dem Gemeindemodell ist zu klären, welche Größenmaßstäbe anzulegen sind und inwieweit Maßstabsvergrößerungen von Kom-

munaleinheiten vorzunehmen sind. Die Beantwortung dieser Frage hängt entscheidend von politischen Präferenzen und von der Gewichtung verschiedener Leistungskriterien öffentlichen Verwaltungshandelns (Effizienz, Effektivität, Partizipation) ab. Sie ist somit nicht allein aus der Abwägung ökonomischer Bewertungskriterien abzuleiten, sondern betrifft ebenso die demokratische Legitimität sowie Kontroll- und Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger (vgl. Kuhlmann/Bogumil 2010: 12; Kuhlmann et al. 2011; 29 ff.). Vor diesem Hintergrund hat die Wissenschaft bislang keine eindeutige Antwort auf die „Größenfrage“ von Gebietseinheiten herausgearbeitet und stattdessen zahlreiche theoretische Modelle vorgelegt, die – je nach Politikpräferenz – herangezogen werden können, um sowohl den Vorzug kleiner als auch größerer Einheiten plausibel erscheinen zu lassen. Zudem müssen für die Beurteilung von Gebietszuschnitten die konkreten lokalen Bedingungen und die Kompetenzen der handelnden Akteure einbezogen werden. Im Vergleich mit anderen Bundesländern weist Brandenburg derzeit aber eine eher niedrige Einwohnermindestgröße auf. Nimmt man dies als Referenzmaßstab, so wäre eine Anhebung der Grenzwerte für Brandenburg zu prüfen. In Bundesländern, die erst kürzlich Größenvorgaben im Verbandsgemeindemodell gesetzt haben (Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt), tauchen Mindestgrößen von 10.000 bis 12.000 Einwohnern auf. Insoweit sollte für Brandenburg überlegt werden, ob eine Anhebung von Mindestwerten für die obere Ebene im zweistufigen Gemeindemodell bzw. für die Einheitsgemeinde im einstufigen Modell in dieser Größenordnung anzustreben ist, was zunächst mindestens einer Verdoppelung der Vorgaben für die bisherigen Ämter entspräche. Um auch mittel- und langfristig unter den Bedingungen der demografischen Schrumpfung mindestens 10.000 bis 12.000 Einwohner zu erreichen, ist dieser Wert allerdings noch nach oben zu verschieben (s. Abschnitt 5.2). Zugleich sollte aufgrund der disparaten Siedlungsstrukturen überlegt werden, inwieweit ein Unterschreiten von Mindestgrößen in besonderen Fällen (etwa bei Überschreitung einer bestimmten Flächengröße) möglich sein könnte.

Legt man hypothetisch den Übergang vom Amts- auf das Verbandsgemeindemodell zugrunde, so könnten die erhöhten Einwohnerrichtgrößen entweder dadurch erreicht werden, dass sich mehrere amtsfreie Gemeinden zu einer größeren Ortsgemeinde innerhalb der neu zu bildenden Verbandsgemeinde zusammenschließen, oder dass mehrere kleinere Ämter in einer neuen größeren Verbandsgemeinde aufgehen. Es besteht aber auch die Möglichkeit, vorhandene „Alt-Ämter“ und Einheitsgemeinden zu neuen Verbandsgemeinden zusammenzuschließen. Welche Optionen in welchem Umfang an welcher Stelle zu wählen sind, setzt umfangreichere Analysen voraus, die im Rahmen dieses Kurzgutachtens nicht vorgenommen werden können. Die Be-

antwortung hängt dabei auch von den örtlichen Gegebenheiten ab und ist unter Berücksichtigung des Einzelfalles zu entscheiden.

Die Reform der Kommunalstrukturen ergibt sich insoweit aus dem Zusammenspiel von Modellfrage (Einheitsgemeinde oder mehrstufige Modelle, insbesondere Verbandsgemeinde) und Größenfrage (verschiedene Varianten der Maßstabsvergrößerung von Kommunaleinheiten). Beim Verbandsgemeindemodell sollte zusätzlich die Einführung von Mindestgrößen bei den Ortsgemeinden diskutiert werden, um auf der unteren Ebene der Verbandsgemeinde leistungsfähigere Ortsgemeinden zu installieren und nicht zu viele Ortsgemeinden pro Verbandsgemeinde zuzulassen, womit eine der wesentlichsten Schwächen des rheinland-pfälzischen Modells behoben wäre. Andernfalls würden, wie die Kritik in Rheinland-Pfalz gezeigt hat, ein unverhältnismäßig hoher Koordinationsaufwand und Transaktionskosten entstehen, die mögliche Größenvorteile und Reformgewinne wieder wettmachen.

Bei der Einführung des Verbandsgemeindemodell ist auch zu klären, welche Selbstverwaltungsaufgaben auf Verbandsgemeindeebene zu erledigen sind und welche auf der Ebene der Ortsgemeinden. Die Erfahrungen anderer Bundesländer legen nahe, dass neben den Weisungsaufgaben zumindest die Schulträgerschaft, der Brandschutz, der Bau und die Unterhaltung von zentralen Sport-, Spiel- und Freizeitanlagen, überörtlicher Sozialeinrichtungen und Gemeindeverbindungsstraßen, ferner die Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung sowie die Flächennutzungsplanung auf Verbandsgemeindeebene wahrzunehmen sind. Übrige Selbstverwaltungsaufgaben können von den Ortsgemeinden ausgeführt werden.

Bei der Finanzierung der Verbandsgemeinde stellt sich die Frage, ob das dominierende Umlageprinzip zu modifizieren ist, da aus Umlagen Fehlanreize resultieren können. Im derzeitigen Rechtsrahmen sollten Verbandsgemeinden daher zumindest mischfinanziert werden, d. h. sowohl durch Schlüsselzuweisungen als auch durch eine Umlage über die Ortsgemeinden. Perspektivisch wäre allerdings auch mit Blick auf die mögliche Ausbreitung des Verbandsgemeindemodells in anderen Bundesländern zu erwägen, inwieweit zukünftig Gemeindeverbände mit eigenen Steuererträgen ausgestattet werden könnten, was freilich eine Reform der Finanzverfassung voraussetzen würde.

1. Einleitung

Das Land Brandenburg steht vor großen Herausforderungen, die sich aus dem demografischen Wandel und den zu erwartenden sinkenden Einnahmen aus den Finanzausgleichssystemen ergeben. Dies schlägt unmittelbar auf die Verwaltungsstruktur durch und erhöht den Druck, sich den veränderten Rahmenbedingungen anzupassen. Konkret stellt sich die Frage, wie die Ämter und amtsfreien Gemeinden bei einer weiter schrumpfenden Bevölkerung zukünftig eine bürgernahe und leistungsfähige Verwaltung sicherstellen können. Neben dem Aspekt der finanziellen Leistbarkeit müssen zugleich die demokratische Legitimität und die Teilhabe der Bürger gewahrt bleiben.

Das in Brandenburg anzutreffende Ämtermodell und die Gebietsstrukturen in Brandenburg dürften sich nur eingeschränkt als geeignet erweisen, um den zukünftigen Anforderungen gerecht zu werden. Dabei ist zunächst festzustellen, dass die derzeitige Struktur selbst den in der Gemeindegebietsreform des Jahres 2003 festgelegten Anforderungen nicht mehr genügt. Denn die Einwohnerzahl vieler Ämter und Gemeinden sind seitdem unter die festgelegten Einwohnergrößen für Ämter bzw. amtsfreie Gemeinden (5.000 EW) und amtsangehörige Gemeinden (500 EW) gefallen. Allein hieraus ergäbe sich ein Bedarf, Anpassungen bei der Gebietsstruktur vorzunehmen, auch vor dem Hintergrund der weiteren demografischen Entwicklung, die dies weiter verschärfen dürfte. Es stellt sich jedoch auch grundsätzlich die Frage, ob die festgelegten Einwohnergrößen hinreichend sind, um eine leistungsfähige Kommunalverwaltung unterhalb der Kreisebene zu gewährleisten.

Das Kurzgutachten soll anhand der verfügbaren Informationen über Gemeindestrukturen und deren Funktionsweise in Deutschland prüfen, welche Gestaltungsoptionen sich für eine Reform der Gemeindeebene in Brandenburg unter der Maßgabe verbesserter Leistungsfähigkeit, verstärkter Bürgerbeteiligung und effizienter Verwaltungstätigkeit sowie unter den Bedingungen einer weiter schrumpfenden Bevölkerung ergeben könnten. Ansatzpunkte zur Beantwortung dieser Frage werden aus einer Stärken-/Schwächen-Analyse verschiedener Reformoptionen unterhalb der Kreisebene gewonnen. Die Ergebnisse des Kurzgutachtens sollen Anhaltspunkte für die Frage der Übertragbarkeit und Umsetzbarkeit dieser Gestaltungsoptionen in Brandenburg liefern und so Impulse für die politische Debatte um eine Neujustierung der Gemeindestrukturen setzen.

Politische Zielvorgaben des Auftraggebers für eine Reform der Gebietsstrukturen sind:

Wie können

- Mitwirkungs- und Beteiligungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger aus-
geweitet werden,
- die Qualität der kommunalen Aufgabenerfüllung und des Zugangs zu kommunal-
en Aufgabenträgern gewährleistet und sogar verbessert werden,
- Wirtschaftlichkeit und Effektivität gesteigert und
- die Fusion der Länder Berlin und Brandenburg gefördert werden?

Aus den Zielvorgaben wird ersichtlich, dass Verwaltungshandeln simultan mehreren Ansprüchen und Logiken ausgesetzt ist, die nicht selten in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen und die oft nicht gleichzeitig optimiert werden können. Eine Betrachtung der verschiedenen Zieldimensionen führt dabei zunächst zu folgenden Überlegungen: Nimmt man an, dass der Aufgabenbestand eines Amtes oder einer amtsfreien Gemeinde gleichbleibt und dass das hierfür erforderliche Personal nicht weiter reduziert werden kann, so kommt es bei schrumpfender Bevölkerung zu immer weiter steigenden Kosten pro Einwohner der Gemeinde. Solange es der Gemeinde gelingt, die für die ordnungsgemäße Bereitstellung der öffentlichen Güter notwendigen Mittel heute und auch in absehbarer Zukunft aufzubringen, gibt es zunächst keine Notwendigkeit, Änderungen an der Gebietsstruktur vorzunehmen. Ist dies allerdings nicht der Fall, sollte überlegt werden, inwieweit entweder der Aufgabenbestand reduziert oder aber durch die Kooperation mit anderen Gemeinden Skaleneffekte erzielt werden können. Die möglichen Handlungsoptionen beginnen bei der Ausweitung der interkommunalen Kooperation, können aber schließlich bis zu einer Gemeindefusion reichen. Hierbei ist abzuwägen, welche Reformwege sich als geeignet erweisen, um die Leistungsfähigkeit zu erhöhen und zugleich die Bürgernähe, lokale Identität und Partizipationsmöglichkeiten in der Fläche aufrecht zu erhalten.

Die Entscheidung über territoriale Verwaltungsstrukturen ist nicht allein oder überwiegend ökonomischer Natur. Es geht dabei auch immer darum, die demokratische Legitimation und die Teilhabe der Bürger an politischen Entscheidungen zu wahren oder auszubauen. Dies erfordert nicht nur, dass eine demokratische Kontrolle gewährleistet ist, sondern auch, dass den Bürgern die ehrenamtliche politische Betätigung weiterhin ermöglicht wird. Eine zu große flächenmäßige Ausdehnung des Gemeindeverbandes könnte durch hieraus resultierende höhere Kosten für die ehrenamtliche politische Mitwirkung, die Bereitschaft der Bürger reduzieren, sich kommunalpolitisch zu engagieren. Soll die demokratische Legitimität der Gemeindeverbände gewahrt oder gestärkt werden, so bedeutet dies auch, dass gerade in wenig besiedelten Räumen einer immer weiter reichenden flächenmäßigen Ausdehnung von Gebietskörperschaften Schranken gesetzt

sind. Es wird insofern ersichtlich, dass es v. a. um die Abwägung der Vor- und Nachteile verschiedener Reformoptionen unter Berücksichtigung der brandenburgischen Verhältnisse geht. Dies möchte das Gutachten leisten. Dabei wird wie folgt vorgegangen:

Zunächst soll die Ausgangslage Brandenburgs kurz rekapituliert werden (Kapitel 2). Sodann wird auf Optionen zur Reform des Gemeindemodells eingegangen, wobei die Merkmale verschiedener, in Deutschland gebräuchlicher Verwaltungsmodelle unterhalb der Kreise herausgearbeitet werden (Kapitel 3). Es wird sowohl auf die in Brandenburg bereits bestehenden Optionen der Einheitsgemeinde und des Amtsmodells als auch auf die in anderen Bundesländern praktizierten Modelle der Verbandsgemeinde und der Verwaltungsgemeinschaft eingegangen. Ferner ist zu diskutieren, welche Aufgaben von den Gemeinden in welcher Form wahrzunehmen sind und wie eine zukünftige Aufgabenverteilung im Verbandsgemeindemodell aussehen könnte (Kapitel 4). Darüber hinaus werden verschiedene (Mindest-)Größenangaben und -ordnungen für Gemeindezuschüsse, die in Wissenschaft und Praxis diskutiert worden sind, gegenübergestellt und bewertet (Kapitel 5). Schließlich sollen mögliche Optionen und Zukunftsperspektiven zur Finanzierung der Verwaltungsebene zwischen den Landkreisen und den Gemeinden erörtert werden (Kapitel 6). Abschließend werden die wesentlichen Erkenntnisse zusammengefasst und einige Empfehlungen abgeleitet (Kapitel 7).

2. Ausgangslage Brandenburgs

Die Kommunalstruktur Brandenburgs baut auf den Landkreisen und kreisfreien Städten, den Einheitsgemeinden bzw. amtsfreien Gemeinden sowie den Ämtern und amtsangehörigen Gemeinden auf. Tabelle 1 zeigt diese kommunalen Einheiten mit ihren wichtigsten Strukturdaten.

Die brandenburgische Siedlungsstruktur ist durch große Unterschiede gekennzeichnet. Dicht besiedelten Räumen im Berliner Umland stehen sehr dünnbesiedelte Regionen zu den angrenzenden Bundesländern gegenüber. Dies wird beim Blick auf die Bevölkerungsdichte der Landkreise deutlich. Während in Brandenburg insgesamt rund 84,9 Einwohner (EW) pro km² leben, sind es in den Landkreisen Prignitz (38,6 EW/km²), Ostprignitz-Ruppin (41,0 EW/km²) und Uckermark (42,4 EW/km²) weniger als die Hälfte. In den Landkreisen nördlich Berlins wie Barnim (120,2 EW/km²) und Oberhavel (113,0 EW/km²) sind es dagegen deutlich mehr. Diese Unterschiede, die sich auf Landkreisebene zeigen, setzen sich auch auf den Ebenen unterhalb der Landkreise, bei den Ämtern und amtsfreien Gemeinden, fort.

Tabelle 1: Kommunalstruktur Brandenburgs

	Amtsfreie Gemeinden	Amtsangehörige Gemeinden	Ämter	Kreisfreie Städte	Landkreise
Anzahl an Einheiten	145	271	53	4	14
Durchschn. Einwohnerzahl	12.099,42 EW	1.336,2 EW	6.832,86 EW	97.776,25 EW	150.869,14 EW
Durchschn. Fläche (km ²)	123,05 km ²	40,44 km ²	206,77 km ²	182,11 km ²	2053,91 km ²
Durchschn. Bevölkerungsdichte (EW/km ²)	98,33 EW/km ²	33,04 EW/km ²	33,04 EW/km ²	544,98 EW/km ²	77,16 EW/km ²

Quelle: Eigene Berechnungen, Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

Mit Blick auf die prognostizierte Bevölkerungsentwicklung (bis 2030) ist davon auszugehen, dass diese Unterschiede im Wesentlichen so bleiben bzw. sich zwischen einzelnen Räumen eher noch weiter verschärfen. Während die Bevölkerung insgesamt in Brandenburg bis zum Jahr 2030 um 11,7 % zurückgeht, wird im unmittelbaren Berliner Umland durch Zuzüge bis 2030 ein Bevölkerungswachstum (+7,1 %) zu verzeichnen sein. Im weiteren Metropolenraum wird dagegen ein erheblicher Bevölkerungsrückgang (-22,0 %) prognostiziert¹. Die Varianz bei der Siedlungsstruktur kann bereits an den derzeitigen Strukturdaten für Ämter und amtsfreie Gemeinden festgemacht werden:

Tabelle 2: Strukturdaten der Ämter in Brandenburg 2010 (n=53)

	Kleinsten Wert	Größten Wert	Durchschnitt Brandenburg
Einwohnerzahl (EW)	Amt Lenzen-Elbtalaue (4.507 EW)	Amt Döbern-Land (12.702 EW)	6.832 EW
Fläche (km ²)	Amt Schradenland (75,43 km ²)	Amt Lieberose/Oberspreewald (411,19 km ²)	206,77 km ²
Bevölkerungsdichte (EW/km ²)	Amt Gerswalde (16,9 EW/km ²)	Amt Brieskow-Finkenheerd (86,3 EW/km ²)	33,0 EW/km ²
Anzahl der amtsangehörigen Gemeinden	Amt Neuhausen, Amt Neuzelle, Amt Spreenhagen, Amt Wusterwitz, Amt Dahme/Mark (alle 3)	Amt Britz-Chorin-Odenberg, Amt Lieberose/Oberspreewald, Amt Döbern-Land, Amt Peitz (alle 8)	5 Ämter

Quelle: Eigene Berechnungen, Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg

¹ Daten des Landesamtes für Bauen und Verkehr (LBV) gegenüber dem Bevölkerungsstand des Jahres 2008.

Tabelle 3: Strukturdaten der amtsfreien Gemeinden in Brandenburg (N=145)

	Kleinster Wert	Größter Wert	Durchschnitt Brandenburg
Einwohnerzahl (EW)	Uckerland (3.014 EW)	Oranienburg (41.810 EW)	12.099 EW
Fläche (km²)	Eichwalde (2,8 km²)	Wittstock/Dosse (417,21 km²)	123,05 km²
Bevölkerungs- dichte (EW/km²)	Groß Pankow (16,6 EW/km²)	Glienicke/ Nordbahn (2392,4 EW/km²)	98,3 EW/km²

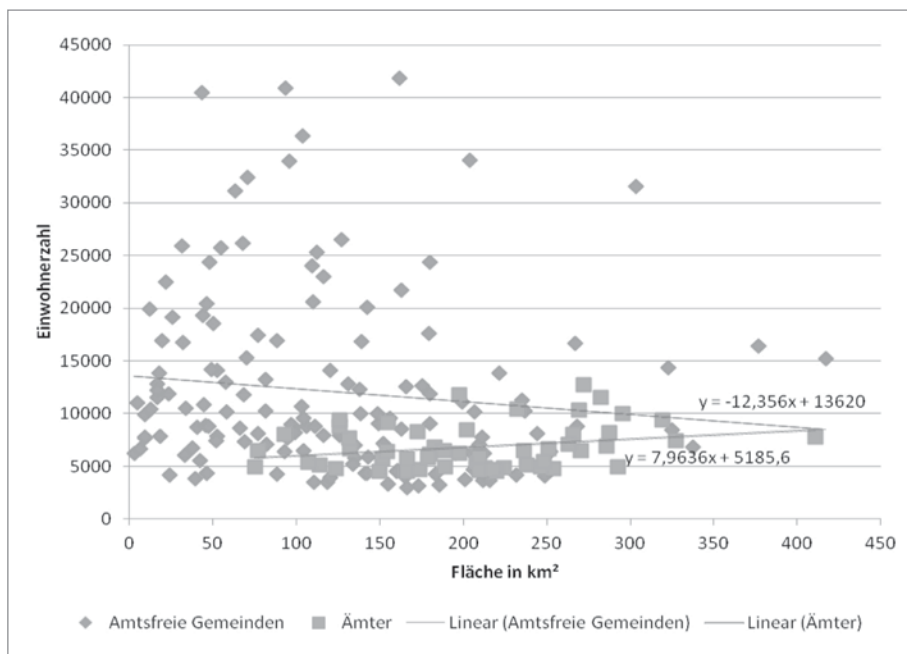
Quelle: Eigene Berechnungen, Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.

Hierbei können einige bemerkenswerte Beobachtungen gemacht werden:

1. Die in der Gemeindegebietsreform 2003 festgesetzten Parameter für die Mindesteinwohnerzahl der Gebietskörperschaften werden nicht mehr erfüllt. 14 der 53 Ämter erfüllen die festgesetzte Größe von 5.000 Einwohnern bereits heute nicht mehr. Legt man zudem die Daten der Bevölkerungsvorausberechnung des LBV zugrunde, dürfte die Zahl der Ämter mit weniger als 5.000 Einwohnern von 14 auf 31 ansteigen (LBV 2008). Zudem haben 28 amtsfreie Gemeinden weniger als 5.000 Einwohner. Bei weiter zurückgehender Bevölkerung, wird die Anzahl der Ämter und amtsfreien Gemeinden, die eine Einwohnerzahl von weniger als 5.000 aufweisen, weiter zunehmen. Von den insgesamt 201 Ämtern und amtsfreien Gemeinden wird nur für 30, ausnahmslos im Berliner Umland liegende, kreisfreie Gemeinden eine positive Bevölkerungsentwicklung bis 2030 erwartet.
2. Die durchschnittliche Einwohnerzahl der amtsfreien Gemeinden ist im Durchschnitt fast doppelt so hoch wie die der Ämter. Ebenso ist die Bandbreite der Einwohnerzahlen bei den amtsfreien Gemeinden wesentlich größer als bei den Ämtern. Die durchschnittliche Bevölkerungsdichte ist bei amtsfreien Gemeinden dreimal so hoch wie bei den Ämtern (98,3 EW/km² zu 33,0 EW/km²). Die Flächenausdehnung der Ämter ist im Durchschnitt fast 70 % größer als bei den amtsfreien Gemeinden.
3. Gleichwohl gilt der Schluss, dass amtsfreie Gemeinden ausschließlich kompakt besiedelte Gebietskörperschaften seien, nicht durchweg, was folgende Beispiele belegen: Die amtsfreie Gemeinde Wittstock/Dosse (also kein Amt) ist die flächenmäßig größte Gebietskörperschaft in Brandenburg.

Ferner ist die amtsfreie Gemeinde Groß Pankow mit 16,6 Einwohnern je km² die am dünnsten besiedelte Gebietskörperschaft Brandenburgs.

Abbildung 1: Streuung von Amtsfreien Gemeinden und Ämtern in Brandenburg



Quelle: eigene Darstellung

Bei der statistischen Analyse der amtsfreien Gemeinden und Ämtern in Brandenburg (Abbildung 1) zeigt sich, dass von einem einheitlichen Modell, welches sich zwingend aus dem Zusammenspiel von Einwohnerzahl und Fläche ergibt, nicht gesprochen werden kann. Ob es sich bei einer bestimmten Gebietskörperschaft um eine amtsfreie Gemeinde oder etwa ein Amt handelt, ist aus den beiden Kennziffern nicht zu ermitteln. Auffällig ist jedoch, dass kein Amt eine Flächenausdehnung unterhalb von rund 75 km² bzw. eine Einwohnerzahl oberhalb von 12.700 Einwohnern hat. Bei Gebietskörperschaften unterhalb dieser Flächengrenze bzw. mit mehr als 12.700 Einwohnern handelt es sich ausschließlich um amtsfreie Gemeinden. Innerhalb dieser beiden Grenzwerte kann es sich bei den Gebietskörperschaften aber sowohl um eine amtsfreie Gemeinde als auch um ein Amt handeln. Anzumerken ist in diesem Zusammenhang außerdem, dass sich in der Folge der 2003er Gemeindege-

bietsreform viele Ämter zu amtsfreien Gemeinden entwickelt haben. Die Zahl der Ämter reduzierte sich von 122 auf 55. Dies dürfte eine Erklärung dafür sein, dass sich die amtsfreien Gemeinden in ihren Strukturdaten nicht deutlicher von denen für die Ämter unterscheiden. Festzustellen ist aber auch, dass das Ämtermodell von vielen Kommunen beibehalten wurde und nicht etwa in die Richtung einer Einheitsgemeinde fortentwickelt wurde.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich in Brandenburg bisher kein einheitliches kommunales Strukturmodell herausgebildet hat, sondern dass bei vergleichbaren Parametern teils das Ämtermodell und teils das Modell der amtsfreien Gemeinde gewählt wurde. Die Entscheidung für oder gegen das jeweilig andere Modell hängt von den örtlichen Bedingungen und institutionenpolitischen Präferenzen ab.

Ein Indiz dafür, dass in Brandenburg einige Gemeinden bereits heute an die Grenze ihrer Leistungsfähigkeit stoßen, ist darin zu sehen, dass einige Ämter von Hilfen aus dem Ausgleichsfonds zum Ausgleich struktureller Haushaltsdefizite Gebrauch machen müssen. Als ein Symptom für eine finanzielle Schieflage kann dabei insbesondere ein hoher Bestand an Kassenkrediten bewertet werden. In Zukunft dürfte sich die finanzielle Schieflage v. a. im peripheren Raum weiter verschärfen; einwohnerschwächere Ämter sind gleichzeitig finanzschwächere Ämter. Die bereits festgestellte Finanzschwäche der Kommunen dürfte sich dabei allein passiv aufgrund der Kostenremanenz² bis 2030 weiter verschlechtern, wenn die Ausgaben nicht mindestens im gleichen Umfang abgebaut werden, wie die Bevölkerung weiter schrumpft. Das Ministerium des Innern des Landes Brandenburg stellt hierzu fest, dass „die Kommunen, deren Haushalte bereits gegenwärtig eine dauerdefizitäre Entwicklung verzeichnen, trotz eigener Konsolidierungsbemühungen nicht in der Lage sein (werden), einen dauerhaften Haushaltsausgleich zu erreichen“ (MI Brandenburg 2011: 20 f.). Hinzu kommt, dass auch das Land zukünftig mit geringen Finanzmitteln aufgrund zurückgehender Solidarpaktmittel und Einnahmerückgänge aus dem Länderfinanzausgleich rechnen muss. Damit stehen auch den Kommunen geringere Mittel zur Verfügung, da sie über eine Verbundquote zu 20 % an den Einnahmen des Landes beteiligt sind.

² Kostenremanenz besteht dann, wenn die Kosten bei einem rückläufigen Beschäftigungsgrad nicht im gleichen Maße sinken, in dem sie zuvor bei zunehmender Beschäftigung angestiegen sind. Diese höheren Kosten, die als remanente Kosten bezeichnet werden, erklären sich daraus, dass die Kostenanpassung an den geringeren Beschäftigungsbestand aus verschiedenen (wirtschaftlichen, rechtlichen, politischen etc.) Gründen zeitlich verzögert oder insgesamt nach anderen Prinzipien erfolgt, als dies bei Beschäftigungszuwachs der Fall ist (Steger 2010: 130).

3. Verwaltungsmodelle unterhalb der Kreisebene: Bestandsaufnahme und Bewertung

Im folgenden Kapitel sollen Reformoptionen bezüglich verschiedener Gemeindemodelle *unter sonst gleichen Bedingungen (ceteris paribus)* diskutiert werden. Es geht also zunächst lediglich um die organisatorisch-strukturellen und politisch-institutionellen Eigenheiten des jeweiligen Gemeindemodells und nicht um den territorialen Zuschnitt. Die Auswirkungen verschiedener *Gemeindegrößen* sollen im Kapitel 5 genauer analysiert werden.

Vorbilder für eine Reform der Gemeindestrukturen unterhalb der Kreisebene bieten die Modelle der anderen Bundesländer. Sie werden anhand ihrer wesentlichen Charakteristika, der Ausgestaltung ihrer Organe und der Verwaltung, des Zusammenwirkens der verschiedenen Ebenen sowie ihrer Finanzierung näher erläutert. Anschließend findet jeweils eine Analyse der Vor- und Nachteile im Verhältnis zu den anderen Optionen statt, wobei bei der Bewertung sowohl Maßstäbe der Effektivität, Effizienz als auch Legitimität einfließen.

