

Gebietsreform und demografischer Wandel

Der demografische Wandel und die ungünstige Haushaltssituation vieler Bundesländer bei weiterhin stark ansteigenden Sozialausgaben und dem enormen Wachstum der Pensionslasten stellen die Leistungsfähigkeit, Strukturen und territoriale Größe kommunaler Verwaltungseinheiten sowohl auf Gemeinde- als auch auf Kreisebene auf den Prüfstand.¹ Hinzu kommen Personalengpässe bzw. der sich abzeichnende Fachkräftemangel im öffentlichen Dienst. Für die Bundesländer gibt es verschiedene Möglichkeiten, um die Zukunftsfähigkeit staatlichen Handelns sicherzustellen – Verwaltungsreformen sind eine davon.

Seit der Nachkriegszeit gab es immer wieder neue Vorstöße, die bestehenden Verwaltungsstrukturen zu optimieren und effizienter zu gestalten, meistens allerdings ohne die erhofften Ziele zu erreichen.² Seit gut einem Jahrzehnt ist erneut eine umfangreiche Reformwelle zu beobachten. Durch Gebiets- und Funktionalreformen (siehe Kasten) bemühen sich die Länder um eine Straffung der unmittelbaren staatlichen Verwaltung sowie um eine gesteigerte Leistungsfähigkeit der kommunalen Ebene, wenn auch mit unterschiedlichen Schwerpunkten und Instrumenten. Einer der Schwerpunkte: die Senkung der Personalkosten, die in allen Ländern mit einem Anteil von über 40 Prozent im Gesamthaushalt zu Buche schlägt.³

Gebietsreformen bieten die Möglichkeit, leistungsfähigere regionale Steuerungsmechanismen und Verwaltungsstrukturen zu schaffen, etwa durch die Nutzung von Synergieeffekten, Skalenerträgen oder Verbundvorteilen. Darüber hinaus ist durch den Verzicht auf staatliche Mittelinstanzen (Regierungspräsidien) und die

Abschaffung sektoraler Fachverwaltungen der Bundesländer sowie durch den Bevölkerungsrückgang ein Bedarf an regionaler Bündelung und Koordination entstanden, wofür größere Regionalverwaltungen eine institutionelle Lösung bieten können.⁴ Zukunftsfähige, bürgerfreundliche, effiziente und wirtschaftliche Strukturen erfordern eine Neujustierung der vertikalen und horizontalen Aufgabenverteilung zwischen Land, Landkreisen und Gemeinden. Darauf aufbauend müssen die zur Verfügung stehenden Personal- und Finanzmittel auf die verschiedenen Verwaltungsebenen verteilt werden. Daher sollten Gebiets-, Verwaltungsstruktur- und Funktionalreformen Hand in Hand gehen und sich gegenseitig ergänzen.⁵

Kommunaler Bevölkerungsrückgang macht Reformen notwendig

Der demografische Wandel, der besonders stark auf die lokale Ebene durchschlägt, da vielfach ein Ausgleich innerhalb der eigenen Region nicht möglich ist, kann für Gebietsreformen in Deutschland eine besondere Antriebskraft darstellen. Die Kombination aus Bevölkerungsrückgang, Abwanderung der erwerbsfähigen Bevölkerung und zunehmender Alterung

Gebietsreform als eine Möglichkeit der Verwaltungsmodernisierung

Verwaltungsreformen umfassen organisatorische, personelle, verfahrensmäßige, instrumentelle und territoriale Anpassungsmaßnahmen der öffentlichen Verwaltung mit dem Ziel, leistungsfähige Verwaltungseinheiten zu schaffen. Dabei muss grundsätzlich zwischen drei Reformansätzen unterschieden werden:

- (1) Als **Funktionalreform** (Zuständigkeitsreform) wird die Neuordnung von Aufgaben und Zuständigkeiten zwischen bestehenden Verwaltungseinheiten bezeichnet, zum Beispiel die Verlagerung einer Landesaufgabe auf die Kommunen.
- (2) Unter einer **Verwaltungsstrukturreform** versteht man eine Neuordnung des Verwaltungsaufbaus selbst, das heißt die physische Auflösung, Zusammenlegung oder Neuschaffung von Verwaltungseinheiten, zum Beispiel die Fusion zweier Landesämter.
- (3) Im Zuge einer **Territorialreform** (Gebietsreform) wird schließlich die Veränderung des territorialen Zuschnitts von gebietsbezogenen Verwaltungseinheiten wie Gebietskörperschaften (Gemeinden und Kreise) oder staatlichen Regierungsbezirken bewirkt⁶, zum Beispiel die Zusammenlegung zweier Gemeinden.

