

## **Kommunalstrukturen in Deutschland**

### **Eine Analyse zur länderübergreifenden Vergleichbarkeit kommunaler Finanzkennzahlen**

Autoren:

*Prof. Dr. Martin Junkernheinrich  
(Technische Universität Kaiserslautern)*

*Gerhard Micosatt  
(Forschungsgesellschaft für Raumfinanzpolitik mbH)*

*Project Manager der Bertelsmann Stiftung:*

*Marc Gnädinger*

Stand: 16. Februar 2009

## Vorwort

Die Bertelsmann Stiftung hat in Kooperation mit Prof. Dr. Martin Junkernheinrich, Westfälische Wilhelms-Universität Münster, mit dem „Kommunalen Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008“ eine Analyse über die unterschiedliche fiskalische Situation der Kommunen in den Flächenbundesländern vorgelegt. Dieser Report ist der Einstieg in eine bundesweite gemeindespezifische Aufbereitung zentraler Indikatoren der kommunalen Finanzen. Die Unterschiedlichkeit der Kommunalstrukturen erfordert bei Gemeindevergleichen innerhalb der Bundesländer und erst recht zwischen den Bundesländern die Berücksichtigung von Besonderheiten und damit eine gewisse Vorsicht. Nicht jede Gemeinde kann mit einer beliebigen anderen Gemeinde verglichen werden. Zu beachten sind z. B. Faktoren wie Kreisfreiheit oder Kreisangehörigkeit, Ortsgrößenunterschiede, die mit der Zuweisung von mehr oder weniger Aufgaben verbunden sind, oder auch Zugehörigkeiten zu Verwaltungsgemeinschaften unterhalb der Landkreisebene.

Um nicht „Äpfel“ mit „Birnen“ zu vergleichen, werden mit dem vorliegenden Report zu den Kommunalstrukturen Voraussetzungen für bundesweite Finanzkennzahlenvergleiche analysiert und entwickelt. Dies ist eine wichtige Grundlage für die sachgerechte Nutzung des Internet-Portals der Bertelsmann Stiftung „[www.wegweiser-kommune.de](http://www.wegweiser-kommune.de)“, in den Anfang 2009 für alle deutschen Kommunen ab einer Größe von 5 000 Einwohnern Indikatoren zur finanziellen Leistungsfähigkeit und Verschuldung eingestellt werden. Für den Wegweiser werden zudem bestimmte „unsinnige“ Konstellationen des Vergleichs identifiziert, die dann schon beim Abruf der Informationen bestimmte Vergleiche verhindern.

Der interkommunale Vergleich ist eine wichtige Voraussetzung, um die lokale Situation richtig einschätzen zu können und daran Diskussionen über künftige Handlungsoptionen und -notwendigkeiten anzuschließen.

Kirsten Witte

Gütersloh

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	2
Verzeichnis der Abbildungen .....	5
Verzeichnis der Tabellen .....	5
Verzeichnis des Anhangs .....	6
Verzeichnis der Abkürzungen .....	7
1 Anlass, Aufgabenstellung und Analyseaufbau .....	8
2 Gemeindetypen in Deutschland .....	11
3 Kommunale Größenverhältnisse .....	16
3.1 Gemeindegrößen .....	18
3.2 Ämter, Samt- und Verbandsgemeinden .....	23
3.3 Landkreise .....	25
3.4 Zwischenresümee .....	27
4 Gemeindetypenspezifische Besonderheiten nach Bundesländern ....	29
4.1 Baden-Württemberg .....	29
4.2 Bayern .....	32
4.3 Brandenburg .....	34
4.4 Hessen .....	36
4.5 Mecklenburg-Vorpommern .....	37
4.6 Niedersachsen .....	39
4.7 Nordrhein-Westfalen .....	41
4.8 Rheinland-Pfalz .....	43
4.9 Saarland .....	44
4.10 Sachsen .....	46
4.11 Sachsen-Anhalt .....	47
4.12 Schleswig-Holstein .....	49
4.13 Thüringen .....	51
5 Bedeutung von Finanzkraftunterschieden und Kommunalisierungsgraden zwischen den Bundesländern .....	54
6 Empirische Grundlagen des Internet-Portals „www.wegweiser- kommune.de“ .....	60
6.1 Statistische Grundlagen .....	60

Exkurs: Zur Einführung der Doppik .....	61
6.2 Indikatoren .....	64
7 Schlussfolgerungen für einen Kommunalvergleich .....	68
Literaturverzeichnis .....	70
Gesetzestexte .....	74
Anhang: Besonderheiten des Gemeindevergleichs im Überblick .....	78

## Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung	1: Stellung der Gemeinden im Staatsaufbau .....	12
Abbildung	2: Gemeindegrößen in Deutschland nach Bundesländern am 30.06.2006 .....	17
Abbildung	3: Einwohneranteil der Groß- und Landstädte in Deutschland nach Bundesländern am 30.06.2006 .....	19
Abbildung	4: Größen der Ämter, Samt- und Verbandsgemeinden in Deutschland nach Bundesländern am 30.06.2006 .....	23
Abbildung	5: Kreisgrößen in Deutschland nach Bundesländern am 30.06.2006 .....	26
Abbildung	6: Erwartungswerte kommunaler Ausgaben bei einem bundesdurchschnittlichen Basiswert von 1 000 Euro für das Jahr 2005 .....	57
Abbildung	7: Indikatorenset für das Internet-Portal „www.wegweiser-kommune.de“ .....	65

## Verzeichnis der Tabellen

Tabelle	1: Gemeindetypen nach Bundesländern .....	14
Tabelle	2: Größenstrukturen der kreisfreien Städte in Deutschland nach Bundesländern am 30.06.2006 .....	20
Tabelle	3: Größenstrukturen der kreisangehörigen Gemeinden in Deutschland nach Bundesländern am 30.06.2006 .....	21
Tabelle	4: Einwohnerschwellenwert zur Erlangung eines Sonderstatus als kreisangehörige Gemeinde nach Bundesländern .....	22
Tabelle	5: Kreisfreie Städte sowie Einheitsgemeinden und verbandsangehörige Gemeinden in den Kreisen nach Bundesländern .....	24
Tabelle	6: Ausgabenerwartungswerte bei Variation von Kommuni- sierungsgrad und Finanzkraft und einer Ausgabenbasis von 1 000 Euro je Einwohner .....	56
Tabelle	7: Statistiken kommunaler Finanzen .....	60
Tabelle	8: Rechtsvergleich Einführung Doppik (ohne Stadtstaaten) (vor allem: Umstellungsfristen; Stand: 25.05.2008) .....	62

## Verzeichnis des Anhangs

### Besonderheiten des Gemeindevergleichs im Überblick

Baden-Württemberg .....	81
Bayern .....	82
Brandenburg .....	83
Hessen .....	84
Mecklenburg-Vorpommern .....	85
Niedersachsen .....	86
Nordrhein-Westfalen .....	87
Rheinland-Pfalz .....	88
Saarland .....	89
Sachsen .....	90
Sachsen-Anhalt .....	91
Schleswig-Holstein .....	92
Thüringen .....	93

## Verzeichnis der Abkürzungen

BB	Brandenburg
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
HE	Hessen
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NI	Niedersachsen
NRW	Nordrhein-Westfalen
RP	Rheinland-Pfalz
SL	Saarland
SN	Sachsen
ST	Sachsen-Anhalt
SH	Schleswig-Holstein
TH	Thüringen
BbgKVerf	Kommunalverfassung des Landes Brandenburg
BezO	Bezirksordnung
ebd.	ebenda
FEU	öffentlich bestimmte Fonds, Einrichtungen und Unternehmen
i. d. R.	in der Regel
GG	Grundgesetz
GO	Gemeindeordnung
KO	Kommunalordnung
KöR	Körperschaft des öffentlichen Rechts
KSVG	Kommunaleselbstverwaltungsgesetz
KVerf	Kommunalverfassung
LKrO	Landkreisordnung
NKF	Neue Kommunale Finanzwesen
ROG	Raumordnungsgesetz

## 1 Anlass, Aufgabenstellung und Analyseaufbau

Die Bertelsmann Stiftung hat im Februar 2007 mit der Präsentation des kommunalen Schuldenreports Nordrhein-Westfalen erstmals eine umfassende Darstellung der kommunalen Verschuldungssituation für ein Bundesland veröffentlicht.<sup>1</sup> Aufgrund des positiven Echos, den dieser länderspezifische Report auch über Nordrhein-Westfalen hinaus ausgelöst hat, nimmt die Bertelsmann Stiftung eine räumliche Erweiterung des Schuldenreports auf die Gemeinden anderer Bundesländer vor. Dazu hat sie im Juli 2008 als weiteren Baustein eines umfassenderen Berichtswesens den „Kommunalen Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008“ vorgelegt<sup>2</sup>, der auf der Ebene der Bundesländer einen Vergleich der kommunalen Haushaltslagen vornimmt. Schon das Ergebnis auf Länderebene zeigt große Unterschiede sowie eine Verstärkung räumlicher Disparitäten in der jüngsten Vergangenheit auf. Erst recht sind, wie es die Daten für Nordrhein-Westfalen bereits gezeigt haben, die Ungleichheiten auf der lokalen Ebene außerordentlich stark ausgeprägt.

Um die Transparenz über diese Unterschiede zu erhöhen und damit den Dialog über Ursachen kommunaler Finanzkrisen und notwendige und mögliche Gegenmaßnahmen zu verstärken, wird die Bertelsmann Stiftung ab dem ersten Quartal 2009 für alle Gemeinden mit mehr als 5 000 Einwohnern zentrale Indikatoren der kommunalen Haushaltssituation in ihr Internet-Portal „[www.wegweiser-kommune.de](http://www.wegweiser-kommune.de)“ einstellen. Damit kann jeder Bürger, Politiker und Verwaltungsmitarbeiter sich informieren und die Situation seiner Gemeinde mit der einer oder mehrerer anderer Gemeinden vergleichen. Diese Vergleiche sind eine wichtige Voraussetzung, um überhaupt in einen Dialog über die jeweils lokale Situation eintreten zu können. Sie führen zu Fragen nach Ursachen von Entwicklungsunterschieden und nach politischen Handlungsoptionen.

Der Vergleich zwischen den Gemeinden<sup>3</sup> setzt voraus, dass hier auch Gleiches mit Gleichem verglichen wird bzw. werden kann. Angesichts der Unterschiede zwischen den Gemeinden innerhalb eines Bundeslandes, die durch länderspezifische Unterschiede in den Kommunalstrukturen noch verstärkt

---

1 Vgl. Junkernheinrich und Micosatt 2007.

2 Vgl. Junkernheinrich und Micosatt 2008a.

3 Die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg werden hier nicht betrachtet, da sie zugleich auch Länderaufgaben wahrnehmen und somit nicht vergleichbar sind mit anderen großen Gemeinden wie z. B. München, Köln oder Hannover.

werden, müssen die jeweiligen Besonderheiten herausgearbeitet werden. Erst mit ihrer Kenntnis wird ein interkommunaler Vergleich auch sachgerecht erfolgen können. Der vorliegenden Analyse kommt also die Aufgabe zu, in Vorbereitung der Einstellung von Finanzkennzahlen in das Internet-Portal „[www.wegweiser-kommune.de](http://www.wegweiser-kommune.de)“ die Kommunalstrukturen, insbesondere die Gemeindetypen, die Ortsgrößenstruktur und die Verwaltungsorganisation zu analysieren, um Maßstäbe für den interkommunalen Vergleich der Kommunalfinanzen und der Verschuldung zu erarbeiten. Zusätzlich wird ein Maßstab entwickelt, der auch die Unterschiede bei der Finanzkraft und bei der Kommunalisierung von Aufgaben zwischen den Bundesländern in die Interpretation einbezieht. Damit soll geklärt werden, welche nicht kommunal verursachten Unterschiede mögliche Differenzen zwischen den Bundesländern und welche sonstigen Unterschiede die kommunale Landschaft zwischen den Bundesländern prägen. Im Einzelnen sind folgende Fragen zu klären:

- Auf welche Gemeindetypen verteilt sich der kommunale Aufgabenkanon?
- Welche Ortsgrößen prägen die Kommunalstrukturen?
- Welche Ortsgrößentypen sind für bestimmte Aufgabenzuweisungen in den einzelnen Bundesländern vorgesehen?
- Welche länderspezifischen Erfassungsbesonderheiten sind bei den kommunalen Finanzdaten zu berücksichtigen?

In Bezug auf die Problematik der länderspezifischen Finanzkraftunterschiede und Kommunalisierungsgrade sowie der Auslagerungen aus den kommunalen Kernhaushalten wird auf die Ergebnisse des Deutschlandreports zurückgegriffen.<sup>4</sup> Diese werden weiterentwickelt. In diesem Sinne werden in dieser Studie folgende Auswertungen vorgenommen:

- Im Anschluss an die Einleitung erfolgt im Rahmen eines Bundesländervergleichs die Darstellung der Gemeindetypen (*Abschnitt 2*) sowie von Einwohner- und Gemeindezahl zur Bestimmung der Ortsgrößenstruktur und Verwaltungsorganisation (*Abschnitt 3*).
- Daran knüpft die Erarbeitung länderspezifischer Besonderheiten (z. B. die Existenz von Städten mit einem Sonderstatus oder von höheren Kommunalverbänden) für jedes Bundesland an (*Abschnitt 4*).

---

4 Vgl. Junkernheinrich und Micosatt 2008a: 85 ff.

- Mit Bezug auf die schon im Deutschlandreport dargestellten Unterschiede der Finanzkraft und des Kommunalisierungsgrades wird dann ein Indikator entwickelt, der die kommunalen Finanzdaten zwischen den Bundesländern vergleichbar macht (*Abschnitt 5*).
- In einem weiteren Abschnitt werden die Datengrundlagen und die Indikatoren für den Wegweiser dargestellt (*Abschnitt 6*).
- Abschließend werden die Ergebnisse in Schlussfolgerungen für die Möglichkeiten des Kommunalvergleichs zusammengefasst (*Abschnitt 7*). Dabei wird auch auf die fortwährenden Veränderungen eingegangen, die durch Funktional- und Gebietsreformen entstehen.

Im *Anhang* der Studie werden dann die für eine Interpretation wichtigsten Informationen für jedes Land in einer einseitigen Übersicht zusammengestellt, um eine sachgerechte Handhabung der Daten zu ermöglichen.

## 2 Gemeindetypen in Deutschland

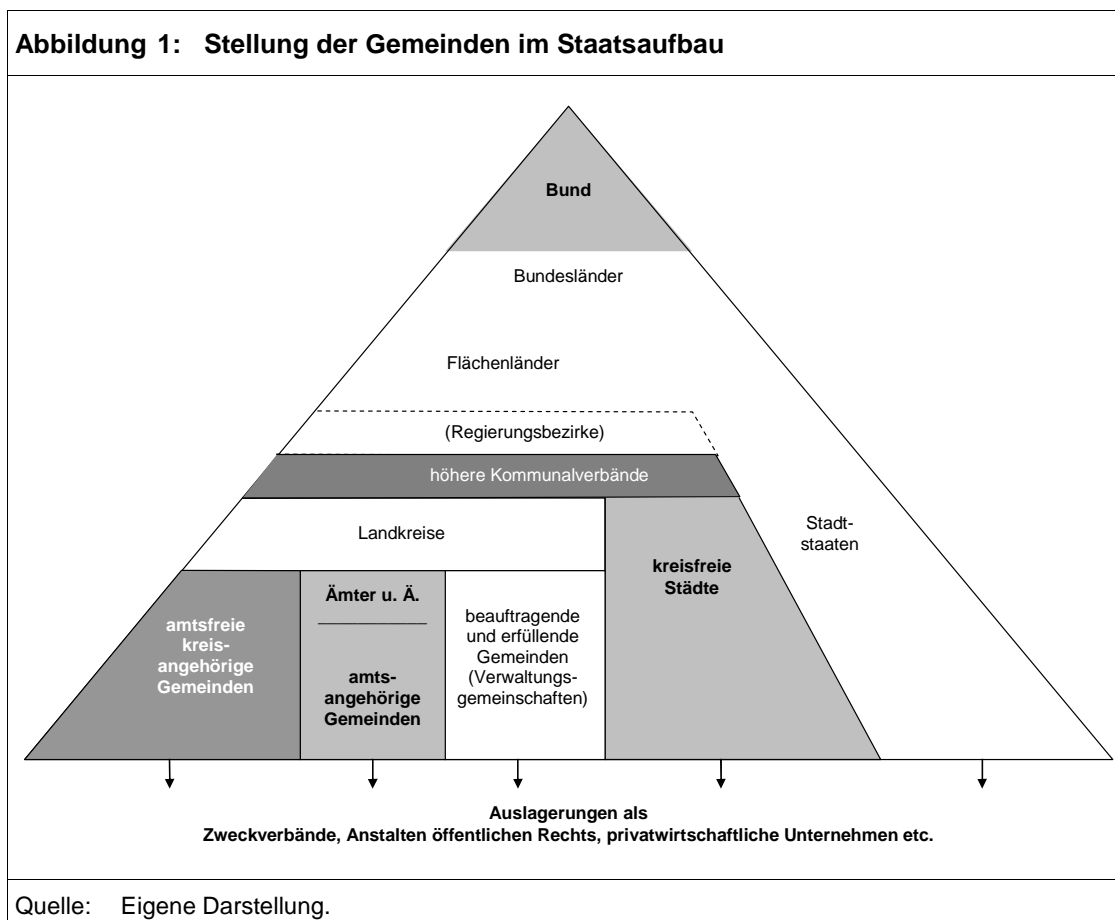
Jeder Einwohner lebt in Deutschland in einer Gemeinde. Es kann sein, dass er damit auch in einer Stadt lebt und/oder in einem Gemeindeverband oder gar in mehreren geschachtelten Gemeindeverbänden „eingebunden“ ist. Um diese Komplexität zu entwirren, ist es zunächst erforderlich, die Begrifflichkeiten zu klären. Darauf aufbauend wird die Systematik der Gemeindestruktur entfaltet.

Der Begriff „Gemeinde“ wird im vorliegenden Zusammenhang in einem staatsrechtlich-kommunalwissenschaftlichen Sinne verwendet. Maßgebend ist der Bezug auf Art. 28 GG<sup>5</sup>, der Gemeinden und Kreise (Gemeindeverbände) als Teile der verfassungsgemäßen Ordnung der Länder benennt.<sup>6</sup> Dies wird in den jeweiligen Landesverfassungen wieder aufgegriffen (z. B. Art. 78 LV NRW) und in den Gemeindeordnungen weiter ausgeführt (z. B. § 1 Abs. 2 GO NRW: „Die Gemeinden sind Gebietskörperschaften“).<sup>7</sup> In diesem Sinne ist München mit rd. 1,26 Mio. Einwohnern ebenso Gemeinde wie Dierfeld im rheinland-pfälzischen Landkreis Bernkastel-Wittlich mit sieben Einwohnern.<sup>8</sup> Der Begriff Stadt ergibt sich hingegen aus der Verleihung der *Stadtrechte*. Er ist unabhängig von der verfassungsrechtlichen Definition und beinhaltet heute – anders als im Mittelalter oder der frühen Neuzeit – keine Privilegien; eine Gemeinde hat lediglich das Recht die Bezeichnung „Stadt“ zu führen (vgl. dazu z. B. § 13 Abs. 2 GO NRW). In diesem Sinne ist Hallenberg im Hochsauerlandkreis mit rd. 4 500 Einwohnern „Stadt“, Jüchen im Rhein-Kreis Neuss mit rd. 22 800 Einwohnern „nur“ Gemeinde.

Um entsprechend dem *Leitprinzip gleichwertiger Lebensverhältnisse* (Art. 72 Abs. 2 GG und § 1 Abs. 2 Nr. 6 ROG) allen Einwohnern in allen Gemeinden ein entsprechendes kommunales Leistungsangebot gewährleisten zu können, bedarf es angesichts derart gravierender Größenunterschiede zwischen den

- 
- 5 Der vollständige Nachweis der Gesetze erfolgt in allen Fällen am Ende des Literaturverzeichnisses.
- 6 Zu anderen Definitionen der Gemeinde (z. B. politische oder soziologische Abgrenzung) vgl. Naßmacher und Naßmacher 2007: 11 f. Zu politikwissenschaftlichen Analysedimensionen siehe Bogumil und Holtkamp 2006: 12.
- 7 Neben den Gemeinden bestanden Anfang 2004 249 gemeindefreie Gebiete (1,2 Prozent der Fläche Deutschlands), davon 216 in Bayern. Dabei handelt es sich z. B. um Truppenübungsplätze, Forste oder große Seen (z. B. Starnberger See). Nur drei dieser Gebiete, zwei in Niedersachsen und eins in Baden-Württemberg, waren bewohnt (zusammen 1 804 Einwohner [31.12.2005]). In der Regel werden sie von den Landkreisen mit verwaltet. Die gemeindefreien Gebiete sind gebietskörperschaftlich den Gemeinde gleichgestellt, ohne dass jedoch eine Gemeindevertretung gewählt wird. Die Einwohner der drei bewohnten Gebiete nehmen lediglich an Bundes- und Landtagswahlen teil. Online unter <[http://de.wikipedia.org/wiki/Gemeindefreies\\_Gebiet](http://de.wikipedia.org/wiki/Gemeindefreies_Gebiet)> (Download 26.02.2008).
- 8 Die Stadtstaaten bleiben hier aufgrund ihres Status als Bundesländer unberücksichtigt.

Gemeinden zumindest für die kleineren einer Bündelung von Aufgaben in übergeordneten Einheiten. Neben den Gemeinden konstatiert deshalb schon das Grundgesetz die Einrichtung von Kreisen.<sup>9</sup> Über die damit bundeseinheitlich vorgegebene Strukturierung von *kreisfreien Städten* – als i. d. R. große selbstständige Städte – und *Kreisen* – als Verbund i. d. R. kleiner Städte und Gemeinden<sup>10</sup> – hinaus haben die einzelnen Bundesländer in unterschiedlichem Maße weitere gebietskörperschaftliche Organisationsstufen geschaffen, um eine wirtschaftliche Wahrnehmung kommunaler Aufgaben zu erreichen und zugleich die Bürgernähe zu erhalten (vgl. Abb. 1):



- Im kreisangehörigen Raum sind in Ländern mit besonders kleinteiliger Gemeindestruktur Gemeinden in *Ämtern, Samt- oder Verbandsgemeinden* und *Verwaltungsgemeinschaften* (Ämter u. Ä.) zusammengefasst, wobei die Verwaltungsgemeinschaften nicht unbedingt den Status von

<sup>9</sup> Vgl. Schmidt-Aßmann und Röhl 2005: Rn. 137.

<sup>10</sup> Ab einer bestimmten Einwohnerzahl übernehmen allerdings auch kreisangehörige Gemeinden aufgrund ihrer höheren Leistungskraft wieder Aufgaben des Kreises (vgl. Tab. 4).

„Gemeinden“ haben, sondern auch in der Form öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen agieren.<sup>11</sup>

- In sieben Bundesländern werden kreisfreie Städte und Kreise mit ihren Gemeinden in *höheren Kommunalverbänden* zusammengefasst, die Aufgaben mit einem regionalen oder landesweiten Zuschnitt wahrnehmen – vornehmlich nehmen sie die Funktion des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe wahr.<sup>12</sup> In der *Tabelle 1* ist die Struktur der Gemeindeorganisation in den Bundesländern dargestellt.

Darüber hinaus haben die Gemeinden in allen Bundesländern die Möglichkeit, Teile ihrer Aufgaben aus den Kernverwaltungen auszulagern und damit neue Organisationseinheiten zu schaffen (Eigenbetriebe/-gesellschaften, Anstalten öffentlichen Rechts etc.), wobei sie sich dabei zur gemeinsamen Wahrnehmung einer Aufgabe auch zusammenschließen können (Zweckverbände, Beteiligungsgesellschaften etc.).<sup>13</sup>

Sofern die Gemeindezusammenschlüsse nicht über eigene Einnahmen verfügen (z. B. Steuern [bei Landkreisen in geringem Umfang], Gebühren, Entgelte etc.), erhalten sie von den sie tragenden Gemeinden Transferleistungen in Form von Umlagen, Zuweisungen und Erstattungen. Entsprechend verändern sich die Ausprägungen der einzelnen Finanzkennzahlen: z. B. werden Personal- und Sachausgaben auf der einen Seite verringert; an ihre Stelle treten die Transferleistungen. Die Personal- und Sachausgaben etc. werden dann in den Gemeindeverbänden sichtbar. Entsprechendes gilt im Übrigen auch bei einer Aufgabenverlagerung auf kommunale Eigenbetriebe sowie Eigen- und Beteiligungsgesellschaften (öffentlich bestimmte kommunale Fonds, Einrichtungen und Unternehmen [FEU]).

---

11 Vgl. Schmidt-Aßmann und Röhl 2005: Rn. 154, 156 f.

12 In den übrigen Fällen sind die Länder überörtlicher Träger der Sozialhilfe. Die sachliche Verortung und die finanzielle Verantwortung nehmen aufgrund der hohen fiskalischen Bedeutung dieses Aufgabenbereichs einen größeren Einfluss auf die unterschiedlichen kommunalen Aufgabenbündel in den Bundesländern (vgl. auch Abschnitt 5).

13 Vgl. zu den Formen der interkommunalen Zusammenarbeit z. B. Schwarting 2006: 212-222; Schmidt-Aßmann und Röhl 2005: 97-99, 116-120.

Unabhängig von dieser Form der Auslagerung prägen auch das Outsourcing, d. h. die Vergabe von Arbeiten an private Dritte (z. B. Reinigungsdienste) oder die Übertragung von Aufgaben an karitative Organisationen (z. B. bei Kindertageseinrichtungen) die kommunale Aufgabenwahrnehmung (vgl. auch Wegener 2007) und nehmen damit Einfluss auf die Finanzkennziffern.