Unterhalb der Kreisebene haben sich in der Bundesrepublik zunächst grundsätzlich zwei Grundmodelle der Gemeindeorganisation entwickelt: die Einheitsgemeinde einerseits und mehrstufige Organisationsmodelle andererseits (Bogner 2007: 248). Die *Einheitsgemeinden* können mit oder ohne Ortsteilverfassungen ausgestaltet sein. Bei den mehrstufigen Organisationsmodellen kann wiederum zwischen drei Formen unterschieden werden: Dem *Verbandsgemeindemodell*, dem *Ämtermodell* und dem Modell der *Verwaltungsgemeinschaft*. Tabelle 4 zeigt die Anwendung der verschiedenen Modelle in Deutschland, wobei die Einheitsgemeinde in allen Bundesländern zu finden ist. Die mehrstufigen Modelle kommen dann jeweils ergänzend zur Anwendung. Nur die Länder Hessen, Nordrhein-Westfalen und Saarland bauen ausschließlich auf Einheitsgemeinden.

Tabelle 4: Verwaltungsmodelle unterhalb der Kreisebene

Einstufige Gemeindeorganisation	Mehrstufige Gemeindeorganisation		
Einheitsgemeinde	Verbandsgemeinde	Ämter	Verwaltungsgemeinschaft
in allen Flächenländern (in Hessen, Nordrhein-Westfalen, Saarland ausschließlich)	Niedersachsen (Samtgemeinde) Sachsen-Anhalt Rheinland-Pfalz	Brandenburg Mecklenburg-Vorpommern Schleswig-Holstein	Baden-Württemberg Bayern Sachsen Thüringen

Bei der Vorstellung der Modelle wird im Folgenden jeweils auf ein Land exemplarisch eingegangen. Für das Verbandsgemeindemodell ist dies *Rheinland-Pfalz*, für das Amtsmodell *Brandenburg*, für die Verwaltungsgemeinschaft *Bayern* und für die Einheitsgemeinde mit Ortsteilen das *Saarland*.

3.1 Das Verbandsgemeindemodell

3.1.1 Charakterisierung des Verbandsgemeindemodells

Verbandsgemeinden sind zweistufig aufgebaute Gemeinden, die aus den Ortsgemeinden und den jeweils zugeordneten Verbandsgemeinden bestehen. Was die Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz von den Ämtern Brandenburgs unterscheidet, ist die Tatsache, dass nicht nur die (Orts-) Gemeinden rechtlich selbstständige Gebietskörperschaften sind, sondern auch die Verbandsgemeinden selbst („Doppeldecker-Struktur“; Kuhlmann/Wollmann 2012). Als Gebietskörperschaft setzen sich die Mitglieder der Verbandsgemeinden unmittelbar aus den Einwohnern des Verbandsgemeindegebietes zusammen. Auch deshalb ist – anders als im Brandenburger Amtsmodell – sowohl die obere Ebene (Verbandsgemeinde) als auch die untere Ebene (Ortsgemeinde) unmittelbar demokratisch legitimiert. Neben den und anstelle der ihr angehörenden Ortsgemeinden sind der Verbandsgemeinde zudem von vornherein Selbstverwaltungsaufgaben zugewiesen.

Mit dem Ersten Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform vom 28. 09. 2010 wurde an dem Stufenmodell Verbandsgemeinde-Ortsgemeinde in Rheinland-Pfalz festgehalten. Zur Stärkung der „Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungskraft“ sollen Verbandsgemeinden in der Regel jedoch mindestens 12.000 Einwohner besitzen. Derzeit erfüllen diese Voraussetzung rund 65 der 163 Verbandsgemeinden nicht. Bis 2014 soll eine entsprechende Anpassung – bis Mitte 2012 freiwillig – sodann über Zwangsfusionierungen erfolgen. Die Ortsgemeinden bleiben von dieser Territorialreform grundsätzlich unberührt (§ 2 KomVwRGrG RP). Tabelle 2 fasst wesentliche Ausprägungen des Verbandsgemeindemodells in Rheinland-Pfalz zusammen.

Neben Rheinland-Pfalz, dessen Regelungen weiter unten wiedergegeben werden, wird das Modell der Verbandsgemeinde auch in Niedersachsen (Bezeichnung Samtgemeinde) und seit 2010 in Sachsen-Anhalt verwendet.

Tabelle 5: Verbandsgemeindemodell in Rheinland-Pfalz

	Verbandsgemeinden	Ortsgemeinden
Anzahl	163	2258
Ø Einwohnerzahl	14.405	1.040
Min. Einwohnerzahl	5.600	7
Max. Einwohnerzahl	38.300	17.800
Ø Fläche in km ²	105	8
Min. Fläche in km ²	17	0,4
Max. Fläche in km ²	465	76
Ø Zahl Ortsgemeinden pro VG	14	-
Min. Zahl Ortsgemeinden pro VG	2	-
Max. Zahl Ortsgemeinden pro VG	51	-

Quelle: Eigene Zusammenstellung. Basis: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz 2006: 25.

Organe

Aus der Tatsache, dass die Verbandsgemeinde eine kommunale Gebietskörperschaft und mithin ein Gemeindeverband ist (BeckOK/Gabler et al. 2009: zu § 64), folgt, dass auch auf der oberen Ebene ein beschließendes Organ in Form des *Verbandsgemeinderates* sowie ein vollziehendes Organ in Form des (*Verbandsgemeinde*-)*Bürgermeisters* existieren. Der Verbandsgemeindebürgermeister arbeitet hauptamtlich und wird in Rheinland-Pfalz für die Dauer von acht Jahren direkt gewählt, während der *Verbandsgemeinderat* durch die wahlberechtigten Einwohner aller Gemeinden für die Dauer von fünf Jahren gewählt wird. Die direkte demokratische Legitimation beider Organe der Verbandsgemeinde stellt einen wesentlichen Unterschied zu den Ämtern Brandenburgs dar, wo der Amtsausschuss nur mittelbar legitimiert ist. Die untere Ebene, d. h. die Ortsgemeinden, verfügen analog über einen *Ortsgemeinderat* und einen *Ortsbürgermeister*. Im Gegensatz zu den Bürgermeister der Verbandsgemeinde arbeitet der Ortsbürgermeister dabei ehrenamtlich. Dies sind Eigenschaften, die auch von amtsangehörigen Gemeinden Brandenburgs bekannt sind. Während dem Bürgermeister die Vorbereitung der Ratsbeschlüsse, deren Ausführung, die laufende Verwaltung und die Erfüllung übertragener staatlicher Aufgaben obliegt, ist der Rat das Beschlussorgan der Gemeinde. Diese interne Aufgabenverteilung gilt sowohl in der Orts- als auch Verbandsgemeinde.

Verwaltung

Im Verbandsgemeindemodell gibt es nur *eine* Verwaltung und diese ist prinzipiell bei der jeweiligen Verbandsgemeinde angesiedelt. Diesbezüglich äh-

nelt die Verwaltungsorganisation des Verbandsgemeindemodells jener des Ämtermodells in Brandenburg, da auch hier die Verwaltung grundsätzlich an einer Stelle konzentriert ist. Die Verbandsgemeindeverwaltung arbeitet insofern hauptamtlich und führt neben den eigenen Verwaltungsgeschäften auch die Verwaltungsgeschäfte der Ortsgemeinden in deren Namen und deren Auftrag aus. Die Ortsgemeinden in Rheinland-Pfalz können somit zunächst weder eine eigene Verwaltung errichten noch eigenes Verwaltungspersonal beschäftigen (BeckOK/Gabler et al. 2009: zu § 68). Dieser Minderung der Personal- und Organisationshoheit steht gegenüber, dass die Verbandsgemeindeverwaltung an Beschlüsse der Ortsgemeinderäte und an Entscheidungen der Ortsbürgermeister gebunden ist, sofern entsprechende Kompetenzen auf Ortsebene existieren (ebd.). Insofern gilt, dass die Verwaltung bzw. der Bürgermeister der Verbandsgemeinde nicht die Ortsgemeinden verwaltet, sondern vielmehr die Verbandsgemeindeverwaltung für die Ortsgemeinden „deren Verwaltung“ ist, wenn es um die Ausführung von Beschlüssen der Ortsgemeinde geht (Bogner 2007: 261). Gleichwohl bleiben die Gliederung der Verwaltung sowie die Einstellung und Gruppierung des Personals Sache des Verbandsgemeindebürgermeisters bzw. -rates.

Den Ortsgemeinden ist es gleichwohl erlaubt, „Betriebspersonal“ (z. B. Fremdenverkehrsstelle) zu beschäftigen, das nicht der unmittelbaren Verwaltung zuzurechnen ist (vgl. BeckOK/Gabler et al. 2009: zu § 68). Auch kann die Ortsgemeinde für gemeindliche Betriebe, Einrichtungen und Stiftungen Personal selbst vorhalten. Insbesondere in größeren Ortsgemeinden ist zudem der Einsatz von Verwaltungspersonal zur Unterstützung des ehrenamtlichen Bürgermeisters in geringem Umfang möglich (z. B. Einstellung einer Schreibkraft; siehe schon Dahm 1986: 69 ff.). Tabelle 6 zeigt die in Rheinland-Pfalz bei den Gemeinden arbeitenden Vollzeitäquivalente (VZÄ) an.

Tabelle 6: Vollzeitäquivalente im Verbandsgemeindemodell Rheinland-Pfalz

	Verbandsgemeinde	Ortsgemeinde
VZÄ insgesamt	12.000	7.200
Ø VZÄ pro Gemeinde	74	3
Min. VZÄ	55	0
Max. VZÄ	290	114 ³

Quelle: Eigene Zusammenstellung. Basis: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz 2011a: 42 ff.

³ Der Wert 114 ist eine absolute Ausnahme. Viele Ortsgemeinden haben kein oder nur wenige VZÄ.

Zusammenwirkung von Verbands- und Ortsgemeinden

Grundsätzlich gilt, dass die Verbandsgemeindeebene von den Ortsgemeinden unabhängiger agiert, als die Amtsebene von den amtsangehörigen Gemeinden im Ämtermodell. Dies erklärt sich daraus, dass im Verbandsgemeindemodell die obere Ebene automatisch Selbstverwaltungsaufgaben zugewiesen bekommt, die sie dann selbstständig erledigt (Schulenberg 1994: 13). Durch die Trennung von Entscheidungs- und Vollzugskompetenz entstehen dennoch umfassende Koordinationsnotwendigkeiten, die entsprechend auch in der rheinland-pfälzischen Gemeindeordnung dargelegt sind (§ 70 GemO RP). So soll der Verbandsgemeindebürgermeister oder ein von ihm beauftragter Bediensteter der Gemeindeverwaltung an den Sitzungen des Ortsgemeinderates mit beratender Stimme teilnehmen; die Ortsbürgermeister können wiederum an Sitzungen des Verbandsgemeinderates mit beratender Stimme teilnehmen. Zudem wird explizit in der Gemeindeordnung festgelegt, dass der Verbandsgemeindebürgermeister mit den Ortsgemeindebürgermeistern in regelmäßigen Besprechungen wichtige Angelegenheiten, wie Haushaltsplan, Flächennutzungsplan etc., zu erörtern hat. Ferner sind die Ortsbürgermeister über Maßnahmen, die von der Verbandsgemeindeverwaltung im Gebiet einer Ortsgemeinde durchgeführt werden, rechtzeitig zu unterrichten. Des Weiteren gilt im Verhältnis von Verbandsgemeindeverwaltung und Ortsgemeinde, dass die Verbandsgemeindeverwaltung die Ortsgemeinde bei der Erfüllung ihrer Aufgaben berät und unterstützt sowie die Ortsgemeinden die Verbandsgemeindeverwaltung über alle Beschlüsse und Entscheidungen ihrer Organe zu unterrichten haben.

Finanzierung

Die Finanzierung der Verbandsgemeinden erfolgt einerseits in geringem Umfang über eigene Steuereinnahmen, die sich jedoch auf den Ertrag der Vergnügungssteuer beschränken. Die übrigen kommunalen Steuereinnahmen, wie Grund- und Gewerbesteuer, die örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern sowie der Anteil an den Gemeinschaftssteuern stehen hingegen den Ortsgemeinden zu. Eine weitere Einnahmequelle der Verbandsgemeinde ist die Erhebung von Gebühren, Beiträgen und Entgelten der von den Verbandsgemeinden geführten Einrichtungen. Dies gilt analog auch für die Ortsgemeinden. Schließlich trägt zur Finanzierung der Verbandsgemeinde die Verbandsgemeindeumlage bei, die von den angehörigen Ortsgemeinden zu entrichten ist, sowie Zuweisungen vom Bund und dem Land (z. B. Schlüsselzuweisungen).

Tabelle 7: Finanzierung im Verbandsgemeindemodell Rheinland-Pfalz

	Verbandsgemeinden	Ortsgemeinden
Einnahmeanteile		
- Steuern	1 %	63 %
- Zuweisungen	73 %	13 %
- Gebühren	22 %	18 %
- Sonstiges	4 %	6 %
Ausgabenanteile		
- Personal	50 %	14 %
- Sachmittel	26 %	8 %
- Zuweisungen	24 %	68 %
- Sonstiges	-	10 %

Quelle: Eigene Zusammenstellung. Basis: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz 2011b: 98 ff.

3.1.2 Vor- und Nachteile des Verbandsgemeindemodells

Vorteile

Zentraler Vorteil des Verbandsgemeindemodells ist die unmittelbare demokratische Legitimation beider Ebenen, d. h. sowohl der Orts- als auch der Verbandsgemeindeebene, deren Organe in allgemeiner, gleicher, geheimer, unmittelbarer und freier Wahl zu Stande kommen. Dies unterscheidet das Verbandsgemeindemodell von den anderen Formen mehrstufiger kommunaler Organisationseinheiten (Ämtermodell, Verwaltungsgemeinschaften), bei denen in der Regel nur die untere Ebene unmittelbar demokratisch legitimiert ist (Hesse et al. 2010: 24; Rosenfeld et al. 2007: 92). Diese Eigenschaft entschärft die dem Ämtermodell innewohnende Gefahr einer unzureichenden Legitimierung bei Wahrnehmung von Selbstverwaltungsaufgaben, wie sie angesichts des Landesverfassungsgerichtsurteils in Schleswig-Holstein (Aktenzeichen LVerfG 1/09) auch in Brandenburg diskutiert wird (MI Brandenburg 2011: 27 ff.). Durch zwei direkt demokratisch legitimierte Ebenen ist im Vergleich zu anderen Modellen auch eine höhere Zahl an Ehrenamtsträgern zu verzeichnen, welche die Akzeptanz der Entscheidungen erhöhen und das Verhältnis von Bürgern und gewählten Vertretern verbessern (Wrage 1975: 253 ff.; Duve 2005: 42; Rosenfeld et al. 2007: 225).

Das Legitimitätsplus des Verbandsgemeindemodells speist sich jedoch nicht nur aus der direkten Wahl seiner Organe, sondern auch aus der Tatsache, dass beide Stufen rechtliche Selbstständigkeit besitzen, d. h. beide Ebenen Träger des Selbstverwaltungsrechts nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 bzw. 2 GG

sind, insofern mit eigenen Namen auftreten dürfen sowie über einen eigenen Aufgabenbestand, echte Entscheidungskompetenzen und auch finanzielle Einnahmen verfügen. Dies unterscheidet das Verbandsgemeindemodell wiederum von Einheitsgemeinden mit Ortschaften/Ortsbezirken, wo die Ortsräte zwar auch unmittelbar demokratisch legitimiert sein können, aber nur über begrenzte Kompetenzen verfügen, die in der Regel abgeleitet sind und positivrechtlich normiert sein müssen (Schwarz 2007: 804). Allein der Erhalt der Ortsnamen anstelle einer ortsteiligen Eingemeindung wird als wesentlich identitätsfördernd angesehen (Duve 2005: 42). Denn Erfahrungen mit Eingemeindungen zeigen eine teils emotionale Haltung gegen eine „Entselbstständigung“, die mit Verlustängsten lokaler Autonomie verbunden ist, sowie eine resignative Grundstimmung der Neueingemeindeten in der Einheitsgemeinde (Weber 1986: 97 ff.). Voigt (1986) kommt gar zum Schluss, dass bei zwanghaften Eingemeindungen die Neigung zum Unpolitischen eher noch verfestigt wird (Voigt 1986: 73).

Mit anderen Worten besitzt das Verbandsgemeindemodell den Vorteil auf Eingemeindungen durch Weiterführung der Gebietskörperschaften als Ortsgemeinden zu verzichten und damit einhergehende Akzeptanzprobleme beim Reformprozess zu vermeiden. Zwar stellt auch das Verbandsgemeindemodell einen nicht unerheblichen Einschnitt für die jeweilige Gemeinde dar, als dass nunmehr von vornherein Selbstverwaltungsaufgaben auf die höhere Ebene der Verbandsgemeinde verlagert werden. Im Vergleich zur Bildung von Einheitsgemeinden ist dies jedoch der weniger einschneidende Eingriff. Die sachsen-anhaltinischen Erfahrungen, wo im Jahr 2010 das Verbandsgemeindemodell neu eingeführt wurde, zeigen insofern, dass sich Kommunalverfassungsbeschwerden v. a. gegen Eingemeindungen richteten, nicht aber gegen die Bildung von Verbandsgemeinden (vgl. etwa Urteile vom 10.05.2011, LVG ST 24/10, 25/10, 33/10, 41/10, 47/10, 49/10). Auch das (gescheiterte) Volksbegehren zielte nicht auf das Verbandsgemeindemodell ab, sondern auf „die flächendeckende Bildung von Einheitsgemeinden und die Zwangseingemeindungen“⁴.

In der ausgeprägten ehrenamtlichen Tätigkeit des Verbandsgemeindemodells wird nicht nur ein Legitimitäts-, sondern auch ein Kostenvorteil gesehen. Da der ehrenamtliche Ortsbürgermeister verpflichtet ist, die Verbandsgemeindeverwaltung bei der Durchführung ihrer Aufgaben zu unterstützen (vgl. § 70 Abs. 4 GemO RP) und auch die ehrenamtlichen Beigeordneten und Ratsmitglieder zumindest partiell Aufgaben übernehmen, wird daher trotz zu be-

⁴ <http://www.gemeindegebietsreform.zorbau.de/ueber-uns.html> (Stand: 12. 08. 2012)

rücksichtiger Kosten (Aufwandsentschädigungen) von einer Kosteneffizienz geringer Professionalisierung gesprochen (Rosenfeld et al. 2007: 221). Jedoch sind etwaige Einspareffekte, die speziell durch die Ehrenamtstätigkeit entstehen, empirisch bisher nicht nachgewiesen und auch schwer nachzuweisen. Dietlein (2009) behauptet zwar, dass mit der strikten Umsetzung der Einheitsgemeinde in Nordrhein-Westfalen ein deutlicher Rückgang ehrenamtlicher Strukturen *und* ein Zuwachs öffentlicher Bediensteter verbunden waren (Dietlein 2009: 5 f.). Einen empirischen Nachweis dieses kausalen Zusammenhangs bleibt er jedoch schuldig.

Anders als Einheitsgemeinden bietet das Verbandsgemeindemodell ferner den Vorteil, dass die örtlichen Belange und Präferenzen beim Verwaltungsvollzug nicht untergehen. Dies gilt insofern, als die Verwaltung trotz ihrer Konzentration im Bereich der ortsgemeindlichen Aufgaben für die Ortsgemeinden als deren Verwaltung tätig wird und an die Beschlüsse und Entscheidungen der örtlichen Organe gebunden ist, sofern es sich um Aufgaben der Ortsgemeinde handelt. Darüber hinaus bestehen die angesprochenen Konsultationspflichten zwischen Orts- und Verbandsgemeinden. Insgesamt ist daher in der Verbandsgemeinde die Beachtung örtlicher Expertise und örtlicher Präferenzen besser gesichert als in der Einheitsgemeinde mit unselbstständigen Ortsteilen (Junkernheinrich et al. 2011: 29 f.). Angemerkt werden muss aber, dass im Amtsmodell und bei der Verwaltungsgemeinschaft die Mitgliedsgemeinden einen größeren Einfluss auf Selbstverwaltungsaufgaben haben, die der oberen Ebene übertragen wurden, da sie über das Beschlussorgan noch auf deren Ausführung einwirken können.

Nachteile

Größter Nachteil des Verbandsgemeindemodells sind seine ausgeprägten Doppelstrukturen, die der Preis für die Aufrechterhaltung zweier selbständiger, politischer Ebenen sind. Zwei Ebenen der Entscheidungs- und Beschlussfassung bilden einen effektivitätsmindernden Aspekt, da dadurch der Abstimmungs- und Verhandlungsaufwand erhöht wird und längere Entscheidungswege mit höherem Verwaltungsaufwand in Kauf genommen werden müssen (Junkernheinrich et al. 2010: 60). So schreibt etwa Hoerner (2000) mit Blick auf die niedersächsischen Erfahrungen: *„Dies wird besonders deutlich bei der geteilten Zuständigkeit für die Bauleitplanung. Den Flächennutzungsplan für das Samtgemeindegebiet beschließt der Samtgemeinderat, und die Basis hierfür ist die mittelfristige Entwicklungsplanung im gesamten Bereich. Auf der anderen Seite beschließen die Mitgliedsgemeinden die Bebauungspläne, die aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln sind. (...) Hier hilft nur die*

Tatsache, daß selbstverständlich beide Ebenen dem öffentlichen Wohl verpflichtet sind und im Interesse des Ganzen zusammenarbeiten müssen“ (Hörner 2000: 24). Delle (2012) spricht diesbezüglich von einen „Kompetenz- und Verantwortungs-Wirrwarr“ im Bereich der Bauleitplanung (Delle 2012:15).

Das Ausmaß der Koordinierungsnotwendigkeiten hängt gleichwohl auch von der spezifischen Ausgestaltung des Modells ab. Insbesondere in Rheinland-Pfalz ist die Kleinteiligkeit der Ortsgemeindeebene sowie deren Heterogenität Gegenstand von Kritik, da die Zahl der Verfahrensbeteiligten dadurch relativ hoch ist und Ungleichgewichte innerhalb von Verbandsgemeinden erzeugt werden (Hamann 2005: 247). So beträgt die durchschnittliche Zahl der Ortsgemeinden pro Verbandsgemeinde in Rheinland-Pfalz 14; knapp 40 Verbandsgemeinden haben 20 oder mehr Mitgliedsgemeinden, wobei das Maximum bei 51 Mitgliedsgemeinden liegt. Bei den vorgesehenen Mitwirkungs- und Beteiligungsmöglichkeiten erhöht dies den Verwaltungs- und Koordinationsaufwand dementsprechend (Hesse et al. 2010: 24 f.). Schon im Kommentar zur Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz heißt es, dass dem Bürgermeister eine persönliche Anwesenheit bei allen Sitzungen der Ortsgemeinderäte nicht zumutbar ist und insofern auch Bedienstete der Verwaltung diesen vertreten dürfen (BeckOK/Gabler et al. 2009: zu § 68).

Ökonomisch gesprochen verursacht dies Transaktionskosten, da Personalressourcen durch den Abstimmungsaufwand gebunden werden und somit die Kosten potenziell steigen. Allerdings sind Transaktionskosten naturgemäß monetär schwer zu beziffern und entsprechende empirische Studien fehlen (Kuhlmann/Wollmann 2006). Etwaige Kosten lassen sich jedoch abmildern, indem eine maximale Anzahl an Mitgliedsgemeinden mit einer bestimmten Größe pro Verbandsgemeinde festgelegt wird (in Sachsen-Anhalt etwa max. 8 Mitgliedsgemeinden mit mind. 1.000 Einwohnern, vgl. § 2 Abs. 7 GemNeugl-GrG ST). Unter Effizienzgesichtspunkten hat das Verbandsgemeindemodell zudem den Nachteil, hohe Kosten für die Aufwandsentschädigungen und den Sitzungsdienst zu verursachen. Wiegand/Grimberg (2007) kommen nach einer Modellrechnung auf 100.000 EUR Einsparungspotenzial im Vergleich zu einer Einheitsgemeinde (Wiegand/Grimberg 2007: 67 ff.). In einem Gutachten für die Samtgemeinde Hemmor werden jährliche Einsparungen von ca. 112.000 EUR durch Wegfall von Aufwandsentschädigungen und Sitzungsdiensten in Aussicht gestellt, sollte eine Einheitsgemeinde gebildet werden (Delle 2012: 19).

Auch wenn der oben beschriebene Legitimitätsvorteil des Verbandsgemeindemodells grundsätzlich nicht in Frage zu stellen ist, existieren diesbezüglich

überdies auch einige Problemlagen. Zunächst muss festgestellt werden, dass das Verbandsgemeindemodell gegenüber dem Amt und auch der Verwaltungsgemeinschaft den härteren Einschnitt in das Selbstverwaltungsrecht der Mitgliedsgemeinden bedeutet, da hier von vorherein Selbstverwaltungsaufgaben hochgezont werden und dort autark ausgeführt werden, wodurch die obere Ebenen von ihren Subsystemen unabhängiger ist (Schulenburg 1994: 13). Zudem kann die Verbandsgemeinde gegebenenfalls von sich aus eine Zuständigkeitserweiterung vornehmen. D. h. die Umwandlung eines Amtes in eine Verbandsgemeinde bedeutet zunächst eine stärkere Einschränkung der Aufgaben- und Entscheidungskompetenzen der amtsangehörigen Gemeinden. Dieses Argument besitzt weniger Gewicht, wenn die Alternative zur Bildung einer Verbandsgemeinde eine Auflösung und Zwangseingemeindung der amtsangehörigen Gemeinden ist oder je mehr Selbstverwaltungsaufgaben ohnehin bereits durch Übertragung beim Amt wahrgenommen werden. In diesem Zusammenhang ist auch die Kritik einzuordnen, dass wirksame Selbstverwaltung im Verbandsgemeindemodell fast nur noch auf Ebene der Verbandsgemeinde stattfindet (Hill 1992: 4 f.), sodass der rechtlichen Selbstständigkeit von Ortsgemeinden am Ende ein nur unzureichender, tatsächlicher Mitwirkungs- und Gestaltungsspielraum gegenübersteht.

Ein gelegentlich diskutierter Aspekt stellt überdies auf die Legitimationskonkurrenz von Orts- und Verbandsbürgermeistern ab, die durch die beiderseitige Direktwahl entsteht und dazu führen kann, dass sich Ortsbürgermeister in die verwaltungsmäßige Erledigung von Aufgaben einmischen oder Verbandsgemeindebürgermeister bei Repräsentation und Öffentlichkeitsarbeit mit Ortsbürgermeistern konkurrieren (Hellermann/Görisch 2003: 34). Schließlich war Gegenstand von Diskussionen in Rheinland-Pfalz auch die Aufrechterhaltung der strikten Ehrenamtlichkeit des Ortsbürgermeisteramtes angesichts der damit einhergehenden zeitlichen Belastung, die insbesondere Personen aus der Privatwirtschaft von einer Bewerbung abschrecke (ebd.: 23 f.). Die Einführung der Hauptamtlichkeit wurde jedoch nicht weiter verfolgt; u. a. da eine (verstärkte) Rivalität zwischen Verbands- und Ortsbürgermeistern befürchtet wurde und das Ehrenamt als demokratischer Wert erhalten werden sollte (ebd.: 29).