1 Vgl. Franke, J. et al. (2013): Starke Kommunen in leistungsfähigen Ländern, S. 7

2 Vgl. Ebinger, F./Bogumil, J. (2011): Verwaltungsstrukturformen in den Bundesländern, in: Reichard, C. et al., Handbuch zur Verwaltungsreform, S. 45–52

3 Vgl. Ebinger, F./Bogumil, J. (2008): Verwaltungspolitik in den Bundesländern: Vom Stiefkind zum Darling der Politik, in: Die Politik der Bundesländer: S. 275–288

4 Vgl. Bogumil, J./Kuhlmann, S. (2010): Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel, S. 11

5 Vgl. Franke, J. et al. (2012): Starke Kommunen in leistungsfähigen Ländern, S. 7

6 Vgl. Ebinger, F./Bogumil, J. (2011): Verwaltungsstrukturformen in den Bundesländern, in: Reichard, C. et al. Handbuch zur Verwaltungsreform: S. 45–52

der Gesellschaft im Zusammenspiel mit öffentlichen Finanzierungsproblemen kann dazu führen, dass die bislang angebotenen Verwaltungsleistungen und -institutionen der lokalen Ebene nicht mehr aufrechterhalten werden können.⁷ Anfang der 1990er Jahre erfuhren die meisten deutschen Gemeinden noch ein Bevölkerungswachstum, heute trifft das allerdings auf nur noch fünf Prozent aller Gemeinden zu. Mehr als 20 Prozent der Gemeinden schrumpfen – vor allem in Landgemeinden außerhalb von Großstadtreionen ist ein nachhaltiger Bevölkerungsschwund zu verzeichnen.⁸ Das hat tief greifende Folgen unter anderem für die öffentliche Daseinsvorsorge, die Entwicklung der lokalen Wohnungsmärkte und das Fachkräfteangebot. Besonders betroffene Bereiche sind der Öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) und die soziale Infrastruktur.⁹ Durch den Zusammenschluss örtlicher Gebietskörperschaften und die Zusammenlegung bzw. Zentralisierung von Organisationseinheiten wie zum Beispiel im öffentlichen Nahverkehr können Synergieeffekte (durch die bessere Steuerung dezentraler Strukturen) bei eben diesen kommunalen Daseinsvorsorgeeinrichtungen bzw. kommunalen Unternehmen realisiert werden.

Durch Fusionen Personalengpässe überwinden

Zukünftig muss der gestiegenen Erwartungshaltung von Bürgern und Unternehmen gegenüber Staat und Verwaltung mit weniger und vor allem älteren Mitarbeitern in der Verwaltung begegnet werden.¹⁰ Der kontinuierliche Personalabbau auf allen föderalen Ebenen durch Nichtnachbesetzung frei werdender Stellen bzw. Einstellungsstopps sowie die Nichtübernahme von Auszubildenden haben im öffentlichen Dienst Spuren hinterlassen. Darüber hinaus führen Abwanderung und Überalterung bereits heute

dazu, dass in zahlreichen Kommunalverwaltungen offene Stellen aufgrund fehlender Fachkräfte nicht mehr besetzt werden können. Vor allem in bestimmten Spezialbereichen (zum Beispiel amtsärztliche Dienste, Bau- und Planungsverwaltungen, IT-Dienste) ist diese Problematik deutschlandweit schon erkennbar. Daneben zeigt die mangelnde Rekrutierung von Nachwuchskräften in der Vergangenheit ihre Auswirkungen auf die Altersstruktur der öffentlich Beschäftigten.¹¹ Zurzeit liegt das Durchschnittsalter im öffentlichen Dienst bei 45 Jahren, fast jeder fünfte Kommunalbeschäftigte geht in den nächsten zehn Jahren in Rente und nur etwa sechs Prozent aller Kommunalbeschäftigten sind im Durchschnitt jünger als 25 Jahre. Der Anteil der 45- bis 55-Jährigen ist mit 41 Prozent am größten, was einen absehbaren Verlust von implizitem Wissen bedeutet.¹²

Ausgehend von den Vorstellungen der Befürworter könnte eine Fusion von personell ausgedünnten Verwaltungen ermöglichen, die entstandenen Lücken zu füllen und die Mitarbeiter wieder stärker zu spezialisieren bzw. ihnen neue Entwicklungschancen zu eröffnen. In diesem Fall wäre der Abbau von Kapazitäten in den Kommunalverwaltungen an die infolge des demografischen Wandels veränderten Fallzahlen zu koppeln. Eine optimale Gestaltung der Fusionsprozesse könnte somit einen Abbau spezifischer Verwaltungsleistungen vermeiden. Außerdem könnten Gebietsreformen auch eine höhere Spezialisierung und Professionalisierung der Mitarbeiter sowie eine damit verbundene Qualitätssteigerung der Verwaltung ermöglichen, da in kleinen Verwaltungseinheiten Spezialisten oftmals nicht vorgehalten werden können. Allerdings wäre damit unter Umständen auch ein Rückzug der Kommunalverwaltung aus der Fläche verbunden.