<b>Tabelle 1: Gemeindetypen nach Bundesländern</b>						
Bundesland	kreisfreie Städte (Stadt-kreis)	kreisangehöriger Raum				höhere Kommunalverbände
		Kreise	kreisangehörige Gemeinden			
			Einheits-gemeinden	Verbands-gemeinden	Orts-gemeinden	
Baden-Württemberg	x	x <sup>1</sup>	x	GVV <sup>3</sup> /VVG	MG	a)
Bayern	x <sup>1</sup>	x <sup>1</sup>	x	VWG <sup>3</sup>	MG	b)
Brandenburg	x	x <sup>1</sup>	x	A	AaG	
Hessen	x	x <sup>2</sup>	x			c)
Mecklenburg-Vorpommern	x <sup>1</sup>	x <sup>1</sup>	x	A	AaG	d) <sup>3</sup>
Niedersachsen	x <sup>1</sup>	x <sup>1</sup>	x	SG	MG	
Nordrhein-Westfalen	x	x <sup>1</sup>	x			e)
Rheinland-Pfalz	x	x <sup>1</sup>	x	VG	OG	f)
Saarland		x <sup>1</sup>	x			
Sachsen	x	x <sup>1</sup>	x	VB	MG	g)
Sachsen-Anhalt	x <sup>1</sup>	x <sup>1</sup>	x	VWG	MG	
Schleswig-Holstein	x	x <sup>1</sup>	x	A	AaG	
Thüringen	x	x <sup>2</sup>	x	VVG/VWG	MG	

A = Amt (Körperschaft öff. Rechts, [KöR])      SG = Samtgemeinde (Gebietskörperschaft)  
GVV = Gemeindeverwaltungsverband (KöR)      VG = Verbandsgemeinde (Gebietskörperschaft)  
VB = Verwaltungsverband (KöR)                      VWG = Verwaltungsgemeinschaft (KöR)  
VVG = vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft  
(öffentlich-rechtliche Vereinbarung)      AaG = amtsangehörige Gemeinde  
MG = Mitgliedsgemeinden                              OG = Ortsgemeinden

a) Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg (KVJS); die Landeswohlfahrtsverbände Baden und Württemberg-Hohenzollern wurden im Zuge der Verwaltungsreform des Landes Baden-Württemberg zum 31.12.2004 aufgelöst. Ihre Aufgaben wurden aufgeteilt und an die Stadt- und Landkreise sowie an den KVJS übergeben.  
b) Bezirke Mittelfranken, Niederbayern, Oberbayern, Oberfranken, Oberpfalz, Schwaben, Unterfranken.  
c) Landeswohlfahrtsverband Hessen.  
d) Kommunaler Sozialverband Mecklenburg-Vorpommern.  
e) Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe, Regionalverband Ruhr (RVR).  
f) Bezirksverband Pfalz.  
g) Landeswohlfahrtsverband Sachsen.

1) Einschließlich der Funktion als untere staatliche Verwaltungsbehörde.  
2) Als Landesbehörde nur Rechtsaufsicht über die kreisangehörigen Gemeinden, ggf. Gemeindeverbände und Zweckverbände.  
3) Zweckverband, nicht in der Kassen- bzw. Rechnungsstatistik der Gemeinden erfasst.

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Die Vergleichbarkeit der fiskalischen Daten der Gemeinden hängt nun davon ab, wie diese verschiedenen Gemeindetypen rechtlich definiert sind und wie ihre Finanzen erfasst werden. Sofern sie als Gebietskörperschaft definiert sind, werden sie über die Kassen- und Rechnungsstatistik erfasst. Dies gilt für die kreisfreien und kreisangehörigen Gemeinden, die Kreise, die höheren Kommunalverbände, die Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz und die

Samtgemeinden in Niedersachsen. Zweckverbände werden über eine eigene Finanzstatistik erfasst.<sup>14</sup> Problematisch wird es hingegen für die als Ämter, Verwaltungsgemeinschaften oder ähnlich definierten Zusammenschlüsse. Hier lassen sich zwei Formen unterscheiden:

- *Öffentlich-rechtliche Vereinbarung*: Diese Form der Zusammenarbeit ist in allen Bundesländern möglich, bezieht sich in der Regel aber auf einzelne Aufgaben und ist kein Gemeindetyp bildendes Element. Dabei überträgt eine Gemeinde eine Aufgabe an eine andere – erfüllende – Gemeinde und erstattet dieser die entstehenden Kosten. In *Baden-Württemberg* haben die Gemeinden die Möglichkeit, alternativ zur Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft in Form einer Körperschaft des öffentlichen Rechts (s. u.), im Verbund zu mehreren Gemeinden umfassendere Aufgabenbündel an eine erfüllende Gemeinde abzugeben. Diese vereinbarte *Verwaltungsgemeinschaft* (VVG) funktioniert fiskalisch wie ein Auftragsverhältnis. Die beauftragenden Gemeinden erstatten die Kosten der erfüllenden Gemeinde. Statt eigener Personal- und Sachausgaben – oder anderer Ausgabenarten – entstehen für sie nur Erstattungen als Transferleistungen. Die erfüllende Gemeinde weist demgegenüber höhere Personal- und Sachausgaben (o. Ä.) auf. Durch die Verbuchung der Transferleistungen sind die Einnahmen- und Ausgabenvolumen bei der erfüllenden Gemeinde erhöht. Auf die Schulden hat dies aber keine Rückwirkung, da die Aufgabenübertragung kostendeckend erfolgt.
- *Körperschaft des öffentlichen Rechts* (KöR): Mit der Bildung einer Körperschaft des öffentlichen Rechts wird eine neue Institution mit einem eigenen Führungs- und Verwaltungsapparat geschaffen. Wieder entstehen auf Seiten der beauftragenden Gemeinden entsprechende Transferleistungen anstelle eigener Einnahmen und Ausgaben (Erlöse und Aufwendungen) in den verschiedenen Einnahmen- und Ausgabenarten. Die einzelnen Mitgliedsgemeinden behalten die volle Selbstverwaltung. Die Verwaltungsgemeinschaften sind in der Regel reine Vollzugsorgane. Wo die neuen Gemeinschaften statistisch verortet sind, ist aber von Land zu Land unterschiedlich.

---

14 Vgl. zu den empirischen Grundlagen den *Abschnitt 6*.

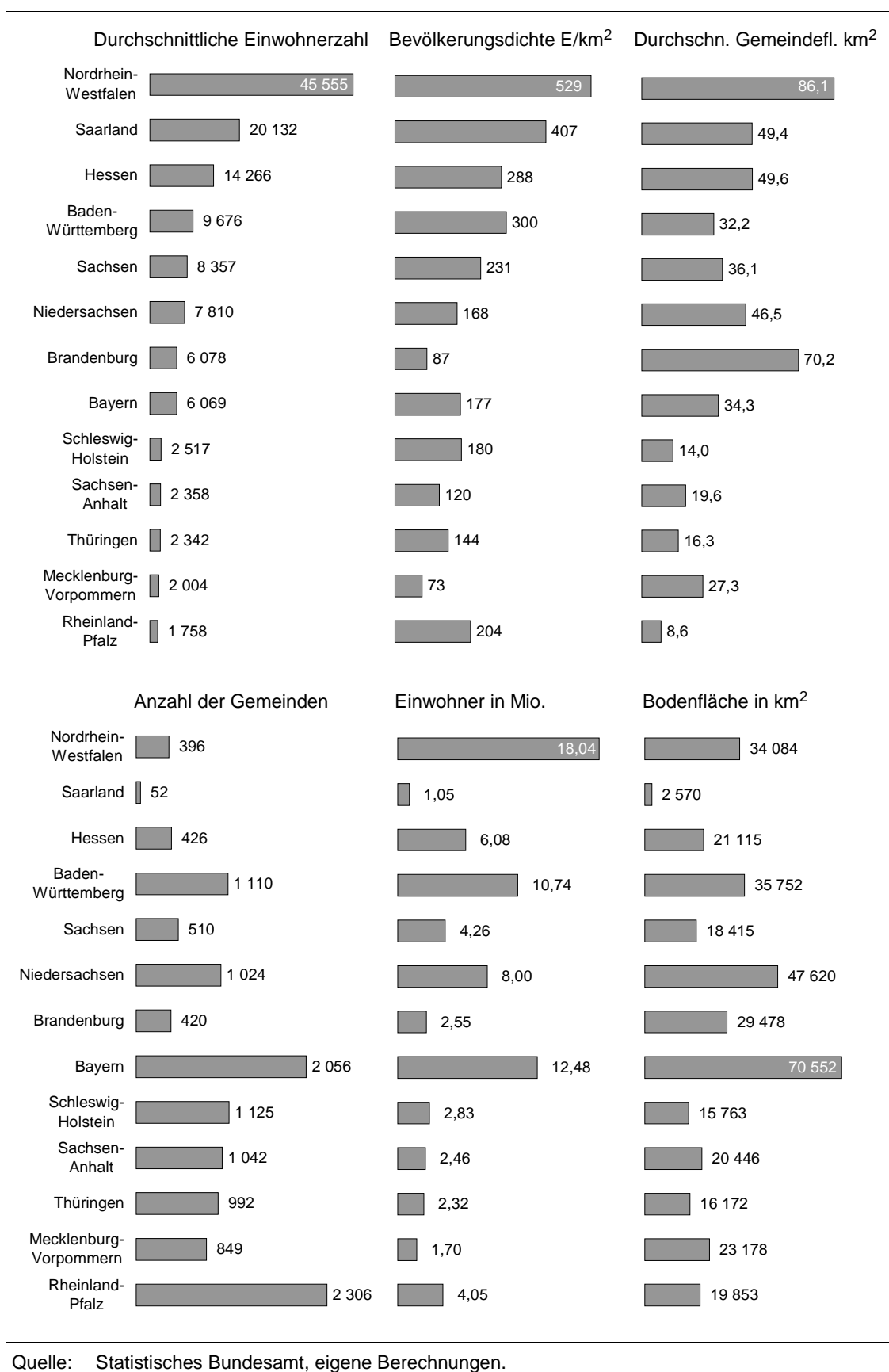
### 3 Kommunale Größenverhältnisse

Die große Vielfalt der gemeindlichen Strukturen in Deutschland kommt ganz wesentlich in der Zahl der Gemeinden und der durchschnittlichen Ortsgrößen zum Vorschein. Hier entfaltet sich eine Spannweite von 2 306 Gemeinden in Rheinland-Pfalz mit im Durchschnitt 1 758 Einwohnern (30.06.2006) bis zu 396 Gemeinden in Nordrhein-Westfalen mit durchschnittlich 45 555 Einwohnern (vgl. Abb. 2). Auf Rheinland-Pfalz entfallen dabei bei 5,3 Prozent der Einwohner der deutschen Flächenländer und 5,6 Prozent der Bodenfläche 18,7 Prozent der Gemeinden. Nordrhein-Westfalen beherbergt hingegen 23,6 Prozent der Einwohner auf 9,6 Prozent der Fläche bei nur 3,2 Prozent der Gemeinden. Die Einwohnerdichte erklärt diese Unterschiede nicht, obwohl Nordrhein-Westfalen mit 529 Einwohnern je km<sup>2</sup> rd. 2,6-mal so stark verdichtet ist wie Rheinland-Pfalz. Die durchschnittliche Gemeindefläche variiert zwischen beiden Bundesländern um das 10-Fache, d. h. zwischen 8,6 und 86,1 km<sup>2</sup> (vgl. Abb. 2).

Gemessen an der durchschnittlichen Einwohnerzahl lassen sich die Flächenländer in drei Gruppen einteilen:

- *sehr kleinteilig strukturierte Länder* mit durchschnittlichen Ortsgrößen zwischen 1 758 und 2 517 Einwohnern: Rheinland-Pfalz, Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein;
- *Länder mit mittleren Gemeindegößen* bei durchschnittlichen Einwohnerzahlen zwischen 6 069 und 9 676 Einwohnern: Bayern, Brandenburg, Niedersachsen, Sachsen und Baden-Württemberg;
- *Länder mit großen Einheitsgemeinden* und ohne weitere Verbandsstrukturen unterhalb der Landkreisebene bei durchschnittlichen Einwohnerzahlen zwischen 14 266 und 45 555 Einwohnern: Hessen, Saarland und – mit deutlichem Abstand – Nordrhein-Westfalen.

Die Einwohnerdichte folgt tendenziell den Ortsgrößen (vgl. Abb. 2, oben, Spalten 1 u. 2). Eine stärkere Verdichtung geht mit höheren durchschnittlichen Einwohnerzahlen einher. In die gleiche Richtung, aber weniger stark ausgeprägt, besteht auch ein Zusammenhang zwischen der durchschnittlichen Einwohnerzahl der Gemeinden und der durchschnittlichen Gemeindefläche. Aus diesem

**Abbildung 2: Gemeindegrößen in Deutschland nach Bundesländern am 30.06.2006**

Muster brechen insbesondere Rheinland-Pfalz und Brandenburg mit jeweils entgegengesetztem Vorzeichen aus. In Brandenburg weisen die Gemeinden im Vergleich zu Rheinland-Pfalz nur 42 Prozent der Bevölkerungsdichte auf, haben aber im Mittel eine 8,2-mal größere Gemeindefläche. Würden die Gemeinden nach der durchschnittlichen Gemeindegröße eingestuft, gehörte Brandenburg nach Nordrhein-Westfalen zu den Flächenländern mit großen Gemeindestrukturen. Die absolute Größe der Bundesländer selbst (Einwohnerzahl und Fläche) spielt in Bezug auf die Gemeindestruktur keine Rolle, wie vor allem anhand der Ausprägungen der Bundesländer Nordrhein-Westfalen, Saarland und Bayern festzustellen ist.

### 3.1 Gemeindegrößen

Die durchschnittlichen Ortsgrößen geben nur einen ersten Eindruck von den Unterschieden der Gemeindestrukturen zwischen den Bundesländern. Deutlicher werden die Besonderheiten, die dann auch organisatorische Konsequenzen haben, bei der Analyse der Gemeindegrößenklassen sowie der Unterteilung in kreisfreie und kreisangehörige Gemeinden.

Bedenkt man, wie stark sich vor dem Hintergrund der Globalisierung und der wirtschaftlichen Entwicklung die Diskussion um Metropolen dreht<sup>15</sup>, so verwundert die Tatsache, dass 4 854 der 12 316 deutschen Gemeinden bzw. 39,4 Prozent weniger als 1 000 Einwohner und weitere 3 315 bzw. 26,9 Prozent nur 1 000 bis unter 3 000 Einwohner aufweisen. Zusammen leben in ihnen lediglich 10,8 Prozent der Einwohner (vgl. Tab. 2 u. 3). Unterhalb der für den „Wegweiser Kommunen“ definierten Schwelle von 5 000 Einwohner fallen 9 437 Gemeinden, d. h. 76,6 Prozent aller Gemeinden mit aber nur 17,2 Prozent der Einwohner der Flächenländer. Eine großstädtische Prägung, d. h. mehr als 100 000 Einwohner unabhängig von der Kreisfreiheit<sup>16</sup>, weist – auch wegen der überdurchschnittlichen Einwohnerdichte – nur Nordrhein-Westfalen auf: Bevölkerungsanteil 45,7 Prozent (vgl. Abb. 3). Am nächsten schließt Sachsen mit einem Bevölkerungsanteil von 29,4 Prozent – bei weniger als halb so großer Bevölkerungsdichte – daran an.

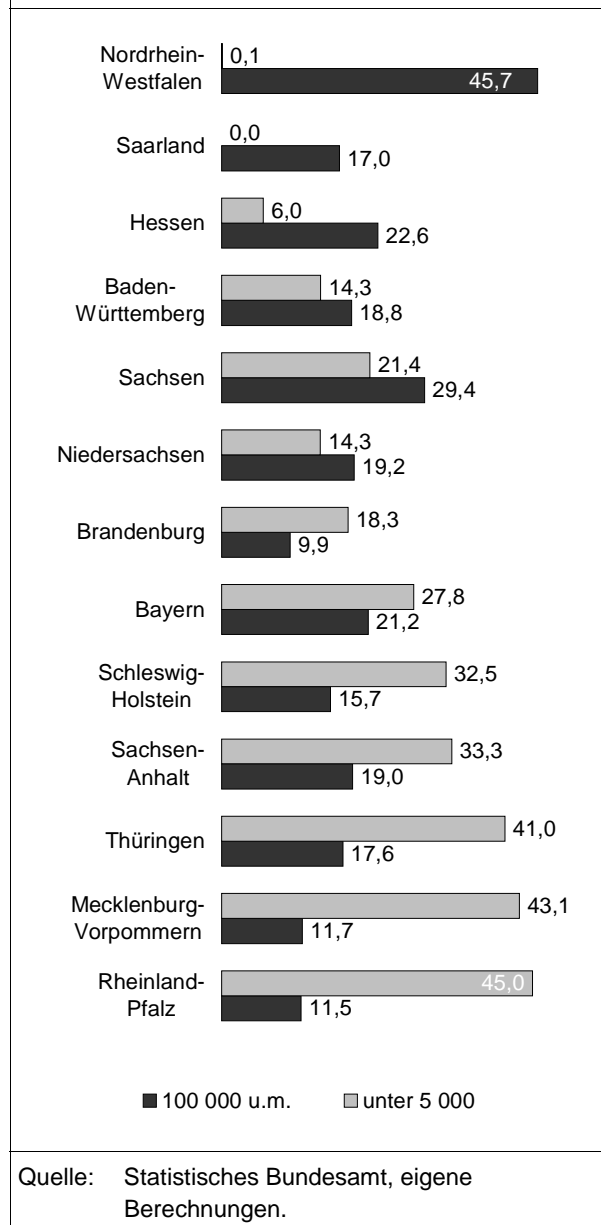
---

15 Vgl. z. B. Blotevogel 2004, 2006.

16 Seit der internationalen Statistikkonferenz von 1887 werden Städte ab 100 000 Einwohnern als Großstadt bezeichnet. Städte mit weniger als 5 000 Einwohnern werden als Landstädte, solche mit einer Einwohnerzahl zwischen 5 000 und 20 000 Einwohnern als Kleinstädte und solche mit 20 000 bis 100 000 Einwohnern als Mittelstädte eingestuft.

**Abbildung 3: Einwohneranteil der Groß- und Landstädte in Deutschland nach Bundesländern am 30.06.2006**

(Rangfolge der Länder nach der durchschnittlichen Gemeindegröße, s. Abb. 2)



Die erheblichen Größenunterschiede erfordern, dass Kommunalvergleiche dies nicht nur zwischen den Bundesländern, sondern auch innerhalb von Landesgrenzen zu berücksichtigen haben. Unterschiedliche Gemeindegrößen bedingen unterschiedliche Leistungsfähigkeiten, aber auch unterschiedliche Aufgabenzuordnungen. Kreisfreie Städte nehmen gegenüber den kreisangehörigen Städten und Gemeinden auch die Aufgaben der Landkreise wahr. Innerhalb dieser Gruppe sind dennoch die kleinen kreisfreien Städte (vor allem im Süden Deutschlands) nicht vergleichbar mit den Großstädten, und auch unter diesen bestehen Unterschiede hinsichtlich der zentralörtlichen Funktion und daraus resultierenden Aufgaben für die sie umschließende Region, aber auch in nationaler und internationaler Hinsicht.

Im kreisangehörigen Raum übernehmen die Landkreise Aufgaben, die von den Gemeinden allein nicht zu leisten sind. Lediglich auf größere Gemeinden

werden einzelne Aufgaben von den Landkreisen zurück übertragen. Diese „Großen kreisangehörigen Städte“ werden gesetzlich bestimmt, wobei die Einstufung sich an Ortsgrößenklassen orientiert, die aber nicht für alle Bundes-

<b>Tabelle 2: Größenstrukturen der kreisfreien Städte in Deutschland nach Bundesländern am 30.06.2006</b>						
Bundesland	Größenklasse mit ... bis unter ... Einwohnern					
	20 000 - 50 000	50 000 - 100 000	100 000 - 200 000	200 000 - 500 000	500 000 und mehr	Insgesamt
	Zahl der Gemeinden					
Baden-Württemberg		1	4	3	1	9
Bayern	9	8	5	2	1	25
Brandenburg		2	2			4
Hessen			3	1	1	5
Mecklenbg.-Vorpommern	1	4	1			6
Niedersachsen		3	4	1		8
Nordrhein-Westfalen			8	10	5	23
Rheinland-Pfalz	4	5	3			12
Saarland						
Sachsen	1	3		1	2	7
Sachsen-Anhalt		1		2		3
Schleswig-Holstein		2		2		4
Thüringen	2	1	2	1		6
Flächenländer	17	30	32	23	10	112
	Durchschnittliche Einwohnerzahl					
Baden-Württemberg		54 685	126 335	269 881	592 899	218 063
Bayern	42 719	62 489	120 528	380 778	1 280 610	141 167
Brandenburg		68 620	126 349			97 484
Hessen			150 700	274 920	648 241	275 052
Mecklenbg.-Vorpommern	45 252	69 058	199 097			86 763
Niedersachsen		70 201	137 526	245 141		125 731
Nordrhein-Westfalen			159 894	289 622	646 729	322 131
Rheinland-Pfalz	41 930	76 818	155 027			84 741
Saarland						
Sachsen	42 069	74 421		246 146	502 569	216 659
Sachsen-Anhalt		77 973		233 036		181 348
Schleswig-Holstein		82 217		222 560		152 389
Thüringen	42 978	64 486	102 872	202 619		93 134
Flächenländer	42 674	69 764	140 999	275 975	676 053	182 485
	Anteil an der Gesamtbevölkerung des Landes					
Baden-Württemberg		0,5	4,7	7,5	5,5	18,3
Bayern	3,1	4,0	4,8	6,1	10,3	28,3
Brandenburg		5,4	9,9			15,3
Hessen			7,4	4,5	10,7	22,6
Mecklenbg.-Vorpommern	2,7	16,2	11,7			30,6
Niedersachsen		2,6	6,9	3,1		12,6
Nordrhein-Westfalen			7,1	16,1	17,9	41,1
Rheinland-Pfalz	4,1	9,5	11,5			25,1
Saarland						
Sachsen	1,0	5,2		5,8	23,6	35,6
Sachsen-Anhalt		3,2		19,0		22,1
Schleswig-Holstein		5,8		15,7		21,5
Thüringen	3,7	2,8	8,9	8,7		24,1
Flächenländer	0,9	2,7	5,9	8,3	8,8	26,7
Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen						

<b>Tabelle 3: Größenstrukturen der kreisangehörigen Gemeinden in Deutschland nach Bundesländern am 30.06.2006</b>									
Bundesland	Größenklasse mit...bis unter...Einwohnern								
	unter 1 000	1 000 - 3 000	3 000 - 5 000	5 000 - 10 000	10 000 - 20 000	20 000 - 50 000	50 000 - 100 000	100 000 u. mehr	Insge- samt
	Zahl der Gemeinden								
Baden-Württembg.	82	273	233	272	149	79	12	1	1 101
Bayern	131	968	405	329	158	39	1		2 031
Brandenburg	140	111	42	57	42	24			416
Hessen	1	34	74	145	114	46	7		421
Mecklenburg-Vorp.	593	166	41	26	16	3			845
Niedersachsen	232	369	92	127	112	73	9	3	1 017
Nordrhein-Westf.			3	50	126	141	46	7	373
Rheinland-Pfalz	1 594	499	86	81	25	8	1		2 294
Saarland				12	27	12		1	52
Sachsen	9	210	128	93	43	21			504
Sachsen-Anhalt	719	219	33	35	18	19			1 043
Schleswig-Holstein	719	260	45	50	31	15	1		1 121
Thüringen	634	206	86	34	11	15			986
Flächenländer	4 854	3 315	1 268	1 311	872	495	77	12	12 204
	Durchschnittliche Einwohnerzahl								
Baden-Württembg.	525	2 128	3 922	6 879	13 360	30 688	70 144	112 207	7 973
Bayern	837	1 847	3 885	6 806	13 683	26 291	51 601		4 406
Brandenburg	726	1 752	4 054	7 678	13 741	28 405			5 199
Hessen	684	2 321	3 877	7 025	13 734	27 883	66 942		11 169
Mecklenburg-Vorp.	518	1 610	3 881	6 506	12 676	24 967			1 397
Niedersachsen	737	1 692	3 842	7 311	13 531	29 201	58 575	246 525	6 874
Nordrhein-Westf.		0	4 471	8 251	14 651	31 143	68 062	119 539	28 501
Rheinland-Pfalz	424	1 647	3 774	6 947	14 492	27 948	65 940	0	1 324
Saarland				7 870	14 809	31 184		178 391	20 132
Sachsen	834	1 961	3 887	6 770	14 158	28 093			5 447
Sachsen-Anhalt	466	1 656	3 816	7 782	13 692	30 017			1 834
Schleswig-Holstein	457	1 629	3 730	7 061	14 514	28 543	71 413		1 982
Thüringen	452	1 737	3 569	6 656	14 590	28 396			1 789
Flächenländer	488	1 783	3 859	7 029	13 862	29 543	66 978	155 579	4 599
	Anteil an der Gesamtbevölkerung des Landes								
Baden-Württembg.	0,4	5,4	8,5	17,4	18,5	22,6	7,8	1,0	81,7
Bayern	0,9	14,3	12,6	17,9	17,3	8,2	0,4		71,7
Brandenburg	4,0	7,6	6,7	17,1	22,6	26,7			84,7
Hessen	0,0	1,3	4,7	16,8	25,8	21,1	7,7		77,4
Mecklenburg-Vorp.	18,1	15,7	9,4	9,9	11,9	4,4			69,4
Niedersachsen	2,1	7,8	4,4	11,6	19,0	26,7	6,6	9,2	87,4
Nordrhein-Westf.			0,1	2,3	10,2	24,3	17,4	4,6	58,9
Rheinland-Pfalz	16,7	20,3	8,0	13,9	8,9	5,5	1,6		74,9
Saarland				9,0	38,2	35,7		17,0	100,0
Sachsen	0,2	9,7	11,7	14,8	14,3	13,8			64,4
Sachsen-Anhalt	13,6	14,8	5,1	11,1	10,0	23,2			77,9
Schleswig-Holstein	11,6	15,0	5,9	12,5	15,9	15,1	2,5		78,5
Thüringen	12,3	15,4	13,2	9,7	6,9	18,3			75,9
Flächenländer	3,1	7,7	6,4	12,1	15,8	19,1	6,7	2,4	73,3

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

länder einheitlich sind.<sup>17</sup> Aus der Analyse der Kommunalstruktur (s. *Abschnitt 4*) lässt sich *Tabelle 4* der landesspezifischen Aufgabenzuordnungen ableiten.