3.2 Das Ämtermodell

3.2.1 Charakterisierung des Ämtermodells

Ämter bestehen aus dem jeweiligen Amt selbst sowie aus den amtsangehörigen Gemeinden. Die Ämter nehmen dabei den Rechtscharakter einer Körperschaft des öffentlichen Rechts ein, aber nicht einer Gebietskörperschaft. Das

Amt konstituiert sich mit anderen Worten nur über die einzelnen amtsangehörigen Gemeinden und nicht über die im Amtsgebiet lebende Bevölkerung. Das brandenburgische Amt ist somit auch kein Gemeindeverband im Sinne der Landesverfassung (Schumacher 2011: zu § 133 BbgKVerf). Aus dieser grundlegenden Eigenschaft heraus folgt auch, dass Exekutiv- sowie Beschlussorgane der Ämter nur eine mittelbare Legitimation durch die Bürgerschaft erhalten. Nur die Organe der amtsangehörigen Mitgliedsgemeinden sind insofern unmittelbar demokratisch legitimiert. Ebenso sind dem Amt nicht von vornherein Selbstverwaltungsaufgaben zugeordnet. Vielmehr müssen diese auf Beschluss der amtsangehörigen Gemeinde dem Amt erst übertragen werden (§ 135 Abs. 5 BbgKVerf). Die Aufgabe des Amtes liegt insoweit zu allererst im Bereich der Wahrnehmung der weisungsgebundenen Aufgaben. Neben dem Land Brandenburg wird das Ämtermodell noch in den Bundesländern Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern als zweistufige kommunale Organisationsform eingesetzt. Dabei hat das brandenburgische Ämtermodell, auf das folgend eingegangen wird, mit dem Ämtermodell Schleswig-Holsteins die größten Gemeinsamkeiten (Schliesky et al. 2009: 24 f.).

Organe

Zentrales Beschlussorgan des Amtes ist der *Amtsausschuss*. Der Amtsausschuss setzt sich zusammen aus den ehrenamtlichen Bürgermeistern und weiteren Vertretern der amtsangehörigen Gemeinden, welche durch die Gemeindevertretungen gewählt und nach einem einwohnerabhängigen Schlüssel in den Amtsausschuss entsendet werden (§ 136 BbgKVerf). Aus der Mitte des Amtsausschusses heraus wird auch der Amtsausschussvorsitzende gewählt, der den Vorsitz führt.

Als vollziehendes Organ ist im Brandenburger Fall der *Amtsdirktor* zu nennen, welcher die Amtsverwaltung leitet. Dieser hauptamtliche Verwaltungsbeamte wird vom Amtsausschuss für acht Jahre gewählt und ist Leiter der Amtsverwaltung. Ihm obliegen insoweit auch die Vorbereitung und der Vollzug von Beschlüssen des Amtsausschusses (für weitere Aufgaben siehe Schumacher 2011: zu § 138 BbgKVerf).

Verwaltung

Wie in den anderen mehrstufigen Modellen ist die hauptamtliche Verwaltung im Amtsmodell prinzipiell beim jeweiligen Amtssitz konzentriert, d. h. die amtsangehörigen Gemeinden haben in der Regel keinen eigenen hauptamtlichen Verwaltungsapparat. Im Gegensatz zu den Ortsgemeinden im Verbandsge-

meindemodell besitzen die amtsangehörigen Gemeinden durch ihren Bürgermeister bzw. über den Amtsausschuss, Einwirkungsmöglichkeiten auf die Organisation der Verwaltung, da der Amtsdirektor als Verwaltungsleiter vom Amtsausschuss gewählt wird und an dessen Beschlüsse gebunden ist. Die amtsangehörigen Gemeinden können daher die Ausgestaltung der hauptamtlichen Verwaltung mitbestimmen. Durch die Kontrollfunktion des Amtsausschusses hat dieser auch bei Ausführung von Weisungsaufgaben zumindest Kontrollrechte. In Brandenburg waren bei den 53 Amtsverwaltungen und den 271 amtsangehörigen Gemeinden 4.164 Beschäftigte in Voll- und Teilzeit angestellt, was 3.463,1 Vollzeitäquivalenten entspricht (Stand: 30. 6. 2009).

Zusammenwirken von Amt und amtsangehörigen Gemeinden

Im Gegensatz zum Verbandsgemeindemodell wirken die amtsangehörigen Gemeinden auch nach Übertragung von Selbstverwaltungsaufgaben auf das Amt über den Amtsausschuss noch am Aufgabenvollzug mit (§ 135 Abs. 5 BbgKVerf). Durch die Personalunion von Ausschussmitgliedschaft mit Bürgermeistermandat und gegebenenfalls Teilen der Gemeindevertretung ist jedoch andererseits der Koordinationsaufwand überschaubarer als im Verbandsgemeindemodell. Die Gemeindevertretung einer amtsangehörigen Gemeinde kann einem Beschluss des Amtsausschusses widersprechen, der bei fehlendem Widerspruch des Amtsausschusses auch zu dessen Aufhebung führt (§137 BbgKVerf).

Finanzierung

Das Amt verfügt über keine eigenen Steuereinnahmen und nimmt auch nicht am kommunalen Finanzausgleich des Landes teil (Schumacher 2011: zu § 139 BbgKVerf). Dies folgt letzten Endes auch aus dem fehlenden Gemeinerverbandscharakter. In der Praxis bildet vielmehr die von amtsangehörigen Gemeinden zu entrichtende Amtsumlage die Haupteinnahmequelle der Ämter, auch wenn § 139 Abs. 1 BbgKVerf die Amtsumlage als subsidiär gegenüber anderen Einnahmequellen einstuft (ebd.). Den amtsangehörigen Gemeinden stehen hingegen die gesamten Einnahmequellen inklusive der Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich zu.

3.2.2 Vor- und Nachteile des Ämtermodells

Vorteile

Dem Ämtermodell muss zu Gute gehalten werden, dass es die rechtliche und politische Selbstständigkeit der amtsangehörigen Gemeinden ebenso wahrt

wie das Verbandsgemeindemodell und dies auf eine „schonendere“ Art und Weise. Zunächst gilt aber, dass das Ämtermodell durch den Erhalt der Gemeinden auch die diesbezüglichen Vorteile des Verbandsgemeindemodells für sich beanspruchen darf. D. h. im Gegensatz zu eingemeindeten Ortsteilen sind die amtsangehörigen Gemeinden Träger des Selbstverwaltungsrechts nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 bzw. 2 GG, dürfen insofern mit eigenen Namen auftreten und verfügen über einen eigenen Aufgabenbestand, echte Entscheidungskompetenzen und auch finanzielle Einnahmen. Die gesamte, beschriebene Problematik der Eingemeindungen und damit einhergehenden Widerstände im Reformprozess wird damit auch beim Ämtermodell vermieden und war entsprechend auch Grund für dessen Bildung.

Das Amtsmodell geht insoweit „schonender“ als das Verbandsgemeindemodell vor, als die Kompetenzen für Selbstverwaltungsaufgaben prinzipiell auf Ebene der amtsangehörigen Gemeinden verbleiben, während im Verbandsgemeindemodell schon von vornherein Aufgabenblöcke auf der oberen Ebene angesiedelt sind. Zudem können im Ämtermodell Selbstverwaltungsaufgaben nur bottom-up durch Beschluss der Gemeindevertretungen mehrerer Gemeinden auf das Amt übertragen werden (§ 135 Abs. 5 BbgKVerf), wohingegen die Verbandsgemeinde eine Kompetenz-Kompetenz besitzt, nach der sie weitere Selbstverwaltungsaufgaben der Ortsgemeinden übernehmen kann, soweit deren gemeinsame Erfüllung im dringenden öffentlichen Interesse liegt (§ 67 Abs. 3 GemO RP). Zwar setzt dies die Zustimmung der Hälfte der Ortsgemeinden voraus, aber der stärker integrative und top-down-orientierte Ansatz dieser Regelung ist offenkundig. Zudem darf nicht vergessen werden, dass die amtsangehörigen Gemeinden weiterhin über den Amtsausschuss auf die Aufgabenerledigung Einfluss ausüben können (§ 135 Abs. 5 BbgKVerf), während dies den Ortsgemeinden im Verbandsgemeindemodell verwehrt ist.

Wenn das Ämtermodell also ebenso die Eigenständigkeit von Gemeinden erhalten kann, gelten auch die bei den Verbandsgemeinden beschriebenen Vorteile einer Aufrechterhaltung ehrenamtlichen Engagements; sprich unter Umständen auch Kosteneffizienzen geringer Professionalisierung (ehrenamtlicher Tätigkeit). Diese Auswirkungen sind aber – wie zuvor bereits angedeutet – schwer monetär zu beziffern. Gesagt werden kann aber, dass es dem Ämtermodell gelingt die Ehrenamtsstrukturen auf der unteren Ebene kostengünstiger als im Verbandsgemeindemodell zu erhalten. Denn, wie der Abschnitt zur Verbandsgemeinde erläutert, baut dieses eine komplette zweite Legitimationsebene mit entsprechenden Kosten für Aufwandentschädigung und Sitzungsdienst auf, die beim Ämtermodell mit dem Amtsausschuss so

nur begrenzt vorhanden sind. So rechnen Wiegand/Grimberg (2007) – anhand der Verwaltungsgemeinschaft, aber auf das Ämtermodell übertragbar – vor, dass gegenüber dem Verbandsgemeindemodell jährlich knapp 43.000 EUR durch ausbleibende Aufwandentschädigung gespart werden können (Wiegand/Grimberg 2007: 47).

Auch die Berücksichtigung örtlicher Belange und Präferenzen beim Aufgabenvollzug, die dem Verbandsgemeindemodell positiv zugeschrieben wurde, findet man beim Amtsmodell wieder. So wird ein großer Vorzug darin gesehen, dass im Amtsmodell alle den Einwohner betreffenden Angelegenheiten ‚vor Ort‘ eingeleitet und behandelt werden können (Meske 2000: 31). Genau genommen ist die Sicherung örtlicher Bedürfnisse beim Aufgabenvollzug im Amtsmodell sogar besser gewährleistet als im Verbandsgemeindemodell, da eben auch bei übertragenen Selbstverwaltungsaufgaben über den Amtsausschuss eine direkte Einwirkungsmöglichkeit auf den Aufgabenvollzug besteht. Durch die Teilnahme der ehrenamtlichen Bürgermeister im Amtsausschuss werden das Proporzprinzip und die lokalen Interessen amtsangehöriger Gemeinden gewahrt. Dagegen gilt etwa in Rheinland-Pfalz für den Fall, dass Ortsbürgermeister zugleich Mitglieder im Verbandsgemeinderat sind, dass diese in ihrer Funktion als Ratsmitglieder „bei solchen Angelegenheiten nicht beratend und entscheidend mitwirken, die der Ortsgemeinde einen unmittelbaren Vor- oder Nachteil bringen können.“ (BeckOK/Gabler et al. 2009: zu § 69). Insgesamt operiert die höhere Ebene im Verbandsgemeindemodell also autarker, sodass Ortsinteressen bei auf Verbandsgemeindeebene angesiedelten Selbstverwaltungsaufgaben weniger Berücksichtigung finden als im Ämtermodell.

Nachteile

Hauptkritikpunkt des Ämtermodells ist die nur mittelbare Legitimation der zweiten Ebene, was v. a. bei der Wahrnehmung von Selbstverwaltungsaufgaben Problemlagen erzeugt. Diese Thematik ist keineswegs neu (siehe bereits Enquetekommission „Gemeindegebietsreform im Land Brandenburg“ LT-Drucksache 2/6260); sie hat aber durch das Urteil des Landesverfassungsgerichts Schleswig-Holstein (LVerfG SH 1/09) in Verbindung mit der auch in Brandenburg nicht auszuschließenden Übertragung von immer mehr Selbstverwaltungsaufgaben auf die Amtsebene erneut Nahrung erhalten. Hintergrund des schleswig-holsteinischen Urteils ist die Gefahr, dass sich Ämter durch die Wahrnehmung von immer mehr Selbstverwaltungsaufgaben zu Gemeindeverbänden entwickeln, die dann einer unmittelbaren demokratischen Legitimation bedürfen (siehe auch MI Brandenburg 2011: 27 ff.). Zwar kann nicht zwangsläufig von

einer direkten Übertragbarkeit des schleswig-holsteinischen Urteils auch auf Brandenburg ausgegangen werden (siehe etwa Gebhardt in P-EK2 5/6: 42 ff.). Das Problem nur mittelbar legitimierter Organe auf Amtsebene bleibt jedoch. Wenngleich die ehrenamtlichen Bürgermeister der Gemeinden direkt gewählt wurden, verfügt der Amtsausschuss selbst – und dies ist entscheidend – mit diesen Bürgermeistern als kollegialem Beschlussorgan des Amts nur über eine mittelbare demokratische Legitimation (Schumacher 2011: zu § 136 BbgKVerf). Daraus folgt auch, dass das Angebot an ehrenamtlichen Posten im Amtsmodell geringer ist als im Verbandsgemeindemodell, da der Amtsausschuss, in dem ex officio die ehrenamtlichen Bürgermeister der amtsangehörigen Gemeinden vertreten sind, kaum neue Ehrenamtsstrukturen bereit hält, wenngleich das Amtsmodell gegenüber der Einheitsgemeinde durch den Erhalt ehrenamtlicher Strukturen diesbezüglich besser abschneidet. Überdies erfolgt trotz der mittlerweile existierenden Proporzregelung des Art. 136 Abs. 2 BbgKVerf die Berücksichtigung der Bevölkerungszahlen nicht so differenziert, wie es bei einem größeren, direkt gewählten Verbandsgemeinderat der Fall ist.

Wie auch bei den anderen mehrstufigen Modellen bilden die geschaffenen Doppelstrukturen im Amtsmodell einen effektivitätsmindernden Aspekt. Durch die Bildung einer einzigen hauptamtlichen Verwaltungseinheit kommt es in den auf der unteren Ebene verbliebenen Aufgabenbereichen zur Trennung von Entscheidungs- und Vollzugskompetenzen, die einen Abstimmungsbedarf erzeugen (siehe auch Humpert 2000: 29). Dieses Problem ist im Amtsmodell im Vergleich zum Verbandsgemeindemodell insofern noch ausgeprägter, als die Verbandsgemeinde in den ihr von vorherein zugeordneten Selbstverwaltungsaufgaben weitgehend autark entscheiden kann, während im Amtsmodell den amtsangehörigen Gemeinden über den Amtsausschuss weiterhin Einflussmöglichkeiten zustehen. Schon 1997 wurde für Brandenburg festgehalten: „So kommt es z. B. systembedingt zu Reibungsverlusten zwischen dem Amtsdirektor und dem ehrenamtlichen Bürgermeister und zu Kompetenzdiskussionen zwischen Gemeindevertretungen und Amtsausschuß.“ (LT-Drucksache 2/3864: 17). Auch heißt es in der Drucksache, dass es sich bei „Streitigkeiten“ zwischen amtsangehörigen Gemeinden und Ämtern überwiegend um „Anfragen bezüglich des Umfangs der Kompetenzen der verschiedenen gemeindlichen Willensbildungsorgane, des Verhältnisses zwischen dem Amtsdirektor und dem ehrenamtlichen Bürgermeister, Verfahrensfragen (...)“ (LT-Drucksache BB 2/3864: 16) handelte. Zwar wurden in Brandenburg im Gegensatz zu Rheinland-Pfalz per Soll-Regelung eine Obergrenze der Anzahl an Mitgliedsgemeinden geregelt (§ 133 Abs. BbgKVerf) und insofern die Koordinationsaufwendungen dadurch begrenzt. Jedoch bleibt im Vergleich zur Einheitsgemeinde ein Mehr an Koordination notwendig.

Trotz der Bildung *einer* hauptamtlichen Verwaltungseinheit halten sich Zentralisierungsvorteile mithin deshalb in Grenzen, weil politische Kompetenzen auf der unteren Ebene beibehalten und daher auch entsprechende (Investitions-)Mittel dezentral verteilt werden müssen, sodass unter Umständen eine sinnvolle Bündelung von Finanzmitteln und eine raumüberschauende Investitionspolitik ausbleiben (LT-Drucksache BB 2/6260: 20). Dies gilt im Vergleich zur Einheitsgemeinde ohnehin, aber auch gegenüber dem Verbandsgemeindemodell wiegt dieser Punkt schwerer, da im Amtsmodell Selbstverwaltungsaufgaben nur durch Beschluss der Gemeinden hochgezogen werden können. Im Falle einer ausgeprägten „Kirchturmpolitik“ und geringen integrativen Sichtweise der Beteiligten können so Zentralisierungsschritte verhindert oder zumindest verzögert werden.

3.3 Das Modell der Verwaltungsgemeinschaft

3.3.1 Charakterisierung der Verwaltungsgemeinschaft

Die Verwaltungsgemeinschaft hat den Rechtscharakter einer Körperschaft öffentlichen Rechts; ist aber wie das Amt *keine* Gebietskörperschaft. Somit konstituiert sich auch die Verwaltungsgemeinschaft nur über die einzelnen Mitgliedsgemeinden und nicht über die auf dem Gebiet der Verwaltungsgemeinschaft lebende Bevölkerung. Die Verwaltungsgemeinschaft ist daher auch keine Gemeinde und kein Gemeindeverband (BeckOK/Widtmann/Zimmermann/Stadlöder 2008: zu Art. 1 VGemO BY).

Es wird insofern bereits ersichtlich, dass das Modell der Verwaltungsgemeinschaft mehr dem Amt als der Verbandsgemeinde ähnelt. Denn wie beim Amt sind auch deren Organe nur mittelbar demokratisch legitimiert, während die der Mitgliedsgemeinden wiederum aus direkten Wahlen hervorgehen. Und ebenso nimmt die Verwaltungsgemeinschaft zuvorderst weisungsgebundene Aufgaben wahr, wohingegen Selbstverwaltungsaufgaben nur einzelfallbezogen übertragen werden.

Vom Amtsmodell unterscheidet sich die Verwaltungsgemeinschaft aber dadurch, dass sie das offenere, eher assoziative und weniger integrierte Modell darstellt. Der Grad der Kompetenzübertragung von den Mitgliedsgemeinden auf die obere Ebene und der Verbundcharakter zwischen den Ebenen sind weniger ausgeprägt als im Amtsmodell (Schulenburg 1994: 11; Schumacher 2011: vor §§ 133-140 BbgKVerf). Mitunter wird die Verwaltungsgemeinschaft auch als „Verband besonderer Art mit zweckverbandsähnlichem Charakter“ (BeckOK Widtmann/Zimmermann/Stadlöder 2008: zu Art. 1 VGemO BY) bezeichnet, was sich

auch darin zeigt, dass Regelungen zur Verwaltungsgemeinschaft im Nahbereich der kommunalen Zusammenarbeit angesiedelt sind (siehe etwa Regelungen zur Verwaltungsgemeinschaft im Sächsischen Kommunale Zusammenarbeit-Gesetz). Das Modell der Verwaltungsgemeinschaft wird aktuell in den vier Bundesländern Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen und Thüringen praktiziert. In Sachsen-Anhalt wurde es 2010 vom Modell der Verbandsgemeinde abgelöst. Nachfolgend werden beispielhaft die Regelungen Bayerns wiedergegeben.

Organe

Organe der Verwaltungsgemeinschaft sind in Bayern die *Gemeinschaftsversammlung* und der *Gemeinschaftsvorsitzende* (Art. 6 VGemO BY). Die Gemeinschaftsversammlung als beschließendes Organ besteht aus den Bürgermeistern der Mitgliedsgemeinden und je einem Gemeinderatsmitglied, wobei mit zunehmender Größe der Gemeinde weitere Gemeinderatsmitglieder entsandt werden. Die Gemeinschaftsversammlung wählt wiederum aus ihrer Mitte einen der ersten Bürgermeister zum Gemeinschaftsvorsitzenden, wobei die Dauer der Dauer des gemeindlichen Amtes entspricht. Grundsätzlich gilt, dass der Gemeinschaftsvorsitzende „dem Grundsatz nach dem des ersten Bürgermeisters einer Gemeinde gegenüber dem Gemeinderat entspricht“ (BeckOK/ Widtmann/ Zimmermann/Stadlöder 2008: zu Art. 6 VGemO BY).

Verwaltung

Auch im Modell der Verwaltungsgemeinschaft ist die hauptamtliche Verwaltung prinzipiell am jeweiligen Sitz konzentriert. Die Errichtung von Teilverwaltungen neben der Verwaltungsgemeinschaft ist insoweit unzulässig (BeckOK/ Widtmann/Zimmermann/Stadlöder 2008: zu Art. 7 VGemO BY). Jedoch gilt auch für die Verwaltungsgemeinschaft, dass die Mitgliedsgemeinden unter bestimmten Voraussetzungen und in begrenzter Weise zur Unterstützung der verbliebenen Verwaltungszuständigkeiten eigenes Verwaltungspersonal einsetzen dürfen (ebd.). Es sei aber darauf hingewiesen, dass in Baden-Württemberg das Vorhalten einer hauptamtlichen Verwaltung bei den Mitgliedsgemeinden durchaus vorgesehen ist und das Modell gerade auch mit diesem Anspruch eingeführt wurde (siehe Wagner 1974: 187). Das baden-württembergische Modell ist insoweit noch einmal dezentraler angelegt.

Zusammenwirken von Verwaltungsgemeinschaft und Mitgliedsgemeinden

Auch bei der Verwaltungsgemeinschaft wirken die Mitgliedsgemeinden über die Gemeinschaftsversammlung an der Ausführung der übertragenen Selbstverwal-

tungsaufgaben mit. In der bayrischen Verwaltungsgemeinschaftsordnung sind zudem Informationspflichten der Verwaltungsgemeinschaft bei ihrer Tätigkeit im übertragenen gemeindlichen Wirkungskreis vorgesehen (Art. 4 Abs. 1 Satz 2 VGemO BY) und eine Beratungspflicht der Verwaltungsgemeinschaft hinsichtlich der den einzelnen Mitgliedsgemeinden verbleibenden Aufgaben (Art. 4 Abs. 5 VGemO BY). Zudem besteht die Amtshilfepflicht der Mitgliedsgemeinden gegenüber der Verwaltungsgemeinschaft (Art 5 VGemO BY; BeckOK/Widtmann/Zimmermann/Stadlöder 2008: zu Art. 5 VGemO BY).

Finanzierung

Bei der Verwaltungsgemeinschaft gilt ebenfalls das Umlageprinzip, d. h. die Verwaltungsgemeinschaft kann von den Mitgliedsgemeinden eine Umlage verlangen. Andere wichtige Einnahmequellen sind die Zuweisungen des Landes für die, von der Verbandsgemeinde wahrgenommen, weisungsgebundenen Aufgaben sowie von der Verwaltungsgemeinschaft erhobene Verwaltungsgelder und Geldbußen (Hamann 2005: 110).

3.3.2 Vor- und Nachteile der Verwaltungsgemeinschaft

Vorteile

Wichtigster Vorteil der Verwaltungsgemeinschaft ist zunächst, dass durch dieses Modell eigenständige kommunale Selbstverwaltung auf Ebene der Mitgliedsgemeinden erhalten bleibt, was aufgrund des eher assoziativen und weniger integrativen Ansatzes sogar „lokalfreundlicher“ gelingt als im Verbandsgemeinde- und Amtsmodell (Hamann 2005: 249). Somit gilt zunächst, dass im Vergleich zur Einheitsgemeinde die gesamte Problematik der Eingemeindung auch hier vermieden wird, die Ehrenamtsdichte also vergleichsweise hoch und lokale Identitäten erhalten bleiben. So stellen Rosenfeld et al. (2007) in ihrem Gutachten für Sachsen-Anhalt fest: *„Hinsichtlich der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an den Kommunalwahlen zeigt sich (...) eine signifikant höhere Wahlbeteiligung in den Verwaltungsgemeinschaften im Vergleich zu den Einheitsgemeinden“* (Rosenfeld et al. 2007: 218). Und weiter: *„Das bürgerschaftliche Engagement im Sinne einer freiwilligen Durchführung von Maßnahmen, (...) ist gerade im ländlichen Bereich innerhalb der Verwaltungsgemeinschaften noch immer stark ausgeprägt. In Einheitsgemeinden ist dies tendenziell anders. So wurde in einer der Transformationsgemeinden darauf verwiesen, dass sich die Bewohner nach der Transformation weniger als zuvor für die örtlichen Belange zuständig sähen. Tendenzuell führt dies zu Effizienzminderungen“* (Rosenfeld et al. 2007: 185).

Für die Verwaltungsgemeinschaft gelten aber auch die für das Amtsmodell herausgearbeiteten Vorteile gegenüber dem Verbandsgemeindemodell (kein präventiver Entzug von Selbstverwaltungsaufgaben, kein kostspieliger Aufbau einer kompletten zweiten Legitimationsebene). So wird insbesondere von Anhängern der Verwaltungsgemeinschaft der zu umfangreiche Übergang von Selbstverwaltungsaufgaben auf die höhere Ebene im Verbandsgemeindemodell kritisiert, der in der Verwaltungsgemeinschaft ausbleibt (Hamann 2005: 248 ff.; Görgens 1977: 127 f.). Dass die Verwaltungsgemeinschaft im Vergleich zu den anderen mehrstufigen Modellen am „lokalfreundlichsten“ eingestuft wird, liegt an einzelnen Regelungsaspekten, die sich in den Bundesländern mit Verwaltungsgemeinschaft finden lassen. So überlässt die baden-württembergische Regelung den Mitgliedsgemeinden auch die Wahrnehmung weisungsgebundener Aufgaben (§ 61 BWGemO) oder ist in Bayern im Bereich des übertragenen Wirkungskreises der Gemeinderat der Mitgliedsgemeinden in bestimmten Satzungs- und Verwaltungsangelegenheiten zuständig (Art. 4 Abs. 1 Satz 3 VGemO BY). Auch ist es den Mitgliedsgemeinden noch eher möglich eine eigene Verwaltung vorzuhalten, was insbesondere für Baden-Württemberg gilt (Bogner 2007: 262 f.). Hier existiert auch die Regelung, nach der die Verwaltungsgemeinschaft den Mitgliedsgemeinden Gemeindefachbeamte zur Verfügung stellen kann, die dann als Mitarbeiter der Mitgliedsgemeinde gelten (§ 61 Abs. 2 BWGemO). Dies zeigt den dezentralen und stärker assoziativen Ansatz der Verwaltungsgemeinschaft, die den Mitgliedsgemeinden mehr Handlungsspielräume lässt, als dies in den anderen mehrstufigen Modellen der Fall ist. Insofern kann sich die Verwaltungsgemeinschaft die Vorteile eines ortsnahe Vollzugs und der Aufrechterhaltung lokaler Selbstständigkeit auch am deutlichsten anrechnen lassen.

Nachteile

Aufgrund der Ähnlichkeit zum Amtsmodell ist die Kritik einer nur mittelbaren demokratischen Legitimation auch der Verwaltungsgemeinschaft entgegenzuhalten, denn ihr Beschlussorgan setzt sich aus Vertretern der Gemeinde zusammen und wird nicht direkt von der Bevölkerung gewählt. Zwar ist eine dezidierte Diskussion – wie beim Amt durch das Urteil des schleswig-holsteinischen Landesverfassungsgerichts hervorgerufen – mit Blick auf die Verwaltungsgemeinschaft bisher ausgeblieben. Jedoch hat das Bundesverfassungsgericht die Beschwerden gegen eine Zuordnung zur Verwaltungsgemeinschaft in Sachsen-Anhalt mit dem Hinweis abgelehnt (BVerfGE 107, 1 ff), dass gerade bei Selbstverwaltungsaufgaben die Entscheidungskompetenzen noch bei den Mitgliedsgemeinden verbleiben. Hieraus schließen Rosenfeld et al. (2007), dass eine Übertragung von Selbstverwaltungsaufgaben auf nicht

direkt demokratisch legitimierte Organe auch bei der Verwaltungsgemeinschaft nur in engen Grenzen möglich ist (Rosenfeld et al. 2007: 220). Insofern fällt auch bei der Verwaltungsgemeinschaft die Ehrenamtsdichte im Vergleich zum Verbandsgemeindemodell niedriger aus.

Im Modell der Verwaltungsgemeinschaft sind Selbstverwaltungsaufgaben daher weit weniger gut auf die obere Ebene verlagerbar. In Sachsen-Anhalt wurde die Abschaffung der Verwaltungsgemeinschaft und die Einführung der Verbandsgemeinde insbesondere damit begründet, dass nunmehr Selbstverwaltungsaufgaben auch vom Landesgesetzgeber ohne Demokratiedefizite auf die obere Ebene übertragbar sind. So heißt es in der Gesetzesbegründung: *„Angesichts der demografischen Entwicklung müssen für eine zukunftsfähige Verwaltungsstruktur die Schwächen der Verwaltungsgemeinschaften überwunden werden. Dies gilt vor allem für die notwendige räumliche Konzentration von Infrastruktureinrichtungen sowie deren bauleitplanerischen Grundlagen. In der Vergangenheit hat sich gezeigt, dass verwaltungsgemeinschaftsangehörige Gemeinden nicht bereit waren, einzelne Aufgaben auf die Verwaltungsgemeinschaft zu übertragen, was zu zahlreichen Fehlentwicklungen geführt hat, insbesondere bei der Vorhaltung von gemeindlicher Infrastruktur, die wirtschaftlich nicht ausgelastet ist und den einzelnen Gemeinden noch heute haushaltswirtschaftliche Defizite bescheren“* (LT-Drucksache ST 5/902: 58).

