



DEUTSCHER
LANDKREISTAG



Landkreise im Prozess der Verwaltungsreformen



Schriften
des Deutschen
Landkreistages

Band 58
der Veröffentlichungen
des Vereins für Geschichte
der Deutschen Landkreise e.V.

Herausgeber:
Redaktion:
Gesamtherstellung:

Deutscher Landkreistag
Berlin
DLT-Pressestelle
SZ Druck, Sankt Augustin

ISSN 0503-9185

Vorwort



Das vorliegende Positionspapier wurde vom Präsidium des Deutschen Landkreistages am 28.2./1.3.2006 im Landkreis Osterode am Harz beschlossen. Unter dem Titel „Landkreise im Prozess der Verwaltungsreformen“ nimmt es zu den maßgeblichen Fragen der Struktur-, Funktional- und Gebietsreformen in den Bundesländern Stellung und befasst sich auch mit den im Zusammenhang stehenden Themenfeldern der inter-

kommunalen Zusammenarbeit, der Stadt-Umland-Fragen und des eGovernment.

Von den anstehenden und laufenden Verwaltungsreformprozessen sind die Landkreise als kommunale Selbstverwaltungskörperschaften, aber auch in ihrer Funktion als untere staatliche Verwaltungsbehörden unmittelbar betroffen. Ausgangspunkt dieser grundlegenden Positionierung ist daher die verfassungsrechtliche Verankerung der Landkreise im deutschen Staatsgefüge, deren jetziger und zukünftiger Aufgabenbestand und ihre Funktion im deutschen Verwaltungsaufbau.

Leitbild struktureller Reformmaßnahmen muss in diesem Zusammenhang stets der unmittelbar betroffene Bürger sein und bleiben. Der Landkreis ist mehr als ein bloßer Verwaltungsraum, er ist wie die Gemeinde organisatorischer Gestaltungsbereich des politischen und gesellschaftlichen Lebens. Für seine Einwohner und Bürger ist er eine Ebene der politischen Integration, in dem die Menschen in unmittelbarer und repräsentativer Mitwirkung die Lebensqualität im Kreisraum selbst bestimmen können. Eine bürgernahe und demokratisch unmittelbar legitimierte Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben in eigener Verantwortung bewirkt so nicht zuletzt die Identifikation der Bürger mit ihrem jeweiligen Landkreis. Diese Grundsätze dürfen beim Überdenken von Verwaltungsstrukturen keinesfalls aus den Augen verloren werden.

Ausgangspunkt jeglicher Verwaltungsreformen muss ferner eine umfassende Aufgabenkritik bilden, die auf Lan-

des- und Kommunalebene die Frage nach einer sachgerechten Zuordnung von Verantwortlichkeiten zwischen staatlichen und kommunalen Verwaltungsträgern sorgfältig untersucht. In vielen Bundesländern hat eine derartige Analyse zur Übertragung von Aufgaben und somit zur Stärkung der Bündelungsfunktion der Landkreise geführt, weil dadurch eine effiziente Verknüpfung mit bereits wahrgenommenen Verantwortlichkeiten sichergestellt werden kann. Jedoch ist anzustreben, zu übertragende Aufgaben grundsätzlich als Selbstverwaltungsaufgaben auszugestalten, da nur so kommunale Gestaltungsspielräume gewährleistet und die unmittelbare demokratische Legitimation gesichert werden.

Vor diesem Hintergrund sind territoriale Neuzuschneide zwar nicht von vornherein auszuschließen. Wichtig ist allerdings die Beibehaltung eines konkreten Raumbezuges, der sicherstellen muss, dass Bürgernähe und die Überschaubarkeit kommunaler Dienstleistungen gewährleistet bleiben. Dem werden räumliche Überdehnungen bis hin zu Regionalisierungen jedenfalls nicht gerecht. Das vom Landtag beschlossene Kreisgebietsreformmodell in Sachsen-Anhalt ist ein gutes Beispiel dafür, dass sich konkreter Raumbezug und Schaffung größerer Gebietszuschnitte der Landkreise keinesfalls unvereinbar gegenüber stehen müssen. Im Wege eines breit angelegten Konsultationsprozesses zwischen Kreisebene und Landesregierung wurde eine Lösung gefunden, die beiden Aspekten hinreichend Rechnung trägt.

Berlin, im April 2006

Prof. Dr. Hans-Günter Henneke
Geschäftsführendes Präsidialmitglied
des Deutschen Landkreistages

DEUTSCHER LANDKREISTAG – DER KOMMUNALE SPITZENVERBAND repräsentiert

74 % der Aufgabenträger 68 % der Bevölkerung 96 % der Fläche DEUTSCHLANDS

Inhalt

| | |
|---|----|
| Landkreise im Prozess der Verwaltungsreformen – Positionsbestimmung des Deutschen Landkreistages – | 3 |
| A. Begründungsansätze | 3 |
| I. Unzureichende Finanzausstattung | 3 |
| II. Demografischer Wandel | 3 |
| III. Stadt-Umland-Fragen | 4 |
| IV. Regionalisierung der Struktur-, Planungs- und Förderpolitiken | 4 |
| B. Landkreise im Staats- und Verwaltungsaufbau der Bundesrepublik Deutschland | 4 |
| I. Verfassungsrechtliche Garantie der Landkreise | 4 |
| II. Europarechtliche Anerkennung der Landkreise | 4 |
| III. Doppelfunktion der Verwaltung durch Landkreise | 5 |
| IV. Die Aufgaben der Landkreise | 5 |
| C. Landkreise in der Verwaltungsreform | 5 |
| I. Funktionalreformen | 5 |
| 1. Aufgabenkritik als Ausgangspunkt | 5 |
| 2. Bündelung auf Ebene der Landkreise | 6 |
| 3. Echte Kommunalisierung | 7 |
| II. Gebietsreformen | 7 |
| 1. Verfassungsrechtliche Grundlagen für eine Kreisgebietsreform | 8 |
| 2. Erhöhte Anforderungen an Mehrfachneugliederungen | 9 |
| 3. Regionalkreisbildung im Besonderen | 9 |
| 4. Freiwillige Kreisfusionen | 9 |
| III. Interkommunale Zusammenarbeit | 10 |
| 1. Europarechtliche Einwirkungen | 10 |
| 2. Nationale Entwicklungen | 10 |
| 3. Kommunale Verwaltungsregionen im Besonderen | 11 |
| IV. Stadt-Umland-Fragen | 11 |
| V. eGovernment | 12 |
| 1. Verhältnis zu Verwaltungsreformen | 12 |
| 2. Europarechtlicher Veränderungsdruck | 12 |
| 3. Gemeinsame Aufgabe | 13 |
| 4. Perspektiven für die Landkreise | 13 |
| Resümee: Landkreise im Prozess der Verwaltungsreformen | 15 |
| Literaturnachweise zur vertieften Befassung | 19 |

Landkreise im Prozess der Verwaltungsreformen – Positionsbestimmung des Deutschen Landkreistages –

In zahlreichen Bundesländern finden derzeit mit unterschiedlicher Ausprägung und in unterschiedlichen Stadien der Umsetzung Verwaltungsreformen als ein Element der in Deutschland in vielen Bereichen als notwendig diskutierten oder in Aussicht genommenen generellen Reformprozesse statt. Dies gilt insbesondere für die Bundesländer Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein.

Verwaltungsreformen berühren unmittelbar die Aufgabenzuordnung sowie den Aufgabenbestand der Landkreise, ihre Stellung im Verhältnis zu Bund, Ländern und Gemeinden sowie ihre territoriale Ausgestaltung. Ziel muss es sein, bei diesen Strukturveränderungen eine fundierte und ganzheitliche Betrachtung der verschiedenen Aspekte und Handlungsnotwendigkeiten vorzunehmen. Bloße Schlagworte wie die Reaktion auf die Globalisierung, generell den demografischen Wandel oder auch der Ruf nach mehr Effizienz für sich vermögen keine tragfähige Grundlage für laufende wie kommende Veränderungsprozesse zu liefern.

Das Präsidium des Deutschen Landkreistages nimmt deshalb vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Stellung der Landkreise, ihres jetzigen und zukünftigen Aufgabenbestandes und ihrer Funktion im Staats- und Verwaltungsaufbau Deutschlands eine Positionsbestimmung zu den im Zuge der Verwaltungsreformen maßgeblichen Fragestellungen der Struktur-, Funktional- und Gebietsreformen, der interkommunalen Zusammenarbeit, der Stadt-Umland-Fragen und des eGovernment vor.

A. Begründungsansätze

Die zentralen Begründungsansätze der derzeitigen Verwaltungsreformprozesse in den Bundesländern sind das Bestreben, ob allseits bekannter finanzieller Zwangslagen aller staatlichen und kommunalen Ebenen eine möglichst effiziente und „kostengünstige“ Verwaltungsstruktur zu gewährleisten und zudem auf Veränderungen zu reagieren, die sich aus dem demografischen Wandel ergeben. Hinzu treten in einigen Fällen scheinbar oder tatsächlich unbefriedigend gelöste Stadt-Umland-Fragen, deren Lösung zum Teil in veränderten Aufgaben- oder Gebietszuordnungen gesehen wird. Als weitere Gründe werden eine Regionalisierung der Struktur-, Planungs- und Förderpolitiken angeführt.

I. Unzureichende Finanzausstattung

Die Finanzsituation aller öffentlichen Haushalte in Deutschland ist seit Jahren unzulänglich. Dies gilt auch für die Landkreise. Bereits 2004 konnten 138 Landkreise keinen Ausgleich zwischen Einnahmen und Ausgaben erreichen. Die addierten Fehlbeträge wachsen auf knapp 4 Mrd. € an, das Finanzierungsdefizit beträgt insgesamt 2,51 Mrd. €. 2005 werden bundesweit voraussichtlich 161 von 323

deutschen Landkreisen und damit 17 % mehr als im vergangenen Jahr einen unausgeglichene Haushalt aufweisen. Immer häufiger werden Kassenkredite in Anspruch genommen. Von 1998 bis 2002 betrug der Kassenkreditbestand der Landkreise zum Jahresende jeweils ca. 1 Mrd. €. Seither nimmt er fast exponentiell zu und hat über 1,898 Mrd. € 2003 und 3,129 Mrd. € 2004, im Jahre 2005 annähernd die Grenze zu 5 Mrd. € erreicht.

Angesichts dessen streben die Landesgesetzgeber mit Blick auf ihre eigenen Interessen an, durch Veränderung der Verwaltungsstrukturen ihre staatlichen Verwaltungen in Richtung Effizienzsteigerung zu optimieren und insbesondere durch eine „Kommunalisierung“ von Aufgaben und Bündelung auf der Kreisebene zu verschlanken. Dieser Ansatz findet seinen Ausdruck auch in der mit Funktionalreformen regelmäßig erhobenen Forderung nach einer „Effizienzrendite“. Ohne dass sich die Forderung nach einer solchen Rendite rechtlich begründen lässt, stellen sich die Landkreise diesen Herausforderungen.

Darüber hinaus kann nicht bestritten werden, dass größere Einheiten angesichts entstehender Synergie- und Skalierungseffekte bis zu einem bestimmten Grad Kostenvorteile erbringen können. Dabei ist allerdings darauf hinzuweisen, dass eine isolierte effizienz- bzw. wirtschaftsbezogene Betrachtung der Landkreise, ihrer Rolle als kommunale Gebietskörperschaften mit unmittelbarer demokratischer Legitimation ihrer Organe nicht gerecht wird. Zudem belegt der gleichlaufende Trend der finanziellen Zwangssituation unabhängig von Aufgabenbestand und Größe der einzelnen Landkreise und sonstigen Kommunen, dass die verheerende finanzielle Bilanz augenscheinlich in einer strukturellen Überfrachtung mit staatlichen Pflichtaufgaben ohne aufgabenadäquate Finanzierung liegt. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass die Aufgabenzuweisung verfassungsrechtlich vorrangig ist, während die dementsprechende Finanzausstattung dienende bzw. nachrangige Funktion hat. Es dürfen also keineswegs Ursache und Wirkung verkehrt werden. Des Weiteren ist anzumerken, dass sich die Kommunalhaushalte insgesamt in ihrer negativen Entwicklung nicht von Landes- und Bundesetats unterscheiden, mithin die Frage der seitens der öffentlichen Hand wahrzunehmenden Aufgaben grundsätzlicher Natur ist. Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass die regelmäßig in Aussicht genommenen potenziellen Einsparvolumina transparent und nachvollziehbar quantifiziert werden müssen, um nicht mit dem Hinweis auf vordergründig plausibel erscheinende Effizienzgewinne bewährte Verwaltungsstrukturen aufzugeben. Dies gilt umso mehr als bisherige Erfahrungen der Zusammenlegung zu größeren Verwaltungseinheiten jedenfalls keine Bestätigung der avisierten Kostenersparnisse erbracht haben.