Bisherige Gebietsreformen in Deutschland

Gebietsreformen gibt es in Deutschland bereits seit Ende des Zweiten Weltkriegs. Den radikalsten Ansatz wählten die Siegermächte mit der Bildung der im Wesentlichen noch heute (bzw. in Ostdeutschland wieder) existenten Länderstruktur, verändert um die Fusion dreier Länder zu Baden-Württemberg 1952. In den 1970er Jahren wurden in den westdeutschen Flächenländern zum Teil umfassende Gebietsreformen durchgeführt, in Ostdeutschland ab 1991. Die Reformen haben vor allem die Kreiszuschnitte, in manchen Bundesländern auch die Gemeindegrenzen, nachhaltig verändert. Den Auftakt der jüngsten Reformwelle machten Sachsen-Anhalt (2007), Nordrhein-Westfalen (2007), Sachsen (2008) und Mecklenburg-Vorpommern (2011), die ebenfalls tief greifende Gebiets- und Funktionalreformen initiiert haben. Entsprechende Reformen sind derzeit auch in den Ländern Brandenburg und Thüringen in der Planung. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die ostdeutschen Flächenländer in erheblich schnellerer Folge den Weg der westdeutschen nachvollzogen haben und nach der ohnehin tief greifenden Umgestaltung der Verwaltungsstrukturen im Zuge der Wiedervereinigung einen erheblichen Reformdruck aufrechterhalten haben. So hat sich zum Beispiel das Land Brandenburg zum Ziel gesetzt, nach der Ämterreform 1992, der Kreisgebietsreform 1993, den Funktionalreformen Mitte der 1990er Jahre und der Gemeindegebietsreform 2003 seine Kommunal- und Landesverwaltung bis zum Jahr 2020 erneut zu reformieren.¹³ Die Koalitionsregierung hat sich in ihren Vereinbarungen nach den Landtagswahlen 2014 auf eine Kreisgebietsreform in Brandenburg verständigt.¹⁴

Das Beispiel Mecklenburg-Vorpommern

Im September 2011 trat die ein Jahr zuvor durch den Landtag beschlossene Kreis-

7 Vgl. Bogumil, J./Kuhlmann, S. (2010): Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel, S. 11

8 Vgl. Franzke, J. (2013): Starke Kommunen in leistungsfähigen Ländern, S. 14–15

9 Vgl. Plazek, M./Schiebold, M. (2012): Daseinsvorsorge im demografischen Wandel, in: PublicGovernance Herbst 2012, S.12–15

10 Vgl. McKinsey (2012): Der demografische Wandel – Chance und Modernisierungshebel für die öffentliche Verwaltung

11 Vgl. Beck, S. (2012): Öffentliches Personalmanagement zukunftsfähig gestalten, in: PublicGovernance Herbst 2012, S. 7

12 Vgl. Robert Bosch Stiftung (2009): Demografieorientierte Personalpolitik in der öffentlichen Verwaltung, S. 26

13 Vgl. Franzke, J. et al. (2013): Starke Kommunen in leistungsfähigen Ländern, S. 7

14 Vgl. Koalitionsvertrag zwischen SPD Brandenburg und DIE LINKE Brandenburg für die 6. Wahlperiode des Brandenburger Landtags

Abbildung 1: Landkreise und kreisfreie Städte in Mecklenburg-Vorpommern nach der Kreisgebietsreform 2011



Maximilian Dörbecker, Creative-Commons-Lizenz CC-BY-SA-3.0

struktur- und Funktionalreform in Mecklenburg-Vorpommern in Kraft. Das Land ist bereits heute besonders massiv von den Folgen des demografischen Wandels betroffen. Zwischen 1990 und 2012 ist die Bevölkerung um 15 Prozent auf rund 1,6 Millionen Einwohner gesunken, sodass Mecklenburg-Vorpommern mit nunmehr 70 Einwohnern je Quadratkilometer das am dünnsten besiedelte Bundesland ist. Im selben Zeitraum hat sich der Altersdurchschnitt infolge der selektiven Abwanderung junger Menschen und des demografischen Wandels um zehn Jahre erhöht. Auch für die Zukunft gehen Bevölkerungsprognosen von einem weiteren Rückgang und einer Alterung der Bevölkerung aus.¹⁵ Zudem fehlt Mecklenburg-Vorpommern der Nachwuchs für den öffentlichen Dienst. Lediglich jeder zehnte Beamte oder Angestellte aller Laufbahngruppen ist jünger als 30 Jahre.¹⁶ Die Landesregierung begründete die Reformnotwendigkeit mit dem beschriebenen dramatischen Bevölkerungsrückgang, den rückläufigen finanziellen Ressourcen sowie der zunehmenden Verschuldung des Landes und der Kommunen.