<b>Tabelle 4: Einwohnerschwellenwert zur Erlangung eines Sonderstatus als kreisangehörige Gemeinde nach Bundesländern</b>			
Bundesland	Einwohnerschwellenwert	Bezeichnung	Quelle
Baden-Württemberg	20 000	Große Kreisstadt	§ 3 Abs. 2 GO BW
Bayern	30 000 <sup>a)</sup>	Große Kreisstadt	§ 5a Abs. 3 u. 4 GO BY
Brandenburg	35 000	Große kreisangehörige Stadt	§ 1 Abs. 3 KVerf BB
Hessen	50 000	Sonderstatusstädte	§ 4a GO HE
Mecklenburg-Vorpommern	–	–	–
Niedersachsen	20 000/30 000 auf Antrag/ohne Antrag ehemals kreisfreie Städte	selbstständige Stadt Große selbstständige Stadt	§ 10 Abs. 2 u. §§ 11 u. 12 GO NI
Nordrhein-Westfalen	25 000/60 000 auf Antrag 20 000/50 000	Mittlere/Große kreisangehörige Stadt	§ 4 Abs. 1 u. 3 GO NW
Rheinland-Pfalz	25 000	Große kreisangehörige Stadt	§ 6 GO RP
Saarland	30 000	Mittelstadt	§ 4 Abs. 3 u § 7 GO SL
Sachsen	20 000	Große Kreisstadt	§ 3 Abs. 2 GO SN
Sachsen-Anhalt	–	–	–
Schleswig-Holstein	Norderstedt	Große kreisangehörige Stadt	Einzelbeschluss <sup>b)</sup>
Thüringen	Einzelfallprüfung nach Verwaltungs- und Finanzkraft <sup>c)</sup>	Große kreisangehörige Stadt	§ 6 Abs. 4

a) In Bayern haben auch unabhängig von der Einwohnerzahl frühere kreisfreie Städte den Status Große Kreisstadt, sofern sie darauf nicht verzichtet haben.

b) Der Status gilt ab dem 01. Januar 2005 und ist zunächst auf sechs Jahre befristet. Norderstedt hat rd. 74 000 Einwohner.

c) Es gibt fünf Große kreisangehörige Städte mit mehr als 25 000 Einwohnern.

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Analyse der einzelnen Bundesländer in *Abschnitt 4*.

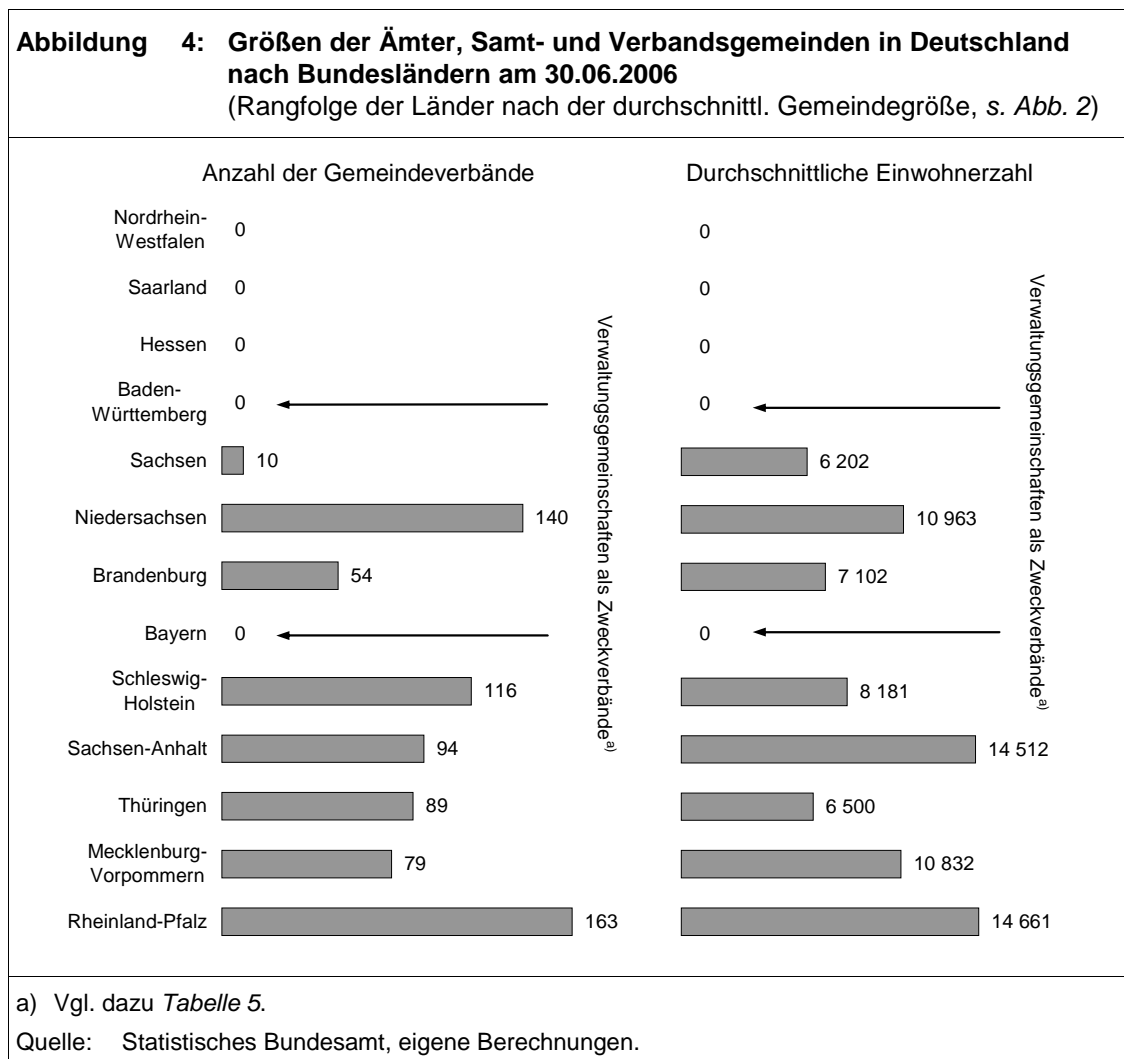
Lediglich Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern<sup>18</sup> verzichten auf die Ausweisung von Sonderrechten, die mit der Übernahme zusätzlicher Aufgaben vom Landkreis verbunden sind.

17 Vgl. Schmidt-Aßmann, Eberhard, und Hans Christian Röhl 2005: Rn. 54.

18 Die vom Verfassungsgerichtshof Mecklenburg-Vorpommern gestoppte Gemeindegebietsreform sah allerdings die Einkreisung der sechs kreisfreien Städte vor. Daraus hätte sich vermutlich die Bildung

### 3.2 Ämter, Samt- und Verbandsgemeinden

Um die Leistungsfähigkeit der kommunalen Verwaltung in Ländern mit besonders kleinen Gemeinden sicherzustellen, wurde in zehn der 13 Flächenbundesländer eine Zwischenstufe der Gemeindeverwaltung zwischen Gemeinde und Landkreis eingeführt: Ämter, Samt- und Verbandsgemeinden u. Ä. (vgl. Abb. 4). In acht von diesen Bundesländern werden diese Gemeindeverbände<sup>19</sup> von der Kassen- und Jahresrechnungsstatistik erfasst.



einer entsprechenden Gruppe „Großer kreisangehöriger Städte“ ergeben. Hierzu *Abschnitt 4.5* zu Mecklenburg-Vorpommern bzw. *Abschnitt 7* zu Schlussfolgerungen.

19 Die schleswig-holsteinischen Ämter stellen im juristischen Sinne keine Gemeindeverbände dar, sondern sind als Bundkörperschaften zu charakterisieren, d. h. ohne Gebietshoheit (vgl. Bundesverfassungsgericht 52, 95 – 2BvK 1/78, Rdnr. 44. Online unter <<http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv052095.html>> [Stand: 09.02.2009]). Für die Analyse der fiskalischen Merkmale ist diese Unterscheidung von nachrangiger Bedeutung, weshalb im Folgenden – abseits der unterschiedlichen länderspezifischen Bezeichnungen – aus Gründen der Vereinfachung allgemein von Gemeindeverbänden im Sinne von kommunalen Zusammenschlüssen zur Aufgabenerfüllung gesprochen wird.

Lediglich in Baden-Württemberg und Bayern werden sie als Zweckverbände registriert, was den Vergleich für die Verbandsgemeinden erschwert (vgl. Tab. 5). Die verbandsangehörigen Gemeinden wiederum können untereinander verglichen werden, ausgenommen derjenigen Gemeinden in Bayern, Sachsen-Anhalt und Thüringen, die als erfüllende Gemeinden Aufgaben für andere Gemeinden übernehmen.

<b>Tabelle 5: Kreisfreie Städte sowie Einheitsgemeinden und verbandsangehörige Gemeinden in den Kreisen nach Bundesländern</b>					
Bundesland	kreisfreie Städte	Landkreise			
		Einheitsgemeinden	amts-/verbandsangehörige Gemeinden		gemeindefreie Gebiete
			Verbände	angehörige Gemeinden	
Baden-Württemberg	9	179	272 VWG, davon 116 GVV/156 VVG	922	1
Bayern	25	1 044	313 VWG	987	205
Brandenburg	4	144	54	272	–
Hessen	5	421	–	–	4
Mecklenburg-Vorpommern	6	34	79	811	–
Niedersachsen	8	281	140	736	18
Nordrhein-Westfalen	23	373	–	–	–
Rheinland-Pfalz	12	37	163	2 257	–
Saarland	–	52	–	–	–
Sachsen	7		10 VWB, 116 VWG		–
Sachsen-Anhalt	3	37	94, davon 33 Trägergemeinden	1 000	–
Schleswig-Holstein	4	97	116	1 024	2
Thüringen	6	121	87, davon 37 erfüllende Gemeinden	706, davon 104 beauftragende Gemeinden	–

GVV = Gemeindeverwaltungsverband (KöR)    VWG = Verwaltungsgemeinschaft (KöR)  
VVG = vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft (öffentlich-rechtliche Vereinbarung)  
VWB = Verwaltungsverband  
Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Die Zahl der Ämter, Verbandsgemeinden u. Ä. schwankt zwischen zehn (Sachsen) und 163 (Rheinland-Pfalz). Die Untergrenze für die durchschnittlich versorgte Einwohnerzahl lag bei etwas über 6 000 (Sachsen). Die durchschnittlich größten Verbände lagen in Sachsen-Anhalt und Rheinland-Pfalz mit gut 14 500 Einwohnern. Innerhalb der Länder schwankt die Einwohnerzahl allerdings nochmals erheblich. In Rheinland-Pfalz lag die Spannweite Mitte 2002 zwischen 6 013 und 38 600, wobei die kleinste Ortsgemeinde sieben, die

größte aber 17 636 Einwohner aufweist. Im Durchschnitt wiesen die Ortsgemeinden aber nur 1 059 Einwohner auf.<sup>20</sup> Da im Internet-Portal „[www.wegweiser-kommunen.de](http://www.wegweiser-kommunen.de)“ lediglich Gemeinden mit mehr als 5 000 Einwohnern aufgeführt werden (2 879 bzw. 23,4 Prozent der Gemeinden), wird der größte Teil der kleinen Gemeinden nicht für einen Vergleich zur Verfügung stehen. Zugleich reduziert sich damit die Vergleichsproblematik wegen Verbandszugehörigkeit auf wenige Fälle. Lediglich für die angestrebten länderspezifischen Analysen werden die zu beachtenden Unterschiede in einem größeren Umfang relevant.

### 3.3 Landkreise

Der Blick auf die Landkreise rundet das Bild der Gemeindegrößenstrukturen ab. Die Einwohnerstärken verteilen sich wiederum recht unterschiedlich zwischen den Bundesländern. Nordrhein-Westfalen ragt mit knapp 343 000 Einwohnern deutlich hervor. Sachsen-Anhalt weist mit knapp 91 100 Einwohnern die kleinsten Kreisstärken auf (*vgl. Abb. 5*). Mit der zum 01. Juli 2007 in Kraft getretenen Kreisgebietsreform wurde jedoch die Zahl der Kreise von 21 auf elf verringert, wodurch die durchschnittliche Einwohnerzahl auf 173 877 anstieg. Die Zahl der Gemeinden ging in diesem Zusammenhang nur um fünf zurück.<sup>21</sup> Zum 01. August 2008 hat im Freistaat Sachsen ebenfalls eine Kreisgebietsreform stattgefunden. Die Zahl der Landkreise wurde von 22 auf zehn gesenkt, wodurch die durchschnittliche Einwohnerzahl der Landkreise auf 274 528 (Einwohner am 30.06.2006) anwuchs.

Die Aufgaben der Kreise dürften zwischen den Bundesländern in der Grundtendenz gleich sein. Eine Variation ergibt sich aus dem Kommunalisierungsgrad der Aufgaben.<sup>22</sup> Gravierender für einen Kreisvergleich ist, in welchem Umfang kreisangehörige Gemeinden infolge ihrer Leistungskraft Aufgaben der Kreise übernehmen. Ein Kreisvergleich muss diese kreisinterne Aufgabenverteilung folglich berücksichtigen. Hierfür kann ein als Dezentralisierungskennziffer zu bezeichnender Indikator eingeführt werden, der anhand der Personal-

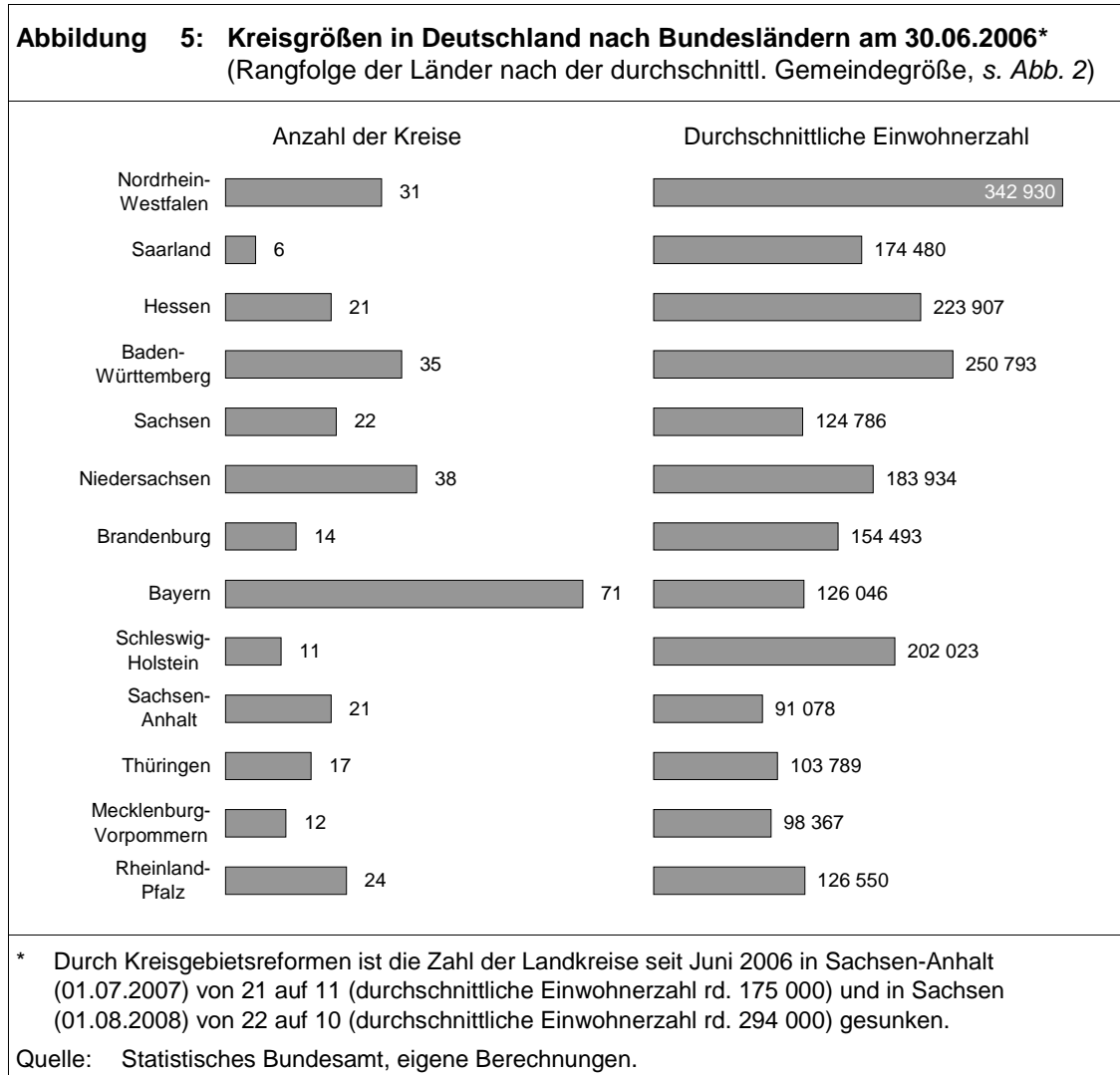
---

20 Vgl. Micosatt 2004: 18.

21 Vgl. Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt 2007: 3.

22 Vgl. Junkernheinrich und Micosatt 2008a: 90 ff. Dieser Aspekt wird in *Abschnitt 5* nochmals aufgegriffen.

ausgaben oder der ordentlichen Ausgaben das Verhältnis zwischen kreisan-  
gehörigen Gemeinden und Landkreisen misst.<sup>23</sup>



23 Vgl. dazu ähnlich Seitz 2007: 13.

### 3.4 Zwischenresümee

Für den angestrebten Vergleich der Gemeinden untereinander können nunmehr aus der Darstellung der unterschiedlichen Gemeindetypen und Gemeindegroßenstrukturen erste Schlussfolgerungen gezogen werden<sup>24</sup>:

- Zu trennen sind kreisfreie und kreisangehörige Gemeinden und Städte.
- Unter den kreisfreien Städten sind die Großstädte von den kleineren Städten zu trennen, um auch hier Aufgaben- und Funktionsunterschiede herauszustellen (*vgl. Tab. 2*). Eine Grenze kann die Einwohnerzahl von 200 000 sein. Damit würde aber manche kleinere Landeshauptstadt bzw. kleineres solitäres Zentrum mit großem Umland, die vermutlich einen großen Aufgabenkanon wahrnehmen, nicht in die Gruppe der Großstädte fallen. Insofern wäre es sinnvoll, neben die Einwohnerzahl einen funktionalen Bezug in die Abgrenzung mit aufzunehmen.
- Im kreisangehörigen Raum müssen nach der Aufgabenwahrnehmung verschiedene Differenzierungen vorgenommen werden:
  - kreisangehörige Gemeinden, die einem weiteren Gemeindeverband unterhalb der Kreisebene angehören (egal ob dieser als Gemeinde- oder als Zweckverband organisiert ist oder sie beauftragende Gemeinde im Rahmen einer Verwaltungsgemeinschaft mit einer erfüllenden Gemeinde sind);
  - kreisangehörige Gemeinden, die als erfüllende Gemeinden Aufgaben im Rahmen einer Verwaltungsgemeinschaft wahrnehmen;
  - Verbands- und Samtgemeinden, Ämter, Verwaltungsgemeinschaften, wobei hier wegen der statistischen Erfassung Gemeindeverbände von Zweckverbänden zu trennen sind;
  - kreisangehörige Gemeinden mit bis zu 25 000 Einwohnern, die keinem weiteren Verband angehören (selbstständige Einheitsgemeinden);

---

24 Die Gemeindegroßen und der Sonderstatus spielen auch bei der Frage, ab wann der Bürgermeister sein Amt hauptamtlich ausüben kann bzw. muss und ab wann er den Status eines Oberbürgermeisters erhält, eine wichtige Rolle. Aber auch hier sind die Regelungen zwischen den Bundesländern sehr unterschiedlich. Vgl. dazu Bertelsmann Stiftung et al. 2008: 11-19.

- kreisangehörige Gemeinden über 25 000 Einwohner, für die angenommen werden kann, dass sie auch Aufgaben der Landkreise mit wahrnehmen.<sup>25</sup>
- Mit zunehmender Ortsgröße dürften die übertragenen Aufgaben der Landkreise zunehmen. Der nordrhein-westfälische Schwellenwert von 60 000 Einwohnern bildet eine zweite mögliche Trennungslinie, um kreisangehörige Städte mit mehr Einwohnern untereinander zu vergleichen.
- Davon abzusetzen sind die sehr großen, ehemals kreisfreien Städte wie Hannover und Saarbücken oder auch Recklinghausen. Insofern wäre eine weitere Klasse zu bilden, die kreisangehörige Städte mit mehr als 100 000 Einwohnern zusammenfasst. Eine solche Gruppe würde gegenwärtig 12 Städte umfassen (*vgl. Tab. 3*).

Die Verwendung einer Größengliederung im kreisangehörigen Raum kann näherungsweise auch die von Kreis zu Kreis unterschiedliche Aufgabenteilung zwischen Gemeinden und Kreis auffangen, die ansonsten mit einem Indikator für die Zentralisierung von Aufgaben beim Kreis als ein zusätzliches Element beachtet werden müsste

---

<sup>25</sup> Zu verbandsangehörigen Gemeinden im Landkreis siehe *Abschnitt 3.2*.

## 4 Gemeindetypenspezifische Besonderheiten nach Bundesländern

Im Folgenden werden für die einzelnen Bundesländer die jeweiligen Besonderheiten der Kommunalstrukturen dargestellt, sofern sie für einen fiskalischen Kommunalvergleich von Bedeutung sind.

### 4.1 Baden-Württemberg<sup>26</sup>

Baden-Württemberg weist eine von Klein- und Mittelstädten geprägte Kommunalstruktur auf. Mit einer durchschnittlichen Ortsgröße von 9 976 Einwohnern bei insgesamt 1 110 Gemeinden (vgl. Abb. 2) nimmt es Platz vier unter den deutschen Flächenbundesländern ein. 588 Gemeinden (53,0 Prozent) weisen weniger als 5 000 Einwohner auf (14,3 Prozent), in neun Städten wohnen jeweils mehr als 100 000 Einwohner (18,8 Prozent) (vgl. Tab. 2 u. 3). Die Landeshauptstadt Stuttgart ist die einzige Stadt mit mehr als 500 000 Einwohnern und Kern des Ballungsraums Stuttgart. Mit einer Bevölkerungsdichte von 300 Einwohnern je km<sup>2</sup> ist das Land nach Nordrhein-Westfalen (529 Ew/km<sup>2</sup>) und dem Saarland (407 Ew/km<sup>2</sup>) das am dichtesten besiedelte deutsche Flächenbundesland.

Zu den baden-württembergischen Besonderheiten der Kommunalstruktur können drei Elemente gezählt werden:

- die Verwaltungsgemeinschaften in Form der Gemeindeverwaltungsverbände und als Alternative der vereinbarten Verwaltungsgemeinschaften,
- der Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg (KVJS) und
- der Verband Region Stuttgart.<sup>27</sup>

In Baden-Württemberg bestehen 272 Verwaltungsgemeinschaften mit insgesamt 922 beteiligten Gemeinden.<sup>28</sup> Davon waren 116 als *Gemeindeverwaltungsverbände* in Form einer Körperschaft des öffentlichen Rechts konstitu-

---

26 Vgl. allgemein Wehling 2003: 23-40.

27 Eine weitere Besonderheit, auf die im Weiteren nicht eingegangen wird, ist das unter Bundesverwaltung stehende gemeindefreie Gebiet Gutsbezirk Münsingen.

28 Vgl. Jaud 2007: 5.

iert.<sup>29</sup> Statistisch werden die Verbände bei den Zweckverbänden geführt. Neben den Gemeindeverwaltungsverbänden bestehen 156 *vereinbarte Verwaltungsgemeinschaften* mit einer erfüllenden Gemeinde.<sup>30</sup> Für sie gilt in fiskalischer Hinsicht, was oben zu den öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen ausgeführt wurde: In der erfüllenden Gemeinde erhöhen sich die Einnahmen und Ausgaben durch die Leistungen, die für die beauftragenden Gemeinden erbracht werden, während in den beauftragenden Gemeinden die Ausgaben zwischen Personal- und Sachausgaben etc. einerseits und den Transferausgaben andererseits verschoben werden.

Der *Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg* (KVJS) ist in Baden-Württemberg überörtlicher Träger der Sozialhilfe, Jugendhilfe und Kriegsopferfürsorge. Darüber hinaus berät und unterstützt er die örtlichen Träger. Der Verband wurde im Zuge der Verwaltungsstrukturreform zum 01. Januar 2005 gegründet<sup>31</sup> und übernahm die Aufgaben der zum 31. Dezember 2004 aufgelösten Landeswohlfahrtsverbände Baden und Württemberg-Hohenzollern, sofern diese nicht an die Stadt- und Landkreise übergeben wurden. Er wird durch eine Verbandsumlage der Mitglieder (kreisfreie Städte und Kreise/2008: 93 Mio. Euro) sowie durch die Ausgleichsabgabe derjenigen Arbeitgeber finanziert, die schwerbehinderte Menschen nicht oder in zu geringem Umfang beschäftigen (2008: 91 Mio. Euro).<sup>32</sup> Somit betrug das Haushaltsvolumen 184 Mio. Euro.

Der *Verband Region Stuttgart*<sup>33</sup> ist kein offizieller Gemeindeverband, sondern als Körperschaft öffentlichen Rechts auf der Grundlage eines eigens für ihn geschaffenen Gesetzes errichtet.<sup>34</sup> Seine Aufgaben bestehen insbesondere in der Wahrnehmung regionaler Belange. So ist er Träger der Regionalplanung, der Regionalverkehrsplanung sowie des regional bedeutsamen ÖPNV (§ 3 GVRS). Die Regionalversammlung, das Regionalparlament, wird direkt in geheimer Wahl von den Bürgern gewählt (§ 3 GVRS). Seine Finanzierung erfolgt, soweit Gebühren und Zweckzuweisungen (z. B. des Landes für die

---

29 Nach Innenministerium Baden-Württemberg 2008.

30 Vgl. ebd.

31 Gesetz über den Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg (Jugend- und Sozialverbandsgesetz JSVG), Artikel 178 des Verwaltungsstruktur-Reformgesetzes VRG und Gesetz zur Auflösung der Landeswohlfahrtsverbände, Artikel 171 VRG.

32 Vgl. Online unter <<http://www.kvjs.de/905.0.html>> (Stand 27.02.2008).

33 Siehe allgemein online unter <<http://www.region-stuttgart.org/vrs/main.jsp?navid=357>> (Download 27.02.2008).

34 GVRS – Gesetz über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart.

Wahrnehmung der Regionalplanung) ausreichen, über eine finanzkraftabhängige Umlage (§§ 20-22 GVRS). Das Ausgabenvolumen betrug 270,6 Mio. Euro, von denen 242,0 Mio. Euro (89,4 Prozent) auf den Verkehrsbereich und 12,9 Mio. Euro (4,8 Prozent) auf den Schuldendienst entfallen.<sup>35</sup> Statistisch wird der Verband bei den Zweckverbänden geführt. Dabei unterscheidet die Finanzstatistik kameral und kaufmännisch buchende Zweckverbände. Letztere werden statistisch bei den FEUs erfasst.<sup>36</sup> Der Verband wiederum verfügt über mehrere unmittelbare und mittelbare Beteiligungen (FEUs).<sup>37</sup>

Neben dem Verband Region Stuttgart bestehen elf weitere *Regionalverbände* (Raumordnungs- und Planungsregionen) als Körperschaften des öffentlichen Rechts, die mit der Umsetzung der Regionalplanung nach dem Landesplanungsgesetz beauftragt sind. Auch sie werden den Zweckverbänden zugeordnet.