Aus dieser Warte erweist sich der angedeutete „lokalfreundlichere“ Erhalt mitgliedsgemeindlicher Autonomie im Modell der Verwaltungsgemeinschaft als nachteilig und insofern auch das Verbandsgemeindemodell als überlegen. Konsequenterweise ist die Einheitsgemeinde dann noch geeigneter, Nachteile einer zu stark dezentral-fragmentierten Organisation zu vermeiden. Insbesondere die Verwaltungsgemeinschaft in Baden-Württemberg, die vorsieht, eine hauptamtliche Verwaltung sowohl auf Mitgliedsebene als auch auf der oberen Ebene vorzuhalten, wurde diesbezüglich schon zu ihrer Einführung kritisiert. So hält Wagener (1974) in einem Gutachten fest: *„Aus Sicht der Verwaltungswissenschaften sind also die Einheitsgemeinden den Verwaltungsgemeinschaften vorzuziehen“* (Wagener 1974: 188). Und auch Görgens (1977) führt bezüglich der baden-württembergischen Verwaltungsgemeinschaft aus: *„Gemessen am Ziel der Steigerung der Effektivität der Kommunalverwaltung ist die Großgemeinde ohne Zweifel die straffste und klarste Lösung. Die Großgemeinde hat nur eine Verwaltung, einen Haushaltsplan, einen Gemeinderat und einen Verwaltungsleiter. Die Verwaltungsgemeinschaft als verbandstypisches Modell ist demgegenüber durch eine Zersplitterung gekennzeichnet und weist insofern gegenüber der Großgemeinde Nachteile auf“* (Görgens 1977: 129).

Zwar zeigt die Untersuchung von Rosenfeld et al. (2007), dass solche Urteile bei Vorhandensein entsprechender empirischer Erkenntnisse differenzierter ausfallen müssen, da etwa auch in Einheitsgemeinden durch Widerstände im Rat Infrastruktureinrichtungen schwer zu zentralisieren sein können und die Verwaltungsgemeinschaften in bestimmten Bereichen Effizienzvorteile genießen (etwa durch Ehrenamtsarbeit; Rosenfeld et al 2007: 179 ff.). Zumindest das Potenzial für Effektivität- und Effizienzvorteile ist in der Einheitsgemeinde aber tendenziell größer (Rosenfeld et al 2007: 186).

3.4 Das Modell der Einheitsgemeinde mit Ortsteilen

3.4.1 Charakterisierung der Einheitsgemeinde mit Ortsteilen

Für kreisangehörige Gemeinden existiert neben den mehrstufigen Gemeindeformen (Verbandsgemeinde, Amt, Verwaltungsgemeinschaft) noch der Typus der Einheitsgemeinde. Dieser zeichnet sich dadurch aus, dass trotz einer möglichen Untergliederung in Ortsteile die Ortschaften keine rechtliche Selbstständigkeit besitzen und insoweit eine Untergliederung – wenn überhaupt – nur organisatorisch, aber nicht rechtlich erfolgt, die Gemeinde also insofern einstufig aufgestellt ist (Schwarz 2007: 802). Das Modell der Einheitsgemeinde besteht in Ländern mit mehrstufigen Organisationsformen parallel. In den Bundesländern Nordrhein-Westfalen, Hessen und Saarland findet die Einheitsgemeinde ausschließliche Anwendung. Die konkrete Ausgestaltung der dazugehörigen Ortschaftsverfassungen divergiert zwischen den Bundesländern erheblich (Fischer 2010: 74 ff.). Im Folgenden werden beispielhaft die Bestimmungen des Saarlandes, das ausschließlich auf Einheitsgemeinden setzt, insbesondere mit Bezug auf die Ausgestaltung der Gemeinde- bzw. Stadtbezirke wiedergegeben.

Organe

Neben den eigentlichen Organen der Einheitsgemeinde (Gemeinderat und Bürgermeister) bestehen im saarländischen Fall in Bezirken jeweils noch Orts- bzw. – in Städten mit mehr 100.000 Einwohnern – Bezirksräte, die in allgemeiner, gleicher, geheimer, unmittelbarer und freier Wahl alle fünf Jahre gewählt werden. Aus deren Mitte wird ein Ortsvorsteher gewählt, dessen Aufgaben zunächst die repräsentative Vertretung des Bezirks ist. Dem Orts- bzw. Bezirksrat obliegen v. a. Aufgaben bei der Pflege und Förderung örtlicher Einrichtungen und Vereine (§ 73 Abs. 3 KSVG SL). Die Aufgabenkataloge ähneln sich diesbezüglich zwischen den Bundesländern (Fischer 2010: 89 f.). Grundsätzlich gilt, dass Bezirksorgane in Einheitsgemeinden aufgrund der

nur geringen Kompetenzen lediglich als „die Gemeinde unterstützende Hilfs- und Parallelorgane zu charakterisieren sind“ (Schwarz 2007: 803). In einigen Bundesländern bestimmt die Gemeindevertretung die Zusammensetzung der Bezirksvertretungen, d. h. die Organe sind hier entsprechend den geringen Kompetenzen auch nur mittelbar legitimiert (Fischer 2010: 77).

Verwaltung

Im saarländischen Fall besteht die Möglichkeit, in Bezirken Außenstellen der Gemeindeverwaltung zu errichten, die bestimmte Aufgaben übernehmen (§ 76 Abs. 1 KSVG SL). Der Leiter der Verwaltungsstelle wird dabei vom Bürgermeister bestellt und darf an Sitzungen der Ortsräte mit beratender Stimme teilnehmen, genauso wie die Verwaltungsstellen bei Ausführung von Ortsratsbeschlüssen den Ortsräten und -vorstehern Auskunft zu erteilen haben. In anderen Bundesländern wurde auf solche Regelungen verzichtet, sodass die Gemeinden zwar im Rahmen ihrer Organisationshoheit Verwaltungsaußenstellen errichten dürfen, es aber keine Konsultationsrechte und -pflichten der Bezirke gibt (Schumacher 2011: Vor §§ 45 BbgKVerf). Festzuhalten bleibt, dass die Gemeindeverwaltung bei der Einheitsgemeinde mit Ortsteilen lediglich dekonzentriert und in keiner Weise an Beschlüsse und Entscheidungen der Ortsräte und -vorsteher gebunden ist, wie es etwa beim Verbandsgemeindemodell der Fall ist.

Zusammenwirkung von Einheitsgemeinde und Gemeindebezirken

Die Einrichtung von Bezirken ist in den meisten Bundesländern fakultativ (siehe etwa § 70 KSVG SL); mitunter sind qualifizierte Mehrheiten in der Gemeindevertretung für die Bildung und Auflösung notwendig. In Bayern und Nordrhein-Westfalen ist die Schaffung von Ortsteilen für Gemeinden bestimmter Größe bzw. kreisfreie Städte obligatorisch. Im Vergleich zu den mehrstufigen Gemeindemodellen fallen die Mitwirkungsmöglichkeiten der Ortsteile auf die Einheitsgemeinde schwach aus. Zwar existieren auch hier meist entsprechende Konsultationsrechte und -pflichten, wie etwa Besprechungen zwischen Ortsvorstehern und Bürgermeistern oder Antrags-, Vorschlags- und Anhörungsrechte der Ortsräte. Aufgrund der nur begrenzten und ableitenden bzw. fehlenden eigenen Kompetenzen der Ortsteile ist der sich daraus ergebende Effekt jedoch begrenzt, wenngleich sich in den Einheitsgemeinden auch wirksame (informelle) Mitwirkungsoptionen für die Ortsteile ergeben können (Duve 2005: 82 ff.; Rottnik 2011: 53 ff.).

Finanzierung

Aufgrund der fehlenden rechtlichen Selbstständigkeit der Ortsteile verfügen diese auch nicht über einen eigenständigen Haushalt. Jedoch findet sich in den meisten Gemeindeordnungen ein Passus, nach dem die Ortsbezirke zur Aufgabenerledigung mit den erforderlichen Mitteln auszustatten sind, so auch im Saarland (§ 73 Abs. 5 KSVG SL). Die Befugnis zur Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln nach Maßgabe des Gemeindehaushaltsplans schließt die Schaffung eines eigenen Etatrechts allerdings aus, sodass die Bereitstellung von Finanzmitteln lediglich akzessorisch aus der Aufgabenübertragung erfolgt (Schwarz 2007: 805). Mitunter ist es den Bezirken aber erlaubt, über den Verwendungszweck der bereitgestellten Mittel teilweise selbst zu entscheiden (so § 37 Abs. 3 GO in Nordrhein-Westfalen).

3.4.2 Vor- und Nachteile der Einheitsgemeinden mit Ortsteilen

Vorteile

Im Vergleich zu mehrstufigen Modellen ist der unbestrittene Vorteil von Einheitsgemeinden darin zu erblicken, dass Reibungsverluste durch einen erhöhten Abstimmungs- und Verhandlungsaufwand geringer ausfallen bzw. in einer Einheitsgemeinde ohne Ortsteile gar gänzlich entfallen. In einstufigen Modellen ist das Maß an Koordination komplexer Strukturen naturgemäß geringer. So kommen Rosenfeld et al. in ihrer Studie zu der Auffassung, dass Einheitsgemeinden im Bereich allgemeiner Verwaltungsaufgaben durch den Wegfall von Koordinationsaufgaben kostengünstiger arbeiten (Rosenfeld et al. 2007: 180 f.). Die Verteilung von Aufgaben auf unterschiedliche Ebenen mit gegebenenfalls unterschiedlichen politischen Mehrheiten kann zu Rivalitäten führen und Fliehkräfte erhöhen (Schmidt 1982: 242). Die Debatten in Rheinland-Pfalz haben insofern gezeigt, dass es in mehrstufigen Modellen schwerer fällt, gemeindliche Einrichtungen, wie Bauhöfe, Kindergärten und Friedhöfe, zu zentralisieren. Dadurch konnten Kostenvorteile großer Einheiten in diesen Bereichen oft nicht erzielt werden (Hellermann/Görisch 2003: S. 23, 27). Teilweise wird gar die Auffassung vertreten, dass bei einer Aufgabenteilung keine lebendige und kraftvolle Selbstverwaltung möglich sei (Schmidt 1982: 242), so dass dezentralere Kommunalmodelle nicht per se als „selbstverwaltungsfreundlicher“ einzustufen sind. In einer Einheitsgemeinde ist insofern die Verwaltungskraft mit einem Rat optimal zusammengefasst (ebd.). Die fehlende Einheit von Entscheidung und Vollzug in mehrstufigen Modellen mindert dagegen die Verwaltungseffektivität. Es sei an die Koordinationsnotwendigkeiten und Abstimmungsprobleme in allen drei mehrstufigen

Modellen erinnert. Durch die weitgehend einheitliche Aufgabenerledigung auf der Ebene der Einheitsgemeinde wird das Vorhandensein verschiedener Satzungen hingegen deutlicher als im Verbandsgemeindemodell reduziert, was den Verwaltungsaufwand für die Hauptverwaltung weiter mindert (Rosenfeld et al. 2007: 223). Zudem ist auf den tendenziell höheren Aufsichtsaufwand der Kommunalaufsicht bei mehrstufigen Modellen hinzuweisen (ebd.).

Der Effizienzvorteil der Einheitsgemeinde mit Ortsteilen ergibt sich auch aus dem Umstand, dass die Aufwandsentschädigungen für die Ortsvorsteher und Ortsratsmitglieder deutlich geringer ausfallen als die für Ortsbürgermeister und Gemeinderatsmitglieder. So heißt es etwa in § 14 KomAEVO RP, dass die Aufwandsentschädigungen für Ortsvorsteher nur max. 60 % jener eines Ortsbürgermeisters entsprechen dürfen. Durch die dennoch stattfindende Ehrenamtstätigkeit existiert jedoch weiterhin partiell eine Aufgabenübernahme durch nicht-hauptamtliches Personal, was Entlastungseffekte mit sich bringt (siehe auch Wiegand/Grimberg 2007: 69). In einer Einheitsgemeinde ohne Ortsteile entfielen die Aufwandsentschädigungen der Ortsvorsteher und die Sitzungsgelder der Ortsräte sowie die Konsultationskosten gar vollständig. Erinnert sei insofern an die bereits genannten Einsparvorteile von ca. 100.000 EUR pro Jahr.

Gegenüber dem Verbandsgemeindemodell besitzt die Einheitsgemeinde überdies den Vorteil, dass eine eindeutigere Legitimationszuordnung erfolgt bzw. eine Legitimationskonkurrenz zwischen zwei Ebenen ausbleibt. Dies gilt umso mehr für die Einheitsgemeinde ohne Ortsteile, aber auch für Bezirksverfassungen, in denen die Organe der Ortsteile nur mittelbar und damit schwächer legitimiert sind als die der Einheitsgemeinde (vgl. auch Fischer 2010: 77). Die Transparenz und Zurechenbarkeit von Entscheidungen und Aufgabenerledigung fallen für den Bürger damit in der Tendenz höher aus. Auch wird argumentiert, dass eine Integration in die neuen Einheitsstrukturen leichter fällt, wenn auf das Weiterführen von rechtlich selbständigen Ortsgemeinden verzichtet wird. Dies gilt wiederum für „reine“ Einheitsgemeinden noch stärker, da auch Ortsteilen vorgeworfen wird, die Integration in neue Gemeindestrukturen zu erschweren (Wrage 1975: 254 f.; Schwarz 2007: 802). Es sind aber insbesondere die vermuteten und teils empirisch auch belegten Effektivitäts- und Effizienzvorteile einer Einheitsgemeinde, die erklären, warum der Gesetzgeber in Sachsen-Anhalt grundsätzlich zunächst der Einheitsgemeinde gegenüber dem Verbandsgemeindemodell den Vorzug gab und sich auch zunehmend einzelne niedersächsische Samtgemeinden zur Umwandlung in eine Einheitsgemeinde entschlossen haben (LT-Drucksache ST 5/902: 3 ff.; Delle 2012: 16.).

Nachteile

Kommt man auf die Nachteile der Einheitsgemeinde (mit Ortsteilen) zu sprechen, müssen zuerst die legitimatorischen Defizite genannt werden. Durch die fehlende rechtliche Selbstständigkeit der Ortsteile entfallen identifikationsfördernde Aspekte, wie die Beibehaltung des Gemeindenamens, das Auftauchen im Gemeindeverzeichnis sowie eine eigene Finanz- und Planungshoheit mit autonomen Entscheidungskompetenzen. Dies kann die Bereitschaft zur ehrenamtlichen Tätigkeit im Vergleich zur Verbandsgemeinde mindern und die Ortsteile als Kompensationsfaktor für Eingemeindungen diskreditieren (Rottnik 2011: 46 f.). So wird Ortsteilen auch mitunter eine „Feigenblattfunktion“ zugesprochen und werden Ortsvorsteher als „Orts-Kasper“ diskreditiert (Wrage 1975: 254 f.; Rosenfeld et al. 2007: 33). Überdies folgt den geringen Befugnissen in manchen Ländern die bereits angesprochene nur mittelbare Legitimation der Bezirksvertretungen, wenn diese statt durch die Wahlberechtigten durch die Gemeindevertreter bestimmt werden (Fischer 2010: 77). Die Existenz von Ortsräten und Ortsvorstehern wirkt zwar einer abnehmenden Mandatsdichte und dem Verlust an ehrenamtlicher Tätigkeit entgegen. Auch diene die Einführung von Ortschaftsregelungen in die Gemeindeordnungen der Bundesländer insofern der Wahrung der örtlichen Identität und der besseren Legitimierung der neuen Gemeindestrukturen (Hirsch 2003: 182 f.). Allerdings kann dies über die fehlende rechtliche Selbstständigkeit der eingemeindeten Orte und den Kompetenzentzug nicht hinwegtäuschen. Die Umwandlung vormals selbstständiger Gemeinden in bloße Ortsteile wird insofern oftmals als „schmerzhafter Verlust“ (Henkel 1994: 61) bewertet, deren Umsetzung insofern politisch deutlich schwieriger ist.

Überdies erfolgt die Berücksichtigung örtlicher Präferenzen und Interessen bei der Aufgabenerledigung nicht mehr in der Intensität, wie dies im zweistufigen Modell der Fall ist. Bei Aufgaben, für die dezentrale Ortskenntnisse von besonderem Belang sind, kann dieser Umstand nachteilig sein, da in Einheitsgemeinden durch die begrenzten Kompetenzen der Ortsteile die Gefahr besteht, dass dezentrale Interessen vernachlässigt werden. Zumindest schätzt die Bevölkerung eingemeindeter Ortsteile die Lage oftmals derart ein, dass die Interessen ihrer Ortsteile von der Verwaltung des Zentralortes nach der Eingemeindung nicht mehr angemessen berücksichtigt werden (Weber 1986: 102).

3.5 Zwischenfazit: Gestaltungsoptionen für Brandenburg

3.5.1 Reformoptionen

Für eine zusammenfassende Beurteilung der Gemeindemodelle muss die Ausgangslage Brandenburgs rekapituliert werden. In der Kommunalverfassung ist

sowohl das Modell der Einheitsgemeinde (mit Ortsteilen) als auch das Amtsmodell kodifiziert. Die Funktionstauglichkeit dieser Kombination ergibt sich aus der Beurteilung von Alternativen unter Berücksichtigung der genannten neuen (demografischen, fiskalischen und sozio-ökonomischen) Herausforderungen und der disparaten Siedlungsstruktur Brandenburgs. Auf der Grundlage der hier analysierten Eigenschaften von verschiedenen Gemeindemodellen anderer Bundesländer ergeben sich für Brandenburg die folgenden Reformoptionen:

- (1) Weiterentwicklung der Kombination von Einheitsgemeinde und Ämtern – Reform des Amtsmodells
- (2) Ausschließliche Anwendung des Modells der Einheitsgemeinde – Umwandlung von Ämtern in Einheitsgemeinden
- (3) Kombination von Einheitsgemeinde und Verbandsgemeinde – Umwandlung von Ämtern in Verbandsgemeinden
- (4) Kombination von Einheitsgemeinde und Verwaltungsgemeinschaft – Umwandlung von Ämtern in Verwaltungsgemeinschaften

Es sei noch einmal betont, dass diese Reformoptionen zunächst nur die Frage des Gemeindemodells behandeln. Inwieweit dann auf der Grundlage der Modellwahl neue *Größenmaßstäbe* gesetzt werden und verschiedene Varianten der Maßstabsvergrößerung von Kommunaleinheiten zur Anwendung kommen sollen, ist eine Frage der Vorgabe von Mindesteinwohnergrößen, die ausführlicher im Kapitel 5 behandelt wird.

Option 1: Weiterentwicklung der Kombination von Einheitsgemeinde und Ämtern – Reform des Amtsmodells

Die Reform des Amtsmodells wurde auch in Brandenburg bereits diskutiert und kann auf verschiedene Art und Weise vorgenommen werden. Einzelne Reformvorschläge sind dabei so weitführend, dass sie de-facto keine Weiterentwicklung des Amtsmodells mehr sind, sondern eher die Einführung eines neuen Modells bedeuten (so etwa die „Amtsgemeinde“ der Enquete-kommission „Gemeindegebietsreform im Land Brandenburg“ in Drucksache 2/6260, die im Wesentlichen dem Verbandsgemeindemodell entspricht). Nachfolgend geht es aber um die Weiterentwicklung innerhalb des Modellrahmens „Amt“. In Schleswig-Holstein haben sich nach dem Urteil des Landesverfassungsgerichts v. a. zwei Optionen herauskristallisiert (siehe Ernst/Schulz 2010: 1 ff.): Die Beschränkung der Aufgabenübertragung durch Normierung gesetzlicher Bestimmungen sowie die unmittelbare Wahl des Amtsausschusses.

Der Landesgesetzgeber in Schleswig-Holstein hat sich für die erste Lösung entschieden. Der neue § 5 Abs. 1 AO SH enthält nunmehr einen Katalog von 16 Selbstverwaltungsaufgaben (siehe auch weiter unten Abschnitt 4), die auf die Ämter übertragen werden dürfen, wobei es explizit heißt: „Durch Übertragungsbeschlüsse darf das Amt Träger von höchstens fünf der in Satz 1 enumerativ aufgeführten Selbstverwaltungsaufgaben werden“ (§ 5 Abs. 1 Satz 3 AO SH). Dadurch soll verhindert werden, dass sich das Amt durch Übernahme zu vieler Selbstverwaltungsaufgaben schleichend zu einem Gemeindeverband entwickelt, der dann direkt-demokratisch legitimiert werden müsste.

Die zweite Lösung einer Direktwahl des Amtsausschusses wurde auch deshalb nicht umgesetzt, da ein Konflikt von gemeindlicher Selbstverwaltung und Wahlrechtsgrundsätzen vermutet wird (Ernst/Schulz 2010: 4 ff.). Hintergrund ist die Befürchtung, dass durch die freie Wahl des Ausschusses die Anbindung der Ausschussmitglieder an die jeweiligen Gemeinden gemindert und bei einer stärkeren Berücksichtigung der amtsangehörigen Gemeinden durch einzelne Wahlkreise wiederum Wahlrechtsgrundsätze verletzt würden, d.h. ein neues Dilemma entstünde (ebd.).

Die Beibehaltung der Kombination von Einheitsgemeinden und Ämtern sowie deren Weiterentwicklung, wie in Schleswig-Holstein geschehen, ist zunächst zwar die legislativ einfachste Variante, da der Rechtssetzungsaufwand für den Gesetzgeber hier am geringsten ist. Zur schleswig-holsteinischen Lösung sei jedoch gesagt, dass damit die Nachteile des Ämtermodells (mittelbare Legitimation, Doppelstrukturen, Koordinationsaufwand) nicht gelöst werden. Sie werden vielmehr verschärft, da die Regelung in Schleswig-Holstein nunmehr vorsieht, dass zukünftig die Bildung eines Zweckverbandes im Amt möglich ist (LT-Drucksache 17/1663: 44). Auch wenn diese Zweckverbände die Verwaltung hierbei in Anspruch nehmen müssen, schafft dies eher noch zusätzlichen Koordinationsaufwand und reduziert die politische Zurechenbarkeit von Entscheidungen und die Transparenz. Man verhindert zwar so, dass sich die Ämter durch Übernahme zu vieler Selbstverwaltungsaufgaben zu Gemeindeverbänden entwickeln, aber „das eigentliche verfassungspolitische Anliegen, die unmittelbar gewählten Vertretungskörperschaften mit ausreichend Aufgaben zu versehen, wird so konterkariert“ (Schumacher 2011: vor §§ 133-140 BbgKVerf). Insofern ist die schleswig-holsteinische Lösung, die primär auf das Urteil des Landesverfassungsgerichts zugeschnitten ist, sowohl unter Effektivitäts- als auch Legitimitätsgesichtspunkten als Lösung für Brandenburg nicht zu empfehlen.

Option 2: Ausschließliche Anwendung des Modells der Einheitsgemeinde – Umwandlung von Ämtern in Einheitsgemeinden

Unter sonst gleichen Bedingungen, d. h. wenn zunächst davon ausgegangen wird, dass die gegebenen Gemeinde-/Amtszuschüsse beibehalten werden (was nicht zwangsläufig der Fall sein muss; siehe Abschnitt 5), würden in Brandenburg bei dieser Reformoption 251 bestehende amtsangehörige Gemeinden zu 53 Einheitsgemeinden (auf der Basis der vormals 53 Ämter) zusammengeführt werden. Die neuen Einheitsgemeinden hätten – gemäß den alten Ämtern – im Schnitt 6.832 Einwohner, eine Flächenausdehnung von 206,77 km² und durchschnittlich 33 Einwohner pro km². Dies sind für Einheitsgemeinden – bedingt durch die Siedlungsstruktur Brandenburgs – vergleichsweise wenige Einwohner auf vergleichsweise großer Fläche (siehe etwa Junkernheinrich/Micosatt 2009: 14). Die oben herausgearbeiteten Nachteile von Einheitsgemeinden (Verlust an örtlicher Selbstständigkeit und Identität, ortsferner Vollzug, Legitimitätsdefizite etc.) wiegen insoweit tendenziell schwerer als die Vorteile (Bündelung, Wegfall von Reibungsverlusten und Koordinationskosten, keine Doppelstrukturaufwendungen). Denn durch die geringe Siedlungsdichte lassen sich Bündelungsvorteile der Einheitsgemeinde schwerer realisieren, wohingegen sich die Nachteile der Einheitsgemeinde, wie ein ortsferner Vollzug, durch die Flächenausdehnung eher noch verstärken. Effizienz Nachteile einer geringen Siedlungsdichte lassen sich auch durch eine Umwandlung in eine Einheitsgemeinde nicht auflösen (Rosenfeld et al. 2007: 228). Mit anderen Worten besteht in sehr dünnbesiedelten Räumen, wie sie in Brandenburg im peripheren Raum vorkommen, immer die Gefahr, dass sich Zentralisierungsvorteile nur unterproportional gegenüber Zentralisierungsnachteilen entfalten. Es ist insofern kein Zufall, dass die Bundesländer Nordrhein-Westfalen, Saarland und Hessen, welche ausschließlich das Modell der Einheitsgemeinde anwenden, neben Baden-Württemberg die Flächenländer mit der höchsten Bevölkerungsdichte sind (NRW: 523 EW pro km²). Brandenburg (85 EW pro km²) besitzt aber zusammen mit Mecklenburg-Vorpommern eine der geringsten Siedlungsdichten Deutschlands.

Mag man daher zunächst innerhalb der bestehenden Territorialstrukturen nicht zu dieser Reformoption tendieren, darf nicht vergessen werden, dass die Diskussion in Brandenburg auch von der Problematik der Übertragung von Selbstverwaltungsaufgaben auf nur mittelbar legitimierte Körperschaften des Ämtermodells geprägt ist. Eine Einheitsgemeinde wäre aus dieser Perspektive lösungsadäquat, da hier (fast) alle Aufgaben einer Ebene mit den entsprechend (direkt-)demokratischen legitimierten Organen zugeordnet werden. Zwar führt die Bildung von Einheitsgemeinden wiederum zu neuen – insbesondere pro-

zeduralen – verfassungsrechtlichen Anforderungen, die auch Fallstricke bieten (siehe etwa Kreisgebietsreform Mecklenburg-Vorpommern LVerfG 9-17/06). Die rechtliche Grundproblematik scheint gleichwohl lösbar (siehe etwa VfGBbg 101/03). Außerdem ist der herausragende Vorzug der Einheitsgemeinde darin zu sehen, dass Entscheidungs- und Vollzugskompetenz auf einer Ebene konzentriert sind und der Koordinationsaufwand somit am geringsten ausfällt.

Allerdings müssen die spezifischen Bedingungen im Land Brandenburg berücksichtigt werden, insbesondere die disparate Siedlungsstruktur und der zu erwartende politische Widerstand gegen eine als Hochzonung wahrgenommene Kommunalreform, der umso größer ausfallen dürfte, je einschneidender die Maßnahmen sind. Vor diesem Hintergrund kann die flächendeckende Einführung von Einheitsgemeinden gegenwärtig nur eingeschränkt empfohlen werden. Stattdessen bietet es sich zum aktuellen Zeitpunkt an, die Einheitsgemeinde mit einem mehrstufigen Modell zu kombinieren, wobei insbesondere die hier vorgeschlagene Option 3 in Frage kommt.