Im Kern wurde die Anzahl der kreisfreien Städte von sechs auf zwei und die Anzahl der Landkreise von zwölf auf sechs verringert (siehe Abbildung 1). Das Flächenland besitzt damit bundesweit die größten Landkreise. Im Jahr 2005 war bereits eine noch weiter gehende Reform mit

nur fünf Großkreisen geplant, die aber 2007 vor dem Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern scheiterte.¹⁷

In dem neuerlichen Gesetzgebungsverfahren für die Kreisgebietsreform wurde die Beteiligung der Betroffenen erweitert und die künftigen Kreisnamen und -sitze wurden in einem Bürgerentscheid bestimmt. Im Gesetzesentwurf von 2005 war noch vorgesehen, die unteren staatlichen Behörden mit den zukünftigen Kreisen zu verschmelzen und unterhalb der Ministerialebene nur noch die Landratsämter als Vollzugsebene zu belassen.¹⁸ Dies wurde im neuen Gesetz nicht weiter verfolgt. Während vor zehn Jahren noch eine Aufgabenübertragung im Volumen von rund 1.700 Personalstellen¹⁹ vorgesehen war, sind es im aktuell umgesetzten Vorhaben nur noch rund 200 Stellen. Um dennoch eine Verschlinkung der staatlichen Strukturen zu erreichen, wurde im Gegenzug die Anzahl der unteren staatlichen Behörden auf Landesebene (vor allem Landwirtschaft, Umwelt und Natur) reduziert.²⁰

In Reaktion auf das Urteil des Landesverfassungsgerichts ist im jetzt umgesetzten Kreiszuschnitt vorgesehen, dass die Maximalgröße der Landkreise nicht die Ausübung des ehrenamtlichen Kreistags-

mandats unzumutbar einschränkt oder bestehende Kreisgrenzen geschnitten werden. So beträgt heute die durchschnittliche Kreisgröße 3.812 km² gegenüber 4.635 km², die im Gesetzesentwurf von 2005 vorgesehen waren.²¹

Die Gebietsreform als Lösung?

Die Auswirkungen des demografischen Wandels werden in den kommenden Jahrzehnten nicht mehr zu ignorieren sein und alle Flächenländer betreffen. Wie dargestellt, planen aktuell zwei Bundesländer (Brandenburg und Thüringen), einen ähnlichen Weg wie Mecklenburg-Vorpommern zu gehen und Landkreise zusammenzulegen. Fusionen kreisangehöriger Gemeinden werden wahrscheinlich auch bundesweit zunehmen. Ob allerdings immer größere Flächen die kommunale Aufgabenerbringung nachhaltig sichern können oder dadurch neue Probleme entstehen, werden weitere Forschungen und die praktische Erfahrung zeigen müssen. Möglicherweise wird parallel eine umfassende Neuverteilung der Aufgaben zwischen den Verwaltungsebenen notwendig sein, die unter Umständen sogar eine Alternative zur Schaffung flächenmäßig immer größerer Gebietskörperschaften darstellen kann. ■

Dominik Karl, Dr. Ferdinand Schuster

*An diesem Beitrag haben außerdem mitgewirkt:
Stefanie Hübner und Katharina Hermann*

²¹ Vgl. Gayl, J. (2010): Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern, in: Bogumil, J. und Kuhlmann, S., Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel, S. 135–136

¹⁵ Vgl. Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (2013): Mecklenburg-Vorpommern im Spiegel der Statistik, S. 5–6

¹⁶ Vgl. McKinsey (2012): Der demografische Wandel – Chance und Modernisierungshebel für die öffentliche Verwaltung

¹⁷ Vgl. LVerfG M-V 2007, S. 353 ff.

¹⁸ Vgl. Gayl, J. (2010): Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern, in: Bogumil, J. und Kuhlmann, S., Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel, S. 125–129

¹⁹ Hierbei entfallen 900 Personalstellen auf die Straßenmeisterien.

²⁰ Vgl. Gayl, J. (2010): Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern, in: Bogumil, J. und Kuhlmann, S., Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel, S. 133

Studie „Zukunft der Kommunen“

Das Institut für den öffentlichen Sektor untersucht in Zusammenarbeit mit der Hertie School of Governance im Rahmen des Studienprojekts „Zukunft der Kommunen“ Möglichkeiten, die zukünftige Handlungsfähigkeit der Kommunalverwaltungen zu sichern. In einer ersten Fallstudie zur Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern wurde der Frage nachgegangen, welche Effekte sich durch Gebietsreformen erzielen lassen und ob diese ausreichen, um die Zukunftsfähigkeit der Kommunalverwaltung zu verbessern. Dies ist Thema eines Fachbeitrags beider Projektpartner in „Verwaltung & Management“ (erscheint im zweiten Halbjahr 2015).