Wie der Ländervergleich gezeigt hat, haben weder die Zweckverbände selbst noch ihre Auslagerungen in Baden-Württemberg Schulden in nennenswert hohem Umfang aufgenommen.<sup>38</sup> Mit rd. 170 Euro je Einwohner (Ende 2007) ist der Wert im Vergleich zu den übrigen Schulden der kommunalen Körperschaften gering (Anteil 6,2 Prozent). Auch der oben für den Verband Region Stuttgart genannte Schuldendienst von 4,8 Prozent der Ausgaben weist darauf hin.

Innerhalb des kreisangehörigen Raumes sind die Aufgabenunterschiede zwischen kleinen und großen Gemeinden zu beachten. Gemeinden mit mehr als 20 000 Einwohnern können auf Antrag zu Großen Kreisstädten erklärt werden (§ 3 Abs. 2 GO BW). Sie können dann Aufgaben selbst übernehmen, für die ansonsten der Landkreis zuständig ist. Die Landkreise nehmen zugleich die Aufgaben der unteren Staatlichen Verwaltungsbehörde wahr (§ 1 Abs. 3 LKrO BW).<sup>39</sup>

Zum 1. Januar 2005 erfolgte in Baden-Württemberg eine umfassende Verwaltungsstrukturreform. Dabei wurden zahlreiche Aufgaben des Landes kommu-

---

35 Vgl. Verband Region Stuttgart, Haushalt 2008. Online unter <<http://www.region-stuttgart.org/vrs/main.jsp?navid=12>> (Download 27.02.2008).

36 Telefonische Auskunft durch Herrn Holzwart, Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (27.02.2008).

37 Vgl. Verband Region Stuttgart 2004.

38 Vgl. Junkernheinrich und Micosatt 2008a: 39, 41, 110 f.

39 Vgl. Jaud 2007: 4, 6.

nalisiert.<sup>40</sup> In diesem Zusammenhang gingen rd. 12 000 Beschäftigte vom Land auf die Land- und Stadtkreise über<sup>41</sup>, weshalb bezüglich der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung eine geringe Beeinträchtigung in der Zeitreihe festzustellen sein dürfte. Zugleich dürfte der Kommunalisierungsgrad im Jahr 2005 angestiegen sein.

## 4.2 Bayern<sup>42</sup>

Bayern weist wie das Nachbarland Baden-Württemberg eine von Klein- und Mittelstädten geprägte Kommunalstruktur auf. Mit einer durchschnittlichen Ortsgröße von 6 069 Einwohnern bei insgesamt 2 056 Gemeinden (vgl. Abb. 2) sind die Gemeinden aber deutlich kleinteiliger aufgestellt. 1 504 Gemeinden (73,2 Prozent) weisen weniger als 5 000 Einwohner auf (27,8 Prozent), in acht Städten wohnen jeweils mehr als 100 000 Einwohner (21,2 Prozent) (vgl. Tab. 2 u. 3). Die Landeshauptstadt München ist die einzige bayerische Stadt mit mehr als 500 000 Einwohnern und zugleich eine der drei deutschen Millionenstädte. Auf sie allein entfällt schon ein Anteil von 10,3 Prozent der bayerischen Bevölkerung. Mit einer Bevölkerungsdichte von 177 Einwohnern je km<sup>2</sup> weist das Land – ähnlich Schleswig-Holstein: 180 Ew/km<sup>2</sup> – nur 82 Prozent des Durchschnitts der deutschen Flächenbundesländer auf (216 Ew/km<sup>2</sup>) auf.

Die bayerischen Besonderheiten der Kommunalstruktur beziehen sich auf

- Verwaltungsgemeinschaften und
- Bezirke.

Insgesamt 987 Gemeinden waren zum 01. Januar 2008 in 313 Verwaltungsgemeinschaften zusammengeschlossen.<sup>43</sup> Die Verwaltungsgemeinschaften sind Körperschaften des öffentlichen Rechts und finanzieren sich, sofern sie keine eigenen Einnahmen haben, auf der Basis von Umlagen nach der örtlichen Einwohnerzahl.<sup>44</sup> Die Finanzstatistik erfasst sie als Zweckverbände.

---

40 Vgl. Jaud 2007: 19.

41 Vgl. Jaud 2007: 22.

42 Vgl. allgemein März 2003: 41-63.

43 Nach Bayerisches Staatsministerium des Innern, Daten und Fakten. Online unter <<http://www.innenministerium.bayern.de/buerger/kommunen/daten/>> (Download 28.07.2008).

44 Vgl. März 2003: S. 50.

In Bayern nehmen sieben Bezirke<sup>45</sup> als höhere Kommunalverbände überörtliche Angelegenheiten, die das Leistungsvermögen der kreisfreien Städte und Landkreise übersteigen, wahr (Art. 4, im Weiteren Art. 48-50 BezO BY). Sie sind überörtlicher Träger der Sozialhilfe und Kriegsofopferfürsorge, der Jugendhilfe, der Sonderschulen für behinderte Kinder und Jugendliche; ferner sind sie zuständig für die Gewässer II. Ordnung sowie im Denkmalschutz und der Heimatpflege aktiv. Sofern die Einnahmen aus eigenen Entgelten, Investitionszuschüssen und Bedarfszuweisungen nach dem kommunalen Finanzausgleichsgesetz sowie staatliche Erstattungen (z. B. für Soziales) nicht ausreichen, erheben die Bezirke von ihren Mitgliedskommunen eine finanzkraftabhängige Umlage (Art. 54 BezO BY). Die kommunalen Bezirke sind deckungsgleich mit den staatlichen Regierungsbezirken und werden auch im organisatorischen, personellen und sächlichen Verwaltungsverbund mit diesen geführt.<sup>46</sup> Finanzieller Ausgabenschwerpunkt ist der Sozialbereich. Auf ihn entfallen z. B. im Bezirk Unterfranken im Jahr 2008 86,5 Prozent aller Ausgaben (ohne Personalausgaben).<sup>47</sup>

Von den „normalen“ kreisangehörigen Gemeinden sind Große Kreisstädte zu unterscheiden. Große Kreisstädte sind ehemals kreisfreie Städte, sofern sie auf diesen Status nicht verzichtet haben (§ 5a Abs. 3 GO BY). Weiterhin können kreisangehörige Gemeinden mit mehr als 30 000 Einwohnern auf Antrag zu Großen Kreisstädten erklärt werden (§ 5a Abs. 4 GO BY). Große Kreisstädte übernehmen Aufgaben, die ansonsten vom Landrat als unterer staatlicher Verwaltungsbehörde (z. B. untere Bauaufsichtsbehörde) bzw. von den Landkreisen (Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises) wahrgenommen werden (§ 9 Abs. 2 GO BY). Insgesamt gibt es 28 Große Kreisstädte.<sup>48</sup>

Kreisangehörige Gemeinden mit mehr als 50 000 Einwohnern können bei entsprechender Bedeutung auf Antrag zu kreisfreien Städten erklärt werden (§ 5 Abs. 3 GO BY). Umgekehrt ist die Einkreisung auf Antrag möglich. Kreisfreie Städte sind den Landkreisen rechtlich gleichgestellt. Sie erfüllen eigene sowie übertragene Aufgaben und haben zusätzlich die Funktion des Landratsamtes als unterer staatlicher Verwaltungsbehörde inne (§ 9 Abs. 1 GO BY).

---

45 Unterfranken, Mittelfranken, Oberfranken, Niederbayern, Oberbayern, Oberpfalz und Schwaben.

46 Vgl. März 2003: 58.

47 Vgl. Bezirk Unterfranken, Abruf unter <<http://www.bezirk-unterfranken.de/ueberuns/finanzen/art28,3697.html?fCMS=94dc4d10d3159806b0f2b5dedb918ec0>> (27.02.2008).

48 Nach Bayerisches Staatsministerium des Innern, Daten und Fakten. Online unter <<http://www.innenministerium.bayern.de/buerger/kommunen/daten/>> (Download 28.07.2008).

Bayern hat als zusätzliche Besonderheit 205 gemeindefreie Gebiete<sup>49</sup>, die unbewohnt sind. Ihre Verwaltung übernehmen die jeweiligen Eigentümer der Gebiete (§ 10 Abs. 2-4 GO BY). Hoheitliche Aufgaben werden vom jeweils räumlich zuständigen Landratsamt wahrgenommen (§ 10 Abs. 5 GO BY).

Der Ländervergleich hat gezeigt, dass die Zweckverbände selbst wie auch ihre Auslagerungen in Bayern kaum Schulden in nennenswertem Umfang aufgenommen haben.<sup>50</sup> Mit zusammen rd. 110 Euro je Einwohner (Ende 2007) ist der Wert im Vergleich zu den übrigen Schulden der kommunalen Körperschaften gering (Anteil 4,7 Prozent).

### 4.3 Brandenburg<sup>51</sup>

Auch Brandenburg weist eine von Klein- und Mittelstädten geprägte Kommunalstruktur auf. Mit einer durchschnittlichen Ortsgröße von 6 078 Einwohnern bei aber nur 420 Gemeinden (*vgl. Abb. 2*) ist die Ortsgröße mit der in Bayern vergleichbar. 293 Gemeinden (69,8 Prozent) weisen weniger als 5 000 Einwohner auf (18,3 Prozent), in nur zwei Städten (Potsdam und Cottbus) wohnen jeweils mehr als 100 000, aber weniger als 200 000 Einwohner (9,9 Prozent) (*vgl. Tab. 2 u. 3*). Mit einer Bevölkerungsdichte von 87 Einwohnern je km<sup>2</sup> ist Brandenburg nach Mecklenburg-Vorpommern (73 Ew/km<sup>2</sup>) das am dünnsten besiedelte deutsche Flächenbundesland (Durchschnitt 216 Ew/km<sup>2</sup>). Vergleichsweise hohe Einwohnerzahlen und weit überdurchschnittliche Gemeindeflächen weisen bei geringer Bevölkerungsdichte auf eine disperse Siedlungsstruktur hin.

Die heutige Gemeindestruktur Brandenburgs ist das Ergebnis der Kommunalreformen von 1991/1992 und deren Fortführung in den Jahren 2001 bis 2003. Zunächst wurde die kleinteilige Struktur auf Gemeindeebene noch beibehalten und durch die Schaffung der Amtsverwaltungsebene eine leistungsfähige Verwaltungsstruktur im kreisangehörigen Raum aufgebaut. Ein Amt sollte mindestens fünf Gemeinden und eine Einwohnerzahl von mindestens 5 000 aufweisen. So wurden 152 Ämter gebildet, 56 Städte blieben amtsfrei. Am 31.12.2000 gab es immer noch 1 474 Gemeinden.<sup>52</sup> Die Zahl der Landkreise

---

49 Vgl. ebd.

50 Vgl. Junkernheinrich und Micosatt 2008a: 39, 41, 110 f.

51 Vgl. allgemein Künzel 2003: 78-103.

52 Vgl. Amt für Statistik Berlin-Brandenburg 2007: 27.

wurde in der ersten Phase von 38 auf 14 mit im Durchschnitt 120 000 Einwohnern reduziert und ist seither konstant.

Die verbliebene Kleinteiligkeit wurde dann in der zweiten Phase durch vermehrte Zusammenschlüsse reduziert. Leitvorstellung war dabei das Modell der amtsfreien Gemeinde mit mindestens 5 000 Einwohnern.<sup>53</sup> Die Zahl der Gemeinden wurde dabei auf 420 verringert. Nur noch acht Gemeinden hatten weniger als 500 Einwohner. Zum Stand 01.03.2007 gab es in Brandenburg 144 amtsfreie Gemeinden und 272 amtsangehörige Gemeinden in 54 Ämtern.<sup>54</sup> Daneben waren vier Städte kreisfrei. Damit wurden in Brandenburg mittelgroße Gemeindeverwaltungsstrukturen verwirklicht.

Kreisfreie Städte und Landkreise nehmen Aufgaben als untere staatliche Verwaltungsbehörde wahr.

Die Ämter sind als Körperschaften des öffentlichen Rechts definiert (§ 133 Abs. 1 BbgKVerf). Sie sollen mindestens aus drei, maximal aus sechs Gemeinden bestehen und mindestens 5 000 Einwohner aufweisen. In der Finanzstatistik werden die Ämter und amtsangehörige Gemeinden von der Kas- sen- und der Rechnungsstatistik erfasst.

Kreisangehörige Städte ab 35 000 Einwohner erhalten durch Rechtsverordnung den Status der Großen kreisangehörigen Stadt (§ 1 Abs. 3 BbgKVerf).<sup>55</sup> Damit können sie beantragen, Aufgaben, die der Landkreis als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung oder als Auftragsangelegenheiten wahrnimmt, zu übernehmen, wenn dadurch ein insgesamt besseres Leistungsergebnis bezogen auf die Stadt und den Kreis erzielt wird (§ 1 Abs. 4 BbgKVerf).

Der Ländervergleich zeigt, dass die brandenburgischen Zweckverbände (Kernverwaltungen) in Bezug auf die Verschuldung mit 2 Euro je Einwohner keine Rolle spielen. Allerdings weisen die Auslagerungen der Zweckverbände Schulden in Höhe von 520 Euro je Einwohner auf (Ende 2006, Anteil rd.

---

53 Vgl. Landesregierung Brandenburg 2000a: 4; Landesregierung Brandenburg 2000b: 15-17.

54 Vgl. Innenministerium des Landes Brandenburg, Kommunale Verwaltungsstruktur. Online unter <<http://service.brandenburg.de/lis/detail.php?id=20108>> (Stand: 13.03.2008).

55 Bis 31.12.2007 galt noch die Regelung, dass Städte ab 25 000 Einwohner den Status der Mittleren kreisangehörigen Stadt und Städte ab 45 000 Einwohner den Status der Großen kreisangehörigen Stadt hatten (§ 2 Abs. 3 GO BB). Eine besondere Aufgabenregelung sah die Gemeindeordnung selbst nicht vor.

15 Prozent), der zweithöchste bundesdeutsche Wert.<sup>56</sup> Damit müssen sie in die kleinräumige Betrachtung mit aufgenommen werden.

Zu berücksichtigen ist ferner, dass die Immobilienwirtschaft der brandenburgischen Kommunen über 50 Prozent (31.12.2005) der Verbindlichkeiten der Auslagerungen ausmacht.<sup>57</sup>

#### 4.4 Hessen<sup>58</sup>

In Hessen wurden in den 1970er Jahren bei der Gemeindeneugliederung – wie auch in Nordrhein-Westfalen und dem Saarland – in der Regel große Einheitsgemeinden geschaffen. Das Land weist eine von Mittel- und Großstädten geprägte Kommunalstruktur auf. Mit einer durchschnittlichen Ortsgröße von 14 266 Einwohnern bei insgesamt 426 Gemeinden (*vgl. Abb. 2*) nimmt es Platz drei unter den deutschen Flächenbundesländern ein. Nur 109 Gemeinden (26,6 Prozent) weisen weniger als 5 000 Einwohner auf (6,0 Prozent), in fünf Städten wohnen jeweils mehr als 100 000 Einwohner (22,6 Prozent) (*vgl. Tab. 2 u. 3*). Frankfurt am Main ist die einzige Stadt mit mehr als 500 000 Einwohnern. Mit einer Bevölkerungsdichte von 288 Einwohnern je km<sup>2</sup> ist es überdurchschnittlich dicht besiedelt (deutsches Flächenbundesland: 216 Ew/km<sup>2</sup>), reicht aber nicht an Nordrhein-Westfalen (529 Ew/km<sup>2</sup>) oder das Saarland (407 Ew/km<sup>2</sup>) heran.

Aufgrund der großen Ortsgrößen bedurfte es zwischen der Ebene der Gemeinden und der Landkreise keiner weiteren kommunalen Verwaltungsebene. Neben fünf kreisfreien Städten (mit jeweils mehr als 100 000 Einwohnern) bestehen im kreisangehörigen Raum sieben Sonderstatusstädte mit mehr als 50 000, aber weniger als 100 000 Einwohnern (*vgl. Tab. 3*), die auch einzelne Aufgaben der Landkreise wahrnehmen (§ 4a GO HE).

Oberhalb der Ebene der kreisfreien Städte und Landkreise ist der Landeswohlfahrtsverband Hessen als höherer Kommunalverband angesiedelt. Er ist Träger der überörtlichen Sozialhilfe. Der Landeswohlfahrtsverband wird vor allem aus einer steuerkraftabhängigen Umlage der kreisfreien Städte und Kreise fi-

---

56 Vgl. Junkernheinrich und Micosatt 2008a: 39, 41, 110 f.

57 Vgl. Junkernheinrich und Micosatt 2008a: 45.

58 Vgl. allgemein Dreßler 2003: 131-152.

nanziert.<sup>59</sup> Er erhält zusätzlich Zuweisungen des Landes aus dem kommunalen Finanzausgleich und verfügt über sonstige eigene Einnahmen.

Neben dem Landeswohlfahrtsverband bestehen zwei größere Zweckverbände, mit denen die Stadt-Umland-Problematik aufgefangen werden soll: der Verband Raum Kassel<sup>60</sup> mit zehn Mitgliedstädten und Gemeinden und der Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main<sup>61</sup> mit 75 Mitgliedstädten und Gemeinden.

In den Landkreisen ist der Landrat auch Behörde der Landesregierung (§ 55 LKrO HE). Die Aufgabe besteht seit dem 01.01.2005 im Wesentlichen nur noch aus der Rechtsaufsicht über die kreisangehörigen Gemeinden.<sup>62</sup>

Der Ländervergleich hat gezeigt, dass die Zweckverbände selbst – wie auch ihre Auslagerungen in Hessen – Schulden im Umfang von zusammen rd. 180 Euro je Einwohner aufgenommen haben (Ende 2007).<sup>63</sup> Dies entspricht rd. 4,8 Prozent der kommunalen Gesamtschulden.

#### 4.5 Mecklenburg-Vorpommern<sup>64</sup>

Mecklenburg-Vorpommern weist eine von Kleinstädten geprägte Kommunalstruktur auf. Mit einer durchschnittlichen Ortsgröße von 2 004 Einwohnern bei insgesamt 849 Gemeinden (*vgl. Abb. 2*) nimmt es den vorletzten Platz unter den deutschen Flächenbundesländern ein. 800 Gemeinden (94,0 Prozent) weisen weniger als 5 000 Einwohner auf (43,1 Prozent), in nur einer Stadt wohnen mehr als 100 000 Einwohner (Rostock, 199 097 Ew./11,7 Prozent) (*vgl. Tab. 2 u. 3*). Die Landeshauptstadt Schwerin weist lediglich rd. 96 000 Einwohner auf. Mit einer Bevölkerungsdichte von 73 Einwohnern je km<sup>2</sup> ist Mecklenburg-Vorpommern das am dünnsten besiedelte deutsche Flächenbundesland (Durchschnitt: 216 Ew/ km<sup>2</sup>).

---

59 Vgl. dazu online unter <[http://www.lvw-hessen.de/webcom/show\\_article\\_start.php/\\_c-486/i.html](http://www.lvw-hessen.de/webcom/show_article_start.php/_c-486/i.html)> (Download: 28.02.2008).

60 Vgl. dazu online unter <http://www.zrk-kassel.de/zrkhome.htm> (Download: 30.07.2008).

61 Vgl. dazu online unter <<http://www.planungsverband.de/>> (Download: 30.07.2008).

62 Vgl. Hessische Landeszentrale für politische Bildung 2008: 7.

63 Vgl. Junkernheinrich und Micosatt 2008a: 39, 41, 110 f.

64 Vgl. allgemein Meyer 2003: 152-170.

Kreisfreie Städte und Landkreise nehmen Aufgaben als untere staatliche Verwaltungsbehörde wahr.

Eine Besonderheit der Kommunalstruktur ergibt sich aus der von Schleswig-Holstein übernommenen Amtsstruktur zur Verwaltung der kleinen kreisangehörigen Gemeinden (§§ 125 KVerf MV). Insgesamt bestehen 79 Ämter mit 811 amtsangehörigen Gemeinden (Stand: 01.07.2007).<sup>65</sup> Die Ämter weisen durchschnittlich 10 832 Einwohner auf (vgl. Abb. 4). Die Verwaltungsgemeinschaften sind Körperschaften des öffentlichen Rechts (Zweckverbände) und finanzieren sich, sofern sie keine eigenen Einnahmen haben, auf der Basis von Umlagen nach der örtlichen Einwohnerzahl.<sup>66</sup> Die Finanzstatistik erfasst sie als Gemeinden. Auf der Amtsebene ist es üblich, dass der Kassenkreditbedarf einer amtsangehörigen Gemeinde durch die überschüssigen Mittel einer anderen amtsangehörigen Gemeinde ausgeglichen wird (Einheitskasse). Insofern wird hier die Verschuldung in der amtlichen Statistik zuweilen untererfasst.

In Mecklenburg-Vorpommern agiert der Kommunale Sozialverband Mecklenburg-Vorpommern als überörtlicher Träger der Sozialhilfe.<sup>67</sup> Die sachliche und finanzielle Zuständigkeit ist zwar den kreisfreien Städten und Landkreisen zugeordnet; der zum 01.01.2002 errichtete Kommunalverband hat lediglich die bis Ende 2001 vom Sozialministerium wahrgenommenen Aufgaben bzw. Tätigkeiten übernommen.<sup>68</sup> Als Verband ist er als Körperschaft des öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit eingerichtet. Er finanziert sich durch Umlagen der Mitgliedskörperschaften, die an der Einwohnerzahl bemessen werden. Die Verwaltung erfolgt jedoch zum Teil auch direkt über die Mitglieder.<sup>69</sup> Statistisch wird er bisher nicht erfasst.

Angesichts der nur geringen Zahl größerer Städte im kreisangehörigen Raum wurden bisher keine Städte mit einem Sonderstatus ausgestattet, der ihnen auch die Übernahme von Kreisaufgaben gestatten würde.

---

65 Nach Innerministerium Mecklenburg-Vorpommern, Landkreise, Ämter und Gemeinden. Online unter <[http://www.mecklenburg-vorpommern.eu/cms2/Landesportal\\_prod/Landesportal/content/de/Land\\_und\\_Regierung/Landkreise%2c\\_Aemter\\_und\\_Gemeinden/index.jsp](http://www.mecklenburg-vorpommern.eu/cms2/Landesportal_prod/Landesportal/content/de/Land_und_Regierung/Landkreise%2c_Aemter_und_Gemeinden/index.jsp)> (Download 30.07.2008).

66 Vgl. März 2003: S. 50.

67 Online unter <<http://www.ksv-mv.de/>> (Download 30.07.2008).

68 Online unter <[http://www.ksv-mv.de/pages/ueber\\_uns\\_entstehung.htm](http://www.ksv-mv.de/pages/ueber_uns_entstehung.htm)> (Download 30.07.2008).

69 Online unter <[http://www.ksv-mv.de/pages/rechtsgrundlagen\\_satzung.htm](http://www.ksv-mv.de/pages/rechtsgrundlagen_satzung.htm)> (Download 30.07.2008).

Eine Verwaltungsstrukturreform, die u. a. die Einkreisung der vier kreisfreien Städte vorsah, wurde mit dem Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 26.07.2007 wieder aufgehoben.<sup>70</sup>

Der Ländervergleich zeigt, dass die Zweckverbände (Kernverwaltungen) in Mecklenburg-Vorpommern in Bezug auf die Verschuldung mit 10 Euro je Einwohner keine Rolle spielen. Allerdings weisen die Auslagerungen der Zweckverbände überdurchschnittlich hohe Schulden von 316 Euro je Einwohner auf (Ende 2006).<sup>71</sup> Angesichts der insgesamt hohen Kommunalverschuldung ist der Anteil mit rd. 8 Prozent aber wiederum gering. Dennoch müssen sie in die kleinräumige Betrachtung mit aufgenommen werden.

Zu berücksichtigen ist ferner, dass die Immobilienwirtschaft der mecklenburg-vorpommerschen Kommunen rd. zwei Drittel (31.12.2005) der Verbindlichkeiten der Auslagerungen auf sich vereint.<sup>72</sup>

#### 4.6 Niedersachsen<sup>73</sup>

Niedersachsen weist wie Baden-Württemberg oder Bayern eine von Klein- und Mittelstädten geprägte Kommunalstruktur auf. Mit einer durchschnittlichen Ortsgröße von 7 810 Einwohnern bei insgesamt 1 024 Gemeinden (vgl. Abb. 2) nimmt es einen mittleren Platz unter den deutschen Flächenbundesländern ein. 693 Gemeinden (67,6 Prozent) weisen weniger als 5 000 Einwohner auf (14,4 Prozent), in acht Städten wohnen jeweils mehr als 100 000 Einwohner (19,2 Prozent) (vgl. Tab. 2 u. 3). Die Landeshauptstadt Hannover ist die einzige Stadt mit mehr als 500 000 Einwohnern. Sie ist allerdings nicht mehr kreisfrei, sondern gehört zur Region Hannover. Mit einer Bevölkerungsdichte von 168 Einwohnern je km<sup>2</sup> ist das Land nur unterdurchschnittlich stark verdichtet (deutsche Flächenbundesländer 216 Ew/km<sup>2</sup>).

In Niedersachsen wurden die kleinteiligen Ortsstrukturen während der Phase der Gebiets- und Funktionalreformen trotz vielfacher Gebietsneugliederungen der 1960er und 1970er Jahre prinzipiell beibehalten. Zur Schaffung einer leistungsfähigen Verwaltung wurde deshalb zwischen der Ebene der Gemeinden

---

70 Vgl. Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern 2007.

71 Vgl. Junkernheinrich und Micosatt 2008a: 39, 41, 110 f.

72 Vgl. Junkernheinrich und Micosatt 2008a: 45.

73 Vgl. allgemein Hoffmann 2003: 171-196.

und der Landkreise die Samtgemeinde eingeführt. 736 kleine Gemeinden sind in 140 als *Samtgemeinden* bezeichneten Verwaltungsgemeinschaften zusammengefasst.<sup>74</sup> Samtgemeinden sind Gebietskörperschaften und sollen wie Einheitsgemeinden seit der Gemeindereform 1971 bis 1974 eine Regeleinwohnerzahl von 7 000 bis 8 000 aufweisen (§ 71 Abs. 1 GO NI).<sup>75</sup> Mitgliedsgemeinden einer Samtgemeinde müssen eine Mindesteinwohnerzahl von 400 haben.