II. Demografischer Wandel

Weiterer maßgeblicher Begründungsansatz für Verwaltungsreformen, insbesondere in den östlichen Bundeslän-

dem, aber nicht auf diese zu beschränken, ist die Reaktion auf den demografischen Wandel. Dieser manifestiert sich in den kommenden Jahren in einer geringfügigen Bevölkerungsschrumpfung in den westlichen Ländern, während die Ostflächenländer bis 2020 ein Minus von knapp 13 Prozent der Bevölkerung erfahren. Zweiter Aspekt ist eine Alterung der Bevölkerung und eine dabei sinkende Zahl von Menschen im Erwerbsalter. Darüber hinaus werden erhebliche regionale Umverteilungen der Bevölkerung prognostiziert, die zu regional sehr heterogenen Entwicklungen führen. Während in den ostdeutschen Ländern einzelne Landkreise bis zum Jahr 2020 Verluste von zum Teil mehr als 20 Prozent hinnehmen müssen, können andere Landkreise insbesondere mit einem Agglomerationszentrum sogar leichte Bevölkerungszugewinne erwarten. Diese Entwicklung betrifft neben einzelnen dünn besiedelten Gebieten Ostdeutschlands auch Bereiche in peripheren westdeutschen Regionen. Derartige Wanderungen können in der Tendenz im Einzelfall eine Veränderung der Kreisgebietsstrukturen hin zu einer moderaten Vergrößerung der Einwohnerzahlen pro Landkreis rechtfertigen. Mindesteinwohner- oder -flächengrößen sind aber nicht Selbstzweck. Entscheidend bleibt die Fähigkeit der Landkreise zur effizienten wie auch bürgernahen Aufgabenerledigung.

III. Stadt-Umland-Fragen

In geringerem Umfang als die erörterten Begründungen der effizienten Aufgabenerledigung und der Reaktion auf den demografischen Wandel wird auch auf nicht befriedigend gelöste Stadt-Umland-Situationen abgestellt, um verwaltungsreformerische Maßnahmen anzustoßen. Dies gilt für so unterschiedliche Situationen wie die Einkreisung sehr bevölkerungsarmer kreisfreier Städte in den ostdeutschen Bundesländern oder die Überlegungen für Stadtkreismodelle im Ballungsraum Saarbrücken. Abgesehen davon, dass Stadt-Umland-Fragen oftmals nicht vorrangig organisatorische Probleme, sondern erneut mangelnde Finanzausstattung der betroffenen Kommunen insgesamt zugrunde liegen, bleiben die bis jetzt gefundenen Lösungen wie der Stadt-Umland-Verband im Raum Stuttgart oder die als Landkreise geltende Region Hannover und der Stadtverband Saarbrücken in ihren Ergebnissen zu bewerten. Die Vielzahl denkbarer Lösungen, insbesondere aber die unterschiedliche Art der Verflechtung, lassen einheitliche, pauschale Lösungen nicht zu, sondern erfordern auf die jeweilige Ausgangslage angepasste individuelle Antworten.

IV. Regionalisierung der Struktur-, Planungs- und Förderpolitiken

Schließlich werden Regionalisierungen von Verwaltungsaufgaben als Argument für veränderte Aufgaben- und Gebietszuordnungen genannt. Dies betrifft europäische Fördermittel mit dem Ansatz so genannter Metropolregionen ebenso wie Planungsaufgaben und Veränderungen in der Arbeitsmarkt- oder Sozialpolitik. Allerdings darf auch hier nicht unreflektiert die Lösung der – partiell auch aus anderen Gründen – bestehenden Fehlentwicklungen in vorschnellen Maßstabsvergrößerungen bestehen. Die Landkreise haben sich in der Vergangenheit wie der Ge-

genwart als geeignete überregionale Planungs- und Entwicklungsräume bewährt und können dieser Aufgabe auch in Zukunft gerecht werden.

Mit Blick auf die europäische Förderkulisse stellt die europäische Betrachtung in der Regel auf die Bundesländer, zum Teil auf die Ebene der Regierungsbezirke ab. Die Binnenstruktur dieser großflächigen Regionen ist aus europäischer Perspektive unerheblich. Bezüglich des Ausschöpfens bestehender Fördertöpfe durch gebündeltes Vorgehen dürften freiwillige Lösungen und insbesondere ein verstärktes kommunalverbandliches Engagement in diesem Bereich zielführender sein als institutionalisierte Lösungen. Hinsichtlich der Regionalplanung sind die Landkreise auch derzeit ohnehin unmittelbar oder durch Mitwirkung in Planungsverbänden für diese verantwortlich. Im Bereich der Arbeitsmarktpolitik beweist die Entwicklung im Bereich der Trägerschaft nach dem SGB II, dass die Landkreise nach mittlerweile allgemeiner Einschätzung die geeignetere Verwaltungsebene sind als die zentrale Bundesagentur. Im Übrigen belegt die Übernahme der Trägerschaft nach dem SGB II eindrucksvoll, dass die Landkreise in den bestehenden Strukturen gewichtige neue Aufgaben zu erledigen im Stande sind.

B. Landkreise im Staats- und Verwaltungsaufbau der Bundesrepublik Deutschland

I. Verfassungsrechtliche Garantie der Landkreise

Art. 28 Abs. 2 GG stellt die bundesverfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung dar. Das Landesverfassungsrecht wiederholt und ergänzt diese Garantie, indem es zwar über das Mindestniveau des Art. 28 Abs. 2 GG hinaus gehen, nicht aber dahinter zurückbleiben darf. Diese **verfassungsrechtliche Selbstverwaltungsgarantie** erstreckt sich auf Gemeinden und Gemeindeverbände in Gestalt der Landkreise. Die demokratische Legitimation für Landkreise und Gemeinden ist nach Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG gleich ausgestaltet. Dem Recht der Gemeinden, ihre Angelegenheiten in eigener Verantwortung zu regeln, entspricht bei den Landkreisen das Recht der Selbstverwaltung. Hinsichtlich des Aufgabenbestandes erfolgt die Zuweisung bei den Landkreisen im Wege gesetzlicher – auch generalklauselartiger – Übertragung, während den Gemeinden die Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft verfassungsunmittelbar zugeordnet sind.

II. Europarechtliche Anerkennung der Landkreise

Nach Art. I-5 Verfassungsvertrag achtet die Europäische Union die nationale Identität der Mitgliedstaaten, die in deren grundlegender politischer und verfassungsrechtlicher Struktur einschließlich der regionalen und kommunalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt. Damit verbunden ist auch eine europarechtliche Anerkennung der Landkreise als im deutschen Verfassungsrecht abgesicherte kommunale Selbstverwaltungsinstitutionen. Die noch nicht in Kraft getretene Regelung in Art. I-5 Verfassungsvertrag nimmt Bezug auf die bereits jetzt bestehende Pflicht der Europäischen Gemeinschaft nach Art. 10 des aktuellen EG-Vertrages zur Rücksichtnahme auf grundlegende nationale Verfassungsstrukturen. Auch ohne das aus Sicht der Landkreise wünschenswerte In-Kraft-

Treten des Verfassungsvertrages sichert die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung, der alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union beigetreten sind, europaweit das Recht der kommunalen Selbstverwaltung und damit auch die Institution der Landkreise.

III. Doppelfunktion der Verwaltung durch Landkreise

Den Landkreisen kommt im Staats- und Verwaltungsaufbau Deutschlands eine politisch-demokratische Funktion sowie darüber hinaus eine verwaltungsorganisatorische Funktion als Teil organisierter Staatlichkeit zu.

Die wesentliche **politisch-demokratische Funktion** der Landkreise weist über ihre Rolle als Verwaltungsraum hinaus. Die Landkreise sind wie Städte und Gemeinden nicht im engen Sinne hierarchisch aufgebaut, sondern dezentrale und partizipative Verwaltung mit einem eigenen demokratischen Legitimationssystem, das Bürgernähe, Überschaubarkeit, Flexibilität und Spontanität gewährleistet. Dies findet in unterschiedlicher Form durch die unmittelbare und repräsentative bürgerschaftliche Mitwirkung auf der Kreisebene seinen Niederschlag. Die darin liegende Integrationskraft und Bürgernähe der Landkreise lässt sich auch darin ablesen, dass sich zahlreiche gesellschaftliche, politische und wirtschaftliche Einrichtungen ebenfalls im Kreismaßstab organisieren.

Verwaltungsorganisatorisch sind die Landkreise **kommunale Gebietskörperschaften** mit gemeindeverbandlichen Funktionen und gleichzeitig untere staatliche Verwaltungsbehörden. Die Landkreise sind damit **Bindeglied zwischen der staatlichen zentralen Aufgabenerfüllung** durch Land und Bund einerseits **und der örtlichen Aufgabenerfüllung** in den kreisangehörigen Städten und Gemeinden andererseits. Die Landkreise gleichen bestehende Verwaltungs- und Leistungskraftunterschiede als überörtliche Verwaltungseinheit aus. Gesundheitsschutz, soziale Sicherung und Altenpflege, Jugendschutz, Tourismus- und Wirtschaftsförderung, schließlich Umweltschutz und Abfallentsorgung sind Aufgaben, bei denen nicht einzelne ortsbezogene Vorteile im Vordergrund stehen. Bindeglied zwischen Staat und den weiteren Kommunen sind die Landkreise auch in ihrer Funktion als Aufsichtsbehörden und Träger staatlicher Verwaltungsaufgaben. Ersteres trägt maßgeblich zur Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns bei. Letzteres spielt insbesondere bei den vielfältigen Genehmigungs- und Planungszuständigkeiten beispielsweise im Umwelt- und Gesundheitsbereich eine Rolle.

IV. Die Aufgaben der Landkreise

Den Landkreisen obliegen aufgrund verfassungsrechtlicher Gewährleistungen im freiwilligen Selbstverwaltungsbereich übergemeindliche Aufgaben sowie Aufgaben mit Ergänzungs- und Ausgleichsfunktionen. Daneben nehmen die Landkreise Aufgaben im so genannten übertragenen Wirkungskreis auf Grundlage staatlicher Zuweisungen wahr.

Überörtliche, auch als kreisintegrale bezeichnete **Aufgaben** knüpfen an den Verwaltungsraum des Landkreises und die gemeinsamen Bedürfnisse der Einwohner des Landkreises an. Sie sind regelmäßig flächenhafter Natur und betreffen so unterschiedliche Aufgaben wie das über-

örtliche Verkehrs- und Versorgungswesen, den öffentlichen Personennahverkehr, die stationäre Krankenhausversorgung, die Fragen der Wirtschaftsförderung, der Regionalplanung, des regionalen Tourismus sowie der Umwelt und die Verwaltung von Nationalparks. Die überörtlichen Aufgaben nimmt der Landkreis im Verhältnis zu den Gemeinden in ausschließlich eigener Zuständigkeit wahr. Ihr Umfang sowie die Zuordnung zwischen kreisangehörigem Raum und Landkreis selbst ist allerdings abhängig von der jeweiligen Gemeindestruktur. Je kleinteiliger die Gemeindestruktur, um so eher handelt es sich bei einer Wahrnehmung durch den Landkreis um eine überörtliche Aufgabe. Dieser Bereich der überörtlichen Aufgaben dürfte sich in Zukunft angesichts des Prozesses der Entörtlichung noch verstärken. Mobilität und abnehmende örtliche Anbindung verstärken sich. Der Landkreis verbleibt als der Verwaltungs- und Lebensraum, der die unterschiedlichen Bereiche der Arbeitswelt, des Wohnens sowie der Naherholung am ehesten abdeckt. Damit bietet der Landkreis die Möglichkeit, unmittelbar auf entsprechende Verkehrsinfrastrukturleistungen auf Straße, Schiene und Bus, auf Naturschutz und Naherholungsgebiete, auf Wirtschaftsförderung durch Technologie- und Gründerzentren unmittelbar politisch Einfluss nehmen zu können.

Darüber hinaus obliegt den Landkreisen neben den überörtlichen Aufgaben auch die Wahrnehmung so genannter **Ausgleichs- und Ergänzungsaufgaben**, die in der Regel in Form einer Generalklausel den Kreisen zugeordnet sind. Dabei gewährleisten die Landkreise angesichts der unterschiedlichen Struktur der kreisangehörigen Gemeinden möglichst gleichwertige Lebensverhältnisse auf einer überörtlichen Ebene. Die Aufgaben betreffen grundsätzlich den Gemeinden zugewiesene Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, die aber nichtsdestotrotz vom Landkreis mit dem Zweck wahrgenommen werden, die Einwohner im Kreisgebiet gleichmäßig zu versorgen und zu betreuen. Voraussetzung für die Übernahme dieser Aufgabe ist danach die mangelnde Leistungsfähigkeit der jeweiligen Gemeinden.

Unter **ergänzenden Aufgaben** sind solche zu verstehen, bei denen der Landkreis komplementär zu der Wahrnehmung durch Gemeinden angesichts dort nicht ausreichend bestehender Verwaltungs- oder Finanzkraft tätig wird, bei denen also eine Wahrnehmung auf gemeindlicher Ebene überhaupt nicht oder nur unwirtschaftlich wahrgenommen werden kann. Dies betrifft in concreto Alten- und Jugendheime, Volkshochschulen, überörtliche Sport- und Freizeitanstalten, Musikschulen u.ä.