Option 3: Kombination von Einheitsgemeinde und Verbandsgemeinde – Umwandlung von Ämtern in Verbandsgemeinden

Legt man zunächst wiederum die Beibehaltung der gegenwärtigen Gemeinde-/ Amtszuschnitte sowie aller sonstigen gegebenen Bedingungen zugrunde, so würden in Brandenburg bei dieser Reformoption 251 amtsangehörige Gemeinden zu 251 Mitgliedsgemeinden umgewandelt, die dann 53 Verbandsgemeinden (vormals Ämter) angehörten. Geht man von den „alten“ Ämtern aus, so hätten die neuen Verbandsgemeinden im Schnitt 6.832 Einwohner, eine Flächenausdehnung von 206,77 km² und durchschnittlich 33 Einwohner pro km². Unter anderen Voraussetzungen, insbesondere wenn (wie zu empfehlen wäre) größere Gebietszuschnitte auf der oberen und/oder unteren Ebene gewählt werden sollten und/oder bestehende amtsfreie Gemeinden bzw. bereits existierende Einheitsgemeinden in das Verbandsgemeindemodell einbezogen würden, ergäben sich dementsprechend abweichende Konstellationen (siehe hierzu Kapitel 5).

Die beschriebenen Vorteile des Verbandsgemeindemodells (Verzicht Eingemeindungen, direkte Legitimierung beider Ebenen, hohe Ehrenamtsdichte) sind geeignet, das Legitimationsproblem des Ämtermodells zu lösen, ohne den radikalen Weg der Eingemeindungen zu gehen. Insofern ist Rosenfeld et al. (2007) zuzustimmen, die mit Blick auf Sachsen-Anhalt festhalten: „Will deshalb der Landesgesetzgeber eine kommunalverfassungsrechtliche Struktur beibehalten, die weitgehend Ortsgemeinden fortbestehen lässt und zugleich

Effizienzvorteile durch eine partielle Zentralisierung von Aufgaben anstrebt, so erweist sich der Übergang zur Verbandsgemeinde mit ihren demokratisch unmittelbar legitimierten Leitungsorganen als der verfassungsrechtlich angezeigte Weg“ (Rosenfeld et al. 2007: 220).

Die Nachteile des Verbandsgemeindemodells (Koordinationsaufwand, Doppelstrukturen, Legitimationskonkurrenz) würden durch die begrenzte Zahl der Gemeinden pro Amt in Brandenburg schon einmal geringer ausfallen als in Rheinland-Pfalz, aber sind dennoch – bleibt es bei den gegebenen Territorialstrukturen – nicht zu ignorieren. Auch muss beachtet werden, dass die künftigen Ortsgemeinden in ihrem Selbstverwaltungsaufgabenstand deutlicher und endgültiger eingeschränkt würden, als im gegenwärtigen Amtsmodell. Zudem wäre in Rechnung zu stellen, dass das Verbandsgemeindemodell zwar das Angebot an Ehrenämtern aufrechterhält und teilweise noch verbreitert, aber die Annahme dieses Angebots auch von der tatsächlichen Nachfrage abhängt, die in Brandenburg teilweise eher gering ausfällt.

Unter dem Gesichtspunkt der Reformkosten ist die Einführung eines neuen Modells zudem aufwendiger als die Fortschreibung/Adaptierung eines bestehenden Modells. Der Fall Sachsen-Anhalt zeigt aber, dass auch der Übergang von einer anderen mehrstufigen Organisationsform – im sachsen-anhaltinischen Fall der Verwaltungsgemeinschaft – auf das Verbandsgemeindemodell möglich ist und dies mit mehrfacher landesverfassungsrechtlicher Bestätigung (vgl. etwa LVG ST 118/08). Wenn also die ausschließliche Bildung von Einheitsgemeinden aufgrund der heterogenen Siedlungsstruktur Brandenburgs und des potenziell hohen Widerstands gegenwärtig nur eingeschränkt empfohlen werden kann, dann ist die Anwendung der Kombination Einheitsgemeinde und Verbandsgemeinde ein gangbarer Kompromiss zwischen dem Erhalt örtlicher Selbstständigkeit und dem Anspruch überörtlicher, aber demokratisch unmittelbar legitimer, Aufgabenwahrnehmung in Fällen, in denen die Einheitsgemeinde nicht durchsetzbar ist. Wo Einheitsgemeinden bereits heute etabliert sind und die Voraussetzungen dafür vorliegen, kann jedoch auf die Verbandsgemeinde verzichtet und stattdessen zu Gunsten klarer Entscheidungsstrukturen unter Ausschöpfung von Bündelungsvorteilen eines einstufigen Modells optiert werden.

Option 4: Kombination von Einheitsgemeinde und Verwaltungsgemeinschaft – Umwandlung von Ämtern in Verwaltungsgemeinschaften

Unter sonst gleichen Bedingungen würden bei dieser Reformoption in Brandenburg 251 amtsangehörige Gemeinden zu 251 Mitgliedsgemeinden um-

gewandelt, die dann 53 Verwaltungsgemeinschaften angehörten, soweit territorial die alten Amtszuschneide beibehalten werden. Durch die relative Ähnlichkeit von Amt und Verwaltungsgemeinschaft ist diese Option sicherlich am wenigsten zu empfehlen, da die Vor- und Nachteile von Amt und Verwaltungsgemeinschaft sich zu sehr ähneln, als dass eine Umstellung mit den damit einhergehenden Kosten Sinn ergäbe. Die Verwaltungsgemeinschaft löst insofern auch nicht das Problem der nur mittelbaren Legitimation der zweiten Ebene. Durch die dezentralere Ausrichtung würde es zudem notwendigen Bündelungsmaßnahmen eher entgegenstehen.

In Tabelle 8 zusammengefasst, ergibt sich vereinfachend folgendes Bild:

Tabelle 8: Gemeindemodelle und Reformoptionen für Brandenburg

	Modell ausschließlich Einheitsgemeinden	Modell Einheitsgemeinde + Amtsmodell	Modell Einheitsgemeinde + Verbandsgemeinde	Modell Einheitsgemeinde + Verwaltungsgemeinschaft
nötige Reformmaßnahmen	Umwandlung von Ämtern in Einheitsgemeinden	Reform des Amtsmodells	Umwandlung von Ämtern in Verbandsgemeinden	Umwandlung von Ämtern in Verwaltungsgemeinschaften
vermutl. Reformwiderstand	Hoch	Niedrig	Niedrig-mittel	Niedrig-mittel
Rechtsetzungsaufwand	Mittel	Niedrig	Hoch	Hoch
Größter Vorteil	Einheit von Entscheidungs- und Vollzugskompetenz	Erhalt von Gemeinden/ geringer Reformaufwand	Erhalt von Gemeinden und tw. Zentralisierung	Erhalt von Gemeinden
Größter Nachteil	Zwangseingemeindungen	keine nachhaltige Lösung	Aufbau von Doppelstrukturen, Koordinationsaufwand	keine neue/ nachhaltige Lösung
Bewertung	eingeschränkt empfehlenswert	nicht empfehlenswert	empfehlenswert	nicht empfehlenswert

3.5.2 Asymmetrische Gestaltungsmöglichkeiten

Indem der Gesetzgeber ausdrücklich zwei Modelle zulässt, anstatt die Einheitsgemeinde flächendeckend als einzig mögliche Variante vorzuschreiben, eröffnet er bereits asymmetrische Gestaltungsoptionen. Brandenburg nutzt mit

der Einheitsgemeinde und dem Amt bereits eine solche Zwei-Wege-Strategie und begäbe sich insofern nicht auf völlig neues Terrain. Die Aufgabe bestünde darin, Ämter in Verbandsgemeinden umzuwandeln, wobei amtsangehörige wie auch amtsfreie Gemeinden einzubeziehen wären.

Die Einführung des Modells der Verbandsgemeinde bietet sich v. a. dort an, wo die Siedlungsstrukturen keinen festen Siedlungskern aufweisen, d. h. die verbandsangehörigen Gemeinden in etwa gleich groß sind und sich keine Gemeinde bezüglich ihrer Einwohnerzahl oder Größe als dominierend erweist. So regelt etwa Sachsen-Anhalt, dass die Verbandsgemeinde eine Ausnahme darstellt, die nur dann zulässig ist, wenn bestimmte Voraussetzungen für die Bildung einer Einheitsgemeinde aus den vormaligen Verwaltungsgemeinschaften nicht erfüllt sind. Dies ist dann der Fall, wenn (1) nicht mindestens eine Mitgliedsgemeinde der Verwaltungsgemeinschaft eine gemeinsame Gemarkungsgrenze mit einer kreisfreien Stadt hat, (2) es in der Verwaltungsgemeinschaft keine Trägergemeinde im Sinne von § 75 Abs. 3. der Gemeindeordnung Sachsen-Anhalts gibt, oder (3) in Verwaltungsgemeinschaften ohne Trägergemeinde kein prägender Ort, der zugleich ein Grundzentrum ist und der eine vergleichsweise hohe, von den übrigen verwaltungsgemeinschaftsangehörigen Gemeinden deutlich unterschiedliche Einwohnerzahl aufweist, vorhanden ist (§ 2 Abs. 6 i.V.m. § 2 Abs. 2 Satz 3 GemNeuGlGrG SH).

In der Gesetzesbegründung heißt es hierzu: „Die Bildung von Einheitsgemeinden nach Nr. 3 soll schließlich dort erfolgen, wo sich innerhalb der Verwaltungsgemeinschaft bereits ein prägender Ort als Kristallisationskern herausgebildet hat. Prägende Orte in diesem Sinne sind Orte, deren Entwicklung über die ortseigene städtebauliche Entwicklung hinausgeht und die Grundversorgungsfunktionen, wie z. B. Sekundarschule, Gemeindeverwaltung, Ärzte und sonstige Leistungen der Daseinsvorsorge, für die Mitgliedsgemeinden der Verwaltungsgemeinschaft wahrnehmen. Daher muss für die Annahme eines prägenden Ortes dieser zugleich auch regelmäßig ein Grundzentrum nach dem Landesentwicklungsplan sein. Eine deutlich unterschiedliche Einwohnerzahl im Verhältnis zu den übrigen Mitgliedsgemeinden kann angenommen werden, wenn in dem prägenden Ort mindestens 40 v. H. der Einwohner aller Mitgliedsgemeinden der Verwaltungsgemeinschaft wohnen.“ Und weiter: „Gleichwohl ist eine Verbandsgemeinde als weiteres Modell daneben dann denkbar, wenn die bisherigen Strukturen innerhalb einer Verwaltungsgemeinschaft erkennen lassen, dass eine Ausrichtung auf eine bestimmte Gemeinde innerhalb der bisherigen Verwaltungsgemeinschaft, bis auf den Verwaltungsgemeinschaftssitz, nicht erkennbar war und mehrere Gemeinden vielmehr gleichrangig nebeneinander vertreten sind“ (LT-Drucksache ST 5/902: 41,46).

4. Aufgabenverteilung im Verbandsgemeindemodell

Wenn im vorangegangenen Kapitel neben der Einheitsgemeinde das Verbandsgemeindemodell als eine institutionenpolitische Option herausgearbeitet wurde, die zum gegenwärtigen Zeitpunkt und unter den spezifischen brandenburgischen Bedingungen besonders empfehlenswert ist, stellt sich im zweiten Schritt die Frage, welche Aufgaben bei den Ortsgemeinden und welche bei der Verbandsgemeinde anzusiedeln sind.

Die Frage, welcher Ebene Aufgaben in einer mehrstufigen Organisationseinheit zuzuordnen sind, lässt sich anhand der aus einschlägigen Studien bekannten Vor- und Nachteile von Zentralisierung und Dezentralisierung unter Berücksichtigung der politischen Gewichtung bestimmter Leistungskriterien öffentlichen Handelns (Effektivität, Effizienz, Legitimität) beantworten (siehe etwa Mayntz 1997: 87 f.): Aufgaben mit großräumiger Problemverflechtung und entsprechender Komplexität eignen sich für eine Ansiedlung auf einer höheren Ebene. Insbesondere geht es darum, durch Ressourcenbündelung Größenvorteile (Skalenvorteile) zu erzielen. Zudem soll eine zentrale Koordination verhindern, dass sich negative Effekte aus der eingegengten Interessenperspektive kleiner Einheiten ergeben (Internalisierung externer Effekte). Aufgaben mit starkem Ortsbezug und weniger supra-lokalem Koordinationsbedarf eignen sich dagegen für eine dezentralisierte Ansiedlung.

Des Weiteren ist für eine konkrete Aufgabenallokation zu berücksichtigen, inwieweit es zu funktionalen Verschiebungen oberhalb der Gemeindeebene, also zwischen Land- und Kreisebene oder zwischen Kreis- und Gemeindeebene, in Folge von Funktionalreformen kommt, die dann ihrerseits Auswirkungen auf das Aufgabenprofil der Gemeinden haben. Im Rahmen dieses Kurzgutachtens können solche Veränderungen jedoch nicht berücksichtigt und es muss stattdessen von der gegebenen Aufgabenverteilung ausgegangen werden, zumal die für eine Funktionalreform in Brandenburg ins Auge gefassten Aufgabenfelder und -adressaten zum aktuellen Zeitpunkt noch nicht feststehen.

Um für konkrete Aufgaben zu bestimmen, auf welcher Ebene diese wahrzunehmen sind, muss genaugenommen für jede einzelne Aufgabe im Rahmen einer systematischen Aufgabenkritik und -analyse der Koordinations- und Ressourcenbedarf sowie der Ortsbezug ermittelt werden, was jedoch weder in der Literatur, noch in der praktischen Verwaltungspolitik geschieht, da dies zahlreiche konzeptionelle, methodische und nicht zuletzt Kosten- und Zeitprobleme aufwirft.

Vor diesem Hintergrund soll im Folgenden ein eher pragmatisches Vorgehen gewählt werden. Es wird eine Überprüfung von Aufgaben, die auf der Verbandsgemeindeebene wahrzunehmen sind, bzw. von Aufgaben, die sich eher für die Ortsgemeindeebene eignen, anhand der praktischen Erfahrungen anderer Bundesländer vorgenommen. Hierzu wird die Aufgabenverteilung im Verbandsgemeindemodell der Bundesländer Rheinland-Pfalz, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt näher betrachtet. Es soll analysiert werden, welche Aufgaben sich in der Verwaltungspraxis als besonders geeignet für eine Allokation auf der Verbandsgemeindeebene und somit für einen zentralisierten Vollzug im mehrstufigen Gemeindemodell erwiesen haben.

4.1 Die Selbstverwaltungsaufgaben im Verbandsgemeindemodell

Richtet man den Blick zunächst auf die gemeindlichen Selbstverwaltungsaufgaben, so kann bei den Verbandsgemeinden zwischen sog. „geborenen“ und sog. „gekorenen“ Selbstverwaltungsaufgaben unterschieden werden (vgl. BeckOK/Gabler et al. 2009: zu § 67 GemO RP). „Geborene“ Selbstverwaltungsaufgaben sind die den Verbandsgemeinden von vornherein in den Kommunalverfassungen zugeordneten Selbstverwaltungsaufgaben. Diese Vorab-Zuweisung von Selbstverwaltungsaufgaben unterscheidet das Verbandsgemeindemodell von den anderen mehrstufigen Kommunalmodellen. „Gekorene“ Selbstverwaltungsaufgaben sind hingegen einzelfallbezogen auf die jeweilige Verbandsgemeinde übertragene Selbstverwaltungsaufgaben. Diese individuelle Aufgabenübertragung ähnelt jenem der Ämter (siehe etwa § 135 Abs. 5 BbgKVerf). Hinsichtlich der „geborenen“ Selbstverwaltungsaufgaben ergeben sich aus der Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz bzw. dem niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetz und dem sachsen-anhaltinischen Verbandsgemeindengesetz folgende Selbstverwaltungsaufgaben (Tabelle 9).

Wie Tabelle 9 verdeutlicht, ähneln sich die den Verbandsgemeinden zugewiesenen Aufgaben in den einzelnen Bundesländern stark. Es haben sich insbesondere schulische Aufgaben (insbesondere Schulträgerschaft), der Brandschutz, die Errichtung und Unterhaltung von (überörtlichen) Sport-, Freizeit- und Sozialeinrichtungen, die Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung sowie die (Teile der) Flächennutzungsplanung als typische Funktionen herauskristallisiert. Selbst im jüngsten rheinland-pfälzischen Reformprozess fand keine nennenswerte Diskussion über die Neuverteilung von Selbstverwaltungsaufgaben der Verbandsgemeindeebene statt (Hesse 2010: 24; ähnlich Hellermann 2003).

Tabelle 9: Selbstverwaltungsaufgaben auf Verbandsgemeindeebene

§ 67 Abs. 1+2 GemO RP	§ 98 Aufgaben Nds. Kommunalverfassungsg	§ 2 VerbGemG ST
„die ihr nach den Schulgesetzen übertragenen Aufgaben“	„die Trägerschaft der allgemeinbildenden öffentlichen Schulen nach Maßgabe des Niedersächsischen Schulgesetzes , die Erwachsenenbildung und die Einrichtung und Unterhaltung der Büchereien , die mehreren Mitgliedsgemeinden dienen“	„die Trägerschaft der allgemeinbildenden öffentlichen Schulen nach Maßgabe des Schulgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt“
„den Brandschutz und die technische Hilfe“	„die Aufgaben nach dem Niedersächsischen Brandschutzgesetz “	„die Aufgaben nach dem Brandschutzgesetz “
„den Bau und die Unterhaltung von zentralen Sport-, Spiel- und Freizeitanlagen“	„die Errichtung und Unterhaltung der Sportstätten , die mehreren Mitgliedsgemeinden dienen, und der Gesundheitseinrichtungen sowie die Altenbetreuung “	„die Errichtung und Unterhaltung von zentralen Sport-, Spiel- und Freizeitanlagen , die mehreren Mitgliedsgemeinden dienen“
„den Bau und die Unterhaltung überörtlicher Sozialeinrichtungen , insbesondere Sozialstationen und Einrichtungen der Altenpflege , soweit nicht freie gemeinnützige Träger solche errichten“		„die Errichtung und Unterhaltung von Sozialeinrichtungen , die mehreren Mitgliedsgemeinden dienen, sowie von Tageseinrichtungen nach dem Kinderförderungsgesetz“
„die Wasserversorgung “	„die in § 13 für die Anordnung eines Anschluss- oder Benutzungszwangs genannten Aufgaben“	„die Aufgaben nach dem Wassergesetz für das Land Sachsen-Anhalt, insbesondere die Trinkwasserversorgung und die Abwasserbeseitigung “
„die Abwasserbeseitigung “		
„den Ausbau und die Unterhaltung von Gewässern dritter Ordnung“	-	-
„den Verbandsgemeinden wird gemäß § 203 Abs. 2 des Baugesetzbuches die Flächennutzungsplanung übertragen“	„die Aufstellung der Flächennutzungspläne “	„der Verbandsgemeinde wird gemäß § 203 Abs. 2 Satz 1 des Baugesetzbuches die Flächennutzungsplanung übertragen“
	„die Hilfe bei Verwaltungsangelegenheiten (§ 37)“	„die Hilfe bei Verwaltungsangelegenheiten im Sinne von § 23 der Gemeindeordnung“

-	„den Bau und die Unterhaltung der Gemeindeverbindungsstraßen“	„die Straßenbaulast bei außerörtlichen Gemeindestraßen, die dem nachbarlichen Verkehr zwischen den Gemeinden oder dem weiteren Anschluss von Gemeinden oder räumlich getrennten Ortsteilen an überörtliche Verkehrswege dienen oder zu dienen bestimmt sind“
-	„die Aufgaben nach dem Niedersächsischen Gesetz über gemeindliche Schiedsämter“	„die Aufgaben nach dem Schiedsstellen- und Schlichtungsgesetz“

Die Tatsache, dass in vorliegenden Gutachten allenfalls eine Übertragung von Aufgaben auf die Kreisebene diskutiert, nicht aber eine Zuweisung auf die Ortsgemeindeebene in Erwägung gezogen wird, dürfte sich aber auch aus der Kleingliedrigkeit und damit geringen Lebensfähigkeit der Ortsgemeinden in Rheinland-Pfalz (Durchschnittsgröße der Ortsgemeinden von 1.040 EW) erklären, deren territoriale Vergrößerung im Rahmen der Kommunalreform von vornherein ausgeschlossen worden ist. Allerdings wurde die Aufgabenallokation des rheinland-pfälzischen Modells im Wesentlichen jüngst auch in Sachsen-Anhalt, wo die Ortsgemeinden durchschnittlich 1.876 Einwohner umfassen, übernommen und sie hat sich in den Grundzügen auch in Niedersachsen (mit 2.091 EW auf der Ortsgemeindeebene) bewährt. Daher kann insgesamt von einer funktionalen Zuordnung dieser Aufgaben auf der oberen Ebene ausgegangen werden. Als Gründe für eine Ansiedlung genau dieser Aufgaben auf Verbandsgemeindeebene sollen die Argumente, die in der Gesetzesbegründung des sachsen-anhaltinischen Entwurfs des Begleitgesetzes zur Gemeindegebietsreform (LT-Drucksache ST 5/902) aufgeführt werden, zusammen mit den im Hesse-Gutachten (2010) erwähnten Aspekten kurz dargelegt werden:

- *Flächennutzungsplanung:* Die Ansiedlung auf Verbandsgemeindeebene soll nachteilige Konkurrenzentwicklungen der Gemeinden untereinander verhindern und kommunale Aktivitäten aufeinander abstimmen. In Sachsen-Anhalt wurden negative Erfahrungen mit ausgewiesenen, aber nicht ausgelasteten Gewerbegebieten („beleuchtete grüne Wiesen“) in einzelnen Kommunen gemacht, die unnötige finanzielle Folgekosten verursachten (LT-Drucksache ST 5/902: 59 f.).
- *Schulwesen:* Die Landesregierung Sachsen-Anhalt begründet die Ansiedlung auf Verbandsgemeindeebene damit, dass es so möglich wird, „die fi-

nanziellen wie personellen Ressourcen zu bündeln und da effizient einzusetzen, wo sie gebraucht werden“ (LT-Drucksache ST 5/902: 61).

- *Zentrale Sport-, Spiel- und Freizeitanlagen:* Sofern Anlagen mehreren Mitgliedsgemeinden dienen, ist die ordnungsgemäße und sinnvolle Aufgabenerledigung oberhalb einzelner Mitgliedsgemeinden zu vermuten (LT-Drucksache ST 5/902: 61). Auch Hesse et al. (2010) merkt für Rheinland-Pfalz an, dass sich mit Blick auf die kommunale Finanzschwäche und der demografischen Entwicklung in diesem Aufgabenfeld „die Frage nach der Auslastung, der Finanzierbarkeit und der mittel- und längerfristigen Tragfähigkeit solcher Infrastruktureinrichtungen“ stellt (Hesse et al. 2010: 20). Insoweit wird eine Ansiedlung mindestens auf Verbandsgemeinde nahegelegt (ebd.).
- *Errichtung und Unterhaltung von Sozialeinrichtungen:* Auch hier argumentiert die sachsen-anhaltinische Landesregierung, dass eine Einrichtung, die „nach ihrer Planung oder nach Standort, Umfang und Ausstattung nicht nur für die Einwohner einer Mitgliedsgemeinde, sondern für die Einwohner mehrerer Mitgliedsgemeinden bestimmt und geeignet ist“ (LT-Drucksache ST 5/902: 61), konsequenterweise auch oberhalb der Ortsgemeinden angesiedelt werden sollte.
- *Straßenbaulast bei außerörtlichen Gemeindestraßen:* Die Übertragung auf die Verbandsgemeinde soll die „Bündelung der finanziellen Mittel sowie den wirtschaftlichen Einsatz der zur Verfügung stehenden Mittel gewährleisten“ (LT-Drucksache ST 5/902: 62). Andernfalls wird befürchtet, dass Fördermittel in diesem Bereich aufgrund fehlender Leistungsfähigkeit einzelner Ortsgemeinden nicht genutzt werden können.
- *Trinkwasserversorgung/Abwasserbeseitigung:* Die Ansiedlung auf Verbandsgemeindeebene soll eine bessere Koordination der unterschiedlichen Interessenlagen der verschiedenen Gemeinden auch mit Blick auf Abgabepflicht und Satzungsgebühren ermöglichen (LT-Drucksache ST 5/902: 62 f.).
- *Brandschutz:* Die Ansiedlung auf Verbandsgemeindeebene begründet die Landesregierung in Sachsen-Anhalt insbesondere mit dem demografischen Wandel, der die Zahl von möglichen Einsatzdienst leistenden Personen reduziert, was insofern eine Bündelung der Kräfte auf Verbandsgemeindeebene erfordert. Auch Hesse et al. (2010) äußert sich für Rheinland-Pfalz ähnlich.
- *Hilfe bei Verwaltungsangelegenheiten:* Da die Verwaltung mit entsprechendem qualifizierten Personal auf Verbandsgemeindeebene vorgehalten wird,

ist es sachlogisch, Hilfeleistungen für Einwohner bei der Einleitung von Verwaltungsverfahren auch dort anzusiedeln (LT-Drucksache ST 5/902: 63).

Aus den Erläuterungen folgt, dass die genannten Aufgaben entweder Bündlungs- bzw. Zentralisierungspotentiale (Skalenvorteile) besitzen oder überörtlichen bzw. raumübergreifenden Charakter mit Koordinierungsnotwendigkeit aufweisen (Internalisierung externer Effekte) und sich daher für eine Ansiedlung auf Verbandsgemeindeebene besonders eignen.

Haben sich also bestimmte Aufgaben auch über mehrere Länderkontexte in der Kommunalpraxis offenbar als zweckmäßig für die Wahrnehmung auf überörtlicher Ebene herauskristallisiert, bleibt zu fragen, welche Selbstverwaltungsaufgaben noch auf Ebene der Ortsgemeinden verbleiben. Dies ist insofern einfach zu beantworten, als dass aufgrund des Grundsatzes der Allzuständigkeit den Ortsgemeinden im Verhältnis zu den Verbandsgemeinden *„sämtliche, bis dato noch nicht genannten Aufgaben der Gemeindeebene (...) dann zustehen“* (Bogner 2007: 253). Bei der Aufgabenwahrnehmung stehen Orts- und Verbandsgemeinde dabei nebeneinander, d. h. die Verbandsgemeinde nimmt gegenüber der Ortsgemeinde keine Aufsichtsfunktion wahr.

4.2 Zum Vergleich: Selbstverwaltungsaufgaben im Ämtermodell

Neben den vorab festgelegten („geborenen“) Selbstverwaltungsaufgaben der Verbandsgemeinden soll noch auf die in Ländern mit Amtsmodell durch Einzelbeschlüsse auf Ämter übertragenen Selbstverwaltungsaufgaben eingegangen werden. Sollten die von Ämtern wahrgenommenen Selbstverwaltungsaufgaben mit den „geborenen“ Selbstverwaltungsaufgaben der Verbandsgemeinden übereinstimmen, so kann dies als ein weiterer Hinweis darauf interpretiert werden, dass sich in einem mehrstufigen Modell bestimmte Aufgaben für eine überörtliche Aufgabenwahrnehmung besonders anbieten. Wenn Ämter Selbstverwaltungsaufgaben wahrnehmen, die von der Logik des Amtsmodells her an sich auf der unteren Ebene verbleiben sollten, zeigt sich, dass sich die entsprechende Aufgabe auch aus der bottom-up-Perspektive der amtsangehörigen Gemeinden anscheinend besser auf einer übergeordneten Ebene wahrnehmen lassen. Schließlich haben diese die Aufgabenübertragung selbst beschlossen. Im Verbandsgemeindemodell findet die Festlegung der auf Verbandsgemeindeebene wahrzunehmenden Selbstverwaltungsaufgaben hingegen primär top-down durch den Landesgesetzgeber per Regelung in der Kommunalverfassung statt.