Daneben bestehen 287 größere Gemeinden als selbstständige *Einheitsgemeinden*. 18 gemeindefreie Gebiete (z. B. das Wattenmeer, unbewohnte kleine Inseln und Truppenübungsplätze) runden die Landesfläche ab.

Kreisfreie Städte und Landkreise nehmen Aufgaben als untere staatliche Verwaltungsbehörde wahr (§ 11 Abs. 1 GO NI u. § 4 Abs. 1 LKrO NI).

Von den Einheitsgemeinden haben 50 den Status der *selbstständigen Gemeinde*. Sie müssen mindestens 30 000 Einwohner aufweisen (§ 12 Abs. 1 GO NI); bei einem Bevölkerungsrückgang unter diese Schwelle bleibt der Rechtsstatus erhalten, bis der Wert von 20 000 Einwohnern unterschritten wird (§ 12 Abs. 4 GO NI). Auf Antrag können bei Nachweis der ausreichenden Verwaltungs- und Leistungskraft auch Gemeinden ab 20 000 Einwohnern den Rechtsstatus der selbstständigen Stadt erhalten (§ 12 Abs. 2 GO NI). Die Städte Celle, Cuxhaven, Goslar, Hameln, Hildesheim, Lingen (Ems) und Lüneburg haben den zusätzlichen Status der *großen* selbstständigen Stadt<sup>76</sup>, deren Finanz- und Verwaltungskraft für die Wahrnehmung aller ihnen obliegenden Aufgaben ausreicht. Sie und die kreisfreien Städte nehmen also auch die Aufgaben der Landkreise wahr.

Die Landeshauptstadt Hannover, größte Stadt in Niedersachsen, ist zum 01.11.2001 faktisch in die Region Hannover eingekreist worden, hat aber weiter die Rechtsstellung einer kreisfreien Stadt (§ 4 Gesetz über die Region Hannover<sup>77</sup>).<sup>78</sup> Die Region besteht aus dem ehemaligen Landkreis Hannover und der

---

74 Vgl. Niedersächsisches Ministerium für Inneres, Sport und Integration, Kommunen in Niedersachsen. Online unter <[http://www.mi.niedersachsen.de/master/C665649\\_L20\\_D0\\_I522.html](http://www.mi.niedersachsen.de/master/C665649_L20_D0_I522.html)> (Download: 30.07.2008).

75 Vgl. auch Hoffmann 2003: 185.

76 Ehemals kreisfreie Städte.

77 In der Fassung vom 05.06.2001, zuletzt geändert am 18.05.2006. Online unter <<http://www.hannover.de/data/download/RH/Recht/Regionsgesetz.pdf>> (Download: 12.03.2008). Die Stadt Hannover wird im Finanzausgleich bei den Schlüsselzuweisungen und der Kreisumlage wie eine kreisangehörige Gemeinde und bei den Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereiches weiter

ehemals kreisfreien Stadt Hannover. Die Stadt Göttingen ist ebenfalls – zum 01.01.1965 – in den umgebenden Landkreis eingekreist worden.<sup>79</sup> Für sie gelten aber weiter die Vorschriften für kreisfreie Städte (§ 1 Abs. 2 Göttingen-Gesetz). Statistisch werden beide als kreisangehörige Städte geführt.

Die Trägerschaft für die überörtliche Sozialhilfe liegt in Niedersachsen beim Niedersächsischen Landesamt für Soziales, Jugend und Familie.<sup>80</sup> Allerdings erfolgt eine Aufteilung der Gesamtaufwendungen von örtlichen Trägern der Sozialhilfe (Landkreise, kreisfreie Städte und Region Hannover) und überörtlichem Träger (§ 12 AGSGB XII NI), sodass die kommunale Ebene auf eine andere Weise als z. B. in Ländern mit direkter kommunaler Verantwortung für die überörtliche Trägerschaft (z. B. Nordrhein-Westfalen) eingebunden ist.

Zweckverbände (Kernverwaltungen und FEU) spielen in Niedersachsen bei den Schulden mit 185 Euro je Einwohner bzw. 6,9 Prozent der Gesamtverschuldung nur eine untergeordnete Rolle.<sup>81</sup>

Zum 01.01.2005 wurde in Niedersachsen eine Verwaltungsstrukturreform durchgeführt. Dabei wurde die Ebene der Bezirksregierungen abgeschafft. Im Zuge des Umbaus der Landesverwaltungen wurden auch Aufgaben kommunalisiert.<sup>82</sup> Da dieser Prozess in einer zweiten Phase fortgesetzt wird, steht eine weitere Kommunalisierung von Aufgaben an. Dadurch verändern sich die Aufgabenrelationen zu den Kommunen anderer Bundesländer nochmals.

#### 4.7 Nordrhein-Westfalen<sup>83</sup>

Nordrhein-Westfalen weist seit Mitte der 1970er Jahre, als eine grundlegende Gemeindegebietsreform durchgeführt wurde, die mit Abstand am stärksten großstädtisch geprägte Kommunalstruktur Deutschlands auf. Die durchschnittliche Ortsgröße beträgt bei insgesamt 396 Gemeinden 45 555 Einwohner (vgl.

---

wie eine kreisfreie Stadt behandelt. Siehe dazu das niedersächsische Innenministerium unter <[http://www.mi.niedersachsen.de/master/C815165\\_N13717\\_L20\\_D0\\_I522.html](http://www.mi.niedersachsen.de/master/C815165_N13717_L20_D0_I522.html)> (Download: 12.03.2008).

78 Statistisch wird sie als kreisangehörig geführt.

79 Göttingen-Gesetz vom 01.07.1964, zuletzt geändert am 12.07.2007. Online unter <<http://www.recht-niedersachsen.de/2030005/goetting.htm>> (Download: 12.03.2008).

80 Vgl. dazu online unter <[http://www.soziales.niedersachsen.de/master/C1740860\\_L20\\_D0.html](http://www.soziales.niedersachsen.de/master/C1740860_L20_D0.html)> (Download: 30.07.2008).

81 Vgl. Junkernheinrich und Micosatt 2008a: 39, 41, 110 f.

82 Vgl. Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport 2004: 10, 16 ff.

83 Vgl. Kost 2003b.

Abb. 2). Nur drei Gemeinden (0,8 Prozent) weisen weniger als 5 000 Einwohner auf (0,1 Prozent), in 30 Städten wohnen jeweils mehr als 100 000 Einwohner (45,7 Prozent) (vgl. Tab. 2 u. 3). Fünf Städte weisen mehr als 500 000 Einwohner auf. Mit einer Bevölkerungsdichte von 529 Einwohnern je km<sup>2</sup> ist das Land mehr als doppelt so dicht besiedelt wie die übrigen deutschen Flächenbundesländer (Durchschnitt aller Flächenländer: 216 Ew./km<sup>2</sup>).

Für Nordrhein-Westfalen lassen sich mit Ausnahme der drei höheren Kommunalverbände keine Besonderheiten in der Kommunalstruktur feststellen. Die beiden Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe umfassen zusammen das Territorium Nordrhein-Westfalen. Ihre Hauptaufgabe liegt im Sozialbereich. Sie sind überörtlicher Träger der Sozialhilfe. Daneben nehmen sie Aufgaben im Kulturbereich und Denkmalschutz wahr.

Der Regionalverband Ruhr<sup>84</sup> ist ein regionaler Kommunalverband, der Aufgaben im Bereich der Planung, des Landschaftsschutzes, der Wirtschaftsförderung und des Tourismus wahrnimmt.<sup>85</sup>

Innerhalb der Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden werden solche mit mehr als 25 000 bzw. 60 000 Einwohnern durch Rechtsverordnung zu Mittleren bzw. Großen kreisangehörigen Stadt erklärt; auf Antrag kann diese Erklärung auch schon ab 20 000 bzw. 50 000 Einwohner erfolgen (§ 4 Abs. 2 u. 3 GO NRW). Ihnen können zusätzliche Aufgaben übertragen werden (§ 4 Abs. 1 GO NRW). Sie können aber auch mit dem Kreis vereinbaren, dass Aufgaben, die ihnen zusätzlich übertragen wurden, vom Kreis übernommen werden (§ 4 Abs. 8 b GO NRW).

Die Kreise, d. h. die Landräte, sind zugleich Träger der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde (§ 1 Abs. 3 u. §§ 58 f. LKrO NRW).

Im Zuge der Verwaltungsstrukturreform der Landesverwaltungen wurden in den letzten Jahren vermehrt Aufgaben kommunalisiert. Insofern hat sich der kommunal zu erfüllende Aufgabenbestand fortlaufend erhöht.

Zweckverbände (Kernverwaltungen und FEU) spielen in Nordrhein-Westfalen bei den Schulden mit 261 Euro je Einwohner bzw. 6,2 Prozent der Gesamtver-

---

84 Bis zum 30.09.2004 Kommunalverband Ruhrgebiet und zuvor bis 1974 Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk.

85 Vgl. Junkernheinrich und Micosatt 2008b.

schuldung nur eine untergeordnete Rolle, die absolute Bedeutung bei den FEUs lässt sie dennoch wichtig für die Analyse erscheinen.<sup>86</sup>

#### 4.8 Rheinland-Pfalz<sup>87</sup>

Rheinland-Pfalz hat in der Vergangenheit auf Ebene der Ortsgemeinden keine wesentlichen Gebietsneugliederungen vorgenommen. Es hat mit 2 306 Gemeinden bei nur rd. 4 Mio. Einwohnern die mit Abstand kleinteiligste Gemeindestruktur in Deutschland. Mit einer durchschnittlichen Ortsgröße von 1 758 Einwohnern (vgl. Abb. 2) nimmt es den letzten Platz unter den deutschen Flächenbundesländern ein. 2 179 Gemeinden (94,5 Prozent) weisen weniger als 5 000 Einwohner auf (45,0 Prozent), in nur drei Städten wohnen jeweils mehr als 100 000 Einwohner (11,5 Prozent) (vgl. Tab. 2 u. 3). Auch die Landeshauptstadt Mainz bleibt aber unter der Einwohnerzahl von 200 000. Mit einer Bevölkerungsdichte von 204 Einwohnern je km<sup>2</sup> liegt das Land nur knapp unter dem Durchschnitt aller Flächenbundesländer (216 Ew/km<sup>2</sup>).

Zur Stärkung der Verwaltungskraft sind Verbandsgemeinden mit dem Charakter der Gebietskörperschaft eingerichtet (§ 64 GO RP). Insgesamt 2 257 Ortsgemeinden sind in 163 Verbandsgemeinden zusammengefasst. Daneben stehen 37 verbandsfreie Gemeinden (Einheitsgemeinden) und zwölf kreisfreie Städte. Auf der Verbandsgemeindeebene ist es üblich, dass der Kassenkreditbedarf einer Ortsgemeinde durch die überschüssigen Mittel einer anderen Ortsgemeinde ausgeglichen wird (Einheitskasse). Insofern wird hier die Verschuldung in der amtlichen Statistik zuweilen untererfasst.

Kreisangehörige Gemeinden mit mehr als 25 000 Einwohnern können durch Gesetz oder auf Antrag durch Rechtsverordnung zu großen kreisangehörigen Städten erklärt werden (§ 6 Abs. 1 GO RP). Sie können dann auch Auftragsangelegenheiten der Landkreise übernehmen. Derzeit gibt es acht große kreisangehörige Städte in Rheinland-Pfalz.<sup>88</sup> Sie liegen überwiegend im nördlichen Landesteil. Gleich große Städte im südlichen Rheinland-Pfalz haben in der Regel ihre Kreisfreiheit behalten, auch wenn sie z. T. deutlich weniger als 50 000 Einwohner aufweisen.

---

<sup>86</sup> Vgl. Junkernheinrich und Micosatt 2008a: 39, 41, 110 f.

<sup>87</sup> Vgl. allgemein Oster 2003: 220-237.

<sup>88</sup> Hierzu gehören Andernach, Bad Kreuznach, Bingen, Idar-Oberstein, Ingelheim, Lahnstein, Mayen und Neuwied. Nicht alle dieser Städte haben aktuell noch mindestens so viele Einwohner.

Die Landkreise nehmen gleichzeitig die Aufgaben der unteren staatlichen Verwaltung wahr (§ 1 Abs. 2 u. § 56 LKrO RP).

Der Bezirksverband Pfalz<sup>89</sup> ist der einzige höhere Kommunalverband in Rheinland-Pfalz. Er stammt noch aus der Zugehörigkeit der Pfalz zu Bayern und umfasst deshalb nur den südlichen Landesteil. Seine Aufgabe beschränkt sich im Wesentlichen auf Förderung und Beratung in den Bereichen Soziales, Kultur und Wirtschaft/Fremdenverkehr.

Das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung ist überörtlicher Träger der Sozialhilfe.<sup>90</sup> Die Kommunen, d. h. die örtlichen Träger der Sozialhilfe (Landkreise und kreisfreie Städte), werden allerdings zu 50 Prozent an den Aufwendungen beteiligt, die auf Leistungsberechtigte in den jeweiligen Gebietskörperschaften entfallen (§ 6 AGSGB XII RP ).

Zweckverbände (Kernverwaltungen und FEU) haben in Rheinland-Pfalz in Bezug auf die Schulden mit 91 Euro je Einwohner bzw. einem Anteil 2,6 Prozent der Gesamtverschuldung keine Bedeutung.<sup>91</sup>

#### 4.9 Saarland<sup>92</sup>

Im Saarland wurden im Zuge der kommunalen Gebietsneugliederung Mitte der 1970er Jahre die damals bestehenden 345 Gemeinden zu 52 Gemeinden zusammengefasst, von denen keine mehr den Status der Kreisfreiheit aufweist. Das Bundesland ging zur Schaffung leistungsfähiger Verwaltungseinheiten wie Nordrhein-Westfalen und Hessen den Weg der Bildung von großen Einheitsgemeinden. Derzeit beträgt die durchschnittliche Ortsgröße 20 132 Einwohner (*vgl. Abb. 2*), womit das Saarland in Deutschland Platz zwei einnimmt. Die Zahl der Landkreise wurde auf fünf reduziert. Keine Gemeinde weist weniger als 5 000 Einwohner auf, aber nur in einer Stadt, Saarbrücken, wohnen mehr als 100 000 Einwohner (17,0 Prozent) (*vgl. Tab. 2 u. 3*). Mit einer Bevölkerungsdichte von 407 Einwohnern je km<sup>2</sup> ist das Land nach Nordrhein-Westfalen (529 Ew/km<sup>2</sup>) das am dichtesten besiedelte deutsche Flächenbundesland (Länderdurchschnitt 216 Ew/km<sup>2</sup>).

---

89 Siehe auch unter <<http://www.bv-pfalz.de/>> (Download: 12.03.2008).

90 Siehe auch unter <<http://www.landesjugendamt.de/home/index.html>> (Download: 31.07.2008)

91 Vgl. Junkernheinrich und Micosatt 2008a: 39, 41, 110 f.

92 Vgl. allgemein Wohlfarth 2003: 238-249.

Daneben entstand als Besonderheit aus der Zusammenführung des Landkreises Saarbrücken und der kreisfreien Stadt Saarbrücken der Stadtverband Saarbrücken. Er ist Gemeindeverband und Gebietskörperschaft in einem und ähnelt in Organisation und Aufgabenstellung einem Landkreis. Mit anderen Worten: Die Landeshauptstadt Saarbrücken mit rd. 178 000 Einwohnern ist im Stadtverband mit rd. 340 000 Einwohnern eingekreist, wenngleich sie selbst wiederum auch die Aufgaben eines Landkreises wahrnimmt, sofern diese nicht auf den Stadtverband Saarbrücken übertragen sind (§ 9 KSVG SL). Die Errichtung des Stadtverbandes hatte zum Ziel, im Rahmen einer gemeinsamen Flächennutzungsplanung eine funktionsgerechte Ordnung des Stadtumlandbereiches herbeizuführen (Neuausrichtung Region).

Kreisangehörige Gemeinden mit mehr als 30 000 Einwohnern, die nicht Sitz einer Landkreisverwaltung sind, können auf Antrag den Status von Mittelstädten erhalten (§ 4 Abs. 3 KSVG SL). Sie können dann zusätzlich Aufgaben der Landkreise wahrnehmen (§ 7 KSVG SL).

Eine saarländische Besonderheit besteht bei der Wahrnehmung der überörtlichen Abfall- und Abwasserentsorgung. Sie wird von einem landesweiten Entsorgungsverband Saar (EVS)<sup>93</sup> wahrgenommen, einer Körperschaft öffentlichen Rechts, in der alle Gemeinden Mitglieder sind (EVSG<sup>94</sup>). Dieser Verband übernimmt die Abwasserreinigung und die Abfallentsorgung sowie vielfach die Sammlung des Abfalls in den Kommunen. Der Verband bedient sich zu seiner Arbeit einer eigens gegründeten Gesellschaft in Form einer GmbH.

Zum 01.01.2008 erfolgte eine Verwaltungsstrukturreform. Anders als in anderen Bundesländern erfolgte eine Hochzoning von Aufgaben der Kommunen auf die Landesebene. Der Stadtverband Saarbrücken wurde zum Regionalverband Saarbrücken umgebaut, der neben den Aufgaben eines Landkreises weitere Aufgaben wahrnehmen kann, sofern die Gemeinden diese beschließen. Da diese Maßnahmen erst jetzt umgesetzt werden, betreffen sie den hier untersuchten Beobachtungszeitraum nicht.

Wie der Ländervergleich gezeigt hat, haben die Zweckverbände im Saarland selbst keine Schulden, allerdings weisen deren Auslagerungen das mit weitem

---

93 Vgl. Entsorgungsverband Saar, online unter <<http://www.entsorgungsverband.de/beteiligungen.html>> (Download: 28.02.2008).

94 Gesetz über den Entsorgungsverband Saar.

Abstand höchste Verschuldungsniveau unter allen Bundesländern auf.<sup>95</sup> Mit rd. 1 155 Euro je Einwohner (Ende 2006) beträgt der Anteil an allen Schulden der kommunalen Körperschaften rd. 26 Prozent. Insofern müssen die Zweckverbände bei einer kommunalen Betrachtung unbedingt einbezogen werden.

#### 4.10 Sachsen<sup>96</sup>

Im Freistaat Sachsen trat zum 01.08.2008 eine Verwaltungsstrukturreform und Kreisgebietsreform in Kraft. Dabei wurden sowohl Aufgaben vom Land auf die Kommunen übertragen<sup>97</sup> als auch durch eine Kreisgebietsreform die kommunale Landschaft nachhaltig verändert: Reduzierung der Zahl der Kreise von 22 auf zehn und Einkreisung der kleineren kreisfreien Städte Görlitz, Hoyerswerda, Plauen und Zwickau.<sup>98</sup> Da die Analyse der kommunalen Finanzen und Schulden aber noch auf den alten Abgrenzungen beruht, werden die neuen Strukturen nur nachrichtlich genannt.

Sachsen weist eine von Klein- und Mittelstädten geprägte Kommunalstruktur auf. Mit einer durchschnittlichen Ortsgröße von 8 357 Einwohnern bei insgesamt 510 Gemeinden (*vgl. Abb. 2*) nimmt es nach Baden-Württemberg Platz fünf unter den deutschen Flächenbundesländern ein (31.12.2006). 374 Gemeinden (67,9 Prozent) weisen weniger als 5 000 Einwohner auf (21,5 Prozent), in drei Städten wohnen jeweils mehr als 100 000 Einwohner (29,4 Prozent). Dresden und Leipzig verfügen sogar über jeweils rd. 500 000 Einwohner (*vgl. Tab. 2 u. 3*). Mit einer Bevölkerungsdichte von 231 Einwohnern je km<sup>2</sup> ist es dichter besiedelt als der Durchschnitt der deutschen Flächenbundesländer (216 Ew/km<sup>2</sup>).

Zur Abfederung der nach der Gemeindegebietsreform 1998/1999 verbliebenen Kleinteiligkeit der Ortsstrukturen wurden unterhalb der Kreisebene zehn Verwaltungsverbände als Zusammenschlüsse selbstständiger Gemeinden ohne ein Verwaltungszentrum eingerichtet. Daneben wurden 116 Verwaltungsge-

---

95 Vgl. Junkernheinrich und Micosatt 2008a: 39, 41, 110 f.

96 Vgl. allgemein Rellecke 2003: 250-272.

97 Dabei wechselten rd. 4 100 unmittelbar beim Land beschäftigte Bedienstete zu einem kommunalen Arbeitgeber. Nach Mittelsachsen TV, online unter [http://www.mittelsachsen-tv.de/default.aspx?ID=176\\_5&showNews=256304](http://www.mittelsachsen-tv.de/default.aspx?ID=176_5&showNews=256304) (Download 02.08.2008); vgl. mehr auch unter <http://www.smi.sachsen.de/4545.htm>.

98 Retschke 2007: 72 f.

meinschaften mit einer erfüllenden Gemeinde gebildet, die Aufgaben für Nachbargemeinden wahrnehmen.<sup>99</sup>

Kreisfreie Städte nehmen wie die Landkreise (§ 3 Abs. 3 GO SN, § 2 Abs. 5 LKrO SN) auch Aufgaben als untere staatliche Verwaltungsbehörde wahr. Kreisangehörige Gemeinden, die mehr als 20 000 Einwohner aufweisen, können auf Antrag zur Großen Kreisstadt erklärt werden (§ 3 Abs. 2 GO SN), die zusätzliche Aufgaben wahrnimmt. Die durch die Kreisgebietsreform 2008 eingekreisten vier kleineren kreisfreien Städte dürften ebenfalls diesen Sonderstatus aufweisen.

Der Kommunale Sozialverband Sachsen<sup>100</sup> nimmt vielfältige soziale Aufgaben wahr, ist aber in erster Linie überörtlicher Träger der Sozialhilfe. Er finanziert sich insbesondere durch die Sozialumlage bei den kreisfreien Städten und Landkreisen und durch staatliche Zuweisungen. Sein Haushaltsvolumen beträgt 483 Mio. Euro (2008).<sup>101</sup>

Die Zweckverbände weisen in Sachsen in Bezug auf die Schulden mit 355 Euro je Einwohner bzw. einem Anteil von 11,3 Prozent an der Gesamtverschuldung eine größere Bedeutung auf.<sup>102</sup> Insofern müssen die Zweckverbände bei einer kommunalen Betrachtung mit einbezogen werden.

#### 4.11 Sachsen-Anhalt<sup>103</sup>

Sachsen-Anhalt weist eine von Kleinstädten geprägte Kommunalstruktur auf. Mit einer durchschnittlichen Ortsgröße von 2 358 Einwohnern bei insgesamt 1 042 Gemeinden (vgl. Abb. 2) ist es Schleswig-Holstein und Thüringen ähnlich. 971 Gemeinden (92,8 Prozent) weisen weniger als 5 000 Einwohner auf (33,5 Prozent), in nur zwei Städten (Magdeburg und Halle/Saale) wohnen jeweils mehr als 100 000 Einwohner (19,0 Prozent) (vgl. Tab. 2 u. 3). Mit einer Bevölkerungsdichte von 120 Einwohnern je km<sup>2</sup> gehört das Land zu den am dünnsten besiedelten deutschen Flächenbundesländern (216 Ew/km<sup>2</sup>).

---

99 Vgl. allgemein Rellecke 2003: 256.

100 Vgl. online unter <<http://www.lwvsachsen.de/>> (Download 20.08.2008)

101 Vgl. ebd., Seite „Haushaltsdaten“.

102 Vgl. Junkernheinrich und Micosatt 2008a: 39, 41, 110 f.

103 Vgl. allgemein Welz 2003: 273-276.

Nach der Wiedervereinigung und der Bildung des Landes Sachsen-Anhalt wurde die Gemeindestruktur im Wesentlichen beibehalten. Die Zahl der Gemeinden sank nur geringfügig von 1 350 (1990) auf 1 289 (2001) und jetzt 1 037 (2007) – fünf weniger als oben für den Untersuchungszeitraum genannt.<sup>104</sup> Allerdings verloren die meisten Gemeinden ihren Status als Einheitsgemeinde und mussten zur Stärkung der Verwaltungskraft Verwaltungsgemeinschaften auf Basis einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung bilden (§ 75 Abs. 1 GO ST 2006). Diese haben den Status einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft. Verwaltungsgemeinschaften sollten eine Mindestgröße von 10 000 Einwohnern aufweisen (§ 76 Abs. 1 GO ST 2006). In Räumen geringer Bevölkerungsdichte wurde der Schwellenwert auf 5 000 Einwohner abgesenkt. Zum Stand 01.07.2007 gab es nur noch 37 Einheitsgemeinden, darunter drei kreisfreie Städte (Dessau-Roßlau, Halle/Saale und Magdeburg). Die übrigen 1 000 Gemeinden waren in 94 Verwaltungsgemeinschaften zusammengeschlossen. In 33 Fällen wurden sie von einer Trägergemeinde geführt.<sup>105</sup> Lediglich die Zahl der Kreise wurde deutlich von 21 auf elf reduziert.

Kreisfreien Städten obliegen neben den eigenen Aufgaben alle Aufgaben, die auch die Landkreise wahrnehmen (§ 11 GO ST). Wie die Landreise sind sie damit auch untere staatliche Verwaltungsbehörde (§ 5 LKrO ST). Kreisangehörige Gemeinden, die mehr als 90 000 Einwohner haben, können auf Antrag zur kreisfreien Stadt erklärt werden (§ 10 Abs. 2 GO ST). Sachsen-Anhalt weist ansonsten keine kreisangehörigen Städte mit einem Sonderstatus z. B. als Große kreisangehörige Stadt, die zusätzliche Aufgaben wahrnimmt, auf. Größte kreisangehörige Stadt ist Wittenberg mit rd. 45 000 Einwohnern.

Es existiert kein höherer Kommunalverband. Die überörtliche Trägerschaft für die Sozialhilfe obliegt dem Land (§ 2 AG SGB XII ST). Die örtlichen Träger werden zur Aufgabenerfüllung mit herangezogen (§ 4 Abs. 1, 4-6 AG SGB XII ST), erhalten aber für die Aufwendungen Erstattungen.

Die Gemeindestruktur in Sachsen-Anhalt ist derzeit in einem starken Umbruch begriffen. Nachdem im Jahr 2003 die drei Regierungsbezirke aufgelöst und deren Aufgaben in einem Landesverwaltungsamt zusammengefasst worden waren, wurde mit dem Ersten Funktionalreformgesetz (12/2004) eine Aufgabenverlagerung von der Landesverwaltung auf die Kreise und kreisfreien Städ-

---

104 Vgl. Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt 2007: 14.

105 Vgl. ebd.: 14.

te u. a. in den Bereichen Umweltschutz, Immissionsschutz, Wasserrecht und eine interkommunale Aufgabenverlagerung vorgenommen. Am 01.07.2007 trat ferner eine neue Kreisgebietsstruktur in Kraft. Die 21 Landkreise wurden auf nur noch elf Landkreise neu gegliedert.