Ausgleichsaufgaben sind solche, bei denen der Landkreis ausdrücklich und gezielt den kreisangehörigen Gemeinden verwaltungstechnische oder finanzielle Hilfe gewährt, um einen lastenverteilenden Effekt im Kreisgebiet herbeizuführen. Diese werden als einzelfallbezogene zweckgebundene Zuweisungen gewährt.

C. Landkreise in der Verwaltungsreform

1. Funktionalreformen

1. Aufgabenkritik als Ausgangspunkt

Als Funktionalreformen (Zuständigkeitsreform) wird die Neuordnung von Aufgaben und Zuständigkeiten auf die

bestehenden kommunalen und staatlichen Verwaltungsebenen bezeichnet. Es soll eine Reorganisation des funktionalen Gefüges der öffentlichen Verwaltung nach vernünftigen und begründbaren Kriterien erfolgen, die eine dem demokratischen und sozialen Rechtsstaat angemessene Wahrnehmung der Aufgaben durch eine leistungsfähige Verwaltung möglichst bürgernah, effektiv und effizient gewährleistet.

Grundlage sämtlicher Verwaltungsreformansätze, schwerpunktmäßig aber der Funktionalreform, ist eine **Überprüfung der bestehenden Aufgaben** und ihrer jeweiligen Zuordnung durch eine umfassende Aufgabenkritik. Ziel muss es sein, vor einer sachgerechten (Neu-)Zuordnung zwischen staatlichen und kommunalen Ebenen substantiell auf Aufgaben und Standards zu verzichten. Aufgaben, die staatlich nach einer entsprechenden Abwägung nicht mehr wahrgenommen werden sollen, brauchen nicht mehr auf andere Ebenen verlagert werden. Nur bei einer vorgeschalteten oder jedenfalls parallel zu einer funktionalen Neuordnung vorgenommenen Überprüfung und Reduzierung des Bestandes öffentlicher Aufgaben kann gesamtstaatlich die insgesamt unzulängliche Finanzausstattung der öffentlichen Haushalte wieder konsolidiert werden. Hinsichtlich verbleibender Aufgaben ist deren Wahrnehmungsintensität durch Zurückführung der Regeldichte und Überprüfung bestehender Standards zu verringern.

Soweit Aufgaben nach der beschriebenen Bewertung nicht mehr öffentlich durch den Staat wahrgenommen werden sollen, sind sie demgemäß materiell zu privatisieren bzw. jedenfalls funktional Privaten zuzuordnen. Letzteres kommt immer dann in Betracht, wenn eine materielle **Privatisierung** rechtlich nicht zulässig ist. Dies ist immer dann geboten, wenn berechtigte Gründe die Annahme rechtfertigen, dass eine private Wahrnehmung sich als wirtschaftlicher darstellt als eine über die Gewährleistung hinausgehende Durchführung durch die öffentliche Hand.

2. Bündelung auf Ebene der Landkreise

Nach einer Aufgabenkritik sind die verbliebenen Aufgaben grundsätzlich durch **Eingliederung der unteren staatlichen Sonderbehörden in den Landkreisen** zusammenzuführen. Dies entspricht der Bündelungsfunktion der Landkreise. Wo eine Eingliederung von Sonderbehörden sich ausnahmsweise als nicht durchführbar erweist, ist eine weitestgehende Übertragung großer zusammenhängender Aufgabenblöcke vorzunehmen. Eine solche Bündelung auf der Kreisebene entspricht dem **Grundsatz der Einheit der Verwaltung**. Sie ordnet Zuständigkeiten für Bürger und Wirtschaft klar und nachvollziehbar zu und schafft Transparenz und Verantwortlichkeit. Es erhöht im positiven Sinne die Zuordnung von Entscheidungen zu den einzelnen Ebenen und fördert die „politische Einklagbarkeit“ von Entscheidungen. Die Bündelung auf der Ebene der Landkreise entspricht dem Prinzip der Einheit der Verwaltung, indem Planungs-, Entscheidungs-, Vollzugs- und Kontrollkompetenzen zusammengeführt werden und damit Verfahrens- und Entscheidungsabläufe effizient ausgestaltet werden. Die Eingliederung staatlicher Sonderbehörden in die Kreisverwaltungen trägt damit nicht lediglich

technokratisch funktionalreformerische Züge. Die Einbindung dieser Behörden in die Kommunalverwaltung erzielt zugleich Dezentralisierungseffekte und damit Bürgernähe, stärkt die Integrationskraft der Landkreise und sichert damit die kommunale Selbstverwaltung.

Die auf diese Weise – unter Berücksichtigung der jeweiligen Gegebenheiten in den Ländern – wirtschaftlich zu erzielenden „Renditen“ durch Verknüpfung mit bestehenden Aufgaben, Nutzung von Synergieeffekten und effizienterer Ausgestaltung von Entscheidungsabläufen belegen die in Baden-Württemberg mit der Funktionalreform angestrebte **Effizienzrendite** von 20 % und entsprechende Zielvorstellungen in Sachsen. Für Baden-Württemberg zeichnet sich nach dem ersten Jahr des In-Kraft-Tretens ab, dass die entsprechenden Sachmittel- und Personalkosteneinsparungen werden realisiert werden können. Dabei ist allerdings darauf hinzuweisen, dass eine rechtliche Fundierung dieser Forderungen aus den Landesverfassungen nicht abzuleiten ist. Eine „Effizienzrendite“ kann keineswegs Selbstzweck und Rechtfertigung für eine Verwaltungsreform, sondern lediglich Ergebnis einer sachgemesseneren und effizienteren Aufgabenzuordnung und -wahrnehmung sein.

Die beschriebene Erweiterung der bereits in hohem Maße bestehenden Bündelungsfunktion auf der Ebene der Landkreise setzt zweierlei voraus. Zunächst ist damit auf Seiten der Landkreise selbst die grundsätzlich als gegeben anzusehende **Bereitschaft** zu verbinden, **mehr Verantwortung zu übernehmen**. Die Wahrnehmung zusätzlicher kommunaler Gestaltungspotenziale durch verstärkte örtliche Kompetenzen bedeutet gleichzeitig zusätzliche Verantwortung. Dieser Verantwortung haben sich die Landkreise in der Vergangenheit gestellt und erklären auch für die Zukunft ihre Bereitschaft, Aufgaben zu übernehmen. Zweite Voraussetzung ist dazu naturgemäß eine **faire Ressourcenverteilung zwischen Staat und Kommune**. Den Landkreisen muss rechtlich verbindlich eine Kostenerstattung für die übertragenen Aufgaben gewährt werden. Die verfassungsrechtlich abgesicherten Ansprüche auf Kostenerstattung übertragener Aufgaben in der Mehrzahl der Bundesländer bieten hierfür nunmehr eine gesicherte Basis. Durch diese Mechanismen wird eine weitere Strapazierung der Kreisumlagediskussion für die zusätzlichen Aufgaben der Landkreise vermieden.

Die Aufgabenübertragungen ermöglichen eine Stärkung und **Verknüpfung** der ohnehin **bestehenden Schwerpunkte der Aufgabenwahrnehmung**. Dies betrifft beispielsweise den Bereich der **Sozialverwaltung**, der die Betreuung älterer Menschen, die Eingliederungshilfe für Behinderte sowie Hilfen für Langzeitarbeitslose umfasst. Die Landkreise können hier verstärkt durch Aufgabenübertragungen das notwendige Maß zwischen Bürgernähe und unverzichtbarer fachlicher Spezialisierung gewährleisten. Gleiches gilt für den Bereich der **Kinder- und Jugendhilfe** oder das **Gesundheitswesen**, die durch weitere Kompetenzen im Bereich des Gesundheitsschutzes verstärkt werden können. Dazu tritt der primär dem Landesrecht zuzuordnende Zukunftsbereich der **Bildung und Schule**. Hier können bestehende Doppelzuständigkeiten zwischen staatlicher und kommunaler Seite aufgelöst werden. Der

kommunale Einfluss ist dabei vergleichbar der Entwicklung in anderen europäischen Ländern – unter staatlicher Aufsicht – auszubauen. Dies betrifft sowohl die Eingliederung der Schulämter wie auch die Fragen der Auswahl und Anstellung der Lehrer. Dies entspräche auch der bereits jetzt bestehenden Vorstellung der Bevölkerung, bei der Schule handele es sich um eine kommunale Einrichtung.

Schließlich bieten sich die Landkreise als **Bündelungsbehörde** für die Wahrnehmung **hoheitlicher Aufgaben** an. Dies gilt für bestehende Überwachungstätigkeiten, mit zunehmender Bedeutung aber auch für den Verbraucherschutz, die Lebensmittelüberwachung, die Veterinärverwaltung sowie den Umweltbereich mit den zentralen Bestandteilen des Naturschutzes, des Wasserrechts, der Abfallwirtschaft und des Emissionsschutzes. Die meisten **Genehmigungs- und Aufsichtsfunktionen** können die Landkreise mit ihrer Fachkompetenz wahrnehmen. Ziel sollte es sein, die betriebsbezogenen Genehmigungs- und Aufsichtszuständigkeiten deshalb bei den Landkreisen zusammenzufassen. Dieses Leitbild liegt auch der europäischen Dienstleistungsrichtlinie mit dem national einzurichtenden so genannten einheitlichen Ansprechpartner zugrunde.

Dass mit Blick auf die Übertragung von Aufgaben auf die Landkreise ausgehend von der zum 1.1.2005 in Kraft getretenen Verwaltungsreform in Baden-Württemberg bundesweit noch erhebliche Potenziale bestehen, zeigt die Auswertung einer Umfrage des Deutschen Landkreistages zu insgesamt 43 Aufgabenbereichen. In Baden-Württemberg werden über 50 % der abgefragten Aufgabenbereiche durch die Kommunen wahrgenommen. Ein vergleichbarer Wert findet sich lediglich in Brandenburg. Der Durchschnitt liegt bei einer Wahrnehmung von einem Viertel der abgefragten Aufgaben durch die Landkreise. In den Landkreisen werden danach insgesamt in hohem Maße Aufgaben des Sozial-, Kinder- und Jugendrechts, des Denkmalschutzes, der Lebensmittelüberwachung, der Wirtschaftsüberwachung nach Handwerks-, Gaststätten- und Gewerbebereich, des Jagdrechts und des Waffenrechts wahrgenommen, während die Veterinärverwaltung, die Landwirtschafts- und Landschaftsverwaltung, die Aufgaben des ärztlichen Dienstes, die Gewässerverwaltung, das Schornsteinfegerwesen und die Gewerbeaufsicht nur zu einem mittleren Grad durch die Landkreise wahrgenommen werden.

3. Echte Kommunalisierung

Die Aufgabenübertragungen auf die Landkreise dürfen aber nicht ausschließlich solche im übertragenen Wirkungsbereich sein. Vielmehr eröffnet nur die Übertragung als Selbstverwaltungsaufgaben umfassend eine **bürger-schaftliche „Selbst“verwaltung** und bindet die örtliche politische Willensbildung ein. Diesen Leitgedanken gilt es, gegenüber dem Leitbild des effizienten Verwaltungsapparats in den Vordergrund zu rücken. Öffentliche Aufgaben werden nicht durch bloße Deklaration zu Selbstverwaltungsaufgaben. Der erforderliche örtliche oder regionale Bezug, der sich im Charakter der Aufgabe niederschlägt, besteht allerdings in vielen Fällen trotz europa- oder bundesrechtlicher Determinierung. Um gestalterische Spiel-

räume für kommunale Wahrnehmung und nicht lediglich Vollzugskontrolle zu ermöglichen, ist deshalb zwingend erforderlich, auf europäischer Ebene das Subsidiaritätsprinzip zur vollen Geltung zu bringen und auf europäischer wie nationaler Ebene Regelungsdichte, -häufigkeit und -intensität abzubauen.

Der Deutsche Landkreistag begrüßt Funktionalreformen, die mit einer ernsthaften Aufgabenkritik einhergehen und macht gleichzeitig deutlich, dass es diesbezüglich nicht lediglich um Aufgabenübertragungen und Qualifizierungen als staatliche Aufgaben, sondern – bei deren Eignung – als Aufgaben der Selbstverwaltung gehen muss. Nur eine Kommunalisierung eröffnet echte kommunalpolitische Gestaltungsspielräume, die zu einer Stärkung der Landkreise führen.

Ziel der Verwaltungsreformen sollte es sein, möglichst alle unteren staatlichen Sonderbehörden in die Kreisstufe einzugliedern und eine faire Verteilung der finanziellen Ressourcen zwischen Staat und Kommunen zu erreichen, damit die Landkreise ihre Aufgaben optimal erfüllen können. Die Wahrnehmung der Bündelungsfunktion der kreislichen Verwaltungsebene bedingt die grundsätzlich als bestehend anzusehende Bereitschaft zur Übernahme zusätzlicher bisher staatlicher Aufgaben, die gegebenenfalls auch im Wege interkommunaler Zusammenarbeit erfüllt werden können.