In einer Drucksache des Landtages Brandenburgs von 1997, in der die brandenburgische Landesregierung auf eine Anfrage der CDU-Fraktion nach dem

Übergang von Selbstverwaltungsaufgaben auf die Ämter antwortet, heißt es (LT-Drucksache BB 2/3864): *„Dabei handelt es sich vorrangig um die Trägerschaft für Schulen und Kindertagesstätten, die Bereiche Bauhof, Winterdienst und Straßenunterhaltung, die Verantwortung für den Fremdenverkehr, die Wirtschaftsförderung, die Erarbeitung von Entwicklungskonzepten und Rahmenplanungen für das gesamte Amt, die Personalbewirtschaftung für gemeindeeigene Einrichtungen, das Abgeben von Stellungnahmen im Namen der Gemeinde zu Bauvorhaben, die Aufgabenbereiche Trinkwasser, Abwasser und Energie, die Bauleitplanung und den Umweltschutz. Darüber hinaus wurden in vielen Ämtern gemeinsame Wahlausschüsse und Schiedsstellen gebildet sowie die Verwaltung gemeindeeigener Wohnungen in die Verantwortung der Amtsverwaltung gelegt.“* (LT-Drucksache BB 2/2864: 16). Zur Begründung heißt es: *„Zusammenfassend ist festzustellen, daß vor allem Aufgaben übertragen werden, die überörtlich wahrzunehmen sind, da die Verwaltungskraft kleiner Gemeinden zu ihrer Erfüllung nicht ausreicht“* (ebd.).

Die Enquete-Kommission 5/2, deren Auftrag auch darin besteht, die Selbstverwaltungsaufgaben zu ermitteln, die durch die Ämter wahrgenommen werden, stellte fest, dass nach Auskunft des Innenministeriums Brandenburg neben anderen Angelegenheiten insbesondere Aufgaben der Gemeindewahlleitung und Vorbereitung, der Trägerschaft von Kindertagesstätten, der Umsetzung des Archivgesetzes, der Schulträgerschaft und Schulentwicklungsplanung sowie der Förderung von Tourismus auf die Ämter übertragen wurden (P-EK2 5/11: Anlage 14).

In Schleswig-Holstein ergab eine Abfrage von Schliesky (2002), dass neben spezielleren Aufgaben auch wieder die bereits bei den Verbandsgemeinden auftauchenden Selbstverwaltungsaufgaben zu finden sind, d. h. offensichtlich auch hier ein bestimmter Aufgabenbestand für die überörtliche Wahrnehmung besonders geeignet ist. Konkret werden von den Ämtern u. a. *„Schulträgerschaft“, „Abwasserbeseitigung“, „Feuerwehr“, „Trägerschaft Kindertagesstätten“, „Sporthalle“, „Wasserversorgung“, „Volkshochschule“, „Badeanstalt“, „Flächennutzungsplanung“* angegeben. Als Gründe für die Übertragung werden der Koordinationsbedarf aufgrund des überörtlichen Charakters sowie die zu hohen Kosten für die einzelne Gemeinde genannt (Schliesky 2002: 64). Auch die Begründungen ähneln somit denen in Sachsen-Anhalt. In diesem Zusammenhang lohnt ein Blick auf die erst im April 2012 mit zahlreichen Neuerungen in Kraft getretene schleswig-holsteinische Amtsordnung, die als Folge des Urteils des Landesverfassungsgerichts vom 26. 02. 2010 (Aktenzeichen LVerfG 1/09) geändert wurde. Der § 5 Abs. 1 AO SH enthält nunmehr einen Katalog von 16 Selbstverwaltungsaufgaben, die auf die Ämter übertragen werden dürfen (pro Amt maximal 5).

Tabelle 10: Potenzielle Selbstverwaltungsaufgaben der Ämter Schleswig-Holsteins

§ 5 Abs. 1 AO Schleswig-Holstein
„Abwasserbeseitigung (§ 30 des Landeswassergesetzes (LWG) (...)“
„Wasserversorgung (§ 29 LWG)“
„Bau, Unterhaltung und Reinigung von Straßen einschließlich Winterdienst (...) sowie Pflege von Grünflächen “
„Schulträgerschaft (§ 53 des Schulgesetzes (SchulG) (...)“
„Sonstige Bildungs- und Kultureinrichtungen (Artikel 9 Abs. 3 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, § 17 der Gemeindeordnung)“
„Trägerschaft von Kindertageseinrichtungen (§ 9 des Kindertagesstättengesetzes (KitaG) (...) sowie Durchführung der Förderung von Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege (§§ 25, 30 KitaG)“
„Förderung des Sports (Artikel 9 Abs. 3 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein)“
„Freizeitgestaltung für Kinder und Jugendliche“
„Soziale Betreuung der Einwohnerinnen und Einwohner (§ 17 der Gemeindeordnung)“
„Brandschutz und Hilfeleistung (...)“
„Förderung des Tourismus“
„Wirtschaftsförderung“
„Gesundheitspflege und medizinische Versorgung“
„Integrierte Ländliche Entwicklung“
„Ausbau schneller Internetzugangsmöglichkeiten (Breitband)“
„Energie- und Wärmeversorgung“

Die enumerierten Aufgaben spiegeln auch die tatsächlich vorgenommenen Aufgabenübertragungen der Gemeinden auf die Ämter in Schleswig-Holstein wider. Es zeigt sich erneut eine starke Übereinstimmung mit den „geborenen“ Selbstverwaltungsaufgaben der Verbandsgemeinden in den drei Bundesländern, die dieses Modell eingeführt haben.

4.3 Weisungsgebundene Aufgaben im Verbandsgemeindemodell

In allen drei Bundesländern gilt, dass die Verbandsgemeindeebene nahezu alle Aufgaben aus dem übertragenen Wirkungskreis wahrnimmt (§ 68 Abs. 3 GemO RP, § 98 Abs.2 NKomVG, § 2 Abs. 2 VerbGemG ST). Der übertragene Wirkungskreis beinhaltet Aufgaben, die den Gemeinden von Bund und Land weisungsgebunden zur Aufgabenerledigung übertragen werden (in

Brandenburg als sog. „Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung“). Klassischerweise handelt es sich um die Bereiche des Meldewesens, inkl. Pässe und Personalausweise, des Straßenverkehrsrechts und des Gewerbe- und Gaststättenrechts. Die Aufgabenzuordnung auf die Verbandsgemeindeebene ist in den Bundesländern unstrittig und beruht v. a. auf zwei Argumenten. Zum einen fand die Einführung des Verbandsgemeindemodells – wie letztlich auch der anderen mehrstufigen Modelle – vor dem Hintergrund statt, die rechtliche und politische Selbstständigkeit der (Orts-)Gemeinden zu wahren (BeckOK/Gabler et al. 2009: § 68). Die Übertragung von weisungsgebundenen staatlichen Aufgaben drängt den eigenständigen Wirkungsradius der Gemeinden im Bereich der kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben jedoch zurück und birgt im Extremfall die Gefahr einer Umfunktionierung der Kommunen in staatliche Vollzugsbehörden („Verstaatlichung“; Wollmann 2010). Da das Ziel der Einführung von Verbandsgemeinden jedoch darin besteht, die kommunale Eigenständigkeit auch kleinerer Gemeinden zu wahren, so ist es folgerichtig, die (Orts-)Gemeinden dann auch von der Wahrnehmung staatlicher, weisungsgebundener Aufgaben zu entlasten und diese auf Verbandsgemeindeebene anzusiedeln (für die sich allerdings bei umfassenden „unechten“ Kommunalisierungen die „Verstaatlichungsproblematik“ ebenso stellen kann). Zum anderen führt die Konzentration der Verwaltung bei der Verbandsgemeinde automatisch dazu, dass selbst bei einer theoretisch möglichen Zuordnung staatlicher Aufgaben zur Ortsgemeindeebene diese ohnehin auf die Verwaltung der oberen Ebene zurückgreifen müsste. Die genannten Weisungsaufgaben sehen für einen rechtskonformen und effektiven Vollzug hauptamtliches und spezialisiertes Personal vor, das im Verbandsgemeindemodell eben nicht auf Ortsgemeindeebene vorgehalten wird. Insofern ist der Aufgabenvollzug weisungsgebundener Aufgaben auf der oberen Ebene dem Verbandsgemeindemodell inhärent. Darin ähnelt das Modell den anderen mehrstufigen Organisationsformen.

4.4 Zwischenfazit – Aufgabenverteilung im Verbandsgemeindemodell

Die Erfahrungen anderer Bundesländer mit dem Verbandsgemeindemodell sowie die Aufgabenallokation im Amtsmodell, in welchem sich ebenfalls bestimmte Selbstverwaltungsaufgaben als besonders geeignet für eine zentralisierte Wahrnehmung auf Amtsebene herauskristallisiert haben, lassen den Schluss zu, dass für eine Aufgabenansiedlung auf der Verbandsgemeindeebene primär solche Aufgaben in Frage kommen, die aufgrund ihres überörtlichen Charakters einen erhöhten Koordinationsbedarf zwischen einzelnen Gemeinden auslösen oder die aufgrund hoher Investitions- und Bereitstellungskosten eine Ressourcenbündelung erfordern. Dies sind insbesondere:

- Schulträgerschaft
- Brandschutz
- Bau und die Unterhaltung von zentralen Sport-, Spiel- und Freizeitanlagen
- Bau und die Unterhaltung überörtlicher Sozialeinrichtungen
- Wasserversorgung
- Abwasserbeseitigung
- Flächennutzungsplanung
- Bau und die Unterhaltung der Gemeindeverbindungsstraßen

Hinzu kommen sämtliche weisungsgebundene Aufgaben.

5. Gemeindegrößen im Verbandsgemeindemodell

Die Frage, wie groß bzw. einwohnerstark eine Verbandsgemeinde sein sollte, um leistungsfähig zu sein, lässt sich nicht pauschal beantworten. Mit Blick auf die öffentliche Verwaltung schließt der Begriff der Leistungsfähigkeit sowohl Aspekte der Effektivität und Effizienz als auch der demokratischen Legitimität des Verwaltungshandelns ein. Er ist also vieldimensional und umfasst verschiedene Leistungskriterien, die sich oftmals nicht gleichzeitig optimieren lassen (sog. „trade off“) und von denen keines dem anderen definitorisch überlegen ist. Vielmehr ist es eine Frage der politischen Willensbildung und Gewichtung, welchem der grundsätzlich gleichberechtigten und sich wechselseitig beeinflussenden Leistungsaspekte bei Verwaltungsreformen mehr und welchem weniger Gewicht eingeräumt wird. Gemeindegrößen lassen sich folglich vereinfacht entlang der drei Dimensionen von Effektivität, Effizienz und Legitimität diskutieren. Dabei kann das Zielkriterium einer effizienten und professionellen Verwaltung tendenziell größere Gebietseinheiten nahelegen, wohingegen das Zielkriterium von Bürgernähe und Partizipation tendenziell kleinere Gebietseinheiten erfordern kann. Von einer hohen Bürgernähe lässt sich dann sprechen, wenn die Kommunalverwaltung gut erreichbar ist und ein präferenzgerechtes Leistungsangebot bereitgestellt wird. Zudem wird der Zusammenhang von Gebietsgröße und kommunaler Leistungskraft von den örtlichen Gegebenheiten (Siedlungsstrukturen, geographische Bedingungen) sowie vom Handeln und von den Fähigkeiten der lokalen Akteure beeinflusst. So sind etwa die Erreichbarkeit der Verwaltung und die Bürgernähe als Leistungskriterien nicht nur von der territorialen Größe der Gebietseinheit abhängig, sondern auch von den verkehrlichen Gegebenheiten, den räumlichen Verflechtungsbeziehungen und lokal-organisatorischen Vorkehrungen (z. B. Front-/Back-Office). Ferner ist die Leistungsfähigkeit von Gebietsstrukturen im Zusammenhang mit der Frage zu betrachten, welche Aufgaben durch die Gebietskörperschaft erfüllt werden sol-

len. Hiermit sind also zugleich Überlegungen zu möglichen Funktionalreformen angesprochen, welche allerdings aus den bereits genannten Gründen im hier vorgelegten Kurzgutachten außen vor bleiben müssen.

5.1 Verwaltungsökonomische Analyse „optimaler“ Gemeindegrößen

Misst man Leistungsfähigkeit von Gebietseinheiten zunächst an ökonomischen Parametern, so wäre ein territorialer Zuschnitt möglichst so zu wählen, dass Skaleneffekte maximal ausgeschöpft sowie Ballungs- bzw. Frustrationskosten (z. B. durch Warteschlangen oder Staus) vermieden werden können. Dabei ist auch in Rechnung zu stellen, dass die Kommune nachhaltig in der Lage sein muss, die durch sie bereit gestellten öffentlichen Dienstleistungen (z. B. die Verwaltung) aus den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln aufzubringen. Des Weiteren ist unter ökonomischen Gesichtspunkten die Auslastung der kommunalen Infrastruktur wesentlich, womit die Inanspruchnahme des öffentlichen Dienstleistungsangebots durch möglichst viele Nutzer angesprochen ist, ohne dass es zu negativen Externalitäten (z. B. Staus) kommt. Je höher die Nutzung oder Auslastung ist, desto geringer sind, bei unterstellten Fixkosten für die Bereitstellung des öffentlichen Gutes, die Kosten je Nutzer. Unter diesem Gesichtspunkt ist somit bei Gebietszuschnitten zu berücksichtigen, welche Nutzerzahl für eine hinreichende Auslastung der öffentlichen Dienstleistung bzw. Infrastruktur hinreichend ist. Bei einer ökonomischen Analyse von Gebietsstrukturen müssen beide Aspekte kommunaler Leistungsfähigkeit betrachtet werden. Eine finanzstarke Kommune könnte sich auch die Bereitstellung wenig ausgelasteter öffentlicher Güter leisten. Aus verwaltungsökonomischer Sicht wäre dies aber eher unbefriedigend.

In der ökonomischen Theorie liegt die optimale Gebietsgröße einer Gebietskörperschaft dort, wo die Verwaltungskosten je Einwohner minimiert werden⁵. Dies setzt jedoch eine Reihe von Annahmen voraus, u. a. die, dass alle Kosten tatsächlich bekannt sind, was in der Praxis allerdings nicht der Fall ist. Die Frage, ob größere, d. h. einwohnerstärkere Gebietskörperschaften, nun tatsächlich zu sinkenden Durchschnittskosten führen, ist empirisch umstritten. Einerseits spricht die Größendegression zunächst für sinkende Kosten, d. h. dass die durchschnittlichen Kosten je Einwohner abnehmen, wenn die Ortsgröße um einen Einwohner steigt. Aufgrund der besseren Auslastung werden Skaleneffekte erzeugt und damit die Produktionskosten der öffentlichen Leistungserbringung gesenkt. Oftmals können größere Gebietseinheiten auch professionelles Personal besser binden. Andererseits kann jedoch die zuneh-

⁵ Zur weiteren Vertiefung der Diskussion siehe Zimmermann (2009)

mende Größe einer Gebietskörperschaft auch zu steigenden Durchschnittskosten durch sogenannte Ballungs- und Konzentrationskosten führen. Als klassische Beispiele hierfür können Staus oder Warteschlangen angegeben werden. Häufig entstehen die höheren Kosten je Einwohner aber dadurch, dass die Kommune ihren Aufgabenumfang ausweitet. Größere Kommunen entwickeln häufig neue Bedarfe. Große Einheiten neigen zudem zu Schwerfälligkeit, da höhere interne Koordinations- und Transaktionskosten vorliegen. Weitere politökonomische Argumente sprechen dafür, dass die Kontrolle in kleineren Einheiten besser funktioniert als in großen. Neuere Ansätze legen zudem nahe, die (allerdings bislang nur wenig erforschten) Wegekosten für die Adressaten öffentlicher Leitungen in die Analyse mit einzubeziehen. Bei einer Fusion kleinerer Gemeinden zu einer Einheitsgemeinde würden diese aufgrund der Zentralisierung der Verwaltung und wegen der ansonsten unveränderten Siedlungsstrukturen zwangsläufig steigen. Insgesamt haben die Finanzwissenschaften also eine Vielzahl von Erklärungsansätzen und Theorien entwickelt, die beide Thesen, d. h. sowohl sinkende als auch steigende Durchschnittskosten in größeren Gebietseinheiten, stützen⁶, so dass es bei der Neugestaltung von Gebietsstrukturen in Brandenburg v. a. darum gehen muss, die Verwaltungsstrukturen den künftigen demografischen Entwicklungen anzupassen, und nicht darum, vorrangig Effizienzrenditen zu erwirtschaften, deren Eintreten schon unter theoretischen Gesichtspunkten nicht garantiert werden kann.

Bei empirischen Untersuchungen tritt das Problem auf, dass eine Gebietskörperschaft in der Regel nicht monofunktional ist, sondern verschiedene Aufgaben erfüllt, für die jeweils eine spezielle Kostenfunktion in Abhängigkeit der Einwohnerzahl existiert. Die jeweils spezifischen Kostenverläufe müssen geschätzt und die Effekte der Größendegression sowie die Ballungskosten genau bestimmt werden. Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass die Kostenverläufe für die Erfüllung einer Aufgabe für unterschiedliche Gebietskörperschaften je nach Kontextbedingungen verschieden ausfallen. Bspw. weist eine Gemeinde, deren Gebiet des Öfteren von Waldbränden heimgesucht wird, einen ganz anderen Kostenverlauf für den Brandschutz auf als eine Gemeinde, die mit diesem Problem nicht zu kämpfen hat. Somit wären aus verwaltungsökonomischer Sicht jene Aufgaben sinnvollerweise auf einer Ebene zu bündeln, die über vergleichbare Kostenverläufe in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl verfügen. Dabei sollte eine möglichst hohe Auslastung der öffentlichen Güter erreicht werden, ohne dass es zu größeren negativen externen Effekten kommt. Organisatorisch kann dabei auch auf eine Neuorga-

⁶ Für einen Überblick siehe Blankart (2010) und Zimmermann/Henke/Broer (2009).

nisation von Teilprozessen kommunaler Aufgabenerfüllung (z. B. über Front- und Backoffice-Konzepte) zurückgegriffen werden. Insgesamt geht es darum, einerseits hohe Effizienzwerte zu erreichen (gemessen an den Kosten für die Aufgabenerfüllung und korrespondierenden Wegekosten je Einwohner) und andererseits Frustrationskosten möglichst zu vermeiden.

Neben den Kosten müssen für eine adäquate Bewertung der Leistungsfähigkeit von Gebietskörperschaften, wie erwähnt, auch die Qualität, Wirksamkeit und Legitimität des Verwaltungshandelns einbezogen werden, womit Kriterien angesprochen sind, die allein über verwaltungsökonomische Analysen nicht ermittelt werden können. Um die Legitimität und demokratische Partizipation sicherzustellen, müssen die Gebietskörperschaften so zugeschnitten sein, dass genügend Bürger bereit sind, sich ehrenamtlich in den Gremien der Selbstverwaltung zu engagieren. So wurde in der Begründung zum „Entwurf eines Begleitgesetzes zur Gemeindegebietsreform“ Sachsen-Anhalts dargelegt, dass in vielen kleineren Gemeinden, gerade so viele Bewerber für den jeweiligen Gemeinderat zur Verfügung standen, wie dieser Sitze habe⁷. Diese Argumentation bezieht sich nicht, wie sonst häufig der Fall, auf die Kosten (z. B. die Wegekosten) der ehrenamtlichen kommunalpolitischen Betätigung, sondern auf die Frage, ob in kleinen Gemeinden eine Mindestzahl an potentiell kommunalpolitisch interessierten Bürgern überhaupt lebt. Dieses Problem wäre auch für Brandenburg mit Blick auf die kleineren Gemeinden zu prüfen. Grundsätzlich sei darauf hingewiesen, dass der gemeinhin unterstellte Zusammenhang einer besseren demokratischen Legitimation kleinerer Gebietskörperschaften, der mit einem (vermeintlich) höheren politischen Partizipationsgrad der Bürger begründet wird, nicht immer und überall besteht (Seitz 2007).

5.2 Mindestgrößen und „passfähige“ Gebietsstrukturen

Dass es keine eindeutige Antwort darauf gibt, wie groß eine Verbandsgemeindeverwaltung oder eine andere Verwaltungsebene zwischen den Gemeinden und den Landkreisen sein sollte, zeigt die große Varianz in den einzelnen Bundesländern, aber auch zwischen den bestehenden Ämtern in Brandenburg. So haben die Bundesländer sehr unterschiedliche Untergrenzen für eine aus ihrer Sicht leistungsfähige Kommunalverwaltung unterhalb der Kreisebene kodifiziert. Für das Amt in Mecklenburg-Vorpommern ist eine Einwohneruntergrenze von 8.000 vorgesehen, während die entsprechenden Mindestgrößen für die niedersächsischen Samtgemeinden bei 7.000, für die

⁷ Landtag Sachsen-Anhalt, Drs. 5/902.

Verbandsgemeinden in Sachsen-Anhalt bei 10.000 und in Rheinland-Pfalz bei 12.000 (verbandsfreie Gemeinden in Rheinland-Pfalz 10.000) liegen. Im Saarland beträgt die Untergrenze für Einheitsgemeinden 8.000 Einwohner. Zu berücksichtigen ist hierbei, dass diesen Grenzen unterschiedliche Vorstellungen darüber zu Grunde liegen, welche Aufgaben diese kommunale Ebene erfüllen soll. Gleichwohl ist davon auszugehen, dass ein Mindestaufgabenkatalog in jeder Gemeinde existiert für den ein bestimmter Bestand an Personal zwingend benötigt wird.

Auch die Wissenschaft beantwortet die Frage der „optimalen“ Größe (aus guten Gründen) nicht, da Richtwerte immer vom Umfang der wahrgenommenen Aufgaben sowie von der Gewichtung bestimmter Leistungskriterien abhängen. Tendenziell sprechen die verwaltungsökonomischen Argumente dafür, dass sich eine höhere Effizienz eher in größeren Gemeinden und Gemeindeverbänden realisieren lässt, wohingegen die demokratische Legitimität tendenziell durch kleinteiligere Strukturen befördert wird. Sollen Aufgaben in großem Umfang kommunalisiert werden, so setzt dies insgesamt eine höhere kommunale Leistungskraft und Professionalität voraus, die sich in größeren Einheiten eher realisieren lässt, als bei einem stärkeren staatlichen Aufgabenvollzug, bei dem kleinere und weniger lebensfähige Gemeinden kein Problem darstellen. Entsprechend unterschiedlich fallen die von verschiedenen Wissenschaftlern vorgeschlagenen Mindestgrößen aus, die von 10.000 bis 20.000 Einwohner reichen. Während Bogumil von „mindestens 15.000 EW, besser 20.000 EW“ für Einheitsgemeinden spricht (Bogumil 2010), ermittelten Junkernheinrich et al. (2010) in einem Gutachten für das Land Rheinland-Pfalz 10.700 und 13.000 Einwohner als Mindestortsgrößen für Verbandsgemeinden. Für verbandsfreie Gemeinden wird eine Regelmindestgröße von 10.000 Einwohnern als vertretbar erachtet⁸, wobei diesem Wert v. a. eine finanzökonomische Untersuchung der kommunalen Zuschussbedarfe zugrunde liegt. Die klassische Arbeit von Frido Wagener sah für die Verwaltungseinheit „ländliche Gemeinden“ eine Größenordnung von 7.000 Einwohnern vor (Wagener 1969), allerdings damals unter sozio-ökonomischen und demografischen Voraussetzungen der westlichen Bundesländer, die heute – und zumal in der spezifischen Situation Brandenburgs – nicht mehr ohne Weiteres zutreffen. Insgesamt handelt es sich bei den festgelegten Werten selten um empirisch exakt ermittelte Werte, sondern vielmehr um abstrakt festgelegte Leitplanken.

Vergleicht man die Vorgaben der anderen Bundesländer sowie die in Gutachten vorgetragenen Mindestgrößen mit den entsprechenden Werten in Bran-

⁸ In „Begleitende Gesetzesfolgenabschätzung zu den Entwürfen des Ersten und Zweiten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland Pfalz“ 2010.

denburg, so ist die bisherige Untergrenze von 5.000 Einwohnern pro Amt bzw. amtsfreier Gemeinde als eher niedrig zu bewerten. Hinzu kommt das Problem, dass diese für Brandenburg festgesetzte Mindestzahl (5.000), selbst wenn sie sich als zutreffend für eine leistungsfähige Verwaltung von Ämtern und amtsfreien Gemeinden erweisen sollte, bereits jetzt vielerorts unterschritten wird. Allein hieraus leitet sich ein Handlungsbedarf ab.

Tabelle 11: Größenvorgaben und tatsächliche Durchschnittsgrößen im Verbandsgemeindemodell sowie im Ämtermodell Brandenburgs

	Sachsen-Anhalt	Rheinland-Pfalz	Niedersachsen	Brandenburg
Größenvorgabe EG	10.000 ⁹ EW	10.000 EW	7.000 EW	5.000 EW
Größenvorgabe VG/ Amt	10.000 EW	12.000 ¹⁰ EW	7.000 EW	5.000 EW
Größenvorgabe OG/AaG	1.000 EW	-	400 EW	500 EW
Vorgabe Zahl OG pro VG/Amt	3 – 8	-	max. 10	3 – 6
Tatsächliche Durchschnittsgröße EG ¹¹ (Zahl der EG insgesamt)	15.569 EW (100)	17.571 EW (36)	19.386 EW (279)	12.099 EW (145)
Tatsächliche Durchschnittsgröße VG/Amt (Zahl der VG/Ämter insgesamt)	11.986 EW (18)	14.405 EW (163)	11.264 EW (134)	6.832 EW (53)
Tatsächliche Durchschnittsgröße OG/AaG (Zahl der OG/AaG insgesamt)	1.876 EW (115)	1.040 EW (2258)	2.091 EW (722)	1.336 EW (271)
Tatsächliche durchschnitt. Zahl OG/ AaG pro VG/Amt	6	14	5	5

EG = Einheitsgemeinde/amtsfreie Gemeinde; VG = Verbandsgemeinde; OG = Ortsgemeinde; AaG = Amtsangehörige Gemeinde (Brandenburg)

Quelle: eigene Zusammenstellung; Daten der Statistischen Landesämter

⁹ Ausnahme mit 8.000 EW möglich, wenn weniger als 70 EW pro km² im Landkreis.

¹⁰ Abweichung u. a., wenn VG mindestens 10 000 EW mit einer Fläche von mehr als 100 km² und mehr als 15 Ortsgemeinden

¹¹ jeweils ohne kreisfreie Städte

Tabelle 11 zeigt die (gesetzlichen) Mindestvorgaben hinsichtlich der Einwohnerzahlen und die tatsächlichen Durchschnittswerte für Einheitsgemeinden, Verbandsgemeinden und Ortsgemeinden in den drei Bundesländern, die eine Kombination von Einheitsgemeinde und Verbandsgemeinde anwenden, im Vergleich zum brandenburgischen Amtsmodell. Hierzu sei angemerkt, dass die empirischen Durchschnittswerte nur einen Teil des Bildes wiedergeben. So ist der Durchschnittswert in Rheinland-Pfalz mit 14.405 Einwohnern zwar über den vorgegebenen 10.000 Einwohnern, aber 65 von 163 Verbandsgemeinden besitzen derzeit weniger als 10.000 Einwohner. Ferner wird deutlich, dass in Bundesländern, die erst kürzlich neue Größenvorgaben implementiert haben (Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt), Mindestgrößen von 10.000 bis 12.000 Einwohnern auftauchen. Die in der Wissenschaft diskutierten Werte gehen darüber noch etwas hinaus (10.700-13.000 EW; Junkernheinrich et al. 2010). Mit Blick auf Niedersachsen sei daran erinnert, dass die 7.000-Vorgabe bereits aus dem Jahr 1969 stammt; d. h. tendenziell als veraltet angesehen werden muss.