Der jüngste Schritt besteht in dem Landtagsbeschluss der Gemeindegebietsreform vom 24.01.2008. Bis zum 30.06.2009 können sich die Gemeinden in einer Freiwilligkeitsphase neu organisieren, d. h. sie können sich zu Einheitsgemeinden zusammenschließen, für die eine Mindestgröße von 10 000 Einwohnern vorgegeben ist (Ausnahmen sind unter bestimmten Bedingungen statthaft, dürfen aber nicht unter 8 000 Einwohner gehen), oder können alternativ Verbandsgemeinden bilden.<sup>106</sup> Danach beginnt die gesetzliche Phase der Neugliederung, die dann zum 01.01.2011 mit der Umsetzung abgeschlossen werden soll. Die Verwaltungsgemeinschaften sollen abgeschafft werden.

Der Ländervergleich zeigt, dass die Zweckverbände (Kernverwaltungen) in Sachsen-Anhalt in Bezug auf die Verschuldung mit 2 Euro je Einwohner keine Rolle spielen. Allerdings weisen die Auslagerungen der Zweckverbände überdurchschnittlich hohe Schulden von 633 Euro je Einwohner auf (Ende 2006).<sup>107</sup> Auch in Bezug auf die insgesamt hohe Kommunalverschuldung ist der Anteil mit rd. 15 Prozent noch groß. Sie müssen deshalb in die kleinräumige Betrachtung mit aufgenommen werden.

#### 4.12 Schleswig-Holstein<sup>108</sup>

Die heutige Gemeindestruktur ist im Wesentlichen aus der Gebietsreform 1970/1971 hervorgegangen. Dabei wurde vor allem die Zahl der Landkreise deutlich von 17 auf elf gesenkt. Ein Ergebnis ist auch die aus vier Hamburger Randgemeinden gebildete Stadt Norderstedt mit rd. 71 000 Einwohnern. Im Übrigen blieb aber die Struktur mit 1 125 Gemeinden und einer durchschnittlichen Ortsgröße von 2 517 Einwohnern kleinteilig (vgl. Abb. 2).<sup>109</sup> 1 024 Gemeinden (91,0 Prozent) weisen weniger als 5 000 Einwohner auf (32,5 Prozent), in nur zwei Städten (Kiel und Lübeck) wohnen jeweils mehr als 100 000

---

106 Vgl. Innenministerium des Landes Sachsen-Anhalt 2007.

107 Vgl. Junkernheinrich und Micosatt 2008a: 39, 41, 110 f.

108 Vgl. allgemein Kellmann 2003: 277-289.

109 Die Angaben spiegeln den Stand zum 30.06.2006 wider. Seither hat sich die Zahl der Gemeinden auf 1 119 verringert. Nur noch 80 Gemeinden waren amtsfrei.

Einwohner (15,7 Prozent) (vgl. Tab. 2 u. 3). Mit einer Bevölkerungsdichte von 180 Einwohnern je km<sup>2</sup> gehört das Land zu den dünn besiedelten deutschen Flächenbundesländern (216 Ew/km<sup>2</sup>).

Die Herstellung einer leistungsfähigen Verwaltung erfolgt auf der Basis von 116 Ämtern, in denen die kleinen Gemeinden zusammengeschlossen sind. Die Ämter sind reine Verwaltungsbehörden in der Form der Körperschaft des öffentlichen Rechts. Sie üben im Wesentlichen administrative Aufgaben aus. Ihnen können aber auch Selbstverwaltungsaufgaben übertragen werden. 101 Städte und Gemeinden sind amtsfrei, darunter die vier kreisfreien Städte.<sup>110</sup>

Eine besondere Rechtsstellung größerer kreisangehöriger Gemeinden gibt es nicht. Nur für Norderstedt besteht ein Sonderstatus. Schleswig-Holstein weist keine staatlichen Mittelbehörden auf. Aufgaben sind entweder direkt bei der Landesregierung und ihren nachgelagerten Landesbehörden oder bei den Kommunen angesiedelt.

Ein höherer Kommunalverband besteht in Schleswig-Holstein nicht. Die Trägerschaft der überörtlichen Sozialhilfe liegt beim Land (Ministerium für Soziales, Gesundheit, Familie, Jugend und Senioren, § 1 AG SGB XII SH). Dennoch werden die Kommunen an den Kosten der überörtlichen Sozialhilfe beteiligt, wie umgekehrt auch der überörtliche Träger an den Ausgaben der Kommunen teilhat. Dafür besteht in Schleswig-Holstein ein Verbundmodell: Die Kommunen kommen für 61 Prozent der Ausgaben der überörtlichen Sozialhilfe auf; das Land trägt zu 39 Prozent die Kosten der Kommunen mit.<sup>111</sup> Mit Wirkung vom 01.01.2007 wurden die Aufgabenverteilung und die Finanzierung zwischen Kommunen und Land neu geregelt (§ 2 AG SGB XII SH). Für die Aufgaben, die die örtlichen Sozialhilfeträger vom Land übertragen bekommen haben, erhalten sie jährlich einen Ausgleichsbetrag sowie die Nettoaufwendungen der Leistungen der Eingliederungshilfe und der Hilfe zur Pflege an Personen über 60 Jahre in Einrichtungen erstattet (§ 5 AG SGB XII SH).

Schleswig-Holstein befindet sich derzeit in einer intensiven Diskussion über eine neue Verwaltungs- und Gebietsreform. In Teilen wurde sie bereits umgesetzt. Insbesondere die Zahl der Ämter wurde so bis 2009 auf 145 reduziert.<sup>112</sup>

---

110 Vgl. Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein 2007: 230.

111 Vgl. Henneke 2003: 266.

112 Vgl. Innenministerium Schleswig-Holstein, online unter <<http://www.schleswig-holstein.de/IM/DE/KommunalesSport/UnsereKommunen/Verwaltungsreform/Zusammenschlusse/Zusammenschluss>>

Es gelten Mindestgrößen von 8 000 Einwohnern für Ämter und amtsfreie Gemeinden. Mit dem Ersten Verwaltungsstrukturreformgesetz (am 31.03.2006 in Kraft getreten) und dem Zweiten Verwaltungsstrukturreformgesetz (am 01.01.2007 in Kraft getreten) wurden auch die Voraussetzungen für die interkommunale Zusammenarbeit verbessert, um die Schaffung leistungsfähiger Dienstleistungseinheiten zu ermöglichen.

Der Ländervergleich hat gezeigt, dass die Zweckverbände (Kernverwaltungen) wie auch deren Auslagerungen in Schleswig-Holstein nur eine geringe Verschuldung aufweisen. Mit zusammen rd. 100 Euro je Einwohner (Ende 2007)<sup>113</sup> fiel der Anteil an der insgesamt ebenfalls vergleichsweise geringen Kommunalverschuldung mit rd. 5 Prozent schwach aus. Auf ihre Berücksichtigung könnte deshalb bei einer kleinräumigen Betrachtung verzichtet werden.

#### 4.13 Thüringen<sup>114</sup>

Die heutige Gemeindestruktur in Thüringen geht auf die Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte im Jahr 1993 und auf die Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden zum 01.01.1998 zurück.<sup>115</sup> Die Zahl der Landkreise wurde von 35 auf 17 reduziert, wobei ihre durchschnittliche Größe 115 000 Einwohner betragen sollte. Die Zahl der Gemeinden wurde von rd. 1 700 auf nunmehr 992 reduziert (*vgl. auch Abb. 2*), die durchschnittliche Ortsgröße betrug dennoch nur 2 342 Einwohner. 962 Gemeinden (93,3 Prozent) weisen weniger als 5 000 Einwohner auf (41 Prozent), in zwei Städten (Gera und Jena) wohnen jeweils etwas mehr als 100 000 Einwohner, die Landeshauptstadt Erfurt ist die größte Stadt mit rd. 200 000 Einwohnern (zusammen 17,6 Prozent) (*vgl. Tab. 2 u. 3*). Mit einer Bevölkerungsdichte von 144 Einwohnern je km<sup>2</sup> ist Thüringen vergleichsweise dünn besiedelt (deutsche Flächenbundesländer: 216 Ew/km<sup>2</sup>).

Angesichts der verbliebenen Kleinteiligkeit der Gemeindestruktur wurden zur Verbesserung der kommunalen Leistungskraft Verwaltungsgemeinschaften geschaffen. Gemeinden unter 3 000 Einwohner müssen – in der Regel – einer

---

e\_\_node.html> (Stand: 09.02.2009); insbesondere auch Landesregierung Schleswig-Holstein 2008. Vgl. auch Witt und Bach 2006: 177; Witt und Bach 2007: 43.

113 Vgl. Junkernheinrich und Micosatt 2008a: 39, 41, 110 f.

114 Vgl. allgemein Peter 2003: 290-297; Innenministerium des Freistaates Thüringen 2005.

115 Vgl. Innenministerium des Freistaates Thüringen 2005a, 2005b.

Verwaltungsgemeinschaft angehören (§ 46 Abs. 2 KO TH). Umgekehrt sollten selbstständige Gemeinden (gemeinschaftsfreie Gemeinden) mindestens 3 000 Einwohner aufweisen. Ihre Zahl betrug Ende 2007 noch 124. Darunter sind die sechs kreisfreien Städte.

*Verwaltungsgemeinschaften* (als Körperschaft des öffentlichen Rechts definiert) sollten wiederum eine Mindestgröße von 5 000 Einwohnern aufweisen (§ 46 Abs. 2 GO TH). Der Finanzbedarf einer Verwaltungsgemeinschaft wird abseits eigener Einnahmen und Kostenerstattungen durch eine Umlage gedeckt, die nach dem Verhältnis der Einwohnerzahl der Mitgliedsgemeinden bemessen wird, sofern nicht durch einstimmigen Beschluss der Gemeinschaftsversammlung eine andere Regelung getroffen wird (§ 50 Abs. 1 KO TH). Ende 2007 gab es 87 Verwaltungsgemeinschaften mit 706 Mitgliedsgemeinden. Finanzstatistisch werden die Verwaltungsgemeinschaften in der kommunalen Kassen- und Rechnungsstatistik erfasst.

Daneben agieren 36 Gemeinden im Rahmen öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen im Sinne einer Verwaltungsgemeinschaft als *erfüllende Gemeinden* für 102 *beauftragende* Gemeinden. Die erfüllende Gemeinde muss – in der Regel – mindestens 3 000 Einwohner aufweisen (§ 51 Abs. 1 KO TH). Die finanziellen Beziehungen der Gemeinden werden normal erfasst. Erfüllende Gemeinden werden allerdings höhere Einnahmen- und Ausgabenwerte aufweisen, die durch Doppelzählungen entstehen.

Kreisfreie Städte erfüllen in Thüringen auch alle Aufgaben, die den Landkreisen im eigenen und übertragenen Wirkungskreis obliegen (§ 6 Abs. 3 KO TH). Landkreise nehmen Aufgaben der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde wahr (nur staatliche Aufsicht über die kreisangehörigen Gemeinden, Verwaltungsgemeinschaften und Zweckverbände; § 111 Abs. 2 KO TH).

Auf Antrag können kreisangehörige Gemeinden übertragene Aufgaben der Landkreise wahrnehmen, sofern sie über die nötige Verwaltungs- und Finanzkraft verfügen und dadurch eine auf Gemeinde und Kreis insgesamt bezogene bessere Aufgabenerfüllung gewährleistet ist. Diese Gemeinden erhalten den Status der *Großen kreisangehörigen Stadt* (§ 6 Abs. 4 KO TH). Ein Einwohnerschwellenwert ist hierfür nicht vorgegeben. Derzeit gehören hierzu die Städte mit mehr als 35 000 Einwohnern, d. h. Altenburg, Gotha, Mühlhausen/Thüringen und Nordhausen sowie die Stadt Ilmenau (ca. 26 000 Ew) als einzige der elf Städte zwischen 20 000 und 30 000 Einwohnern.

Weitere Zusammenschlüsse von Gemeinden erfolgen derzeit nur auf der Grundlage freiwilliger Vereinbarungen. Allerdings werden gemeindliche Zusammenschlüsse oder Eingliederungen seit dem 01.01.2005 durch Zuwendungen aus dem kommunalen Finanzausgleich gefördert (§ 35 a FAG TH). Dies hat zur Folge, dass die Zahl der Gemeinden bis zum 31.12.2007 bereits um 24 abgenommen hat. Insbesondere im Jahr 2007 wurden viele Eingliederungen und Zusammenschlüsse vollzogen.<sup>116</sup>

Der Ländervergleich zeigt, dass die Zweckverbände (Kernverwaltungen) in Sachsen-Anhalt in Bezug auf die Verschuldung mit 9 Euro je Einwohner keine Rolle spielen. Allerdings weisen die Auslagerungen der Zweckverbände überdurchschnittlich hohe Schulden von 431 Euro je Einwohner auf (Ende 2006).<sup>117</sup> Auch in Bezug auf die insgesamt hohe Kommunalverschuldung ist der Anteil mit rd. 13 Prozent noch groß. Sie muss deshalb in die kleinräumige Betrachtung mit aufgenommen werden.

---

116 Bis zum 31.12.2007 erfolgte eine weitere Verminderung um 24 Gemeinden auf 968; vgl. Thüringer Landesamt für Statistik, online unter <<http://www.statistik.thueringen.de/seite.asp?aktiv=dat01&start=datenbank/default2.asp>> (Stand: 13.03.2008).

117 Vgl. Junkernheinrich und Micosatt 2008a: 39, 41, 110 f.

## 5 Bedeutung von Finanzkraftunterschieden und Kommunalisierungsgraden zwischen den Bundesländern

Die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände sind nicht unabhängig von den Aufgabenbündeln der Kommunen, den Ausgabennotwendigkeiten, z. B. infolge der Sozialproblematiken, und der Finanzkraft in einem Bundesland, die z. B. über den Finanzausgleich in Form von Zuweisungen auf die Haushalte wirkt.<sup>118</sup>

- So ist anzunehmen, dass eine Gemeinde A in einem Bundesland mit einem hohen Kommunalisierungsgrad<sup>119</sup> mehr Ausgaben tätigt als eine Gemeinde B in einem Bundesland mit einem niedrigen Kommunalisierungsgrad. Erst die Bereinigung um diesen strukturellen Unterschied (*Aufgabeneffekt*) lässt erkennen, ob die Gemeinde A tatsächlich mehr Geld verausgabt hat als Gemeinde B.
- In gleicher Weise kann angenommen werden, dass eine Gemeinde A in einem Bundesland mit einer hohen Finanzkraft über mehr Geld durch Steuern und staatliche Zuweisungen verfügt als eine Gemeinde B in einem Bundesland mit geringer Finanzkraft. Die Bereinigung um diesen Strukturunterschied lässt ebenfalls erkennen, wer mehr Geld ausgegeben hat, wobei im Unterschied zum ersten Fall hier die Gemeinde A tatsächlich auch über mehr Einnahmen verfügt, selbst wenn die Kommunalisierungsgrade identisch sind (*Einnahmeneffekt*). Hier geht es also beim Vergleich zwischen den Bundesländern um die Identifikation des Ausschöpfungspotenzials.

Die Annahmen gelten nur für aufgabenbezogene Ausgaben. Zinszahlungen können darauf nicht bezogen werden, da sie lediglich Folgewirkungen der Kreditaufnahme darstellen. Ebenfalls lässt sich damit nur sinnvoll die Ebene der Kreise und kreisfreien Städte vergleichen, da nur auf dieser Ebene das vollständige kommunale Güterbündel angeboten wird.

Die direkte Einbeziehung derartiger struktureller Unterschiede in die Berechnung der lokalen Einnahmen- und Ausgabenwerte ist allerdings nicht sinnvoll, da damit eine „Entfremdung“ von den realen lokalen Daten erfolgt und somit

---

118 Vgl. Junkernheinrich und Micosatt 2008a: 84-97.

119 Kommunalisierungsgrad = Anteil der unmittelbaren Ausgaben aller Gemeinden eines Bundeslandes an der Summe der unmittelbaren Ausgaben von Kommunen und Land.

die Transparenz eingeschränkt ist. Zudem ist der pauschale Korrekturfaktor auch nur ein hypothetisches Konstrukt, dessen reale Wirkung in einer Kommune nicht unbedingt zum Tragen kommt. Er kann somit nicht auf jede einzelne Gemeinde angewendet werden. Dieser Faktor kann deshalb nur nachrichtlich neben die realen Werte gestellt werden, um beim jeweiligen interkommunalen Vergleich durch den Anwender fallweise Beachtung zu finden.

Darüber hinaus kann er auch nicht in Bezug zu einem möglichen Haushaltsdefizit gesetzt werden, indem aus einer geringen Finanzkraft des Bundeslandes (Land einschließlich Gemeinden) auf eine Unterfinanzierung geschlossen wird. Letztlich müssen alle Gemeinden und Gemeindeverbände mit den verfügbaren Finanzen auskommen und einen Haushaltsausgleich zu erreichen versuchen. Der konkrete Nachweis, dass die Finanzmittel dazu wegen zu großer Ausgabenbelastungen oder zu geringer Einnahmen nicht ausreichen, kann aus dem im Folgenden vorgestellten Indikator nicht abgelesen werden.<sup>120</sup>

Um den länderspezifischen Korrekturfaktor für den Vergleich der Gemeinden zwischen den Flächenbundesländern abzuleiten, wird von folgender Überlegung ausgegangen, die auf einem hypothetischen Ausgabenvolumen von 1 000 Euro je Einwohner bei in allen Ländern gleichen Güterbündeln und bei einem Kommunalisierungsgrad von bundesdurchschnittlichen 100 Prozent basieren:

- Verausgibt eine Gemeinde im Land A mit einem Kommunalisierungsgrad von 105 Prozent des Bundesdurchschnitts 1 000 Euro je Einwohner, bleibt sie mit dieser Ausgabe unter ihrem „Potenzial“. Als *Erwartungswert* kann vielmehr ein Betrag in Höhe von 1 050 Euro je Einwohner abgeleitet werden. Im Vergleich zu einer Gemeinde B, deren Kommunalisierungsgrad im Bundesdurchschnitt liegt und die ebenfalls 1 000 Euro verausgibt, entspricht die Ausgabe der Gemeinde A einem normierten Wert von 952 Euro ( $1000 / 105 \times 100 = 952$ ). Sie verhält sich also relativ sparsamer. Umgekehrt wäre es bei einer Gemeinde im Land C, für die der Kommunalisierungsgrad bei 95 Prozent des Bundesdurchschnitts läge. Der *Erwartungswert* für sie läge bei 950 Euro je Einwohner. Ihr auf den Bundesdurchschnitt normiertes hypothetisches Ausgabenvolumen beträgt mithin 1 053 Euro je Einwohner ( $1000 / 95 \times 100 = 1 053$ ). Sie gibt also im Vergleich mehr Geld aus.

---

120 Vgl. zu Fragen der Bestimmung einer angemessenen Finanzausstattung Junkernheinrich 2007.

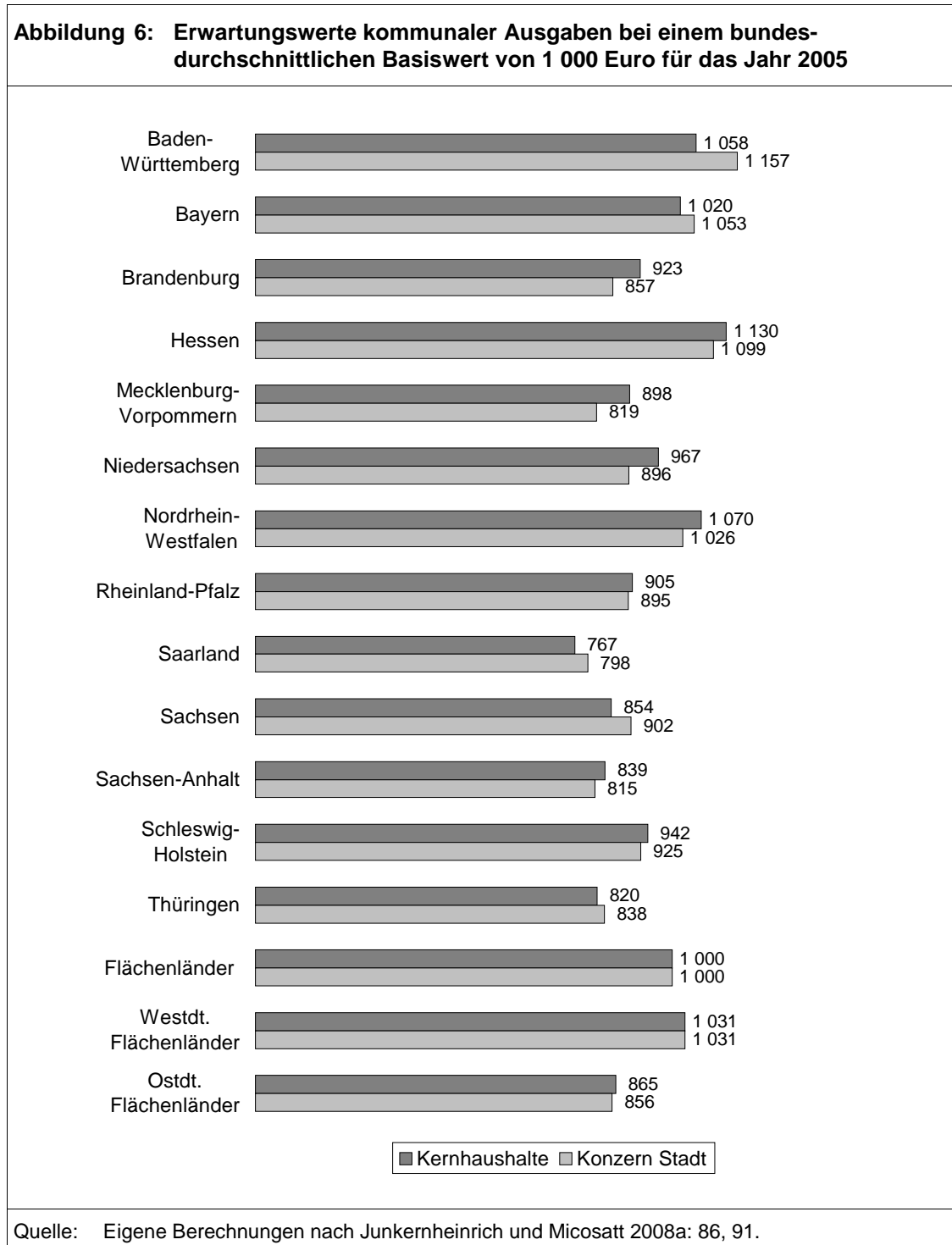
- In gleicher Weise kann für unterschiedliche Finanzkräfte argumentiert werden, wobei unterstellt wird, dass in einem „reicheren/ärmeren“ Bundesland alle Gemeinden mehr/weniger Geld zur Verfügung haben und damit – selbst bei einem bundesdurchschnittlichen Kommunalisierungsgrad von 100 Prozent – ein größeres/kleineres Güterbündel bereitstellen können. Liegt die Finanzkraft bei 105 Prozent des Bundesdurchschnitts und gibt eine Gemeinde 1 000 Euro je Einwohner aus, so entspricht das einer hypothetischen Ausgabe von wiederum 952 Euro. Gemessen an der Finanzkraft bleibt sie unter ihrem möglichen Ausgabenvolumen. Betrüge die Finanzkraft nur 95 Prozent und würde sie ebenfalls 1 000 Euro je Einwohner verausgaben, so betrüge der hypothetische Ausgabewert im Vergleich zum Bundesdurchschnitt 1 053 Euro je Einwohner. Analog können auch hier die Erwartungswerte abgeleitet werden.

<b>Tabelle 6: Ausgabenerwartungswerte bei Variation von Kommunalisierungsgrad und Finanzkraft und einer Ausgabenbasis von 1 000 Euro je Einwohner</b>				
		Kommunalisierungsgrad Durchschnitt = 100		
		95	100	105
Finanzkraft Durchschnitt = 100	95	903	950	998
	100	950	1 000	1 050
	105	998	1 050	1 103

Beide Faktoren können nunmehr miteinander verknüpft werden. Daraus ergibt sich bei einem Basisausgabevolumen von 1 000 Euro je Einwohner eine Matrix von Erwartungswerten (vgl. Tab. 6). In allen neun Fällen wären vergleichbare Situationen in den Gemeinden festzustellen. Für eine Gemeinde in

einem Bundesland mit einer Finanzkraft von 95 Prozent und einem Kommunalisierungsgrad von ebenfalls 95 Prozent wäre aber ein Ausgabevolumen von nur 903 Euro je Einwohner zu erwarten gewesen. Sie liegt folglich um 97 Euro über dem Erwartungswert. Hierfür wären dann die Folgen, z. B. in Form von Schulden, und die Ursachen genauer zu ermitteln. Der Erwartungswert liefert lediglich die Grundlage für eine im interkommunalen Vergleich kritische Nachfrage.

Nach diesem Muster der Erwartungswertbildung lassen sich nunmehr Hilfsgrößen zur Beurteilung der Gemeinden in den verschiedenen Bundesländern ableiten (vgl. Abb. 6). Dabei ist zwischen Erwartungswerten für Kernhaushalte, Auslagerungen und konsolidierte Werte im Konzern Kommune zu unterscheiden – was in dieser Vielfalt auf die Transparenz negativ zurückwirkt, zumal die Werte sich für die Auslagerungen jährlich ändern können. Insofern können die Indikatoren nur als Trendmarken identifiziert werden.



Für das Jahr 2005, für das zuletzt Kommunalisierungsgrade berechnet werden können, ergibt sich für Baden-Württemberg aus einem Kommunalisierungsgrad von 100,5 Prozent und einer Finanzkraft von 105,2 Prozent (jeweils bezogen auf den Bundesdurchschnitt) ein normierter Ausgabenerwartungswert von 1 058 Euro im Kernhaushalt; für das Saarland (Kommunalisierungsgrad

78,3 Prozent; Finanzkraft 98 Prozent) bleibt der Erwartungswert hingegen mit 767 Euro je Einwohner deutlich unter dem Bundesdurchschnitt.<sup>121</sup> Unter den extern vorgegebenen Rahmenbedingungen dieser beiden Parameter können also zwei Einheitsgemeinden aus Baden-Württemberg und dem Saarland selbst dann noch als fiskalisch gleichwertig angesehen werden, wenn sie einen Unterschied in den Ausgaben von rd. 300 Euro je Einwohner aufweisen. Die Leistungsniveaus beider Gemeinden unterscheiden sich jedoch durch die differierenden Güterbündel, die angeboten werden, und die verfügbaren Finanzmittel. Im Saarland würde das vergleichsweise kleine kommunale Güterbündel aber durch die höheren Ausgaben des Landes ausgeglichen werden. Bezogen auf die Landesebene verbleiben nur Differenzen hinsichtlich der Finanzkraft.