II. Gebietsreformen

Bezüglich der räumlichen Struktur der Landkreise ist der Hinweis erforderlich, dass sich die Situation in den verschiedenen Bundesländern unterschiedlich darstellt. Die Kreisebene ist zwar die homogenste Verwaltungsebene in der Bundesrepublik Deutschland, dennoch ist die Situation in Nordrhein-Westfalen mit durchschnittlich 343.700 Einwohnern pro Kreis und Sachsen-Anhalt mit derzeit noch 95.300 Einwohnern im Durchschnitt der Landkreise (Stand: Statistisches Jahrbuch 2004 bezogen auf 31.12.2002) nicht vergleichbar.

Derzeit werden Kreisgebietsreformen gut zehn Jahre nach Schaffung der gegenwärtigen Strukturen vor allem in den ostdeutschen Bundesländern diskutiert bzw. umgesetzt. Auslöser der Diskussion um kreisliche Neuordnungen waren Vorstellungen in Mecklenburg-Vorpommern. Die Landesregierung hat mittlerweile im Landtag den Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der Verwaltung des Landes Mecklenburg-Vorpommern eingebracht. Er sieht unter vollständiger Einbeziehung der kreisfreien Städte zukünftig anstelle von zwölf Landkreisen die Bildung von fünf „Kreisen“ vor. In Sachsen-Anhalt hat der Landtag ein Kommunalneugliederungsgesetz beschlossen, das die Reduzierung der Anzahl der bestehenden 21 Landkreise auf nunmehr elf vorsieht. Im Freistaat Sachsen hat eine Expertenkommission ein Gutachten vorgelegt, das in zwei von drei Varianten eine Reduzierung der derzeit 22 Landkreise und sieben kreisfreien Städte auf zwölf Landkreise bzw. drei kreisfreie Städte in einer ersten Variante sowie ähnlich wie in Mecklenburg-Vorpommern unter Einbeziehung der

kreisfreien Städte die Bildung von insgesamt fünf Regionalkreisen erörtert.

Im Saarland sieht eines von drei vorgeschlagenen Modellen seitens des im Auftrag des Innenministeriums erstellten Gutachtens ebenfalls eine Kreisreform vor. Zudem besteht mit der zum 1. November 2001 wirksam gewordenen Bildung der Region Hannover derzeit in Niedersachsen der gegenwärtig einzige Fall einer isolierten Regionalkreisbildung auf gesetzlicher Grundlage.

Hinsichtlich der Begründungsansätze für diese Kreisgebietsreformprozesse kann auf die dargestellten Fragestellungen der unzureichenden Finanzausstattung und der nicht befriedigend gelösten Stadt-Umland-Fragen verwiesen werden. Insbesondere mit Blick auf die ostdeutschen Flächenländer wird die Reaktion auf den demografischen Wandel als maßgeblicher Grund für die erneut diskutierten Veränderungen der Kreisgebietsstrukturen angesehen.

Der Deutsche Landkreistag stellt sich den aktuellen Diskussionen um die territoriale Ausgestaltung und ist zu einem konstruktiven Diskurs bereit. Dies belegen die weitgehend im Konsens zwischen Land und kommunaler Seite beschlossenen Gebietsveränderungen in Sachsen-Anhalt. Ausgangspunkt für mögliche Kreisgebietsreformen dürfen aber nicht subjektive Motive oder einseitige Vorfestlegungen auf bestimmte Modelle sein; erforderlich sind vielmehr klare rechtliche Grundlagen und objektive Kriterien.

1. Verfassungsrechtliche Grundlagen für eine Kreisgebietsreform

Die gebietsmäßige Ausgestaltung der Landkreise ist nicht unveränderbar. Artikel 28 Abs. 2 GG sowie die entsprechenden Gewährleistungen der Landesverfassungen sichern im Wege einer **institutionellen Garantie die Kreisebene** als solche und gewährleisten den einzelnen Landkreisen auch subjektive Rechte. Der Gesetzgeber unterliegt deshalb bei einer Neugliederungsentscheidung bestimmten formellen wie materiellen Schranken.

Formal besteht eine Sachaufklärungsverpflichtung. Danach hat der Gesetzgeber sich eine umfassende Kenntnis aller erheblichen Umstände mit Blick auf die betroffenen Gebietskörperschaften zu verschaffen. Als Sachverhaltsgrundlage ist deshalb eine gesetzgeberische Defizitanalyse erforderlich. Pauschale Hinweise auf eine kommunale Handlungsunfähigkeit, vermeintlich ineffektive Verwaltungsstrukturen oder eine unzureichende Finanzausstattung vermögen der Sachaufklärungspflicht des Gesetzgebers nicht zu genügen.

Darüber hinaus ist vor der Entscheidung über eine Auflösung die gewählte Vertretung des Landkreises anzuhören. Die Anhörung erfolgt als verfahrensrechtliches Sicherungsinstrument des Selbstverwaltungsrechts den Zweck, dem Gesetzgeber eine umfassende Entscheidungsgrundlage zu vermitteln und die Landkreise als Rechtsträger nicht zum bloßen Regelungsobjekt werden zu lassen. Das Anhörungsrecht soll Instrument der Akzeptanzsicherung sein und dem Gedanken bürgerschaftlich-demokratischer Mitbestimmung Rechnung tragen. Insofern ist es beachtlich, dass sich in Mecklenburg-Vorpommern sämtliche Kreista-

ge parteiübergreifend gegen die vorgesehene Kreisgebietsreform ausgesprochen haben.

Materiell ist eine Gebietsänderung von Landkreisen nur aus **Gründen des öffentlichen Wohls** zulässig. Dies schließt jedenfalls Sachverhalte aus, die insgesamt mehr Schaden als Nutzen bewirken. Die im Ergebnis zu treffende Abwägungsentscheidung des Gesetzgebers muss sich als willkürfrei und dem Verhältnismäßigkeitsprinzip entsprechend erweisen.

Maßgebliche Parameter für die vorzunehmende, keineswegs schematische Abwägungsentscheidung sind Gründe des öffentlichen Wohls. Ausschlaggebend muss eine **Stärkung der kommunalen Leistungs- und Verwaltungskraft** sein. Daneben können u.a. eine Rolle spielen:

- Schaffung einer einheitlichen Lebens- und Umweltqualität,
- Abbau des Leistungs- und Ausstattungsgefälles zwischen Verdichtungsräumen und dünn besiedelten Gebieten,
- Steigerung der Wirtschaftlichkeit der Kommunalverwaltung,
- Wahrung der örtlichen Verbundenheit der Einwohner,
- Schaffung von Bürgernähe der Verwaltung,
- Förderung der Ziele der Raum- und Landesplanung.

Bei der Bewertung dieser nicht immer in die gleiche Richtung weisenden Gemeinwohlgründe wird auf verschiedene Kriterien wie die Einwohnerzahl, die Fläche des Kreises, die Anzahl der kreisangehörigen Gemeinden u.a. zurückgegriffen.

Als kontrovers erweist sich regelmäßig die Frage nach der **Einwohnerzahl**. Diesbezüglich bestehen zwischen den einzelnen Bundesländern, aber auch innerhalb der einzelnen Bundesländer, zwischen Agglomerationsräumen und ländlichen Gebieten Unterschiede, die eine pauschale einheitliche Festlegung allein wegen der unterschiedlichen Einwohnerdichte ausschließen. Im Rahmen einer vernünftigen Abwägung sind sowohl die Effektivität einer fachlich spezialisierten und leistungsfähigen Kreisverwaltung als auch in dünn besiedelten Gebieten eine vertretbare Flächenausdehnung zu berücksichtigen. Im Zweifel ist eine geringere Einwohnerzahl eher zu akzeptieren als eine überproportionale Flächenausdehnung. Als grundsätzlicher Richtwert für eine Einwohnerzahl in ländlichen Gebieten bei einer durchschnittlichen Einwohnerdichte von 200 Einwohnern/km² erscheinen 150.000 Einwohner je Landkreis langfristig geeignet. Dies findet seine Bestätigung darin, dass beispielsweise ein Fünftel der baden-württembergischen Landkreise, die derzeit die bei weitem umfassendste Bündelung von Aufgaben bewältigen, jeweils unter 150.000 Einwohnern zählen. Auch die nunmehr beschlossene Kreisgebietsreform in Sachsen-Anhalt zielt für das Jahr 2015 unter Berücksichtigung bis dahin eingetretener Wanderungsbewegungen sowie des demografischen Wandels auf diese grundsätzliche Größenordnung ab.

Hinsichtlich der **Fläche des Kreisgebietes** besteht grundsätzlich eine Abhängigkeit zur Einwohnerzahl, wobei

das Ausmaß der Flächenausdehnung entsprechend der Einwohnerdichte unterschiedlich ausfällt. Eine feste Größenordnung lässt sich nicht benennen. Der Deutsche Landkreistag hatte sich in der Vergangenheit für eine grundsätzliche Maximalgröße von 2000 km² ausgesprochen. Eine wesentliche Überschreitung dessen sprengt nicht nur vor dem Hintergrund der Homogenität der Kreisebene insgesamt den Maßstab. Derzeit weisen nur fünf Landkreise eine Fläche über 2.500 km² aus, 273 Landkreise, d.h. 84,5 % liegen unter 1.500 km². Diesbezüglich maßgeblich zu berücksichtigen sind vor allem der Charakter der Landkreise als kommunale Gebietskörperschaft, die Fähigkeit zur Wahrnehmung der ihnen obliegenden überörtlichen Aufgaben und der Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion, ihre Integrationskraft gegenüber den Einwohnern wie auch den angehörigen Gemeinden gegenüber. Dabei ist auch die prägende Rolle des Ehrenamtes für die kommunale Selbstverwaltung gerade auf Landkreisebene zu berücksichtigen. Die Schwelle zu einer zu großen Ausdehnung ist dort überschritten, wo das Gebilde den Rahmen einer als lebendig empfundenen gebietskörperschaftlichen Einheit sprengt und ausschließlich Effektivitätsgründe im Vordergrund stehen. Optimale Größe und demokratische Partizipation befinden sich in einem Spannungsverhältnis. Dieses darf nicht allein zugunsten der Größe entschieden werden. Größe allein ist kein Indiz für Leistungsfähigkeit. Eine entsprechende Vermutung, dass Größe zugleich Effektivität bedeutet, besteht nicht. Vielmehr schlägt ab einer gewissen Ausdehnung eine möglicherweise günstigere Relation von Einwohnern zu Mitarbeitern der Kreisverwaltung wegen eines erhöhten Koordinierungsaufwandes, der bloßen Bewältigung der Fläche bei Kontrollen vor Ort und steigender Komplexität um.

Bezüglich der Anzahl der kreisangehörigen Gemeinden und Städte muss ein überschaubares Maß bestehen. Angesichts der jeweils sehr differenzierten Gemeinde- und Ämterstruktur in den Ländern lassen sich kaum Allgemeinaussagen treffen. Allerdings ist hervorzuheben, dass – jedenfalls bei kleinteiliger Gemeindestruktur – eine großflächige Erweiterung des Kreisgebiets zwingend eine Vergrößerung der Gemeindeebene nach sich zieht.

In die Prüfung der Verhältnismäßigkeit ist insbesondere bei einer umfassenden Kreisgebietsreform die Frage nach weniger einschneidenden Alternativen einzubeziehen. Dies betrifft beispielsweise die Einkreisung kreisfreier Städte, die Zusammenlegung lediglich einzelner Landkreise oder die Förderung von Verwaltungskooperationen.

Mögliche Gebietsveränderungen können immer nur die Folge einer zuvor durchgeführten umfassenden Aufgabenkritik und Funktionalreform sein. Gebietsveränderungen dürfen nicht zu einer territorialen Überdehnung führen, sondern sollten sich an dem Grundsatz der Bürgernähe, der unmittelbaren demokratischen Legitimation der Aufgabenwahrnehmung wie auch der Homogenität der Verwaltungsstrukturen im jeweiligen Bundesland orientieren.

2. Erhöhte Anforderungen an Mehrfachneugliederungen

In den ostdeutschen Ländern liegen die letztmaligen Neugliederungen zehn bis zwölf Jahre zurück. Jetzt vorgenom-

mene Neugliederungen sind zwar nicht generell unzulässig, werden aber verfassungsgerichtlich einer vertiefenden Prüfung unterzogen. Zugrunde liegt die Erkenntnis, dass Einwohner wie kreisangehörige Gemeinden in die einmal getroffenen Entscheidungen Vertrauen setzen können sollen. Gesetzgeber unterliegen deshalb bei Mehrfachneugliederungen erhöhten Anforderungen.

Dies betrifft alle Aspekte der vorzunehmenden Prüfung, wie eine besondere Qualität der Anhörung, eine verschärfte Sachverhaltsermittlung des Gesetzgebers, die erläutert, worin Abweichungen hinsichtlich der Umstände liegen, die für die vorherige Neugliederung relevant waren.