Insoweit sollte für Brandenburg überlegt werden, ob eine Anhebung von Mindestwerten für die obere Ebene im zweistufigen Gemeindemodell bzw. für die Einheitsgemeinde im einstufigen Modell in der Größenordnung mindestens 10.000-12.000 Einwohner anzustreben ist, was zunächst einer Verdoppelung der Vorgaben für die bisherigen Ämter entspräche. Bei einer solchen Größenvorgabe gilt es jedoch – gerade in Brandenburg – die demografische Entwicklung zu berücksichtigen. Wer etwa eine Größe für 10.000 Einwohner für erstrebenswert erhält, muss als Größenvorgabe im Ist-Zustand einen – je nach Ausmaß der demografischen Schrumpfung – deutlichen größeren Wert angeben. Ansonsten besteht die Gefahr, dass Größenvorgaben schon nach wenigen Jahren wieder unterschritten werden, was die brandenburgische Entwicklung gezeigt hat. Da in Brandenburg bis zum Jahr 2030 ein Bevölkerungsrückgang von 12 % prognostiziert wird (MI Brandenburg 2011: 13), müssten folgerichtig statt 10.000 Einwohnern bereits 11.200 Einwohner als Mindestgrößenvorgabe gewählt werden; bei prognostizierten Bevölkerungsrückgang von 30 % bis 2060 sogar 13.000 Einwohner, um auch mittel- und langfristig die „eigentliche“ Zielgröße von mindestens 10.000 Einwohner zu erreichen. Auch Junkernheinrich et al. (2010) kommen insofern trotz der errechneten Mindestgrößen von 10.700 bzw. 13.000 Einwohnern zu der Aussage, dass wegen des demografischen Wandels als Vorgaben vielmehr 13.000 bzw. 15.000 Einwohner für Rheinland-Pfalz zu wählen seien. Aufgrund der demografischen Entwicklung wäre eine ggf. anvisierte Mindestgröße von 10.000 Einwohnern, also eher noch nach oben zu verschieben, wobei Werte bis 15.000 Einwohner als realistisch erscheinen. Allerdings ist bei der Festset-

zung von Einwohnermindestzahlen zu berücksichtigen, inwieweit Aufgaben im Rahmen einer Funktionalreform kommunalisiert werden sollen, was noch einmal höhere Werte nahelegen würde.

Tabelle 12 verdeutlicht, wie viele Ämter bzw. amtsfreie Gemeinden bei einer solchen Größenvorgabe einem Änderungsprozess unterlägen. Mit Blick auf das Jahr 2030 erreicht kein Amt mehr als 10.000 Einwohner, sodass bei entsprechender Größenvorgabe Handlungsnotwendigkeit bei allen Ämtern bestünde; bei den amtsfreien Gemeinden müssten mehr als die Hälfte an die neuen Größenvorgaben angepasst werden.

Tabelle 12: Ämter und amtsfreie Gemeinden nach Größenklassen 2010 und 2030

Jahr	Ämter			Amtsfreie Gemeinden		
	weniger als 5.000 EW	zwischen 5.000 und 10.000 EW	mehr als 10.000 EW	weniger als 5.000 EW	zwischen 5.000 und 10.000 EW	(ohne kreisfreie Städte) Mehr als 10.000 EW
2010	12	35	6	27	49	68
2030	28	25	0	35	52	57

Quelle: Eigene Berechnungen. Daten: LBV 2011, S. 67

In Kapitel 3 wurde die Kombination von Einheitsgemeinde und Verbandsgemeinde als eine empfehlenswerte Reformoption für Brandenburg herausgearbeitet. Legt man hypothetisch den Übergang vom Amts- auf das Verbandsgemeindemodell zugrunde, so könnten die erhöhten Einwohnerrichtgrößen entweder dadurch erreicht werden, dass sich mehrere amtsfreie Gemeinden größeren Ortsgemeinden innerhalb der neu zu bildenden Verbandsgemeinde zusammenschließen, oder dass mehrere kleinere Ämter in einer neuen größeren Verbandsgemeinde aufgehen. Es besteht aber auch die Möglichkeit, vorhandene „Alt-Ämter“ und Einheitsgemeinden zu neuen Verbandsgemeinden zusammenzuschließen. Mit anderen Worten kann eine maßstäbliche Vergrößerung von Kommunaleinheiten zur Erreichung von neuen Mindesteinwohnerzahlen sowohl durch Zusammenschlüsse gleicher Formationen (z. B. EG+EG; Amt+Amt etc.) als auch über die Integration verschiedener Formationen (z. B. EG+Amt) erfolgen. Sofern die neue Kommunaleinheit keine Einheitsgemeinde wird, in der die bisherigen Gemeinden ihre Selbstständigkeit verlieren würden, setzt sich die neue Verbandsgemeinde dann aus den (bisherigen bzw. ggf. vergrößerten) Gemeinden als Ortsgemeinden zusammen, die

ihre Selbstständigkeit aufrechterhalten. Beim Verbandsgemeindemodell sollte zusätzlich die Einführung von Mindestgrößen bei den Ortsgemeinden diskutiert werden, um auf der unteren Ebene der Verbandsgemeinde leistungsfähigere Ortsgemeinden zu installieren und nicht zu viele Ortsgemeinden pro Verbandsgemeinde zuzulassen, womit eine der wesentlichsten Schwächen des rheinland-pfälzischen Modells behoben wäre. Andernfalls würden, wie die Kritik in Rheinland-Pfalz gezeigt hat, ein unverhältnismäßig hoher Koordinationsaufwand und Transaktionskosten entstehen, die mögliche Größenvorteile und Reformgewinne wieder wettmachen.

Welche Optionen in welchem Umfang an welcher Stelle zu wählen sind, hängt dabei von den örtlichen Gegebenheiten ab und ist einzelfallbezogen zu klären. Die Reform der Kommunalstrukturen ergibt sich insoweit aus dem Zusammenspiel von Modellfrage (Einheitsgemeinde oder mehrstufige Modelle, insbesondere Verbandsgemeinde) und Größenfrage (verschiedene Varianten der Maßstabsvergrößerung von Kommunaleinheiten). Diese komplexen Fragen können jedoch nicht im Rahmen dieses Kurzgutachtens geklärt werden (in anderen Bundesländern wurden allein für die Bestimmung konkreter Fusionsempfehlungen unter Berücksichtigung der gesamtträumlichen Lagen zusätzliche Gutachten erstellt; siehe etwa für Rheinland-Pfalz Junkernheinrich et al. 2011).

Zugleich sollten Ausnahmeregelungen zugelassen werden, die ein Abweichen bzw. Unterschreiten der Grenzen v. a. im peripheren Raum zulassen, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind, um so den großen Unterschieden in der Bevölkerungsdichte Rechnung zu tragen. Andernfalls könnten in dünnbesiedelten Räumen, wie in einigen Teilen Brandenburgs, Flächenausdehnungen von Verbandsgemeinden entstehen, welche ohne weiteres die Ausdehnung von Landkreisen umfassen. Mit anderen Worten können in dünnbesiedelten Räumen hohe Einwohnergrößen nur durch eine überproportionale Raumausdehnung der neuen Kommunalformationen erzielt werden, womit aber immer die Gefahr besteht, dass auch die Nachteile einer Vergrößerung (Raumüberwindungskosten) überproportional zu den Vorteilen einer Maßstabsvergrößerung (Skalenvorteile) ausfallen.

So ist zu überlegen, inwieweit entsprechende Grenzen bspw. durch die Vorgabe einer Höchstausdehnung der Fläche der Verbandsgemeinde und einer Höchstzahl von verbandsangehörigen Ortsgemeinden gesetzt werden können. In Rheinland-Pfalz etwa ist die Mindestgröße für die Verbandsgemeinden (12.000 Einwohner) in der Regel dann unbeachtlich, wenn diese mindestens 10.000 Einwohner haben und die Fläche der Verbandsgemeinde mehr als

100 km² beträgt und sie mehr als 15 Ortsgemeinden haben (§ 2 Abs. 3 KomVwRGrG RP). Doch auch aus anderen „besonderen Gründen“ sind die festgelegten Einwohnerzahlen für verbandsfreie Gemeinden und die Verbandsgemeinden unbeachtlich, sofern diese die Gewähr dafür bieten, langfristig die eigenen und übertragenen Aufgaben in fachlich hoher Qualität, wirtschaftlich sowie bürger-, sach- und ortsnahe wahrzunehmen. Besondere Gründe gemäß § 2 Abs. 3 S. 3 KomVwRGrG sind v. a. landschaftliche und topografische Gegebenheiten, die geografische Lage einer kommunalen Gebietskörperschaft unmittelbar an der Grenze zu einem Nachbarstaat oder einem Nachbarland, die Wirtschafts- und Finanzkraft, die Erfordernisse der Raumordnung sowie die Zahl der nicht kasernierten Soldatinnen und Soldaten, Zivilangehörigen und Familienangehörigen der ausländischen Stationierungstreitkräfte, soweit diese nicht den deutschen Meldevorschriften unterliegen.

Auch die Regelungen in Sachsen-Anhalt lassen Ausnahmen zu, die eine Unterschreitung der festgesetzten Einwohnerzahl von 10.000 Einwohnern für die Einheitsgemeinden und Verbandsgemeinden ermöglichen. So sollen Einheitsgemeinden (dies gilt nicht für die Verbandsgemeinde) in Landkreisen, in denen die durchschnittliche Bevölkerungsdichte weniger als 70 Einwohner je km² beträgt oder wenn eine besondere geografische Lage die Bildung einer leistungsfähigen Einheitsgemeinde mit 10.000 Einwohnern ausgeschlossen ist, mindestens 8.000 Einwohner haben (§ 2 Abs. 3 GemNeuglGrG ST). Diese Einwohnerzahl kann wiederum geringfügig unterschritten werden, wenn Umstände des Einzelfalls die Annahme rechtfertigen, dass die dauerhafte Leistungsfähigkeit der Einheitsgemeinde oder der Verbandsgemeinde erreicht wird. Für die Verbandsgemeinde in Sachsen-Anhalt gilt zudem die Vorgabe von drei bis acht Mitgliedsgemeinden. Darüber hinaus sollen Mitgliedsgemeinden einer Verbandsgemeinde im Zeitpunkt des Entstehens der Verbandsgemeinde mindestens 1.000 Einwohner haben, wobei hiervon im Einzelfall geringfügig abgewichen werden kann.

6. Finanzierung mehrstufiger Gemeinden

Die bisher praktizierten Ansätze zur Finanzierung der Verwaltungsebene zwischen Ortsgemeinden und Land, zu der neben den verschiedenen mehrstufigen Gemeindemodellen auch die Landkreise zählen, sind die Folge der Regelungen der deutschen Finanzverfassung. Die Ebene zwischen den (Orts-)Gemeinden und den Landkreisen verfügt über keine eigenen Steuererträge. Ihre Mittel kommen daher entweder „von unten“ durch eine Umlage von den (Orts-)Gemeinden oder „von oben“ durch Zuweisungen des Landes,

die zumeist aus dem kommunalen Finanzausgleich stammen. Somit steht das Aufkommen der Grundsteuer und Gewerbesteuer im derzeitigen System ausschließlich den (Orts-)Gemeinden zu, welche zudem einen Anteil an dem Aufkommen der Einkommensteuer sowie an der Umsatzsteuer erhalten. Nur sie verfügen über ein Steuererhebungsrecht und können eigene Verbrauchs- und Aufwandsteuern erheben, soweit es nicht bereits gleichartige Steuern nach Bundes- oder Landesrecht gibt. Das Aufkommen aus örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern steht den Gemeinden oder nach Maßgabe der Landesgesetzgebung den Gemeindeverbänden zu. Die bekanntesten dieser Steuerarten sind die Zweitwohnungssteuer, die Hundesteuer, die Vergütungssteuer und die Bettensteuer.

Eine wesentliche Einnahmequelle der oberen Ebene in mehrstufigen Gemeindemodellen stellen die eigenen Gebühren, Umlagen der verbands- oder amtsangehörigen Gemeinden oder aber direkte Zuweisungen aus den kommunalen Finanzausgleichssystemen dar. Dabei zeigen sich jedoch deutliche Unterschiede, je nachdem um welchen kommunalen Körperschaftstyp es sich handelt.

Während den kommunalen Finanzausgleichen gemeinsam ist, dass der oberen Ebene im mehrstufigen Gemeindemodell, die Kosten des übertragenen Wirkungskreises, in jeweils unterschiedlicher Ausprägung, erstattet werden, unterscheidet sich die Verankerung dieser Ebene in den einzelnen Systemen deutlich. Die Modelle der Samt- oder Verbandsgemeinde sind in den kommunalen Finanzausgleichssystemen vergleichbar mit der einzelnen Gemeinde, etwa bei der Ermittlung von Schlüsselzuweisungen (d. h. bei Finanzkraft- und Bedarfsermittlung). Bei Verwaltungsgemeinschaften und Ämtern ist dies jedoch anders, da für diese in der Regel keine Schlüsselzuweisung vorgesehen ist. Die Finanzierung erfolgt zum weitaus größten Teil durch Umlagen. Zwar werden auch bei Samt- bzw. Verbandsgemeinden Umlagen als eine Finanzierungsform aufgeführt, diese stehen aber neben den Schlüsselzuweisungen. Für die Finanzierung der oberen Ebene im mehrstufigen Gemeindemodell bestehen daher verschiedene Optionen. Zu berücksichtigen ist, dass die wesentlichen Steuereinnahmen zunächst den Ortsgemeinden zustehen.

Die erste Möglichkeit zur Finanzierung besteht darin, auch hier eine Verbandsgemeindeumlage einzuführen, ähnlich der Amtsumlage wie in Brandenburg. In der Praxis erweist sich das Umlagemodell jedoch oft als problematisch. Die gebietsangehörigen Gemeinden haben damit in der Regel gleich zwei Umlagen zu leisten: eine an das Amt oder die Verbandsgemeinde, eine weitere an den Landkreis. Einige Finanzausgleiche sehen darüber hinaus eine zusätz-

liche Umlage für die Gemeinden vor, die besonders von der Erfüllung einer bestimmten Aufgabe profitieren. In Brandenburg besteht diese Möglichkeit für Leistungen, von denen ausschließlich oder in besonderem Maße einzelne amtsangehörige Gemeinden betroffen sind (z.B. im Bereich des Brandschutzes). Entsprechend wurden für diese Aufgaben differenzierte Umlagen festgelegt. Die Ausgaben der amtsangehörigen Gemeinden bestehen damit mit bis zu 90 % aus Umlagen. Es entsteht in den Gemeinden daher oft der Eindruck, sie reichten nur die Finanzmittel an das Amt und den Landkreis weiter, ohne diese Mittel zur Gestaltung in der Gemeinde einsetzen zu können. Auch die Modelle in Rheinland-Pfalz und Niedersachsen sehen Umlagen vor. Diese machen aber einen deutlich geringeren Anteil an den Einnahmen der Ämter aus, als es bei einer reinen Umlagefinanzierung der Fall ist.

Daher wäre als zweite Variante zur Finanzierung der Verbandsgemeinden die Einführung von Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs für diese Ebene zu prüfen. In Rheinland-Pfalz wird bspw. die sogenannte Schlüsselzuweisung B1 als pro-Kopf-Pauschale u. a. an Verbandsgemeinden und verbandsfreie Gemeinden ausgereicht (§ 9 Abs. 2 Nr. 1 LFAG RP). Ebenso geht die Schlüsselzuweisung B2 den Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden zu. Diese gleicht die Hälfte des Unterschiedsbetrages zwischen Bedarfsmess- und Finanzkraftmesszahl aus, sofern die Bedarfsmesszahl größer als die Finanzkraftmesszahl ist (§ 9 Abs. 2 Nr. 2 LFAG RP). Eine Verbandsgemeinde wird damit wie die Gemeinde selbst zu einem Bedarfsträger innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs. Den Verbandsgemeinden, verbandsfreien Gemeinden, großen kreisangehörigen Städten, Landkreisen und kreisfreien Städten werden bspw. der Flächenansatz sowie Investitionsschlüsselzuweisungen gewährt. In Niedersachsen werden die Schlüsselzuweisungen direkt an die Samtgemeinde gezahlt, die insoweit als Gemeinde gilt (§ 6 Abs. 1 NFAG). Die Berechnungsgrundlage für die Schlüsselzuweisungen ergibt sich aus der Steuerkraftmesszahl der Samtgemeinde, welche die Summe der Steuerkraftmesszahlen der Mitgliedsgemeinden darstellt. Bei der Ermittlung des Bedarfsansatzes tritt an die Stelle der Einwohnerzahl nur einer Gemeinde die Gesamteinwohnerzahl im Samtgemeindegebiet. Die Samtgemeinden sind im niedersächsischen Finanzausgleich damit den Gemeinden quasi gleichgestellt.

Es könnte aber perspektivisch durchaus eine Option darstellen, die Ebene der Gemeindeverbände mit eigenen Steuererträgen auszustatten, was freilich eine Reform der deutschen Finanzverfassung voraussetzen würde (siehe beispielhaft die Finanzierung der interkommunalen Formationen in Frankreich durch eigene Steuereinnahmen; vgl. Kuhlmann 2010; 2012). So wäre denkbar, dass

die Steuerertragshoheit der Kommunen anteilig den Gemeindeverbänden – darunter ggf. Verbandsgemeinden und Landkreisen – zugewiesen werden könnte¹². In diesem Fall erhielten auch diese Ebenen eigene Erträge, über die sie verfügen und selbst bestimmen können. Bspw. könnten bestimmte Anteile am Aufkommen der Einkommen- und Umsatzsteuer den entsprechenden Verbänden zugewiesen werden, womit dem Wandel der subnationalen Verwaltungsebenen, die sich im innerstaatlichen Gefüge weiter ausdifferenziert haben, auch fiskalisch Rechnung getragen werden könnte (Färber 2011). Eine weitere Möglichkeit stellt die Einräumung von mehrstufigen Hebesatzrechten dar, bei der die verschiedenen Ebenen eigene Hebesätze für die einzelnen Steuern festlegen könnten (Färber 2003). Mit einem solchen Vorgehen könnte auf eine Finanzierung durch Umlagen im derzeitigen Umfang verzichtet werden. Es sei allerdings nochmals hervorgehoben, dass es sich bei diesen Überlegungen um Optionen handelt, die derzeit in der Finanzverfassung nicht festgelegt sind. Sollte es zu einer Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen im Rahmen einer Föderalismuskommission III kommen, könnte dieses Thema jedoch aktuell werden.

Aber auch zum jetzigen Zeitpunkt könnte durch eine Hilfskonstruktion ein vergleichbares Ergebnis erzielt werden, wenn verbandsangehörige Gemeinden den Verbandsgemeinden einen Teil ihrer Steuererträge abtreten¹³. Besonders geeignet wäre hierzu die Gewerbesteuer, die einerseits ertragsstark ist, andererseits häufig auch Objekt von unfairer und ineffizienter Steuerwettbewerb in benachbarten Gemeinden ist. Im Fall der freiwilligen Ertragsabtretung würden die verbandsangehörigen Gemeinden einen öffentlich-rechtlichen Vertrag mit der Verbandsgemeinde schließen, der eine Abtretung eines Teils der eigenen Steuereinnahmen – z. B. im Gegenwert eines einheitlich kalkulierten Hebesatzes oder als Anteil am Steueraufkommen – beinhaltet. Auch auf diese Weise könnte den Verbandsgemeinden eine eigene Ertragsquelle zur Verfügung gestellt werden, mit der sie aber auch auskommen müssten. Anders als die allgemeine Umlage könnte die Finanzbedarfsdeckung so differenzierter und auch mit Blick auf die zu finanzierenden Aufgaben gestaltet werden. Dies könnte der Kritik vieler Kommunen daran, dass sie sich mit immer weiter steigenden Umlagesätzen konfrontiert sehen, die sich der eigenen Steuerungsmöglichkeiten entziehen und auf die sie keinen Einfluss nehmen können, entgegen treten. Auf dieses Modell müssten außerdem spezielle Modifikationen der Schlüsselzuweisungen zugeschnitten werden; dieser Änderungsbedarf kann allerdings im Rahmen dieses Kurzgutachtens nicht mehr

¹² Quelle: Interview mit Frau Prof. Gisela Färber zu Reformperspektiven bei der Finanzierung von Gemeindeverbänden.

¹³ Vgl. ebd.

geklärt werden. Insgesamt könnten damit einige Anreizprobleme, die die bisherige Finanzierung der Ebene zwischen Ortsgemeinden und Landkreisen mit sich bringt, behoben werden. Die Erträge würden so stärker den Ebenen zugeordnet, welche die entsprechenden Ausgaben haben. Diese müssten nicht mehr in dem Ausmaße, wie dies im derzeitigen System der Fall ist, durch Umlagen finanziert werden, die für die Ortsgemeinden immerhin mehr als 80 % der Ausgaben ausmachen können.

7. Zusammenfassung und Empfehlungen

Das Land Brandenburg steht vor großen Herausforderungen, die sich aus dem demografischen Wandel und den zu erwartenden sinkenden Einnahmen aus den Finanzausgleichssystemen ergeben. Dies schlägt unmittelbar auf die Verwaltungsstruktur durch und erhöht den Reformdruck, sich den veränderten Rahmenbedingungen anzupassen. Das in Brandenburg anzutreffende Ämtermodell und die Gebietsstrukturen in Brandenburg dürften sich nur eingeschränkt als geeignet erweisen, um den zukünftigen Anforderungen gerecht zu werden. Dabei ist zunächst festzustellen, dass die derzeitige Struktur selbst den in der Gemeindegebietsreform des Jahres 2003 festgelegten Anforderungen nicht mehr genügt. Vor dem Hintergrund dieser Problemdiagnose werden im Folgenden die wesentlichen Ergebnisse des Gutachtens zusammengefasst und Handlungsempfehlungen abgeleitet.

7.1 Empfehlungen hinsichtlich des Gemeindemodells

- Auf der Gemeindeebene existieren prinzipiell zwei Grundmodelle: die einstufige Organisationsform (Einheitsgemeinde) sowie mehrstufige Organisationsformen (Amt, Verbandsgemeinde, Verwaltungsgemeinschaft).
- Die einstufige Organisationsform (Einheitsgemeinde) wird in allen Bundesländern angewendet; in Nordrhein-Westfalen, Hessen und Saarland ausschließlich. Die mehrstufigen Modelle sind in den anderen Bundesländern jeweils neben der Einheitsgemeinde als Alternative vorhanden; Brandenburg selbst wendet die Kombination Einheitsgemeinde und Amtsmodell an.
- Jedes der Modelle hat verschiedene Charakteristika sowie spezifische Vor- und Nachteile. Eine Übersicht bietet die Anlage.
- Für Brandenburg wurden bezüglich der Modellwahl 4 mögliche Reformoptionen herausgearbeitet, die sich zunächst unabhängig von gebietlichen Maßstabsvergrößerungen und funktionalen Verschiebungen anbieten, deren Funktionsweise aber durch den festzulegenden gebietlichen Maßstab wesentlich beeinflusst wird:

- (1) Weiterentwicklung der Kombination von Einheitsgemeinde und Ämtern – Reform des Amtsmodells
 - (2) Ausschließliche Anwendung des Modells der Einheitsgemeinde – Umwandlung von Ämtern in Einheitsgemeinden
 - (3) Kombination von Einheitsgemeinde und Verbandsgemeinde – Umwandlung von Ämtern in Verbandsgemeinden
 - (4) Kombination von Einheitsgemeinde und Verwaltungsgemeinschaft – Umwandlung von Ämtern in Verwaltungsgemeinschaften
- Aus Sicht des Gutachtens sind die Optionen 1 (Reform des Amtsmodells) und 4 (Umwandlung von Ämtern in Verwaltungsgemeinschaften) *nicht* zu empfehlen. Eine Reform des Amtsmodells nach schleswig-holsteinischem Vorbild mag zwar die verfassungsrechtliche Problematik einer schleichenden Umwandlung von Ämtern in Gemeindeverbände zunächst auflösen. Aber das eigentliche Anliegen einer nur mittelbaren Legitimation der Wahrnehmung von Selbstverwaltungsaufgaben wird damit kaum behoben, wenn etwa stattdessen vermehrt Zweckverbände in Anspruch genommen werden. Eine weitreichendere Reform (Direktwahl des Amtsausschusses) löst wiederum zahlreiche zu lösende Folgefragen auf und weicht von der Logik des Amtsmodells ab, sodass die konsequentere und ehrlichere Lösung ein Modellwechsel wäre. Die Verwaltungsgemeinschaft als Alternativmodell kommt dabei jedoch nicht in Frage, da die Ähnlichkeiten und damit auch Problemlagen zu sehr dem Amtsmodell ähneln.
 - Die Option 2 (ausschließliche Anwendung der Einheitsgemeinde) ist gegenwärtig nur eingeschränkt zu empfehlen, da aufgrund der geringen Siedlungsdichte im peripheren Raum Bündelungsvorteile der Einheitsgemeinde schwerer zu realisieren sein werden, aber sich Nachteile der Einheitsgemeinde, wie ein ortsferner Vollzug, durch die Flächenausdehnung, im Gegenzug eher noch verstärken. Zusätzlich ist mit erheblichen politischen Umsetzungskosten (Widerständen) zu rechnen.
 - Die Option 3 (Kombination von Einheitsgemeinde und Verbandsgemeinde) ist aus Sicht des Gutachtens zum aktuellen Zeitpunkt eine empfehlenswerte verwaltungspolitische Lösung, da sie das legitimatorische Problem der Ämter löst, auf Eingemeindungen verzichtet und dennoch Leistungszuwächse insbesondere dann erwarten lässt, wenn flankierend Gebietsstrukturen auf der oberen und unteren Ebene optimiert und die Höchstzahl der Mitgliedsgemeinden begrenzt werden. Diese Option stellt somit einen sinnvollen Kompromiss zwischen dem Erhalt örtlicher Selbstständigkeit und dem Anspruch überörtlicher, aber demokratisch unmittelbar legitimerter, Aufgabenwahrnehmung, in Fällen dar, in denen die Einheitsgemeinde nicht durchsetzbar oder wenig sinnvoll ist. Die Verbandsgemeinde böte sich v. a. dort an, wo die

Siedlungsstrukturen keinen festen Siedlungskern aufweisen, d. h. die verbandsangehörigen Gemeinden in etwa gleich groß sind und sich keine Gemeinde bezüglich ihrer Einwohnerzahl oder Größe als dominierend erweist. Nachteile in Form ausgeprägter Doppelstrukturen sind im Auge zu behalten und nach Möglichkeit einzudämmen.

- Wo Einheitsgemeinden bereits heute etabliert sind und die Voraussetzung dafür vorliegen, kann jedoch auf die Verbandsgemeinde verzichtet werden und stattdessen zu Gunsten von klaren Entscheidungsstrukturen und Bündelungsvorteilen eine Einheitsgemeinde gebildet werden.
- Insgesamt dürfte sich das Verbandsgemeindemodell in Brandenburg auch für die Zukunft als entwicklungsfähiger erweisen als das Ämtermodell, da es erlaubt, integrierte größere Strukturen in vergleichsweise schonender Weise zu etablieren und ggf. schrittweise weiter zu optimieren (bzgl. Einwohnerzahl, Fläche und Anzahl gebietsangehöriger Gemeinden), ohne – auch mit Blick auf die bereits vorgenommenen Reformen seit 1990 – erneute einschneidende Eingriffe vorzunehmen. Es lässt sich daher für Brandenburg als eine zielführende, zukunftsfähige und zugleich pragmatische Lösung empfehlen, die im Vergleich zum Status Quo erwarten lässt, dass sich sowohl die Verwaltungseffizienz und als auch die demokratische Legitimität verbessern lassen.

7.2 Empfehlungen zur Aufgabenverteilung im Verbandsgemeindemodell

- Die Frage der Aufgabenteilung zwischen Verbandsgemeindeebene und Ortsgemeindeebene lässt sich anhand der bekannten Vorzüge/Nachteile von Zentralisierung und Dezentralisierung beantworten.
- Aufgaben mit großräumiger Problemverflechtung und Bündelungspotenzialen eignen sich für eine Ansiedlung auf der höheren Ebene. Dagegen sollten Aufgaben mit starkem Ortsbezug und weniger supra-lokalem Koordinationsbedarf dezentral wahrgenommen werden.
- Erfahrungen anderer Länder mit dem Verbandsgemeindemodell und die bisherige Aufgabenallokation im Amtsmodell legen nahe, dass zumindest die folgenden Selbstverwaltungsaufgaben zentral auf Verbandsgemeindeebene wahrzunehmen sind:
 - o Schulträgerschaft, Brandschutz, Bau und Unterhaltung von zentralen Sport-, Spiel- und Freizeitanlagen, überörtlicher Sozialeinrichtungen und Gemeindeverbindungsstraßen sowie Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung und Flächennutzungsplanung
- Hinzu kommen sämtliche weisungsgebundene Aufgaben sowie allgemeine Unterstützungsaufgaben.
- Aufgrund des Grundsatzes der Allzuständigkeit der Ortsgemeinden nehmen diese alle verbleibenden Aufgaben wahr.