Übertragen auf die Personalausgaben im Konzern Kommune lässt sich nun Folgendes feststellen:

- Die baden-württembergischen Gemeinden weisen Personalausgaben von insgesamt 1 197 Euro je Einwohner auf. Sie liegen um 11,9 Prozent über dem Bundesdurchschnitt (1 069 Euro je Einwohner). Bei einem allgemeinen Korrekturfaktor von 1,157 wäre gemessen am bundesdurchschnittlichen Ausgabenniveau aber ein Wert von 1 236 Euro je Einwohner zu erwarten gewesen ( $1\,069 \times 1,157$ ). Die tatsächlichen Personalausgaben lagen mithin um 39 Euro (-3,2 Prozent) unter dem Erwartungswert.
- Im Saarland lagen die tatsächlichen Personalausgaben (875 Euro je Einwohner) hingegen um 22 Euro (+2,6 Prozent) über dem erwarteten Betrag von 853 Euro je Einwohner (Korrekturfaktor von 0,798;  $1\,069 \times 0,798$ ).
- Der Vergleich zwischen beiden Ländern zeigt nun, dass die tatsächliche Differenz der Personalausgaben von 322 Euro je Einwohner (-26,9 Prozent) kleiner ist als der erwartete Unterschied von 383 Euro (-31,0 Prozent). Ursächlich hierfür sind die relativ geringeren Ausgaben in dem finanzstärkeren Baden-Württemberg und die relativ höheren Ausgaben im strukturschwachen Saarland. Gleichwohl passt das geringere Ausgabenniveau im Saarland zu den dortigen Rahmenbedingun-

---

<sup>121</sup> Vgl. zu den länderspezifischen Ausprägungen von Finanzkraft und Kommunalisierungsgrad Junkerheinrich und Micosatt 2008a: 86, 91.

gen. Um rd. 31 Prozent geringere Ausgaben sind also im Saarland aufgrund der Rahmenbedingungen erwartbar.

Auf diese Weise können zwischen allen Ländern Relationen aufgestellt werden, durch die derjenige Teil der Ausgabenunterschiede herausgefiltert werden kann, der auf lokale Rahmenbedingungen zurückzuführen ist. Die schematische Bereinigung bedarf aber der qualifizierten Interpretation. Sie ist ganz wesentlich als Ausgangspunkt einer Diskussion zu verstehen, die auf das schaut, was hinter der einfachen Rechentechnik qualitativ verborgen ist.

## 6 Empirische Grundlagen des Internet-Portals „www.wegweiser-kommune.de“

### 6.1 Statistische Grundlagen

Wie schon in *Abschnitt 2* kurz dargestellt, erfolgt die finanzstatistische Erfassung der Gemeinden und ihrer Zusammenschlüsse und Ableger (Auslagerungen) in unterschiedlichen Statistiken (vgl. Tab. 7).

Tabelle 7: Statistiken kommunaler Finanzen		
Ebene	Haushalts-/Wirtschaftsdaten	Schulden/Kreditverbindlichkeiten
Gemeinden/Gemeindeverbände	Jahresrechnungsstatistik, vierteljährliche Kassenstatistik	Schuldenstatistik
Zweckverbände	Jahresrechnungsstatistik	Schuldenstatistik
öffentlich bestimmte Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (Gemeinden, GV, Zweckverbände)	Statistik der Jahresabschlüsse	Schuldenstatistik
Quelle: Eigene Zusammenstellung.		

Für die Verwendung der Statistiken gilt es Folgendes zu beachten:

- *Jahresrechnungsstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände:* Diese Statistik spiegelt das endgültige Haushaltsergebnis der Gemeinden, Gemeindeverbände und Zweckverbände wider. Es ist erst mit einer zeitlichen Verzögerung von rd. eineinhalb Jahren nach Jahresende verfügbar; aktuell steht das Jahr 2006 zur Verfügung.
- *Vierteljährliche Kassenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände:* In dieser Statistik werden vorläufige Zahlen über die Haushaltsentwicklung vierteljährlich präsentiert. Sie ist mit einer Zeitverzögerung von einem viertel bis einem halben Jahr verfügbar; aktuell steht das Jahr 2007 zur Verfügung. Hier sind aber noch nicht alle Buchungen und vor allem keine Abschlussbuchungen enthalten. Insofern kommt es z. T. zu erheblichen Abweichungen zum Jahresendergebnis.

Beide Statistiken basieren auf dem kameralen Rechnungswesen der Gemeinden und Gemeindeverbände. Gegenwärtig wird dieses Rechnungswesen in allen Bundesländern durch das Neue Kommunale Finanzwesen (NKF)<sup>122</sup> abgelöst, durch das in den meisten Fällen die doppelte Buchhaltung (Doppik) ein-

<sup>122</sup> Auch als Neue Kommunale Haushaltswirtschaft (NKH) oder ähnlich bezeichnet.

geführt wird. Insofern fließen in die Kassen- und Jahresrechnungsstatistik mittlerweile Daten aus der Doppik ein und werden für einen Übergangszeitraum in das kamerale System umgerechnet.

### **Exkurs: Zur Einführung der Doppik**

Die Einführung der Doppik in den Kommunen bedingt zurzeit erhebliche Umstellungsprobleme, weshalb die vierteljährliche Kassenstatistik z. T. große Lücken aufweist. Einige Kommunen haben es auch nicht geschafft, Daten zur Jahresrechnungsstatistik zu melden. Für das Jahr 2005 mussten z. B. die Daten für die nordrhein-westfälischen Gemeinden Brühl, Horstmar, Nottuln und Vlotho geschätzt werden; für das Jahr 2006 traf dies auf die kreisangehörigen Gemeinden Ense, Everswinkel, Fröndenberg, Hille, Hürtgenwald, Nottuln, Schmallenberg, Titz und Wadersloh sowie auf den Landschaftsverband Rheinland zu.<sup>123</sup>

Die Einführung der Doppik erfolgt in den Bundesländern zu unterschiedlichen Zeitpunkten bzw. in unterschiedlichen Zeiträumen. Zudem wird sie nicht überall eingeführt (vgl. Tab. 8<sup>124</sup>). Die doppelischen Jahresabschlüsse der Gemeinden und Gemeindeverbände werden dabei zunächst noch auf die kamerale Kennziffern umgerechnet, was aber nicht ohne Probleme und Verzerrungen funktioniert. In einigen Fällen (z. B. im Sozialbereich) ist auch der neue Kontenrahmen kleiner, sodass die Ausdifferenzierung entsprechend der Gruppierungssystematik nicht möglich ist. In anderen Fällen sind auch Gruppierungen weggefallen (z. B. Fehlbeträge aus Vorjahren) oder andere haben eine neue Bedeutung erhalten (z. B. Abschreibungen). Vor diesem Hintergrund werden die kommunalen Einzelergebnisse in den nächsten Jahren mit Unsicherheiten behaftet sein.

### **Exkurs Ende**

---

123 Mitteilung des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen vom 07.07.2008.

124 Vgl. zu den Umstellungsfristen auch Marettke und Detemple: 2008: 461 f. sowie das Internet-Portal der Bertelsmann Stiftung zum Doppikvergleich. Online unter <<http://doppikvergleich.de/rechtsvergleich-doppik.html>> (Stand: 09.02.2009).

<b>Tabelle 8: Rechtsvergleich Einführung Doppik (ohne Stadtstaaten)</b> (vor allem: Umstellungsfristen; Stand: 25. Mai 2008)					
Land	Stand	Modell	„normale“ Übergangsfrist	Übergangsfrist Gesamtabschluss	
Baden- Württemberg	im Beratungs- verfahren	Doppik mit sehr langer Übergangsfrist	bis 2016		
Bayern	Beschlossen	Option Doppik - Kameralistik	Wahlrecht unbefristet		
Brandenburg		Doppik	bis Ende 2010	bis Ende 2012	
Hessen		Option Doppik – erweiterte Kameralistik	bis Ende 2008 muss Vermögensaufstellung vorliegen	keine Angabe	
Mecklenburg- Vorpommern		Doppik		bis Ende 2011	spätestens für das 3. Jahr nach erstem doppi- schen Abschluss
Niedersachsen				bis Ende 2011	bis Ende 2011
Nordrhein- Westfalen				bis Ende 2008	bis Ende 2010
Rheinland-Pfalz				bis Ende 2008	bis Ende 2013
Saarland				bis Ende 2008	bis Ende 2013
Sachsen				bis Ende 2012	bis Ende 2016
Sachsen-Anhalt				bis Ende 2010	18 Monate nach Jahresabschluss → bis Mitte 2013
Schleswig- Holstein	Option Doppik – Kameralistik			Wahlrecht unbefristet	
Thüringen	Im Beratungs- verfahren				
Quelle: Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGST). Online unter < <a href="http://www.verwaltungsdoppik.de/kgst/haushaltsreform/reformbarometer/index.html">http://www.verwaltungsdoppik.de/kgst/haushaltsreform/reformbarometer/index.html</a> > Download 01.02.2009 und eigene Ergänzungen.					

Mit der Kassen- bzw. der Jahresrechnungsstatistik werden nur die kommunalen Kernhaushalte erfasst. Um einen Überblick über den ganzen „Konzern Kommune“ zu erhalten, sind die Auslagerungen mit in den Blick zu nehmen. Deren Haushalte werden, da sie ja in privatrechtlicher Form geführt werden, bereits in doppischer Weise erfasst.

- *Statistik der Jahresabschlüsse öffentlich bestimmter Fonds, Einrichtungen und Unternehmen:* Diese Statistik gibt die Jahresabschlüsse der Auslagerungen der Gemeinden, Gemeindeverbände und Zweckverbände in rechtlich unselbstständigen sowie rechtlich selbstständigen Einrichtungen wieder, sofern diese Einrichtungen zu 50 und mehr Prozent in öffentlichem Eigentum sind. Sie liegen mit einer zeitlichen Verzögerung von rd. eineinhalb Jahren vor. Aktuell werden die Daten für 2006 aufbereitet.

Ein Problem stellt die Aufteilung der Jahresabschlüsse der Beteiligungsgesellschaften und der Zweckverbände auf die Gemeinden dar:

- Die Beteiligungsgesellschaften der Gemeinden können anhand der Kapital- bzw. Stimmanteile auf die Gemeinden zerlegt werden.
  - Die Beteiligungsgesellschaften, an denen Gemeindeverbände Anteile aufweisen, müssen zunächst anhand der Kapital- bzw. Stimmanteile auf die Gemeindeverbände aufgeteilt werden. Danach können diese Anteile über die jeweilige Umlagekraft auf die Gemeinden weiter zerlegt werden.
  - Die Beteiligungsgesellschaften, an denen Zweckverbände Anteile aufweisen, müssten auf diese anhand der Kapital- bzw. Stimmanteile aufgeschlüsselt werden. Eine weitere Zerlegung auf die Gemeinden wird aber dadurch verhindert, dass die Verbandsmitglieder der Zweckverbände nicht bekannt sind und folglich über die Umlagekraft bzw. die Einwohnerzahl mit zerlegt werden können. Hier müssen im Bedarfsfall Sonderlösungen gefunden werden.
- *Schuldenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände:* Diese Statistik gibt jeweils zum Quartalsende die Schulden der Gemeinden, Gemeindeverbände und Zweckverbände wieder. Sie liegt mit einer Verzögerung von bis zu einem halben Jahr vor; aktuell können Daten bis 2007 abgerufen werden. Wichtig ist die Unterscheidung der Verschuldung zwischen fundierten Schulden (Investitionen) und Kassenkrediten (Liquiditätssicherung). In Ländern mit einer zusätzlichen Verbandsebene, z. B. Rheinland-Pfalz, tritt der Fall auf, dass Ortsgemeinden innerhalb einer Verbandsgemeinde die Kassenkredite innerhalb ihres Verbands von anderen Ortsgemeinden erhalten können. Diese werden dann nicht erfasst, weil die Verbandsgemeinde eine Kasse führt.
  - *Schulden der öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen:* Diese Statistik gibt die gesamten Kreditmarktverbindlichkeiten der Auslagerungen der Gemeinden, Gemeindeverbände und Zweckverbände in rechtlich unselbstständigen sowie rechtlich selbstständigen Einrichtungen wieder, sofern diese Einrichtungen zu 50 und mehr Prozent in öffentlichem Eigentum sind. Sie liegen mit einer zeitlichen Verzögerung von rd. einem halben Jahr vor. Aktuell werden die Daten für 2007 aufbereitet. Analog den Jahresabschlüssen bestehen Zerlegungsprobleme für die Gemeinden bei den Mehrbeteiligungsunternehmen sowie bei den Zweckverbänden. Eine Unterscheidung der Verschuldung

zwischen fundierten Schulden (Investitionen) und Kassenkrediten (Liquiditätssicherung) findet hier nicht statt.

Die Darstellung ausgewählter Daten aus diesen Statistiken für den Wegweiser Kommunen erfordert umfangreiche Sonderauswertungen. Für Zweckverbände können diese nicht vorgenommen werden.

## 6.2 Indikatoren

Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Statistiken und dem Ziel der Vollerfassung der kommunalen Finanzen wurde für den Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008 sowie den Wegweiser Kommunen ein einheitliches Indikatorenset entwickelt. Es basiert auf den beiden kommunalen Elementen „Kernhaushalt“ und „Auslagerung“<sup>125</sup>, deren Merkmalsausprägungen dann – soweit das sinnvoll und möglich ist – zum „Konzern Kommune“ aggregiert werden. Gegenüber dem Schuldenreport Nordrhein-Westfalen<sup>126</sup> wurde das Indikatorenset dahingehend weiterentwickelt, dass nun zentrale Finanzmerkmale der beiden Säulen kommunaler Aktivitäten in sich geschlossen und somit transparenter präsentiert werden (*Abb. 7*).<sup>127</sup> Mit insgesamt 45 Indikatoren ist die Zahl aber um sieben größer geworden.

In systematischer Hinsicht nähert sich die Terminologie und Gliederung des Reports dem Neuen Kommunalen Finanzwesen (NKF) an. Die kamerale Indikatoren wurden entsprechend angepasst, ohne dass sie aber inhaltlich mit der doppischen Begriffswelt gleichzusetzen sind. Dies bedeutet z.B., dass auf kameraler Seite für die Kernhaushalte nicht nur Kreditaufnahme und Tilgung am Kreditmarkt als besondere Finanzierungsvorgänge vom Finanzierungssaldo abgezogen werden. Vielmehr werden alle vermögenswirksamen Transfers (sonstige Kreditaufnahme und Tilgung, Gewährung und Rückflüsse von Darlehen) ausgeschlossen. Dagegen fehlen die Abschreibungen auf die Sachanla-

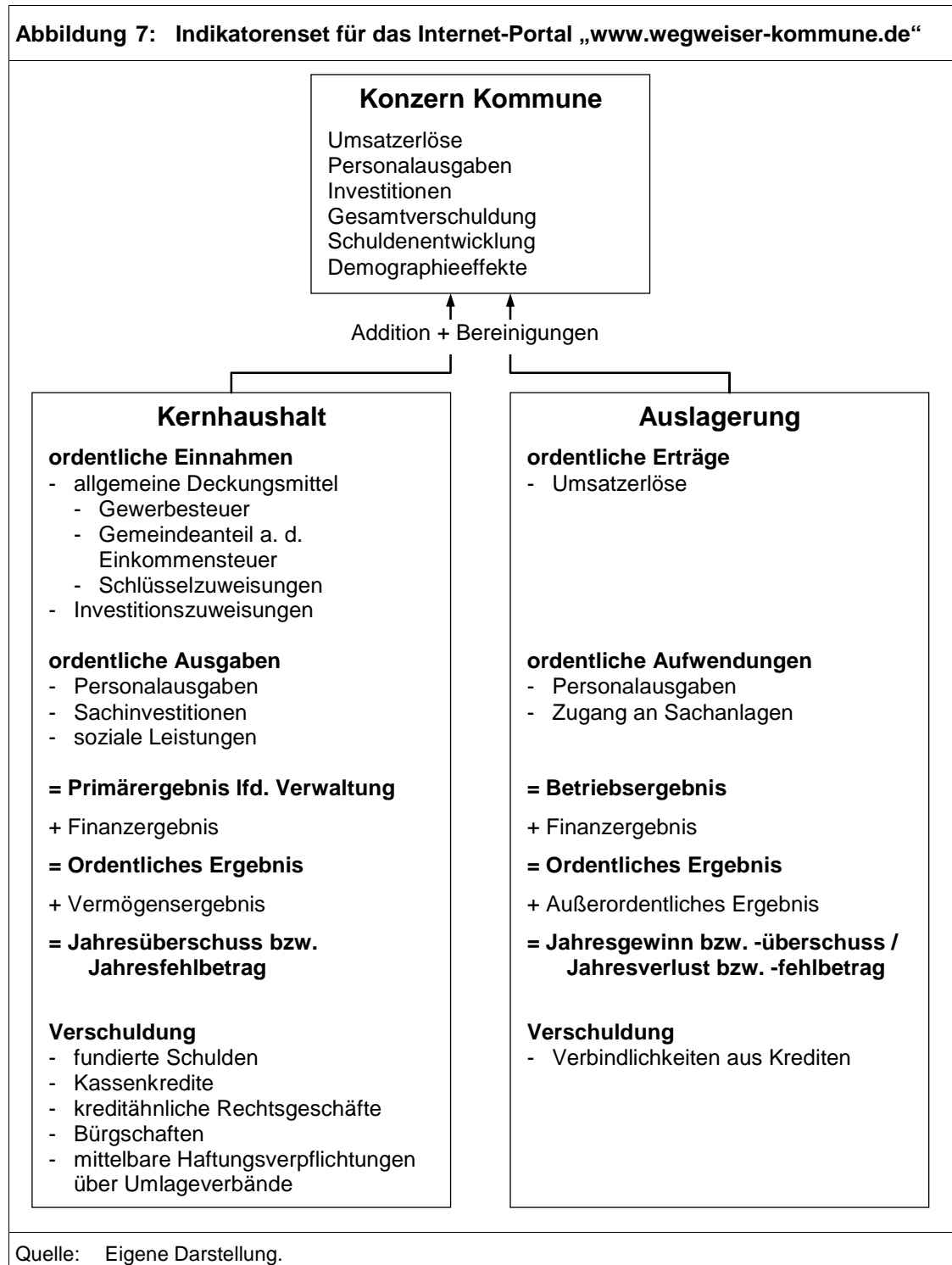
---

125 Kommunale Eigenbetriebe sowie öffentlich bestimmte Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU).

126 Vgl. Junkernheinrich und Micosatt 2007.

127 Die Angaben zu den Auslagerungen wurden gegenüber dem Schuldenreport Nordrhein-Westfalen erweitert, der Cashflow jedoch gestrichen. Die vormals separate und integrative Behandlung der Schulden wurde aufgegeben. Die Integration erfolgt jetzt allein im Element „Konzern Kommune“. Mehrjahresdurchschnitte werden ebenfalls nicht mehr fortgeführt, um das Indikatorenset nicht zu groß werden zu lassen.

gen. Analog werden aber die Bauinvestitionen und die Zukäufe beweglicher (abnutzbarer) Anlagegüter erfasst.<sup>128</sup>



<sup>128</sup> Die genaue, nach Gruppierungsnummern der Finanzstatistik beschriebene Abgrenzung der Indikatoren ist der Indikatorenbeschreibung im „Wegweiser Kommune“ zu entnehmen.

Für die Kernhaushalte wurden drei Ergebnisindikatoren gebildet:

- Als erstes Haushaltsergebnis wird der Abschluss des laufenden Geschäftes gebildet: das *Primärergebnis*. Er zeigt an, inwieweit die Gemeinden es schaffen, ihre laufenden Ausgaben (ohne Ausgaben für Zinsen u. ä. Zahlungen) mit den laufenden Einnahmen (ohne Einnahmen aus Zinsen u. a. Finanzerträgen) zu finanzieren. Fehlbeträge decken strukturelle Ungleichgewichte auf.
- Das Finanzergebnis (Zinseinnahmen, -ausgaben etc.) wird hinter den Saldo des laufenden Geschäftes gezogen. Es dokumentiert vor allem die Zinsbelastungen aus kreditfinanzierten Investitionen und Defizitausgleichen der Vorjahre. Das Finanzergebnis führt zum *ordentlichen Ergebnis*.<sup>129</sup> Aus dem Vergleich von Primärergebnis und ordentlichem Ergebnis wird ersichtlich, wie stark eine Gemeinde von Altlasten finanziell eingeeengt wird.
- Die Vermögensveräußerungen und -zukäufe<sup>130</sup> werden zum Schluss separat ausgewiesen und als außerordentliche Erträge und Aufwendungen gebucht. Sie führen zum *Jahresabschluss* (Überschuss/Fehlbetrag). Die in der Regel nur temporär erfolgenden großen, der Konsolidierung dienenden Vermögensveräußerungen werden so erfasst und lassen die Bemühungen um einen Haushaltsausgleich durch Veräußerung erkennen, der dann bei seinem Einsatz für den Schuldenabbau in den Folgejahren ein bis dahin ungünstiges Finanzergebnis verbessern kann.

Auf diese Weise wird die Darstellung stark der Gewinn- und Verlustrechnung der Doppik angenähert, wenngleich die gravierenden Unterschiede zwischen beiden Systemen (z. B. bei der Behandlung von Abschreibungen und Pensionslasten oder die [nicht]periodenscharfe Abgrenzung der [Einnahmen] Erträge und [Ausgaben] Aufwendungen) nicht behoben werden können. Dennoch

---

<sup>129</sup> Der hier verwendete Begriff darf nicht mit dem doppelischen Begriff des ordentlichen Ergebnisses gleichgesetzt werden. Zur im Kontext der Doppik-Einführung heterogenen Definition des ordentlichen bzw. außerordentlichen Ergebnisses vgl. exemplarisch GLÖCKNER, A./GNÄDINGER, M./GRIEGER, Th. (2008): Einführung und Weiterentwicklung des neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens unter besonderer Berücksichtigung des ethischen Leitbildes der intergenerativen Gerechtigkeit. Gastbeitrag für das Onlineportal [www.lexikon-finanzpolitik.de](http://www.lexikon-finanzpolitik.de) (erstellt am 21. November 2008), S. 10.

<sup>130</sup> Nur in NRW werden in der Doppik die Vermögensveräußerungen und -zukäufe als Teil der (sonstigen) ordentlichen Erträge und Aufwendungen behandelt.

lässt die Einteilung strukturelle Defizite, Altschuldenbelastungen (Zinsen) und Konsolidierungsbemühungen (Tafelsilber) sichtbar werden.

Für die Auslagerungen wurde das Schema des Ergebnisplans umgesetzt.

Im „Konzern Kommune“ werden die Positionen aggregiert, die keiner problematischen Verrechnungen bedürfen. Für die Zusammenfassung der Umsätze und der Investitionen wird eine Bereinigung um die Transferleistungen gegenüber den kommunalen Sonderrechnungen vorgenommen. Dabei muss unterstellt werden, dass die jeweiligen Gemeinden dabei stets mit ihren eigenen Auslagerungen verbunden sind. Es verbleibt das Problem der periodenscharfen Abgrenzung der Zahlungen, sodass – außer bei den Schulden – hier nur Näherungswerte ausgewiesen werden können. In gleicher Weise werden die gegenseitig gewährten Kredite, soweit sie in der Schuldenstatistik erkennbar sind, bei einer Aggregation eliminiert.

Die mittelbaren Haftungsverpflichtungen der Kommunen bei ihren Umlageverbänden werden nunmehr als Zusatzinformation separat im Element „Kernhaushalte“ ausgewiesen und nicht mehr der (nicht mehr berechneten) „vollständigen Verschuldung“ zugeschlagen. Damit ist die (neue) Gesamtverschuldung auf die Verantwortlichkeiten der Akteure zugeschnitten und beachtet das Selbstverwaltungsrecht der Gemeindeverbände, wenngleich die Gemeinden faktisch weiter der letzte Haftungsanker sind und die Kreisumlage das Instrument der Heranziehung zur Verantwortung bleibt. Die Schulden der Auslagerungen wurden zusätzlich auf das Anlagevermögen bezogen. Wegen der unterschiedlichen zeitlichen Verfügbarkeit wurden die Schulden 2007 auf das Anlagevermögen 2006 bezogen (was bei größeren Veräußerungen [z. B. Wohnungsbau Dresden] nicht unproblematisch ist).

## 7 Schlussfolgerungen für einen Kommunalvergleich

Die Bertelsmann Stiftung hat sich zum Ziel gesetzt, zentrale Kennzahlen der kommunalen Finanzen in einem Wegweiser zusammenzustellen und damit mehr Transparenz über die kommunale Haushaltssituation und -entwicklung für Bürger, Wirtschaft, Politik und Verwaltung zu schaffen. Der interkommunale Gemeindevergleich, zumal wenn er über die Grenzen der Bundesländer hinweg möglich sein soll, setzt aber voraus, dass er auch sachgerecht erfolgt. Für den Vergleich von Gemeinde A mit Gemeinde B reicht es nicht aus, zwei Zahlen gegenüberzustellen. Eine Bewertung der Zahlen muss berücksichtigen, dass sich die Gemeinden in Deutschland in vielfältiger Weise voneinander unterscheiden. Ein Vergleich von Gemeinden, die unterschiedliche bzw. unterschiedlich viele Aufgaben erfüllen, ist nicht sachgerecht und zudem einer Problemanalyse nicht dienlich.

Vor diesem Hintergrund wurden erstmals die Kommunalstrukturen und fiskalischen und aufgabenspezifischen Rahmenbedingungen der Kommunen mit dem Ziel untersucht, Kriterien für einen sinnvollen Kommunalvergleich zu erarbeiten, der es dem Nutzer ermöglicht, Finanzdaten von Gemeinden unter Berücksichtigung der länderspezifischen Besonderheiten sachgerecht zu bewerten.

Nachdem im *Abschnitt 3.4* ein erstes Zwischenresümee in Bezug auf die Kommunalstrukturen gezogen wurde, kann dieses jetzt hinsichtlich der fiskalischen und aufgabenspezifischen Rahmenbedingungen ergänzt werden.