3. Regionalkreisbildung im Besonderen

Mit Blick auf die Bildung so genannter Regionalkreise stellt sich die bereits thematisierte Frage der räumlichen Ausdehnung von Landkreisen in besonderer Weise. Die Landkreise sind Selbstverwaltungskörperschaften, die der bürgerschaftlichen Mitwirkung zugänglich sein müssen. Ehrenamtlich tätige Kreistagsabgeordnete haben bei einer territorialen Überdehnung nicht nur große Entfernungen zu überbrücken. Sie müssen auch deutlich mehr Einwohner repräsentieren, zu denen sie einen zusehends geringeren Bezug aufweisen. Dies etwa durch die Professionalisierung der Arbeit in den Kreistagsfraktionen ausgleichen zu wollen, verkennt den Charakter kommunaler Selbstverwaltung durch Einbringung des persönlichen, unmittelbaren Sachverstands vor Ort.

Auch die Integrationsfähigkeit des Landkreises als Gemeindeverband setzt einen gewissen Ortsbezug voraus. Dazu müssen die überörtlichen Aufgaben und seine Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion sachgerecht wahrgenommen werden können. Die Einschätzung, dass Regionalkreise mit ihrem räumlichen Zuschnitt geeigneter seien, bestehende Kreisgrenzen überschreitende Aufgaben zu bewältigen, ist äußerst zweifelhaft. Die verschiedenen Kreisaufgaben im Bereich des Sozialen, der Kinder- und Jugendfürsorge, der Daseinsvorsorge insgesamt und der Wirtschaftsförderung haben jeweils unterschiedliche räumliche Bezüge.

Die als Argument angeführten Effektivitätsgründe sind abzuwägen mit dem Prinzip einer möglichst bürgernahen Verwaltung. Angesichts der bestehenden Aufgaben der Landkreise vor allem im Sozial- und Gesundheitsbereich ist dieses gerade in flächenmäßig großen Kreisen mit geringer Bevölkerungsdichte zu beachten.

4. Freiwillige Kreisfusionen

Neben gesetzlich angeordneten Kreisgebietsreformen werden in einigen Fällen auch **freiwillige Kreisfusionen** erwogen, um zu veränderten Verwaltungsstrukturen und räumlichen Größenordnungen zu gelangen. Diese Überlegungen finden ihre Begründung in angrenzenden Großstädten oder in der Lösung von Stadt-Umland-Fragen. Der Grundsatz der Freiwilligkeit ist einer gesetzlichen Zwangsfusion vorzuziehen. Freiwillige Zusammenschlüsse sind Ausdruck demokratischer Willensbildung in den Landkreisen. Dennoch gelten auch für freiwillige Kreisfusionen die **gleichen Maßstäbe** wie für Kreisgebietszusammenlegungen auf Grundlage einseitig gesetzgeberischer Maßnahmen.

Auch freiwillige Lösungen dürfen weder die bestehenden regionalen Verhältnisse überdehnen noch negative Folgewirkungen für die verbleibenden Landkreise zeitigen. Durch überproportional vergrößerte Zusammenschlüsse wird das Homogenitätsgebot in Artikel 28 Abs. 1 und 3 GG berührt. Dies birgt bei mittelfristiger Betrachtung die Gefahr von Konflikten innerhalb der Landkreisebene sowie auf das einzelne Bundesland bezogen den Ruf nach weitergehenden Gebietsreformen.

Freiwillige Kreisfusionen dürfen nicht dazu führen, dass sich die Beteiligten hinsichtlich ihrer individuellen Stellung eine möglichst positive Ausgangssituation versprechen, ohne die Auswirkungen auf die Gesamtstruktur des Landes im Blick zu behalten. Für zutreffende Organisationsstrukturen in Verdichtungsräumen wie im Land insgesamt trägt daher der Gesetzgeber die Verantwortung.

Der Grundsatz der Freiwilligkeit ist bei Kreisgebietsveränderungen einer gesetzlichen Zwangsfusion vorzuziehen. Freiwillige Lösungen dürfen aber weder die bestehenden regionalen Verhältnisse überdehnen noch die Homogenität der Verwaltungsstrukturen auf der Kreisebene in Frage stellen. Der Gesetzgeber trägt die Verantwortung für eine zutreffende Organisationsstruktur im Land insgesamt.

III. Interkommunale Zusammenarbeit

Die verschiedenen Formen der interkommunalen Zusammenarbeit ermöglichen die effiziente Zusammenarbeit in den bestehenden Strukturen. Bereits jetzt gibt es zahlreiche institutionalisierte Formen in den Rechtsformen der Gesetze über die kommunale Gemeinschaftsarbeit, Planungsverbände, Sozialverbände und Vereinbarungen aufgrund öffentlich-rechtlicher oder privater Form. Darüber hinaus bestehen gemeinsame Unternehmen in Privatrechtsformen, an denen verschiedene Kommunen als Gesellschafter beteiligt sind.

1. Europarechtliche Einwirkungen

Derzeit bedrohen verschiedene europarechtliche Einwirkungen die kommunale Organisationshoheit im Bereich der gemeinsamen Aufgabenerledigung. Die interkommunale Zusammenarbeit wird durch das europäische Vergaberecht beschränkt, in dem dieses unreflektiert auf die verschiedenen Formen angewandt wird. Auf dieser Grundlage wird die Übertragung von Aufgaben auf andere Rechtsträger grundsätzlich als Erteilung eines öffentlichen Auftrags im Sinne der europäischen Vergaberichtlinien oder als Dienstleistungskonzession angesehen. Rechtlicher Anknüpfungspunkt ist jeweils die Definition des „öffentlichen Auftrags“ als zwischen einem oder mehreren Wirtschaftsteilnehmern und einem öffentlichen Auftraggeber geschlossene entgeltliche Verträge. „Unternehmen“ könnten nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes auch „öffentlich-rechtliche Dritte“ sein. Diese Betrachtungsweise, dass Dritter auch eine andere Kommune sein kann und der Wettbewerb berührt ist, sobald eine Aufgabe auf eine andere Kommune übertragen wird, trifft nicht zu. Es handelt sich bei der interkommunalen Zusammenarbeit nicht um den Einkauf einer Leistung am Markt. Es liegt kein vergaberechtspflichtiger Beschaf-

fungsvorgang vor, sondern es findet eine (staats-)interne Neuordnung öffentlicher Zuständigkeiten und Befugnisse statt. Das Vergaberecht hat in diesem Zusammenhang keine Berechtigung, weil die Kommune bei einer Kooperation mit einer anderen Kommune gerade keine Privatisierung bezweckt, keine Dritten einschaltet, sondern nur die ihr eröffneten und national wie europäisch gesicherten Möglichkeiten der Aufgabenerledigung nach ihren Organisationsvorstellungen wahrnimmt. Dies gilt umso mehr für eine interkommunale Zusammenarbeit in Umsetzung anstehender Funktional- oder Kreisgebietsreformen.

Es wird eine Aufgabe innerhalb des Staates einer anderen Stelle zugeordnet. In diesem Bereich besitzt die Europäische Union keine Kompetenz. Die nationale Verwaltungsorganisation ist vielmehr nach dem Grundsatz der verfahrensmäßigen und organisatorischen Autonomie der Europäischen Union entzogen. Durch eine einseitig vergaberechtliche Betrachtung werden deswegen die Wertungen der Gesetze über die kommunale Gemeinschaftsarbeit der Bundesländer überspielt. Bei einer fehlenden Möglichkeit, mit anderen Kommunen Aufgaben gemeinsam zu erfüllen, bzw. einer solchen Aufgabenerfüllung lediglich unter dem Vergaberegime entsteht de facto ein Zwang zur Privatisierung.

Der Deutsche Landkreistag weist angesichts der europäischen Rechtsentwicklung im Hinblick auf Formen der interkommunalen Zusammenarbeit darauf hin, dass die Kooperationshoheit Bestandteil der verfassungsrechtlich verbürgten Organisationshoheit ist, die zudem zum Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie gehört. Dieser Kernbereich wird auch auf der Ebene des europäischen Gemeinschaftsrechts durch Art. I-5 Verfassungsvertrag vor Zugriffen durch Gemeinschaftsrechtsakte geschützt.

Entscheidungen der Landkreise über die gemeinsame Erledigung öffentlicher Aufgaben mit anderen Verwaltungsträgern sind Organisationsentscheidungen und keine dem Recht der Vergabe öffentlicher Aufträge unterliegenden Beschaffungsvorgänge. Dementsprechend handelt es sich bei Aufgabenübertragungen auf vom Landkreis getragene Organisationseinheiten – unabhängig von deren Rechtsform – nicht um die Vergabe öffentlicher Aufträge, sondern um verfassungsrechtlich geschützte autonome Organisationsentscheidungen bezüglich der Art und Weise der Aufgabenerledigung.

2. Nationale Entwicklungen

Als weniger eingreifende Maßnahme gegenüber Gebietsstrukturveränderungen bieten sich die verschiedenen Zusammenarbeitsformen der Gesetze über die kommunale Gemeinschaftsarbeit an. Die darin zum Ausdruck kommende Zusammenarbeit ist als Kooperationsfreiheit der Landkreise Ausfluss ihrer verfassungsrechtlich bestehenden Organisationshoheit. Durch interkommunale Zusammenarbeit können Effizienzressourcen erschlossen und eventuelle Spezialisierungsdefizite ausgeglichen werden. Bereits jetzt werden Verwaltungskooperationen in verschiedenen Bereichen intensiv genutzt. Dies betrifft bei-

spielsweise die Trägerschaft von Sparkassen, Musikschulen und Theatern durch Zweckverbände, Vereinbarungen zu gemeinsamen integrierten Leitstellen für Brandschutz, Katastrophenschutz und Rettungsdienst oder die gemeinsame Wahrnehmung von Aufgaben der Wirtschaftsförderung durch gemeinsame Wirtschaftsförderungsgesellschaften.

Ausgangspunkt der Betrachtung ist aber die alleinige und umfassende Aufgabenerfüllung durch die jeweilige Gebietskörperschaft. Nur so findet eine Aufgabenwahrnehmung durch unmittelbar demokratisch legitimierte Verwaltungsträger statt. Die Formen der interkommunalen Zusammenarbeit sind angesichts dessen von vornherein auf einzelne Aufgaben bzw. zusammenhängende Aufgabebereiche, nicht jedoch auf eine generelle umfassende Kooperation ausgerichtet.

Eine interkommunale Zusammenarbeit kommt insbesondere dann in Betracht, wenn im Zuge von Funktionalreformen Aufgaben übertragen werden, die bisher an wenigen Standorten im Lande gebündelt wahrgenommen werden und für deren Wahrnehmung in den einzelnen Kreisverwaltungen keine hinreichenden fachlichen Anknüpfungspunkte bestehen.

Eine interkommunale Zusammenarbeit kommt nur in Betracht, wenn die Beteiligten jeweils Träger der nunmehr gemeinsam zu erfüllenden Aufgabe sind. Eine interkommunale Zusammenarbeit – losgelöst von der Aufgabenträgerschaft – würde die grundlegende Zuständigkeitsstruktur innerhalb der kommunalen Ebene in Frage stellen. Dieses würde den originären Aufgabenbestand der jeweiligen Aufgabenträger aushöhlen.

Grundsätzlich ist eine Erfüllung der den Landkreisen obliegenden Aufgaben mit eigenen Einrichtungen anzustreben. Darüber hinaus bieten die Kommunalverfassungen vielfältige Instrumente kommunaler Zusammenarbeit an, die im Interesse einer effektiveren Aufgabenerledigung bei unterschiedlichen Aufgaben eine die Kreisgrenzen überschreitende Kooperation ermöglichen. Der Deutsche Landkreistag lehnt eine interkommunale Zusammenarbeit losgelöst von der Aufgabenträgerschaft ab.

3. Kommunale Verwaltungsregionen im Besonderen

In Schleswig-Holstein ist die Errichtung so genannter kommunaler Verwaltungsregionen als spezielle Ausgestaltung interkommunaler Zusammenarbeit vorgesehen. Danach sollen Aufgaben der staatlichen Umweltämter, der Ämter für ländliche Räume, der Katasterämter, des Landesamtes für Gesundheit und Arbeitssicherheit sowie die Vollzugsaufgaben des Landesamtes für Natur und Umwelt auf diese kommunalen Verwaltungsregionen übertragen werden. Träger dieser kommunalen Verwaltungsregionen sollen die Kreise und kreisfreien Städte sein. Jede kommunale Verwaltungsregion soll mindestens 450.000 und höchstens 850.000 Einwohner umfassen. Jeder Kreis und jede kreisfreie Stadt soll geschlossen einer kommunalen Verwaltungsregion zugeordnet werden. Soweit die Verwaltungsregionen Selbstverwaltungsangelegenheiten wahrnehmen, werden sie mit ehrenamtlichen Entscheidungs- und Kontrollorganen ausgestattet.