7.3 Empfehlungen zu Gebietsgrößen

- In die Entscheidung über Gebietsgrößen sind neben verwaltungsökonomischen Erwägungen ebenso die Aspekte demokratischer Legitimität, Kontroll- und Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger sowie der Qualität und Wirksamkeit öffentlicher Aufgabenerfüllung einzubeziehen. Die konkrete Festlegung hängt von politischen Präferenzen und Gewichtungen der verschiedenen (teils widerstreitenden) Zielkriterien und von lokalen Kontextbedingungen ab. Zudem wird die Leistungsfähigkeit kommunaler Gebietsstrukturen vom Aufgabenumfang, der auf der jeweiligen Ebene angesiedelt ist, beeinflusst.
- Eine pauschale und allgemeingültige Festlegung von Mindestgrößen erscheint nicht sinnvoll, da in der Wissenschaft Erklärungsansätze vorliegen, die sowohl den Vorzug kleiner als auch den größerer Einheiten plausibel erscheinen lassen. Dem Vorteil größerer Einheiten durch geringe Pro-Kopf-Ausgaben, können Frustrations- und Ballungskosten gegenüberstehen, die erstere Effekte kompensieren.
- Auch der vermeintliche Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und demokratischer Teilhabe der Bürger gilt nicht uneingeschränkt. Kleinteiligere Gebietsstrukturen sind nicht automatisch besser demokratisch legitimiert, da empirisch gezeigt wurde, dass kleinere Gemeinden oftmals mit dem Problem zu kämpfen haben, eine ausreichende Anzahl von Bürgerinnen und Bürgern für die kommunalpolitische Mitwirkung zu erreichen.
- Die in Brandenburg vergleichsweise niedrigen Einwohnermindestgrößen sollten angesichts der Erfahrungen in anderen Bundesländern und der veränderten externen Rahmenbedingungen daraufhin überprüft werden, inwieweit eine Anhebung möglich ist.
- Erkenntnisse anderer Bundesländer (Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt) legen eine Größenordnung der Einheitsgemeinden und Verbandsgemeinden von mindestens 10.000 bis 12.000 Einwohnern nahe. Um auch mittel- und langfristig unter den Bedingungen demografischer Schrumpfung mindestens 10.000 bis 12.000 Einwohner zu erreichen, ist dieser Wert allerdings noch nach oben zu verschieben (s. Abschnitt 5.2).
- Eine Anhebung von Einwohnerrichtgrößen zur Erreichung neuer Mindestgrößen kann dabei entweder dadurch erreicht werden, dass sich mehrere amtsfreie Gemeinden zu größeren Ortsgemeinden innerhalb der neu zu bildenden Verbandsgemeinde zusammenschließen, oder dass mehrere kleinere Ämter in einer neuen größeren Verbandsgemeinde aufgehen. Es besteht aber auch die Möglichkeit, vorhandene „Alt-Ämter“ und Einheitsgemeinden zu neuen Verbandsgemeinden zusammenzuschließen. Mit anderen Worten kann eine maßstäbliche Vergrößerung von Kommunalein-

heiten zur Erreichung von neuen Mindesteinwohnerzahlen sowohl durch Zusammenschlüsse gleicher Formationen (z. B. EG+EG; Amt+Amt etc.) als auch über die Integration verschiedener Formationen (z. B. EG+Amt) erfolgen.

- Um zu entscheiden, welche Optionen in welchem Umfang an welcher Stelle zu wählen sind, wären umfangreichere Analysen unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten erforderlich.
- Beim Verbandsgemeindemodell sollte zusätzlich die Einführung von Mindestgrößen bei den Ortsgemeinden diskutiert werden, um auf der unteren Ebene der Verbandsgemeinde leistungsfähigere Ortsgemeinden zu installieren und nicht zu viele Ortsgemeinden pro Verbandsgemeinde zuzulassen, womit eine der wesentlichsten Schwächen des rheinland-pfälzischen Modells behoben wäre.
- Sollten Richtgrößen als Orientierungsmaßstab festgesetzt werden, so empfiehlt es sich, bestimmte Abweichungsklauseln und Ausnahmeregelungen vorzusehen, um spezifischen lokalen Strukturen (z. B. Siedlungsdichte) hinreichend Rechnung zu tragen. So wäre denkbar, dass bei zu großer Flächenausdehnung Mindestgrößenvorgaben unterschritten werden dürfen.

7.4 Empfehlungen zur Finanzierung mehrstufiger Gemeinden

- Mehrstufige Gemeindeorganisationsmodelle finanzieren sich zu einem geringen Anteil durch eigene Einnahmen (v. a. Gebühren) sowie durch Umlagen, die von den amts- bzw. verbandsangehörigen Gemeinden getragen werden. Diese stellen in der Regel die Haupteinkommensquelle dar.
- Die mehrstufigen Modelle erhalten in der Regel Zuweisungen vom Land, sofern sie Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises, z. B. als untere Verwaltungsbehörde, wahrnehmen.
- Einige Bundesländer (Rheinland-Pfalz, Niedersachsen) betrachten die Verbandsgemeinden bzw. Samtgemeinden als eigene Bedarfsträger im kommunalen Finanzausgleich. Sie erhalten folglich eigene Schlüsselzuweisungen.
- Die Gemeindeverbände verfügen über keine eigenen Steuereinnahmen. Sie gleichen ihre Haushalte durch die Umlage bei den gebietsangehörigen Gemeinden aus. Diese sehen sich damit zwei Umlagen gegenüber, einer für den Gemeindeverband und einer weiteren für den Kreis (Kreisumlage). Die Gemeinden verfügen somit in den meisten Fällen nur über einen sehr geringen Anteil der ihnen zustehenden Steuererträge zur politischen Gestaltung vor Ort. Aus der Finanzierung durch Umlagen können Fehlanreize resultieren.

- Im derzeitigen Rechtsrahmen sollten die Verbandsgemeinden daher zunächst mischfinanziert werden, d. h. sowohl durch Schlüsselzuweisungen als auch durch eine Umlage bei den gebietsangehörigen Gemeinden. Ziel sollte es aber sein, den Finanzierungsgrad der Gemeindeverbände durch Umlagen etwas zu reduzieren.
- Perspektivisch wäre zu überlegen, inwieweit die Gemeindeverbände mit eigenen Steuererträgen ausgestattet werden können, was allerdings nur im Wege einer Reform der Finanzverfassung zu erreichen ist. Geprüft werden sollte ferner, ob einige der kommunalen Steuerquellen – wie insbesondere die Gewerbesteuer – sich für eine vollständige, teilweise oder hebesatzspezifische Abtretung an die Verbandsgemeinde eignen. Die Grundsteuer kommt hier weniger in Frage, weil sie die stärkste Bindung an die „Ortsgemeinde“ hat. Hierzu kann die bereits heute bestehende Möglichkeit genutzt werden, dass die gebietsangehörigen Gemeinden bestimmte Erträge den Gemeindeverbänden in der Form eines öffentlich-rechtlichen Vertrages abtreten. In die Diskussionen um die nächste Föderalismusreform könnten vor diesem Hintergrund weitergehende Teilungsmöglichkeiten kommunaler Steuerbemessungsgrundlagen eingebracht werden. Es könnte sich für das Land Brandenburg ggf. anbieten, auf eine solche Reform hinzuwirken, um zu erreichen, dass den Verbandsgemeinden und auch den Landkreisen zukünftig eigene Steuererträge (u. U. durch Hebesatzrechte) zugestanden werden.

Literatur

- BeckOK - Beck'scher Online Kommentar /Gabler et al. (2009): GemO Rheinland-Pfalz.
- BeckOK - Beck'scher Online Kommentar Widtmann/Zimmermann/Stadlöder (2008): VGemO Bayern.
- Blankart, Charles B. (2010): Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 7. Auflage, München: Vahlen.
- Bogner, Walter (2007): Mehrstufige kommunale Organisationseinheiten, in: Mann, Thomas/Püttner, Günther (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Band 1. Grundlagen und Kommunalverfassung, Springer, S. 245-268.
- Bogumil, Jörg (2010): Möglichkeiten und Grenzen von Gebietsreformen als verwaltungspolitische Handlungsoptionen, Vortrag an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer am 27.09.2010 im Rahmen der Tagung „Kommunale Gebietsreform, interkommunale Zusammenarbeit und Regionalisierung“.
- Dahm, Wolfgang (1986): Die Verbandsgemeinden und ihre Ortsgemeinden, Maximilian Verlag: Herford.
- Delle, Helmut (2012): Anpassung der Landes- und Kommunalverwaltung an sich permanent ändernde Anforderungen und Bedingungen, PP-Vortrag.
- Dietlein, Johannes (2009): Die Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung, in: Gemeinde und Stadt, Beilage 6/2009 zu Heft 12/2009.
- Duve, Thomas (2005): Kommunale Entscheidungsprozesse in Einheitsgemeinden. Auswirkungen der Gemeindegebietsreform auf den kommunalen Entscheidungsprozess in den neuen Einheitsgemeinden im Land Brandenburg, Hamburg: Verlag Dr. Kovač.
- Ernst, Christian/Schulz, Sönke (2010): Sicherstellung der demokratischen Legitimation der schleswig-holsteinischen Ämter, Kiel.
- Färber, Gisela (2003): Reform der Finanzverfassung: Was kann Deutschland von anderen förderativen Staaten lernen? In Franz, Wolfgang; Adam, Klaus (Hrsg.): Instrumente der Finanzpolitik – Grundlagen, Staatsaufgaben, Reformvorschläge, Festschrift für Rolf Peffekoven zum 65. Geburtstag, Frankfurt/Main, S. 21 – 32.
- Färber, Gisela (2011): Steuerhoheit von Gebietskörperschaften – Eine komplexe finanzpolitische Gestaltungsaufgabe im Zeitalter der Globalisierung, in Lütgenau, Stefan August (Hrsg.): Die Zukunft des Österreichischen Bundesstaates in Europa. Perspektiven und Positionen; Foster Europe Working Paper Series Bd. 1, Innsbruck, Wien, Bozen, S. 137-172.
- Fischer, Christian (2010): Die Hessische Ortsbezirksverfassung, Wiesbaden: Kommunal- und Schul-Verlag.

- Görgens, Frank (1977): Die Verwaltungsgemeinschaft nach baden-württembergischen Gemeinderecht als neuer Typus einer gemeindlichen Verwaltungsreform, Pulheim/Köln.
- Hamann, Philipp (2005): Gemeindegebietsreform in Bayern. Entwicklungsgeschichte, Bilanz und Perspektiven, München: Herbert Utz Verlag.
- Henkel, Gerhard (1994): Großgemeinden oder Ämter in den neuen Bundesländern. Was dient der ländlichen Entwicklung?, in: Braschos, Franz/Voigt, Rüdiger (Hrsg.), Gebietsreform in ländlichen Räumen, Vieselbach/Erfurt: Deutscher Kommunalverlag, S. 57-66.
- Hellermann, Johannes/Görisch, Christoph (2003): Zukunftsfähige Kommunalstrukturen für Rheinland-Pfalz. Insbesondere: Zur Reform der Verbandsgemeindeverfassung, in: Stadt und Gemeinde, Beilage 8/2003 zu Heft 9/2003, GStB.
- Hesse, Joachim Jens/Bernat, Erwin/Vogel, Stephan, Bär, Bernhard (2010): Gutachterliche Stellungnahme zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, Berlin: Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften.
- Hill, Hermann (1992): Verbandsgemeinde – Bilanz und Ausblick, in: GStB (Hrsg.), 20 Jahre Verbandsgemeinde in Rheinland-Pfalz. Bilanz und Ausblick, Mainz: Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz.
- Hirsch, Eckhard (2003): Der Ortsvorsteher und die Ortschaftsverfassung in Nordrhein-Westfalen, Münster.
- Hoerner, Hans-Henning (2000): Gemeinden oder Samtgemeinden in Niedersachsen – wieviel Demokratie in der Ortsebene, in: Reichard, Christoph (Hrsg.), KWI Info, Heft 2/2000, S. 23-26.
- Humpert, Paul-Peter (2000): Amtsgemeinde – kein Modell für Brandenburg, in: Reichard, Christoph (Hrsg.), KWI Info, Heft 2/2000, S. 29-30.
- Junkernheinrich, Martin/Boettcher, Florian/Brand, Stephan/Ziekow, Jan/Sicko, Corinna/Piesker, Axel (2010): Begleitende Gesetzesfolgenabschätzung zu den Entwürfen des Ersten und Zweiten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, Speyer/Kaiserslautern.
- Junkernheinrich, Martin/Boettcher/Brand, Stephan/Steinmüller, Lena/Holler, Benjamin (2011): Neuabgrenzung leistungsfähiger Gemeindegebiete. Ein verwaltungsökonomischer Beitrag zur Kommunal- und Verwaltungsreform von Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden in Rheinland-Pfalz, Kaiserslautern.
- Junkernheinrich, Martin/Micosatt, Gerhard (2009): Kommunalstrukturen in Deutschland. Eine Analyse zur länderübergreifenden Vergleichbarkeit kommunaler Finanzkennzahlen.
- Kuhlmann, Sabine (2010): „Interkommunale Revolution“ in Frankreich? Reformschritte, Effekte und Schwächen territorialer Konsolidierung ohne Gebiets-

- fusion. In: Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (Hrsg.): Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa. Wiesbaden: VS-Verlag, S. 277-298.
- Kuhlmann, Sabine (2012): Frankreichs inkrementeller Weg der Kommunalreform: territoriale Konsolidierung ohne Fusion. In: Junkernheinrich, M./Lorig, W. H. (Hrsg.): Kommunalreformen in Deutschland. Baden-Baden: Nomos (i.E.).
- Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg (2010): Kommunalisierung, Regionalisierung, Kooperation – die „neue Welle“ subnationaler Verwaltungsreform. In: Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (Hrsg.): Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa. Wiesbaden: VS-Verlag, S. 11-22.
- Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk/Grohs, Stephan/Reiter, Renate (2011): Dezentralisierung des Staates in Europa: Auswirkungen auf die kommunale Aufgabenerfüllung in Deutschland, Frankreich und Großbritannien. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Kuhlmann, Sabine/Wollmann, Hellmut (2006): Transaktionskosten von Verwaltungsreformen – ein „missing link“ der Evaluationsforschung. In: Jann, Werner/Röber, Manfred/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Public Management. Grundlagen, Wirkungen, Kritik. Festschrift für Christoph Reichard zum 65. Geburtstag. Berlin: Ed. Sigma, S. 371-390.
- Kuhlmann, Sabine/Wollmann, Hellmut (2012): Verwaltung in Europa. Verwaltungssysteme und -reformen in vergleichender Perspektive, Wiesbaden: VS Verlag (i.E.).
- Landesamt für Bauen und Verkehrsbeobachtung - LBV (2011): Bericht zur Evaluierung der Gemeindegebietsreform 2003.
- Mayntz, Renate (1997): Soziologie der öffentlichen Verwaltung, Heidelberg, C.F.Müller.
- Meske, Manfred (2000): Plädoyer für den Erhalt und die Stärkung der Ämter, in: Reichard, Christoph (Hrsg.), KWI Info, Heft 2/2000, S. 31.
- Ministerium des Inneren des Landes Brandenburg (2011): Bericht zur Evaluierung der Gemeindegebietsreform 2003, Potsdam.
- Rosenfeld, Martin T.H./Kluth, Winfried/Haug, Peter/Heimpold, Gerhard/Michelsen, Claus/Nuckelt, Jana (2007): Zur Wirtschaftlichkeit gemeindlicher Strukturen in Sachsen-Anhalt, Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern des Landes Sachsen-Anhalt, Halle.
- Rottnik, Lukas (2011): Starke Ortsteile für Brandenburg? Strategien für Ortsbeiräte, Potsdam: Universitätsverlag.
- Schliesky, Utz/Ernst, Christian/Schulz, Sönke (2009): Aufgabenbestand, Legitimationsbedarf und Entwicklungspotenzial der Ämter in Schleswig-Holstein, Kiel.

- Schliesky, Utz (2002): Amt-Gemeinde-Untersuchung 2002. Aufgabenbestand, Legitimationsbedarf und Entwicklungspotential der Ämter in Schleswig-Holstein, in: Das Amt – bewährt und zukunftsfähig, SHGT Arbeitsheft Nr. 19, 9-96.
- Schmidt, Hans-Joachim (1982): Die Samtgemeinden nach der Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen, Göttingen.
- Schulenburg, Klaus (1994): Die Ämterbildung in Brandenburg als politischer Prozess, Universität Bamberg.
- Schumacher, Paul (2011): Kommunalverfassung des Landes Brandenburg, Kommentar Loseblattsammlung, Stand November 2011.
- Schwarz, Kyrill-Alexander (2007): Systeme der Ortschaftsverfassung und der Bezirksgliederung, in: , in: Mann, Thomas/Püttner, Günther (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Band 1. Grundlagen und Kommunalverfassung, Springer, S. 797-815.
- Seitz, Helmut (2007): Das Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern im Lichte sozialwissenschaftlicher Evidenz, in: Büchner, C./Franzke, J./Nierhaus, M. (Hrsg.), Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen, Potsdam: Universitätsverlag.
- Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (2011a): Statistische Berichte. Personal im Öffentlichen Dienst 2009, Bad Ems.
- Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (2011b): Statistische Berichte. Gemeindefinanzen 2008. Jahresrechnungsergebnisse, Bad Ems.
- Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (2006): Statistische Bände. Band 393. Amtliches Gemeindeverzeichnis 2006, Bad Ems.
- Steger, Johann (2010): Kosten- und Leistungsrechnung. Einführung in das betriebliche Rechnungswesen, Grundlagen der Vollkosten-, Teilkosten-, Plankosten- und Prozesskostenrechnung, München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag.
- Voigt, R. (1986): Dorfpolitik nach der Gebietsreform, in: Henkel, Gerhard (Hrsg.), Kommunale Gebietsreform und Autonomie im ländlichen Raum, Paderborn: Schöningh, S. 59-76.
- Wagener, Frido (1974): Verwaltungsgemeinschaften oder Einheitsgemeinden, Speyer.
- Wagener, Frido (1969): Neubau der Verwaltung, Duncker&Humblot, Berlin.
- Weber, P. (1986): Zur Bewertung der kommunalen Gebietsreform. Die Ergebnisse von zwei Befragungen (1982 und 1986) in Madfeld/Stadt Brilon, in: Henkel, Gerhard (Hrsg.), Kommunale Gebietsreform und Autonomie im ländlichen Raum, Paderborn: Schöningh, S. 97-108.
- Wiegand, Bernd/Grimberg, Michael (2007): Ist die Einheitsgemeinde wirtschaftlicher als die Verwaltungsgemeinschaft oder die Verbandsgemeinde?, Hochschule Harz.

- Wollmann, Hellmut (2010): Das deutsche Kommunalsystem im europäischen Vergleich – Zwischen kommunaler Autonomie und „Verstaatlichung“?, in: Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (Hrsg.), Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel, Wiesbaden: VS Verlag, S. 223-252.
- Wrage, Volkhard (1975): Erfolg der Territorialreform. Auswirkungen der territorialen Neugliederung der Gemeinden in ausgewählten Kreisen Nordrhein-Westfalens, Duncker&Humblot, Berlin.
- Zimmermann, Horst (2009): Kommunalfinanzen: Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft, 2. Aufl., Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag.
- Zimmermann, Horst/Henke, Klaus-Dirk/ Broer, Michael (2009): Finanzwissenschaft, 10. Aufl., München: Vahlen.

Gesetze/Urteile/Drucksachen:

- Amtsordnung für Schleswig-Holstein (AO SH) in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Februar 2003; letzte Änderung Art. 1 Ges. vom 22.03.2012.
- Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994 (GV. NRW. S. 666), Zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. Dezember 2011 (GV. NRW. S. 685).
- Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz (GemO RP) in der Fassung vom 31. Januar 1994, letzte berücksichtigte Änderung: mehrfach geändert durch § 142 Abs. 3 des Gesetzes vom 20.10.2010 (GVBl. S. 319)
- Gesetz über die Grundsätze der Neugliederung der Gemeinden im Land Sachsen-Anhalt (GemNeuglGrG) vom 14. Februar 2008.
- Gesetz über die Verbandsgemeinde in Sachsen-Anhalt (Verbandsgemeinengesetz - VerbGemG LSA) vom 14. Februar 2008.
- Kommunalverfassung des Landes Brandenburg vom 18. Dezember 2007; zuletzt geändert am 13.03.2012 (BbgKVerf).
- Kommunalselbstverwaltungsgesetz Saarland (KSVG SL) in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Juni 1997, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 11. Februar 2009.
- Landesgesetz über die Grundsätze der Kommunal- und Verwaltungsreform (KomVwRGrg) vom 28. September 2010, Rheinland-Pfalz.
- Landesverordnung über die Aufwandsentschädigung für kommunale Ehrenämter vom 27. November 1997; zuletzt geändert am 13.03.2012 (KoMAEVO RP)
- Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG), vom 17. Dezember 2010, zuletzt geändert durch § 87 Abs. 4 Bauordnung Niedersachsen vom 3. 4. 2012 (Nds. GVBl. S. 46).

Bundesverfassungsgericht BVerfGE 107, 1
Landesverfassungsgericht Schleswig-Holstein LVerfG SH 1/09.
Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt, Urteile vom 10.05.2011, LVG
24/10, 25/10, 33/10, 41/10, 47/10, 49/10.
Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt LVG ST 118/08
Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern LVerfG 9-17/06
Verfassungsgericht Brandenburg VfGBbg 101/03

LT-Drucksache BB 2/6260 Enquetekommission „Gemeindegebietsreform im
Land Brandenburg“.
LT-Drucksache BB 2/3864 Antwort der Landesregierung auf die Große Anfra-
ge Nr. 29 der Fraktion der CDU.
LT-Drucksache ST 5/902 Entwurf eines Begleitgesetzes zur Gemeindege-
bietsreform.

Anlage

Tabelle 13: Übersicht Gemeindemodelle

	Einstufige Gemeindeorganisation				Mehrstufige Gemeindeorganisation		
	Einheitsgemeinde (mit Ortsteilen)		Verbandsgemeinde		Ämter		Verwaltungsgemeinschaft
Allgemeines	Einheitsgemeinde: Gebietskörperschaft <u>Ortsteile</u> : rechtlich unselbstständig		Verbandsgemeinde: Gebietskörperschaft <u>Ortsteile</u> : Gebietskörperschaft		Amt: Körperschaft des öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit Amtsangehörige Gemeinde: Gebietskörperschaft		Verwaltungsgemeinschaft: Körperschaft des öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit <u>Mitgliedsgemeinde</u> : Gebietskörperschaft
Organe	Einheitsgemeinde: Gemeinderat, hauptamtl. Bürgermeister (je. direkt gewählt) <u>Ortsteile</u> : Ortsrat, Ortsvorsteher (teils direkt, teils indirekt gewählt)		Verbandsgemeinde: Verbands-gemeinderat, hauptamtl. Bürgermeister (je. direkt gewählt) <u>Ortsteile</u> : Ortsgemeinderat, ehrenamt. Ortsbürgermeister (je. direkt gewählt)		Amt: Amtsausschuss, Amtsausschussvorsitzender (je. indirekt gewählt) Amtsangehörige Gemeinde: Gemeindevertretung, Bürgermeister (je. direkt gewählt)		<u>Verwaltungsgemeinschaft</u> : Gemeinschaftsversammlung Gemeinschaftsvorsitzende je. indirekt gewählt <u>Mitgliedsgemeinden</u> : Gemeindevertretung, Bürgermeister (je. direkt gewählt)
Verwaltung	bei <u>Einheitsgemeinde</u> konzentriert		bei <u>Verbandsgemeinde</u> konzentriert		i.d.R. beim <u>Amt</u> konzentriert		i.d.R. bei <u>Verwaltungsgemeinschaft</u> konzentriert: BW: sowohl Mitgliedsgemeinde als auch VG
Zusammenwirkung	Konsultations- und Anhörungsrechte der <u>Ortsteile</u>		Konsultations-, Anhörungs-, Mitwirkungs- und Weisungsrechte der <u>Ortsgemeinden</u>		Konsultations-, Anhörungs-, Mitwirkungs- und Weisungsrechte der <u>amtsangehörigen Gemeinden</u>		Konsultations-, Anhörungs-, Mitwirkungs- und Weisungsrechte der <u>Mitgliedsgemeinden</u>
Finanzierung	<u>Einheitsgemeinde</u> : Steuern, Gebühren, Zuweisungen <u>Ortsteile</u> : zweckgebundene Zuweisungen durch Einheitsgemeinde		<u>Verbandsgemeinden</u> : primär Zuweisung (Verbandsgemeindeumlage, Schlüsselzuweisung), sonst v. a. Gebühren <u>Ortsgemeinden</u> : primär Steuern, sonst v. a. Zuweisungen und Gebühren		<u>Amt</u> : primär Amtsumlage, sonst Gebühren und Beiträge, Zuweisungen <u>Amtsangehörige Gemeinde</u> : Steuern, Gebühren, Zuweisungen		<u>Verwaltungsgemeinschaft</u> : primär Amtsumlage, sonst Gebühren und Beiträge, Zuweisungen <u>Mitgliedsgemeinden</u> : Steuern, Gebühren, Zuweisungen
Vorteile	+ Klare Strukturen/Transparenz + Einheit von Entscheidungs- und Vollzugskompetenz + geringe Koordinationskosten + Bündelung von Haushaltsmitteln		+ Verzicht Eingemeindung + Erhalt örtlicher Selbstständigkeit + doppelte Legitimierung + hohe Ehrenamtsdichte		+ Verzicht Eingemeindung + Erhalt örtlicher Selbstständigkeit + Ortsnähe		+ Verzicht Eingemeindung + Erhalt örtlicher Selbstständigkeit + Ortsnähe
Nachteile	- Zwangseingemeindungen - Verlust örtlicher Selbstständigkeit - Akzeptanzprobleme - ortsferner Vollzug		- Koordinationsaufwand - Doppelstrukturen - Abstimmungsprobleme - Legitimationskonkurrenz		- mittelbare Legitimierung Ämter - Koordinationsaufwand - Abstimmungsprobleme		- mittelbare Legitimierung - Verwaltungsgemeinschaft - Koordinationsaufwand - Abstimmungsprobleme

Empirische Vergleichswerte für mehrstufige Gemeindeorganisationsmodelle (ausgewählte Länder)				
Durchschnittliche Einwohnerzahl, Min, Max	RLP: 14.405 Einwohner Min: 5.607 Einwohner (VG Neumagen-Dhron), Max: 38.336 VG Montabaur	BB: 6.832 Einwohner Min: 4.507 EW Amt Lenzen-Elbtaale Max: 12.702 Amt Döbern-Land	BY: 6.381 Einwohner Min: 2.189 VG Lichtenberg Max: 18.464 VG Buchloe	
Durchschnittliche Fläche, Min, Max	RLP: 105,7 km² Min: 16,93 km² VG Maxdorf Max: 460,63 km² VG Prüm	BB: 206,8 km² Min: 75,4 km² Amt Schradenland Max: 411,2 km² Amt Lieberose/Oberspreewald	BY: 71,5 km² Min: 10,7 km² VG Margetschöheim Max: 278,3 km² VG Uffenheim	
Bevölkerungsdichte, Min, Max	RLP: 136,3 EW/km² Min: 36 EW/km² VG Arzfeld Max: 751 EW/km² VG Maxdorf	BB: 33,0 EW/km² Min: 16,9 EW/km² Amt Gerswalde Max: 86,3 EW/km² Amt Brieskow-Finkenheerd	BY: 89,3 EW/km² Min: 30,6 EW/km² VG Steinflad Max: 677 EW/km² Uttenreuth	
Durchschnittliche Anzahl der angehörigen Gemeinden	RLP: 13,9 Min: 2 VG Heidesheim am Rhein Max: 51 VG Bitburg-Land	BB: 5,1 Min: 3 verschiedene Ämter Max: 8 verschiedene Ämter	BY: 3,2 Min: 2 verschiedene Verwaltungsgemeinschaften Max: 9 verschiedene Verwaltungsgemeinschaften	