Zu begrüßen sind grundsätzlich Aufgabenübertragungen ehemals staatlicher Aufgaben auf die kommunale Ebene. Ob dazu die kommunalen Verwaltungsregionen ein geeignetes Instrument sind, erscheint sehr zweifelhaft. Vor einer flächenhaften Übertragung auf diese neu zu schaffenden Einrichtungen ist eine genaue Analyse vorzunehmen, ob nicht in den Kreisen fachliche Anknüpfungspunkte für eine unmittelbare Aufgabenwahrnehmung bestehen. Eine interkommunale Aufgabenerfüllung über die kommunalen Verwaltungsregionen kann immer nur subsidiären und ergänzenden Charakter haben. Es muss vermieden werden, dass auch in den Fällen, in denen für einzelne Aufgaben optimalere Gebietszuschnitte denkbar sind, nicht sogleich eine Teilflächen des Landes umfassende neue Verwaltungsebene errichtet wird. Insbesondere ist sicherzustellen, dass die Gesamtverantwortung inklusive der Personal- und Sachmittel bei den Kreisen verbleibt. Hinsichtlich der konkreten rechtlichen wie tatsächlichen Ausgestaltung der kommunalen Verwaltungsregionen wird eine enge Kooperation mit den betroffenen Kreisen und kreisfreien Städten angemahnt.

Die Bildung zusätzlicher Verwaltungs- oder Planungsebenen zwischen Staat und Landkreisen wird grundsätzlich abgelehnt. Vielmehr ist der Verbleib der Gesamtverantwortung der Kreislaufgabenerfüllung bei den einzelnen Landkreisen sicherzustellen. Eine organisatorische oder personelle Verfestigung neuer wie bestehender kreisübergreifender Strukturen ist auszuschließen.

IV. Stadt-Umland-Fragen

Immer wieder als Begründungsansatz für Gebietsreformen werden auch bislang unbefriedigend gelöste Stadt-Umland-Probleme angeführt. Die Frage, wie die Zusammenarbeit im Stadt-Umland-Bereich am besten organisiert werden kann, berührt unmittelbar die Interessen der Landkreise. Dabei kann es bei der Schaffung administrativer Strukturen sowohl aus Sicht des städtischen wie des kreislichen Bereichs nur um eine möglichst optimale Aufgabenwahrnehmung im Interesse der betroffenen Einwohner gehen. Innerhalb des Stadt-Umland-Bereichs bestehen verschiedene Aufgaben, die nicht isoliert geplant, entschieden, durchgeführt und kontrolliert werden können, für die also eine gemeinsame Erledigung oder jedenfalls Koordinierung in Betracht kommt. Zu diesen Aufgaben gehören etwa die Regionalentwicklung, der Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs, die Energieversorgung, die Schulentwicklungsplanung, der Ver- und Entsorgungsfragen, die Siedlungsentwicklung insgesamt, aber auch das Vermessungs- und Katasterwesen.

Dabei gibt es bereits diverse Modelle regionaler Verwaltungsstrukturen. Die Lösungen gliedern sich in gebietskörperschaftliche und Verbandsmodelle. Zu den gebietskörperschaftlichen Modellen gehören der Stadt-Landkreis, der erweiterte Stadtkreis und der Regionalkreis. Verbandsmodelle sind der Gemeindegewirtschaftsverband oder der Regionalverband. Bei diesen Modellen wurde jeweils neben den Gemeinden und Landkreisen eine zusätzliche Verwaltungseinheit geschaffen, die einzelne regionale Aufgaben übernahm und die Aufgabenwahrnehmung der

Kommunen ergänzt. Ziel muss es sein, die Frage der Stadt-Umland-Beziehungen effizienter und in schlankeren Strukturen zu organisieren. Dabei kann es angesichts der Vielschichtigkeit der unterschiedlichen örtlichen Verhältnisse, des Verflechtungsgrades, der räumlichen Lage entweder in Ballungsräumen oder wie bei der Region Hannover der solitären Großstadt keine pauschalen und einheitlichen Lösungen geben. Aus Sicht des Deutschen Landkreistages kann es nur um ein Miteinander von städtischem Bereich und Landkreisen gehen. Eine einseitige Bevorzugung der Städte zu Lasten der Belange des kreislichen Raumes ist abzulehnen.

Angesichts dessen sollen mit Blick auf die unterschiedliche tatsächliche Situation einige Schlagworte benannt werden, die aus Sicht des Deutschen Landkreistages hinsichtlich einer vernünftigen Austarierung der Belange von Stadt und Umland zu beachten sind:

- Der Ausbau und die Förderung bestehender interkommunaler Zusammenarbeit durch Zweckverbände oder privatrechtliche Formen der Zusammenarbeit bildet im Einklang mit den Prinzipien der Einheit und der Einräumigkeit der Verwaltung in vielen Fällen eine Möglichkeit, einschneidendere gebietsverändernde Maßnahmen zu vermeiden.
- Darüber hinaus sind in Einzelfällen auch institutionalisierte neue Gebietseinheiten, wie sie beispielsweise mit dem Stadtverband Saarbrücken oder der Region Hannover entstanden sind, denkbar.
- Insbesondere in den Fällen, in denen relativ kleine kreisfreie Städte größeren Landkreisen gegenüberstehen, ist eine Einkreisung dieser zur Zeit kreisfreien Städte vorzugswürdig. Es erleichtert die Lösung von Stadt-Umland-Problemen, wenn Kernstadt und Umland in einer einzigen Körperschaft zusammengeschlossen sind. Dabei muss allerdings vermieden werden, dass die Stadt im Landkreis ein zu starkes Übergewicht erhält.
- Gegebenenfalls sind regionsspezifische Kooperationslösungen wie die Bildung von Mehrzweckverbänden zu ermöglichen.
- Abzulehnen sind Überlegungen, eine „kommunalverfasste Regionalorganisation“ in Verdichtungsräumen zu schaffen, die zu einer Auflösung der Kreisebene führen. Derartige Gebilde führen zu einer einseitigen Bevorzugung des städtischen Bereichs.
- Abzulehnen sind darüber hinaus Modelle einer Stadt-Umland-Abgabe, bei denen die Umlandgemeinden finanziell zu einer Sonderabgabe zugunsten des jeweiligen Oberzentrums herangezogen werden. Dies ist mit den Grundsätzen des kommunalen Finanzausgleichs, der die Wahrnehmung der zentralörtlichen Funktion bereits gesondert honoriert, nicht vereinbar.
- Bloße Ausweitungen städtischer Gebiete aus Gründen der Gebietsarrondierung oder zur Abschöpfung höherer Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs sind keine Lösung. Dadurch werden die ggf. bestehenden Probleme allenfalls wenige Kilometer weiter „verschoben“.

V. eGovernment

Hinter dem Schlagwort „eGovernment“ verbirgt sich ein Modernisierungsprozess, der eine grundlegende Umgestaltung der öffentlichen Verwaltungen zum Ziel hat.

1. Verhältnis zu Verwaltungsreformen

Während in der Bundesrepublik Deutschland unter eGovernment die „Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verwalten (Government) mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien“ verstanden wird, legt die Europäische Kommission einen anderen Begriff zugrunde. Hier wird eGovernment definiert als „Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnologien in öffentlichen Verwaltungen in **Verbindung mit organisatorischen Änderungen** und neuen Fähigkeiten, um öffentliche Dienste und demokratische Prozesse zu verbessern und die Gestaltung und Durchführung staatlicher Politik zu erleichtern“. Damit ist die im nationalen Kontext vom Deutschen Landkreistag mehrfach angesprochene **Gefahr**, dass mit Hilfe von eGovernment-Anwendungen **Änderungen der Verwaltungsorganisation** (auch) auf der Kreisebene erfolgen können, bei der Definition der Kommission bereits zum Begriffsbestandteil erhoben worden.

Die Gefahr liegt darin, dass zentralistische eGovernment-Ansätze vorherrschend sind, die dezentrale Verwaltungsstrukturen und die kommunale Selbstverwaltungsgarantie und hier insbesondere die kommunale Organisationshoheit nicht zur Kenntnis nehmen. Es muss insoweit daran erinnert werden, dass die verfassungsrechtlichen Vorgaben des föderalen Staatsaufbaus in der Bundesrepublik Deutschland verhindern, dass Länder und Kommunen unkritisch Strukturvorgaben und technische Standards des Bundes übernehmen. Insoweit gilt es vor allem, die **kommunale Organisationshoheit zu beachten**. Gerade der Konzeptbaustein einer einzigen behördlichen Anlaufstelle mit zentraler Datenverwaltung gefährdet den dezentralen Verwaltungsaufbau und damit letztlich die kommunale Organisationshoheit. Es darf nicht soweit kommen, dass an die Stelle des verfassungsrechtlichen Kriteriums der „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ das Kriterium der „Fähigkeit zur Bewältigung komplexer IT-Fragen“ tritt und für die Behördenstruktur sowie die Größe der Verwaltungseinheiten maßgeblich wird.

2. Europarechtlicher Veränderungsdruck

Eine Gefahr liegt insoweit in gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben, denen gegenüber auch verfassungsrechtliche Schutzgarantien des Grundgesetzes nichts auszurichten vermögen. Der Veränderungsdruck von Seiten der Europäischen Union darf insoweit nicht unterschätzt werden: Die Europäische Kommission betrachtet das eGovernment als zentralen Schlüssel zur **„Harmonisierung“ der Verwaltung in Mitgliedstaaten**, um auf diesem Wege Barrieren im Binnenmarkt zu beseitigen und letztlich den europäischen Wirtschaftsstandort zu stärken. Dabei steht der Europäischen Union aufgrund des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung keine Kompetenz zur umfassenden Ausgestaltung der nationalen Verwaltungsorganisation zu.

3. Gemeinsame Aufgabe

Beim eGovernment muss von einer **gemeinsamen Aufgabe von Bund, Ländern und Kommunen** gesprochen werden, weil ohne verbindliche technische Koordinierung und koordinierte Aufgabenverteilung bei der Realisierung von eGovernment-Anwendungen eine flächendeckende Realisierung elektronischer Verwaltung nicht erfolgen kann. Weder die rechtlichen Vorgaben noch die finanziellen Aspekte des eGovernment haben bisher ausreichend Aufmerksamkeit erfahren. Wenn es sich tatsächlich um eine gemeinsame Aufgabe handelt, so muss diese solidarische Verantwortung auch für die finanzielle Lastenverteilung gelten.

4. Perspektiven für die Landkreise

Das eGovernment bietet aber vor allem auch eine große Chance für die Landkreise, sich als **Kompetenzzentrum für elektronische Verwaltungsverfahren** im ländlichen Raum zu etablieren. Da es weder sinnvoll noch finanziell darstellbar ist, dass jede Gemeinde selbst entsprechende eGovernment-Anwendungen entwickelt und einrichtet, bietet sich eine neue Dimension der Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion der Landkreise an, die zudem den Selbstverwaltungscharakter des Landkreises stärkt. Technisch ist es ohne Weiteres möglich, die selbst entwickelten eGovernment-Lösungen auf der kommunalen Ebene miteinander zu vernetzen, sofern ein bestimmter Korridor von einheitlichen technischen Standards eingehalten wird. Dieser Weg wäre im Übrigen wirtschaftlich günstiger, da eine Vielzahl von Anbietern entsprechende Lösungen erarbeiten und aufgrund des Wettbewerbs kostengünstiger anbieten würde. Über die Einrichtung und den **Betrieb eines Kreisnetzes**, an das alle kreisangehörigen Städte und Gemeinden angeschlossen werden, wird der Landkreis zu einem zentralen Dienstleister und Verbindungselement für die angehörigen Städte und Gemeinden und bietet diesen einen erfahrbaren Vorteil. Der Landkreis stellt so für das Kreisgebiet für die Städte und Gemeinden das Bindeglied zu Landes- und Bundesnetzen dar. Dieser Weg wird bereits in einigen Bundesländern erfolversprechend beschritten.

Der Deutsche Landkreistag begrüßt die Chance, die das eGovernment zur Modernisierung von Verwaltungsabläufen auf allen staatlichen Ebenen bietet. Eine Einführung des eGovernment in Deutschland kann wegen der verfassungsrechtlichen Vorgaben und der bewährten deutschen Verwaltungsstruktur nur gelingen, wenn kein einseitig „zentralistischer

Ansatz“, sondern eine Entwicklung des eGovernment von unten nach oben gewählt wird.

Zentralisierungen im Sinne von Bündelungen erscheinen allenfalls dort denkbar, wo die kommunale Verantwortung zur Aufgabenerledigung gestärkt oder nur so erhalten bleibt. Der Deutsche Landkreistag legt dabei einen instrumentellen Ansatz des eGovernment zugrunde, der die Selbstverwaltung der Landkreise stärkt und eine neue Dimension der Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion im kreisangehörigen, insbesondere ländlichen Raum eröffnet. Die Einführung des eGovernment in der Bundesrepublik Deutschland darf daher nicht mit Hilfe von Konzepten erfolgen, die zentral gesteuerte Unternehmensstrukturen zum Vorbild haben.

Mit einem derartigen Verständnis des eGovernment sind keine Vorfestlegungen für Verwaltungsstrukturen verbunden. Eine konsequent durchgeführte Funktionalreform mit der Verlagerung von Aufgaben auf die kommunale Ebene kann die Effizienz und Effektivität von eGovernment-Anwendungen aber erheblich steigern.

Die Umsetzung zahlreicher gemeinschaftsrechtlicher Rechtsakte wird in Zukunft ohne eine bundesweite Vernetzung der Verwaltungen nicht mehr gelingen. Gleichzeitig wird aber aus Gründen der Bürgernähe sowie der fehlenden Möglichkeiten und Fähigkeiten vieler Bürger, an elektronischen Verwaltungsverfahren teilzunehmen, ein Vorhalten „klassischer“ Verwaltungsstrukturen unentbehrlich sein. Damit werden durch die vorzuhaltenden Parallelstrukturen zusätzliche Kosten auf die Landkreise zukommen, die bei der derzeitigen Finanzsituation von den Landkreisen nicht getragen werden können. Bund und Länder werden daher aufgefordert, den Landkreisen den nötigen finanziellen Freiraum für die Einführung von eGovernment-Anwendungen zu verschaffen.

Der Deutsche Landkreistag begrüßt die Bemühungen um die Vereinheitlichung der technischen Standards sowohl auf der europäischen als auch auf der nationalen Ebene, damit Planungssicherheit bei der Einführung von eGovernment-Anwendungen geschaffen und Fehlinvestitionen vermieden werden können. Bei der Einführung elektronischer Verwaltungsverfahren handelt es sich um eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Ländern und Kommunen, die nur durch eine gleichberechtigte Kooperation zu der technisch und verwaltungsorganisatorisch erforderlichen Interoperabilität führen kann.

Vakat

Resümee: Landkreise im Prozess der Verwaltungsreformen

In zahlreichen Bundesländern finden derzeit mit unterschiedlicher Ausprägung und in unterschiedlichen Stadien der Umsetzung Verwaltungsreformen als ein Element der in Deutschland in vielen Bereichen als notwendig diskutierten oder in Aussicht genommenen generellen Reformprozesse statt.

Verwaltungsreformen berühren unmittelbar die Aufgabenzuordnung sowie den Aufgabenbestand der Landkreise, ihre Stellung im Verhältnis zu Bund, Ländern und Gemeinden sowie ihre territoriale Ausgestaltung.

Das Präsidium des Deutschen Landkreistages hat deshalb mit Beschluss vom 1. März 2006 vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Stellung der Landkreise, ihres jetzigen und zukünftigen Aufgabenbestandes und ihrer Funktion im Staats- und Verwaltungsaufbau Deutschlands eine Positionsbestimmung zu den im Zuge der Verwaltungsreformen maßgeblichen Fragestellungen der Struktur-, Funktional- und Gebietsreformen, der interkommunalen Zusammenarbeit, der Stadt-Umland-Fragen und des eGovernment vorgenommen.

A. Begründungsansätze

Die zentralen Begründungsansätze der derzeitigen Verwaltungsreformprozesse in den Bundesländern sind das Bestreben, ob allseits bekannter finanzieller Zwangslagen aller staatlichen und kommunalen Ebenen eine möglichst effiziente und „kostengünstige“ Verwaltungsstruktur zu gewährleisten und zudem auf Veränderungen zu reagieren, die sich aus dem demografischen Wandel ergeben. Hinzu treten Stadt-Umland-Fragen sowie eine Regionalisierung der Struktur-, Planungs- und Förderpolitiken.

B. Landkreise im Staats- und Verwaltungsaufbau der Bundesrepublik Deutschland

I. Verfassungsrechtliche Garantie der Landkreise

Art. 28 Abs. 2 GG stellt die bundesverfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung dar. Diese Selbstverwaltungsgarantie erstreckt sich auf Gemeinden und Gemeindeverbände in Gestalt der Landkreise. Die demokratische Legitimation für Landkreise und Gemeinden ist nach Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG gleich ausgestaltet.

II. Europarechtliche Anerkennung der Landkreise

Nach Art. I-5 Verfassungsvertrag achtet die Europäische Union die nationale Identität der Mitgliedstaaten, die in deren grundlegender politischer und verfassungsrechtlicher Struktur einschließlich der regionalen und kommunalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt. Damit verbunden ist auch eine europarechtliche Anerkennung der Landkreise als im deutschen Verfassungsrecht abgesicherte kommunale Selbstverwaltungsinstitutionen.

III. Doppelfunktion der Verwaltung durch Landkreise

Den Landkreisen kommt im Staats- und Verwaltungsaufbau Deutschlands eine **politisch-demokratische** Funktion sowie darüber hinaus eine **verwaltungsorganisatorische Funktion** als Teil organisierter Staatlichkeit zu.

IV. Aufgaben der Landkreise

Den Landkreisen obliegen aufgrund verfassungsrechtlicher Gewährleistungen im freiwilligen Selbstverwaltungsbereich übergemeindliche Aufgaben sowie Aufgaben mit Ergänzungs- und Ausgleichsfunktionen. Daneben nehmen die Landkreise Aufgaben im so genannten übertragenen Wirkungskreis auf Grundlage staatlicher Zuweisungen wahr.

Überörtliche Aufgaben knüpfen an den Verwaltungsraum des Landkreises und die gemeinsamen Bedürfnisse der Einwohner des Landkreises an.

Darüber hinaus obliegt den Landkreisen die Wahrnehmung so genannter **Ausgleichs- und Ergänzungsaufgaben**, die in der Regel in Form einer Generalklausel den Landkreisen zugeordnet sind. Dabei gewährleisten die Landkreise angesichts der unterschiedlichen Struktur der kreisangehörigen Gemeinden möglichst gleichwertige Lebensverhältnisse auf einer überörtlichen Ebene.

C. Landkreise in der Verwaltungsreform

I. Funktionalreformen

1. Aufgabenkritik als Ausgangspunkt

Grundlage sämtlicher Verwaltungsreformansätze, schwerpunktmäßig aber der Funktionalreform, ist eine Überprüfung der bestehenden Aufgaben und ihrer jeweiligen Zuordnung durch eine umfassende Aufgabenkritik. Ziel muss es sein, vor einer sachgerechten (Neu-)Zuordnung zwischen staatlichen und kommunalen Ebenen substantiell auf Aufgaben und Standards zu verzichten.

2. Bündelung auf Ebene der Landkreise

Nach einer Aufgabenkritik sind die verbliebenen Aufgaben grundsätzlich durch Eingliederung der unteren staatlichen Sonderbehörden in den Landkreisen zusammenzuführen.

Eine solche Bündelung auf der Kreisebene entspricht dem Grundsatz der Einheit der Verwaltung. Sie ordnet Zuständigkeiten für Bürger und Wirtschaft klar und nachvollziehbar zu und schafft Transparenz und Verantwortlichkeit.

Voraussetzung ist eine angemessene und faire Kostenerstattung.

3. Echte Kommunalisierung

Die Aufgabenübertragungen auf die Landkreise dürfen aber nicht ausschließlich solche im übertragenen Wirkungskreis sein. Vielmehr eröffnet nur die Übertragung als Selbstverwaltungsaufgaben umfassend eine bürgerschaftliche „Selbstverwaltung“ und bindet die örtliche politische Willensbildung ein.

II. Gebietsreformen

Der Deutsche Landkreistag stellt sich den aktuellen Diskussionen um die territoriale Ausgestaltung. Dies belegen die weitgehend im Konsens zwischen Land und kommunaler Seite beschlossenen Gebietsveränderungen in Sachsen-Anhalt. Ausgangspunkt für mögliche Kreisgebietsreformen dürfen aber nicht subjektive Motive oder einseitige Vorfestlegungen auf bestimmte Modelle sein; erforderlich sind vielmehr klare rechtliche Grundlagen und objektive Kriterien.

1. Verfassungsrechtliche Grundlagen für eine Kreisgebietsreform

Die gebietsmäßige Ausgestaltung der Landkreise ist nicht unveränderbar. Artikel 28 Abs. 2 GG sichert im Wege einer institutionellen Garantie die Kreisebene als solche und gewährt den Landkreisen subjektive Rechtspositionen. Der Gesetzgeber unterliegt deshalb bei einer Neugliederungsentscheidung bestimmten formellen wie materiellen Schranken.

Materiell ist eine Gebietsänderung von Landkreisen nur aus **Gründen des öffentlichen Wohls** zulässig. Die im Ergebnis zu treffende Abwägungsentscheidung des Gesetzgebers muss sich als willkürfrei und dem Verhältnismäßigkeitsprinzip entsprechend erweisen. Ausschlaggebend muss eine **Stärkung der kommunalen Leistungs- und Verwaltungskraft** sein.

Als kontrovers erweist sich die Frage nach der **Einwohnerzahl**. Im Rahmen einer vernünftigen Abwägung sind dabei sowohl die Effektivität einer fachlich spezialisierten und leistungsfähigen Kreisverwaltung als auch eine vertretbare Flächenausdehnung zu berücksichtigen. Im Zweifel ist eine geringere Einwohnerzahl eher zu akzeptieren als eine überproportionale Flächenausdehnung. Zudem muss die einwohnermäßige Größe der Landkreise in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungskraft der angehörigen Gemeinden stehen.

Hinsichtlich der **Fläche** des Kreisgebietes lässt sich eine feste Größenordnung nicht benennen. Diesbezüglich maßgeblich zu berücksichtigen sind vor allem der Charakter der Landkreise als kommunale Gebietskörperschaft, die Fähigkeit zur Wahrnehmung der ihnen obliegenden überörtlichen Aufgaben und der Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion, ihre Integrationskraft gegenüber den Einwohnern wie auch den angehörigen Gemeinden gegenüber. Die prägende Rolle des Ehrenamtes für die kommunale Selbstverwaltung ist zu beachten. Die Schwelle zu einer zu großen Ausdehnung ist dort überschritten, wo das Gebilde den Rahmen einer als lebendig empfundenen gebietskörperschaftlichen Einheit sprengt und ausschließlich Effektivitätsgründe im Vordergrund stehen. Optimale Größe und demokratische Partizipation befinden sich in einem Spannungsverhältnis. Dieses darf nicht allein zugunsten der Größe entschieden werden. Eine großflächige Erweiterung des Kreisgebietes zieht zwingend gebietsreformerische Maßnahmen für die Gemeindeebene nach sich.

2. Erhöhte Anforderungen an Mehrfachneugliederungen

In den ostdeutschen Ländern liegen die letztmaligen Neugliederungen zehn bis zwölf Jahre zurück. Jetzt vorgenom-

mene, wiederholende Neugliederungen sind zwar nicht generell unzulässig, werden aber verfassungsgerichtlich einer vertiefenden Prüfung unterzogen.

3. Regionalkreisbildung im Besonderen

Mit Blick auf die Bildung so genannter Regionalkreise stellt sich die Frage der räumlichen Ausdehnung von Landkreisen in besonderer Weise. Die angeführten Effektivitätsgründe sind abzuwägen mit dem Prinzip einer möglichst bürgernahen Verwaltung.

4. Freiwillige Kreisfusionen

Der Grundsatz der Freiwilligkeit ist einer Zwangsfusion vorzuziehen. Dennoch gelten für freiwillige Kreisfusionen die gleichen Maßstäbe wie für Kreisgebietszusammenlegungen auf Grundlage einseitig gesetzgeberischer Maßnahmen.

Auch freiwillige Lösungen dürfen weder die bestehenden regionalen Verhältnisse überdehnen noch negative Folgewirkungen für die verbleibenden Landkreise zeitigen. Durch überproportional vergrößerte Zusammenschlüsse wird das Homogenitätsgebot in Artikel 28 Abs. 1 und 3 GG berührt. Für zutreffende Organisationsstrukturen trägt der Gesetzgeber die Verantwortung.

III. Interkommunale Zusammenarbeit

1. Europarechtliche Einwirkungen

Der Deutsche Landkreistag weist angesichts der europäischen Rechtsentwicklung im Hinblick auf Formen der interkommunalen Zusammenarbeit darauf hin, dass die Kooperationshoheit Bestandteil der verfassungsrechtlich verbürgten Organisationshoheit ist, die zudem zum Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie gehört. Dieser Kernbereich ist auch auf der Ebene des europäischen Gemeinschaftsrechts durch Art. 1-5 Verfassungsvertrag vor Zugriffen durch Gemeinschaftsrechtsakte geschützt.

Entscheidungen der Landkreise über die gemeinsame Erledigung öffentlicher Aufgaben mit anderen Verwaltungsträgern sind Organisationsentscheidungen und keine dem Recht der Vergabe öffentlicher Aufträge unterliegenden Beschaffungsvorgänge. Dementsprechend handelt es sich bei Aufgabenübertragungen auf vom Landkreis getragene Organisationseinheiten – unabhängig von deren Rechtsform – nicht um die Vergabe öffentlicher Aufträge, sondern um verfassungsrechtlich geschützte autonome Organisationsentscheidungen bezüglich der Art und Weise der Aufgabenerledigung. Dies gilt umso mehr für eine interkommunale Zusammenarbeit in Umsetzung anstehender Funktional- und Kreisgebietsreformen.

2. Nationale Entwicklungen

Grundsätzlich ist eine Erfüllung der den Landkreisen obliegenden Aufgaben mit eigenen Einrichtungen anzustreben. Darüber hinaus bieten die Kommunalverfassungen vielfältige Instrumente kommunaler Zusammenarbeit an, die im Interesse einer effektiveren Aufgabenerledigung bei unterschiedlichen Aufgaben eine die Kreisgrenzen überschreitende Kooperation ermöglichen. Der Deutsche Landkreistag lehnt eine interkommunale Zusammenarbeit losgelöst von der Aufgabenträgerschaft ab.

3. Kommunale Verwaltungsregionen im Besonderen

In Schleswig-Holstein sollen in einer speziellen Ausgestaltung interkommunaler Zusammenarbeit so genannten kommunalen Verwaltungsregionen staatliche Aufgaben übertragen werden. Aufgabenübertragungen staatlicher Aufgaben auf die kommunale Ebene sind grundsätzlich zu begrüßen. Ob dazu die kommunalen Verwaltungsregionen ein geeignetes Instrument sind, erscheint sehr zweifelhaft. Vor einer flächenhaften Übertragung auf diese neu zu schaffenden Einrichtungen ist eine genaue Analyse vorzunehmen, ob nicht in den Kreisen fachliche Anknüpfungspunkte für eine unmittelbare Aufgabenwahrnehmung bestehen. Eine interkommunale Aufgabenerfüllung über die kommunalen Verwaltungsregionen kann immer nur subsidiären und ergänzenden Charakter haben.

Die Bildung zusätzlicher Verwaltungs- oder Planungsebenen zwischen Staat und Landkreisen wird grundsätzlich abgelehnt. Vielmehr ist der Verbleib der Gesamtverantwortung der Kreislaufgabenerfüllung bei den einzelnen Landkreisen sicherzustellen. Eine organisatorische oder personelle Verfestigung neuer wie bestehender kreisübergreifender Strukturen ist auszuschließen.

IV. Stadt-Umland-Fragen

Als Begründungsansatz für Gebietsreformen werden auch bislang unbefriedigend gelöste Stadt-Umland-Probleme angeführt. Die Frage, wie die Zusammenarbeit im Stadt-Umland-Bereich am besten organisiert werden kann, berührt unmittelbar die Interessen der Landkreise. Dabei kann es bei der Schaffung administrativer Strukturen sowohl aus Sicht des städtischen wie des kreislichen Bereichs nur um eine möglichst optimale Aufgabenwahrnehmung im Interesse der betroffenen Einwohner gehen.

Ziel muss es sein, die Frage der Stadt-Umland-Beziehungen effizienter und in schlankeren Strukturen zu organisieren. Aus Sicht des Deutschen Landkreistages kann es nur um ein Miteinander von städtischem Bereich und Landkreisen gehen. Eine einseitige Bevorzugung der Städte zu Lasten der Belange des kreislichen Raumes ist abzulehnen.

Hinsichtlich einer vernünftigen Austarierung der Belange von Stadt und Umland ist zu beachten:

- Die Förderung interkommunaler Zusammenarbeit bildet im Einklang mit den Prinzipien der Einheit und der Ein-

räumigkeit der Verwaltung in vielen Fällen eine Möglichkeit, gebietsverändernde Maßnahmen zu vermeiden.

- Insbesondere in den Fällen, in denen relativ kleine kreisfreie Städte größeren Landkreisen gegenüber stehen, ist eine Einkreisung dieser kreisfreien Städte vorzugswürdig.
- Gegebenenfalls sind regionsspezifische Kooperationslösungen wie die Bildung von Mehrzweckverbänden zu ermöglichen.
- Abzulehnen sind Modelle einer Stadt-Umland-Abgabe, bei denen Umlandgemeinden finanziell zu einer Sonderabgabe zugunsten des jeweiligen Oberzentrums herangezogen werden. Die zentralörtliche Funktion wird bereits im kommunalen Finanzausgleich honoriert.
- Bloße Ausweitungen städtischer Gebiete aus Gründen der Gebietsarrondierung sind keine Lösungen.

V. eGovernment

Beim eGovernment muss von einer „Gemeinschaftsaufgabe“ von Bund, Ländern und Kommunen gesprochen werden, weil ohne verbindliche technische Koordinierung und koordinierte Aufgabenverteilung bei der Realisierung von eGovernment-Anwendungen eine flächendeckende Realisierung elektronischer Verwaltung nicht erfolgen kann.

Der Deutsche Landkreistag begrüßt die Chance, die das eGovernment zur Modernisierung von Verwaltungsabläufen auf allen staatlichen Ebenen bietet. Eine Einführung des eGovernment in Deutschland kann wegen der verfassungsrechtlichen Vorgaben und der bewährten deutschen Verwaltungsstruktur nur gelingen, wenn kein „zentralistischer Ansatz“, sondern eine Entwicklung des eGovernment von unten nach oben gewählt wird.

Das eGovernment bietet für die Landkreise die Perspektive zur Entwicklung eines Kompetenzzentrums für elektronische Verwaltungsverfahren im ländlichen Raum. Über die Einrichtung und den Betrieb eines Kreisnetzes, an das alle kreisangehörigen Städte und Gemeinden angeschlossen werden, wird der Landkreis zu einem überörtlichen Dienstleister. Er stellt für die Städte und Gemeinden das Bindeglied zu Landes- und Bundesnetzen dar.

Eine konsequent durchgeführte Funktionalreform mit der Verlagerung von Aufgaben auf die kommunale Ebene kann die Effizienz und Effektivität von eGovernment-Anwendungen erheblich steigern.

Vakat

Literaturnachweise zur vertieften Befassung

- Dombert, Matthias*, Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern: juristisches Neuland oder verfassungsrechtlicher Irrweg?, *Der Landkreis* 2005, 526 ff.
- Henneke, Hans-Günter*, Die vorgebliche „Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung“ durch die Empfehlungen der gemeinsamen Verfassungskommission aus Sicht der Kreise – kritische Anmerkungen und rechtspolitische Vorschläge, in: Henneke/Maurer/Schoch (Hrsg.), *Die Kreise im Bundesstaat*, 1994, S. 61 ff.
- ders.*, Verwaltungseffizienz und Betroffenenakzeptanz, Leitbildgerechtigkeit und politische Durchsetzbarkeit, *NVwZ* 1994, 555 ff.
- ders.*, Möglichkeiten zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung, *DÖV* 1994, 705 ff.
- ders.*, Region Hannover – Experimentierfeld ohne Fernwirkungen oder Keimzelle einer neuen Gebiets- und Funktionalreform?, *Der Landkreis* 2000, 790 ff.
- ders.*, Aufgaben der Kreise zwischen Gemeinden und Land, *Der Landkreis* 2002, 127 ff.
- ders.*, Das Saarland verfügt über leistungsstarke, zukunftsfähige kommunale Strukturen, *SKZ* 2004, 201 ff.
- ders.*, Kreisfinanzen 2004/05: „Es fährt ein Zug nach Nirgendwo“, *Der Landkreis* 2005, 174 f.
- Hesse, Joachim Jens*, Regierungs- und Verwaltungsreform in Baden-Württemberg, *Schrift Nr. 2 Finanzwissenschaftliches Institut des Bundes der Steuerzahler Baden-Württemberg e.V.*, 2002.
- ders.*, Regierungs- und Verwaltungsreformen im Ländervergleich, in: Henneke (Hrsg.), *Künftige Funktionen und Aufgaben der Kreise im sozialen Bundesstaat* 2004, S. 109 ff.
- Kluth, Winfried*, Kommunale Selbstverwaltung contra (staatliche) Verwaltungseffizienz? Selbstverwaltungsaufgaben und übertragener Wirkungskreis, in: Meyer/Wallerath (Hrsg.), *Gemeinden und Kreise in der Region*, 2003, S. 65 ff.
- Knemeyer, Franz-Ludwig*, Verwaltungs- und Gebietsreformen in den jungen Bundesländern, *Die Verwaltung* 1993, 273 ff.
- Lusche, Ute*, Die Selbstverwaltungsaufgaben der Landkreise, 1998.
- Meyer, Hubert*, Verfassungsrechtliche Aspekte einer Regionalkreisbildung im Flächenbundesland, *LKV* 2005, 233 ff.
- ders.*, Verwaltungsreform als Chance für den ländlichen Raum, *Der Landkreis* 2005, 520 ff.
- ders.*, Regionalkreise oder Landkreise in der Region?, in: Henneke/Meyer (Hrsg.), *Kommunale Selbstverwaltung zwischen Bewahrung, Bewährung und Entwicklung*, 2006, S. 231 ff.
- Oebbecke, Janbernd*, Überlegungen zur Größe von Verwaltungseinheiten – eine Skizze, in: Henneke (Hrsg.), *Optimale Aufgabenerfüllung im Kreisgebiet?*, 1998, S. 47 ff.
- Pappermann, Ernst/Stollmann, Frank*, Kreisgebietsreform in den neuen Bundesländern: Kriterien für den Zuschnitt des Kreisgebietes und die Bestimmung des Kreissitzes, *NVwZ* 1993, 240 ff.
- Pielow, Johann-Christian*, Neue Verwaltungsstrukturen durch Regionalisierung? in: Henneke (Hrsg.), *Künftige Funktionen und Aufgaben der Kreise im sozialen Bundesstaat*, 2004, S. 137 ff.
- Rothe, Björn*, Kreisgebietsreform und ihre verfassungsrechtlichen Grenzen, 2004.
- Ruge, Kay*, Verwaltungsreformen in den Bundesländern, *Der Landkreis* 2005, 514 ff.
- ders.*, Symposium „Stadt-Umland-Problematik“ – Organisationsmodelle zur Stadt-Umland-Problematik, *SKZ* 2006, 82 ff.
- Seele, Günter*, Die Kreisgebietsreform in den neuen Bundesländern, *Der Landkreis* 1992, 312 ff.
- Sellmann, Klaus-Albrecht und Sellmann, Christian*, Kein Experiment „Kreisfreie Samtgemeinde“!, *NdsVBl.* 2006, 98 ff.
- Schlebusch, Gernot*, Künftige Funktionen und Aufgaben der Kreise, in: Henneke (Hrsg.), *Künftige Funktionen und Aufgaben der Kreise im sozialen Bundesstaat*, 2004, S. 187 ff.
- Schliesky, Utz*, Virtuelle Verwaltung? Auswirkungen moderner Kommunikationsmedien auf Verfahrensrecht und kommunale Verwaltungsstrukturen, in: Meyer/Wallerath (Hrsg.), *Gemeinden und Kreise in der Region*, 2003, S. 80 ff.
- ders.*, Auswirkungen des eGovernment auf Verwaltungsstrukturen?, in: Henneke (Hrsg.), *Künftige Funktionen und Aufgaben der Kreise im sozialen Bundesstaat*, 2004, S. 163 ff.
- Schmidt-Jortzig, Edzard*, Der Kampf um eine funktionsadäquate Finanzausstattung der Landkreise, *Der Landkreis* 2006, 64 ff.
- Schoch, Friedrich*, Die Kreise zwischen örtlicher Verwaltung und Regionalisierungstendenzen, in: Henneke/Maurer/Schoch (Hrsg.), 1994, S. 9 ff.
- ders.*, Aufgaben und Funktionen der Landkreise – Funktionsgefährdungen im kreisangehörigen Raum und Aufgabenverlust in der Region –, *DVBl.*, 1995, 1047 ff.
- Siedentopf, Heinrich*, Maßstäbe für eine Funktionalreform, in: Henneke (Hrsg.), *Optimale Aufgabenerfüllung im Kreisgebiet?*, 1998, S. 11 ff.
- Stüer, Bernhard*, Region und Regionalisierung – verwaltungsorganisatorische Konzeption – verfassungsrechtliche Grenzen, in: Meyer/Wallerath (Hrsg.), *Gemeinden und Kreise in der Region*, 2003, S. 33 ff.
- Trumpp, Eberhard*, Die Verwaltungsreform als Chance und Herausforderung für die Landkreise in Baden-Württemberg, in: Henneke/Meyer (Hrsg.), *Kommunale Selbstverwaltung zwischen Bewahrung, Bewährung und Entwicklung*, 2006, S. 209 ff.
- Wohltmann, Matthias*, Kreisfinanzen 2005: Wo ist „nirgendwo“? – Ein Tunnel mit ungewissem Ausgang, *Der Landkreis* 2005, 213 ff.

Vakat

Bundesrepublik Deutschland

Verwaltungsgrenzen, Stand 2005





DEUTSCHER
LANDKREISTAG



Deutscher Landkreistag

Ulrich-von-Hassell-Haus

Lennéstraße 11

10785 Berlin

Tel. 0 30/59 00 97-3 09

Fax 0 30/59 00 97-4 00

www.landkreistag.de

info@landkreistag.de