Vergleichsmöglichkeiten ergeben sich zunächst nach den Gemeindetypen und dazu differenzierend nach Ortsgrößenklassen:

- kreisfreie Städte untereinander, differenziert zwischen unter und über 200 000 Einwohner;
- kreisangehörige Einheitsgemeinden ohne Erfüllungsfunktion für Dritte, differenziert nach
  - unter 25 000 Einwohner,
  - bis 60 000 Einwohner,
  - bis 100 000 Einwohner und
  - über 100 000 Einwohner;
- Mitgliedsgemeinden eines Gemeindeverbandes differenziert nach

- beauftragende Gemeinden und
- erfüllende Gemeinden;
- Ämter, Samt- und Verbandsgemeinden und dergleichen;
- Landkreise (Kreisverwaltungen).

Für den Ländervergleich ist darüber hinaus der Korrekturfaktor heranzuziehen, der sich aus der Finanzkraft eines Landes einschließlich seiner Kommunen und des Kommunalisierungsgrades ergibt. Auf diese Weise können die länderspezifischen Unterschiede der fiskalischen und aufgabenspezifischen Rahmenbedingungen als „trendmäßige Größenordnung“ erkannt werden. Diese für jedes Bundesland in Bezug auf den Bundesdurchschnitt ermittelte Rechengröße ist also nicht als Bereinigungselement für jede gemeindliche Kennzahl zu verstehen. Sie soll vielmehr im länderübergreifenden Vergleich als Zusatzindikator die vorgefundenen realen Werte der Kommunen relativieren und dann die Diskussion über möglicherweise verbleibende Unterschiede anregen.

Für den Wegweiser wurde ein Set mit 45 Indikatoren entwickelt, das zentrale Merkmale des Haushaltsgeschehens widerspiegelt. Es wurde in der doppelten Begriffssystematik angelegt, um erstens einen gemeinsamen Nenner für die unterschiedlichen Rechnungswesen von Kernhaushalten und Auslagerungen zu finden und zweitens den Aufbruch in das Neue Kommunale Finanzwesen vorwegzunehmen.

Die Tatsache, dass derzeit in vielen Bundesländern Verwaltungsstruktur- und Gebietsreformen diskutiert, vorbereitet oder durchgeführt werden<sup>131</sup>, hat Rückwirkungen auf die Interpretation von Zeitreihen. So erfolgen regionale empirische Analysen z. B. für Sachsen vorerst noch auf einem Stand, der sich mit der Verwaltungs- und Kreisgebietsreform ab dem 1. August 2008 überholt hat (vgl. *Abschnitt 4.10*). Funktionalreformen verändern zudem die Aufgabenverteilung zwischen Land und Gemeinden. Diese doch erhebliche Bewegung in der kommunalen Landschaft gilt es für den empirischen Kommunalvergleich im Blick zu haben. Sie erfordert eine permanente Anpassung des Systems.

---

<sup>131</sup> Verwaltungsstrukturreformen stehen unter anderem in Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein auf der politischen Agenda. Darüber hinaus diskutiert man auch in Sachsen-Anhalt eine Gemeindegebietsreform.

## Literaturverzeichnis

- Amt für Statistik Berlin-Brandenburg. *Statistisches Jahrbuch 2007*. Potsdam 2007.
- Bertelsmann Stiftung, Deutscher Städtetag und Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg.). *Beruf Bürgermeister/in. Eine Bestandsaufnahme für Deutschland*. Gütersloh 2008.
- Blotevogel, Hans H. „Metropolregionen in der Raumordnungspolitik. Bloße Rhetorik oder Paradigmenwechsel.“ *Agglomeration – Situation und Perspektiven*. 8. *Junges Forum der ARL*, 1. bis 3. Juni 2005 in Gelsenkirchen. Hrsg. Nina Hangebruch, Michael Kiehl, Achim Prosek u. a. Hannover 2006. S. 5-19.
- Blotevogel, Hans H. „Zentrale Orte und Metropolregionen. Zu einigen aktuellen Entwicklungen der Raumordnungspolitik in Deutschland.“ *Forum Raumplanung*. 2 2004. 32-43.
- Bogumil, Jörg, und Lars Holtkamp. *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine policyorientierte Einführung*. Wiesbaden 2006.
- Bundesministerium der Finanzen. *Bund-Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der geltenden Finanzverfassungsordnung*. Ausgabe 2007. Berlin 2007.
- Dietz, Otto. „Schulden der öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und wirtschaftlichen Unternehmen. Methodik und Ergebnisse“. *Wirtschaft und Statistik* 7 1998. 600-604.
- Dresbach, Heinz. *Kommunale Finanzwirtschaft Nordrhein-Westfalen*. 34. Auflage. Bergisch Gladbach 2007.
- Dresbach, Heinz. *Kommunales Haushalts- und Kassenrecht Nordrhein-Westfalen*. 31. Auflage. Bergisch Gladbach 2004.
- Dreßler, Ulrich. „Kommunalpolitik in Hessen“. *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern*. Hrsg. Andreas Kost und Hans-Georg Wehling. Wiesbaden 2003. 131-152.
- Emmerich, Heinz-Peter. *Ein sachgebietsübergreifendes Berichtskreismanagement bei den Fonds, Einrichtungen und wirtschaftlichen Unternehmen in den Finanz- und Personalstatistiken*. Hrsg. Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf 2005. 3-11. (= Statistische Analysen und Studien Nordrhein-Westfalen, Bd. 23).
- Entsorgungsverband Saar. *Jahresbericht 2006*. Saarbrücken o. J. 17. (Auch online unter <http://www.entsorgungsverband.de/uploads/media/2006.pdf>, Download 22.04.2008).
- Henneke, Hans-Günter. „Belastungsausgleich für übertragene Aufgaben und für Sozialhilfelasten im kommunalen Finanzausgleich“. *Der Landkreis* 2-3, 2003. 261-267.
- Hessische Landeszentrale für politische Bildung. *Die hessische Kommunalverfassung*. Wiesbaden 2008. Online unter <<http://www.hlz.hessen.de/uploads/media/kommunalverfassung.pdf>> (Download 30.07.2008).
- Hildebrandt, Achim. „Finanzpolitik in den Ländern“. *Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich*. Hrsg. Achim Hildebrandt und Wolf Frieder. Wiesbaden 2008. 173-192.
- Hoffmann, Peter. „Kommunalpolitik in Niedersachsen“. *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern*. Hrsg. Andreas Kost und Hans-Georg Wehling. Wiesbaden 2003. 171-196.
- Innenministerium Baden-Württemberg. *Zahlen, Daten, Fakten. Kommunale Strukturen in Baden-Württemberg*. 2008. Online unter <[http://www.im.baden-wuerttemberg.de/de/Zahlen\\_Daten\\_Fakten/83534.html](http://www.im.baden-wuerttemberg.de/de/Zahlen_Daten_Fakten/83534.html)> (Download 27.02.2008).

- Innenministerium des Freistaates Thüringen. *Die kommunalen Strukturen des Freistaates Thüringen im Überblick*. 2005. Online unter <[http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tim/abteilung3/kommunale\\_strukturen.pdf](http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tim/abteilung3/kommunale_strukturen.pdf)> (Download: 13.03.2008).
- Innenministerium des Freistaates Thüringen. *Verlauf der Gemeindegebietsreform*. 2005a. Online unter <<http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tim/abteilung3/gemgebreform.pdf>> (Download 13.03.2008).
- Innenministerium des Freistaates Thüringen. *Verlauf der Kreisgebietsreform*. 2005b. Online unter <<http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tim/abteilung3/kreisgebreform.pdf>> (Download 13.03.2008).
- Innenministerium des Landes Sachsen-Anhalt. *Leitbild der Gemeindegebietsreform in Sachsen-Anhalt*. 2007. Online unter <[http://www.sachsen-anhalt.de/LPSA/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek\\_Politik\\_und\\_Verwaltung/Bibliothek\\_Ministerium\\_des\\_Innern/PDF\\_Dokumente/Referat\\_35/Leitbild\\_09.08.2007\\_.pdf](http://www.sachsen-anhalt.de/LPSA/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek_Politik_und_Verwaltung/Bibliothek_Ministerium_des_Innern/PDF_Dokumente/Referat_35/Leitbild_09.08.2007_.pdf)> (Download 13.03.2008).
- Jaud, Stephan. *Verwaltungsstrukturenreform in Baden-Württemberg*. Vortrag, Tagung am 21.-23.03.2007 in Speyer. Online unter <<http://www.hfv-speyer.de/HILL/Tagungen/Tagungen-2007/Verwaltungsstrukturenreform/Jaud.pdf>> (Download 28.02.2008).
- Junkernheinrich, Martin. *Gemeindefinanzen. Theoretische und methodische Grundlagen ihrer Analyse*. Berlin 1991. (= Forum Öffentliche Finanzen, Bd. 1)
- Junkernheinrich, Martin. „Ist es möglich, die Aufgabenangemessenheit der kommunalen Finanzausstattung zu bestimmen? Finanzwissenschaftliche Überlegungen zur intraföderalen Finanzaufteilung.“ *Zwischen Reformidee und Funktionsanspruch. Konzeptionen und Positionen zur deutschen Finanzverfassung*. Hrsg. Martin Junkernheinrich, Henrik Scheller und Mathias Woisin. Berlin 2007, S. 173-192 (= Forum Öffentliche Finanzen, Bd. 11).
- Junkernheinrich, Martin, Henrik Scheller und Matthias Woisin (Hrsg.). *Zwischen Reformidee und Funktionsanspruch. Konzeptionen und Positionen zur deutschen Finanzverfassung*. Berlin 2007. (= Forum Öffentliche Finanzen, Bd. 11)
- Junkernheinrich, Martin, und Gerhard Micosatt unter Mitarbeit v. Florian Boettcher. *Kommunaler Schuldenreport Nordrhein-Westfalen*. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh 2007.
- Junkernheinrich, Martin, und Gerhard Micosatt. *Kommunaler Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008. Ein Ländervergleich*. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh 2008a.
- Junkernheinrich, Martin, und Gerhard Micosatt. *Kommunalfinanzbericht Metropole Ruhr 2007. Finanzwirtschaftliche Abkopplung trotz ökonomischer Revitalisierung*. Essen 2008b.
- Kellmann, Klaus. „Kommunalpolitik in Schleswig-Holstein“. *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern*. Hrsg. Andreas Kost und Hans-Georg Wehling. Wiesbaden 2003. 277-289.
- Kitterer, Wolfgang. „Haushaltsnotlagenindikatoren und ihre Bedeutung für Haushaltsnotlagenverfahren“. *Finanzkrise im Bundesstaat*. Hrsg. Kai A. Konrad und Beate Jochimsen. Frankfurt/M., Berlin, New York u. a. 2006. 43-84.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGST): *Neues Haushaltsrecht: Rechtsentwicklung*. (Nach Ländern, Stand: 7. Mai 2008). Online unter <<http://www.verwaltungsdoppik.de/kgst/haushaltsreform/reformbarometer/index.html>> (Download 25. Mai 2008).

- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGST): *Rechtsvergleich Einführung Doppik (vor allem: Umstellungsfristen)*. (Stand: 25. Mai 2008). Online unter <http://www.verwaltungsdoppik.de/kgst/haushaltsreform/reformbarometer/index.html> (Download 01.06.2008).
- Kost, Andreas, und Hans-Georg Wehling (Hrsg.). *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Eine Einführung*. Wiesbaden 2003a.
- Kost, Andreas. „Kommunalpolitik im Nordrhein-Westfalen“. *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern*. Hrsg. Andreas Kost und Hans-Georg Wehling. Wiesbaden 2003b. 197-219.
- Landesregierung Brandenburg. *Leitlinien der Landesregierung für die Entwicklung der Gemeindestruktur im Land Brandenburg. Begründung*. Potsdam 2000b. Online unter <http://www.mi.brandenburg.de/sixcms/media.php/1069/begrueend.pdf> (Download 13.03.2008).
- Landesregierung Brandenburg. *Starke Gemeinden für Brandenburg. Leitlinien der Landesregierung für die Entwicklung der Gemeindestruktur im Land Brandenburg*. Beschluss v. 11. Juli 2000. Potsdam 2000a. Online unter <http://www.mi.brandenburg.de/sixcms/media.php/1069/leit.pdf> (Download 13.03.2008).
- Landesregierung Schleswig-Holstein. *Leitlinien zur Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte*. 2008. Online unter <http://www.schleswig-holstein.de/IM/DE/KommunalesSport/KommunaleVerwaltungsreform/DownloadLinks/Leitlinien,templateld=raw,property=publicationFile.pdf> (Download 12.03.2008).
- Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern. Urteil vom 26. Juli 2007 - LVerfG 9 - 17/06 Kreisgebietsreform. Online unter <http://www.landesverfassungsgericht-mv.de/cgi-bin/land-mv/lvg/presse/details.pl?kenner=aktuelle&pos=2> (Download 17.03.2008).
- Marettke, Chr./Detemple, P. (2008): Konsolidierter Gesamtabschluss. In: Henneke, H.-G./Strobl, H./Diemert, D. (Hrsg.): *Recht der kommunalen Haushaltswirtschaft*. München, S. 456-490.
- März, Peter. „Kommunalpolitik im Freistaat Bayern“. *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern*. Hrsg. Andreas Kost und Hans-Georg Wehling. Wiesbaden 2003. 41-63.
- Meyer, Hubert. „Kommunalpolitik in Mecklenburg-Vorpommern“. *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern*. Hrsg. Andreas Kost und Hans-Georg Wehling. Wiesbaden 2003. 152-170.
- Micosatt, Gerhard: *Enquete-Kommission 14/1 „Kommunen“*. *Sachstandsbericht zum Abschnitt I des Arbeitsplanes. Ausgangssituation. 15. Juli 2004*. Teilweise enthalten im Abschlussbericht der Kommission, LT-Drs. 14/4600, Kap. 3. Online unter <http://www.landtag.rlp.de/landtag/drucksachen/4600-14.pdf> (Download 28.07.2008).
- Naßmacher, Hiltrud, und Karl-Heinz Naßmacher. *Kommunalpolitik in Deutschland*. 2. Auflage. Wiesbaden 2007.
- Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport. *Verwaltungsmodernisierung Niedersachsen. Bilanz und Ausblick*. Hannover 2004. Online unter [http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C3124876\\_L20.ppt](http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C3124876_L20.ppt) (Download: 30.07.2008).
- Oster, Rudolf. „Kommunalpolitik in Rheinland-Pfalz“. *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern*. Hrsg. Andreas Kost und Hans-Georg Wehling. Wiesbaden 2003. 220-237.
- Peter, Antonio. „Kommunalpolitik in Thüringen“. *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern*. Hrsg. Andreas Kost und Hans-Georg Wehling. Wiesbaden 2003. 290-297.

- Rechnungshof des Freistaates Sachsen. *Jahresbericht 2007*. Leipzig 2007.
- Rehm, Hans. „Statistiken der öffentlichen Finanzen – aussagekräftiger und aktueller“. *Wirtschaft und Statistik*. 3 2006. 279-302.
- Rellecke, Werner. „Kommunalpolitik im Freistaat Sachsen“. *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern*. Hrsg. Andreas Kost und Hans-Georg Wehling. Wiesbaden 2003. 250-272.
- Retschke, Gabriela. „Neue Kreisstruktur in Sachsen – Auswirkungen auf regionale Bezugssysteme“. *Statistik in Sachsen*. 4 2007. S. 71-75. Online unter <[http://www.statistik.sachsen.de/22/4\\_07retsckke.pdf](http://www.statistik.sachsen.de/22/4_07retsckke.pdf)> (Download: 20.08.2008)
- Schmidt-Aßmann, Eberhard, und Hans Christian Röhl. „Kommunalrecht“. *Besonderes Verwaltungsrecht*. Hrsg. Eberhard Schmidt-Aßmann. 13. Auflage Berlin 2005. 1-120.
- Schwarting, Gunnar. *Der kommunale Haushalt. Haushaltswirtschaft, Haushaltssteuerung, Kameralistik und Doppik*. 3., überarb. Auflage Berlin 2006.
- Seitz, Helmut. *Indikatorensystem „Kommunale Finanzen“*. Dresden 2007. (Manuskript)
- Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein. *Statistisches Jahrbuch 2007/2008*. Hamburg 2007.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.). *Schulden der öffentlichen Haushalte 2007*. Wiesbaden 2008. (= Fachserie 14: Finanzen und Steuern, Reihe 5). Online unter <https://www-ec.destatis.de/csp/shop/sfg/bpm.html.cms.cBroker.cls?cmspath=struktur,vollanzeige.cs p&ID=1022203>> (Download 02.06.2008).
- Statistisches Bundesamt. *Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts 2005*. Wiesbaden 2008. (= Fachserie 14: Finanzen und Steuern, Reihe 3.1). (Auch online unter <https://www-ec.destatis.de/csp/shop/sfg/bpm.html.cms.cBroker.cls?cmspath=struktur,n0000.csp&treeid=71140>, Download 15.03.2008).
- Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (Hrsg.). *Index der kommunalen Finanzausstattung. Ein länderübergreifender Vergleich der Finanzausstattung der Kommunen*. Bad Ems 2007. 13. (= Statistische Analysen, No. 5)
- Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt. *Sachsen-Anhalt nach der Kreisgebietsreform am 01.07.2007. Verzeichnis der Gebietsstruktur*. Halle 2007.
- Verband Region Stuttgart. *Beteiligungshandbuch des Verbands Region Stuttgart 2004-2009*. Stuttgart 2004. Online unter <<http://www.region-stuttgart.org/vrsuploads/WIV00204A002.pdf>> (Download 27.02.2008).
- Vogelgesang, Klaus, Uwe Lübking und Ina-Maria Ulbrich. *Kommunale Selbstverwaltung. Rechtsgrundlagen, Organisation, Aufgaben, neue Steuerungsmodelle*. 3., überarb. Auflage Berlin 2005.
- Wegener, Alexander. *Kommunale Dienstleistungspartnerschaften. Mit Shared Services zu einer effektiveren Verwaltung*. Hrsg. v. d. Bertelsmann Stiftung und dem Deutschen Städte- und Gemeindebund. Gütersloh 2007.
- Wehling, Hans-Georg. „Kommunalpolitik in Baden-Württemberg“. *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern*. Hrsg. Andreas Kost und Hans-Georg Wehling. Wiesbaden 2003. 23-40.
- Welz, Wilfried. „Kommunalpolitik in Sachsen-Anhalt“. *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern*. Hrsg. Andreas Kost und Hans-Georg Wehling. Wiesbaden 2003. 273-276.
- Witt, Hans-Hermann und Harald Bach. *Erstes Verwaltungsstrukturreformgesetz. Die Gemeinde SH 6 2006*. 181-186.

- Witt, Hans-Hermann und Harald Bach. Zweites Verwaltungsstrukturreformgesetz seit 01. Januar 2007 in Kraft. *Die Gemeinde SH 2* 2007.43-48.
- Wohlfarth, Jürgen. „Kommunalpolitik im Saarland“. *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern*. Hrsg. Andreas Kost und Hans-Georg Wehling. Wiesbaden 2003. 238-249.
- Wollmann, Hellmut, und Roland Roth (Hrsg.). *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden*. Bonn 1998.
- Zimmermann, Horst, Ulrike Hardt und Rolf-Dieter Postlep. Bestimmungsgründe der kommunalen Finanzsituation. Unter besonderer Berücksichtigung der Gemeinden in Ballungsgebieten. Bonn 1987.
- Zimmermann, Horst. *Kommunalfinanzen. Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwissenschaft*. Baden-Baden 1999. (= Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 163)

## Gesetzestexte

- AGSGB XII NI – Niedersächsisches Gesetz zur Ausführung des Zwölften Buchs des Sozialgesetzbuchs. Vom 16.12.2004 (Nds.GVBl. Nr.43/2004 S.644) – VORIS 21141. Online unter <<http://www.recht-niedersachsen.de/21141/ndsagsgb12.htm>> (Download 31.07.2008).
- AGSGB XII RP – Landesgesetz zur Ausführung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (AGSGB XII). Vom 22. Dezember 2004 (GVBl 2004, S. 571). Online unter <[http://rlp.juris.de/rlp/gesamt/SGB12AG\\_RP\\_2004.htm](http://rlp.juris.de/rlp/gesamt/SGB12AG_RP_2004.htm)> (Download 31.07.2008).
- AGSGB XII SH – Gesetz zur Ausführung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch – Sozialhilfe. Verkündet als Artikel 8 des Haushaltsstrukturgesetzes 2006 v. 15.12.2005 (GVOBl. S. 568, ber. 2006 S. 25). Online unter <[http://sh.juris.de/sh/gesamt/SGB12AG\\_SH\\_2006.htm](http://sh.juris.de/sh/gesamt/SGB12AG_SH_2006.htm)> (Download 31.07.2008).
- AGSGB XII ST – Gesetz zur Ausführung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch – Sozialhilfe. Vom 11.01.2005 (GVBl. 2005, S. 8). Online unter <[http://st.juris.de/st/gesamt/SGB12AG\\_ST.htm](http://st.juris.de/st/gesamt/SGB12AG_ST.htm)> (Download 31.07.2008).
- AGSGB XII TH – Thüringer Gesetz zur Ausführung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (ThürAGSGB XII). Verkündet als Artikel 1 des Thüringer Gesetzes zur Ausführung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch und zur Änderung anderer sozialrechtlicher Vorschriften vom 17.12.2004 (GVBl. S. 891). Online unter <[http://th.juris.de/th/gesamt/SGBXIIIGAG\\_TH\\_2004.htm](http://th.juris.de/th/gesamt/SGBXIIIGAG_TH_2004.htm)> (Download 31.07.2008).
- BbgKVerf – Kommunalverfassung des Landes Brandenburg . Vom 18.12.2007 (GVBl.I/07, [Nr. 19], S. 286. Online unter <[http://www.landesrecht.brandenburg.de/sixcms/detail.php?gsid=land\\_bb\\_bravors\\_01.c.44900.de](http://www.landesrecht.brandenburg.de/sixcms/detail.php?gsid=land_bb_bravors_01.c.44900.de)> (Download 29.02.2008).
- BezO BY – Bezirksordnung für den Freistaat Bayern (Bezirksordnung – BezO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22.08.1998, zuletzt geändert mit Gesetz vom 08.12.2006. Online unter <[http://by.juris.de/by/gesamt/BezO\\_BY\\_1998.htm](http://by.juris.de/by/gesamt/BezO_BY_1998.htm)> (Download 27.02.2008).
- EVSG – Gesetz über den Entsorgungsverband Saar vom 26.11.1997, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 06.09.2006 (Amtsbl. S. 1694, ber. S. 1730). Online unter <<http://www.umweltdigital.de/nd/2250/vorschrift.html>>(Download 31.07.2008).

- GG – Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 28.08.2006 (BGBl. I S. 2034). Online unter <<http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf>> (Download 25.07.2008).
- GO BW – Gemeindeordnung Baden-Württemberg in der Fassung vom 24.07.2000 (GBl. S. 582, ber. 698) zuletzt geändert durch Gesetz vom 14.02.2006 (GBl. S. 20) m. W. v. 18.02.2006. Online unter <<http://dejure.org/gesetze/GemO>> (Download 27.02.2008).
- GO BY – Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (Gemeindeordnung – GO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22.08.1998, zuletzt geändert mit Gesetz vom 20.12.2007. Online unter <[http://by.juris.de/by/gesamt/GemO\\_BY\\_1998.htm](http://by.juris.de/by/gesamt/GemO_BY_1998.htm)> (Download 27.02.2008).
- GO HE – Hessische Gemeindeordnung (HGO). Vom 25.02.1952 (GVBl. S. 11), in der Fassung vom 01.04.2005 (GVBl. I S. 142). Online unter <[http://www.hessenrecht.hessen.de/gesetze/33\\_kommunalwesen/331-1-hgo/hgo.htm](http://www.hessenrecht.hessen.de/gesetze/33_kommunalwesen/331-1-hgo/hgo.htm)> (Download 28.02.2008).
- GO NI – Niedersächsische Gemeindeordnung in der Fassung vom 28.10.2006 (Nds.GVBl. Nr.27/2006 S. 473), geändert durch Art. 3 des Gesetzes v. 07.12.2006 (Nds.GVBl. Nr.31/2006 S. 575) – VORIS 20300 03 – Online unter <<http://www.schure.de/2030003/ngo1,1.htm>> (Download 12.03.2008).
- GO NRW – Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 14.07.1994 (GV. NRW. S. 666), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 24. Juni 2008 (GV. NRW S. 514), in Kraft getreten am 16. Juli 2008. Online unter <[http://sgv.im.nrw.de/lmi/owa/pl\\_text\\_anzeigen?v\\_id=2320021205103438063 #FN35](http://sgv.im.nrw.de/lmi/owa/pl_text_anzeigen?v_id=2320021205103438063 #FN35)> (Download 09.02.2009).
- GO RP – Gemeindeordnung (GemO) in der Fassung vom 31.01.1994 (GVBl. 1994, S. 153), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes v. 28.05.2008 (GVBl S. 79, 81). Online unter <[http://rlp.juris.de/rlp/gesamt/GemO\\_RP.htm](http://rlp.juris.de/rlp/gesamt/GemO_RP.htm)> (Download 30.07.2008).
- GO SH – Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein (GO) in der Fassung vom 28.02.2003 (GVOBl. S. 57), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12.10.2007 (GVOBl. S. 452). Online unter <[http://sh.juris.de/sh/gesamt/GemO\\_SH\\_2003.htm](http://sh.juris.de/sh/gesamt/GemO_SH_2003.htm)> (Download 29.02.2008).
- GO SN – Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (SächsGemO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 18.03.2003 (GVBl. S. 55), zuletzt geändert durch Gesetz vom 07.07.2007 (SächsGVBl. S. 478). Online unter <<http://www.jura.uos.de/institut/jkr/kommunalrecht/gosachse.pdf>> (Download 02.08.2008).
- GO ST – Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (GO LSA) vom 05.10.1993 (GVBl. S. 568), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21.03.2006 (GVBl. 2006, S. 102, 127). Online unter <[http://st.juris.de/st/gesamt/GO\\_ST.htm](http://st.juris.de/st/gesamt/GO_ST.htm)> (Download 05.07.2006).
- GO ST – Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (GO LSA) vom 05.10.1993 (GVBl. LSA S. 568), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14.02.2008 (GVBl. S. 40, 46). Online unter <[http://st.juris.de/st/gesamt/GO\\_ST.htm](http://st.juris.de/st/gesamt/GO_ST.htm)> (Download 13.03.2008).
- GVRSt – Gesetz über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart vom 07.02.1994, zuletzt geändert am 23.11.2004. Online unter <<http://www.region-stuttgart.org/vrsuploads/Verbandsgesetz.pdf>> (Download 27.02.2008).

- KO TH – Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung – ThürKO), in der Fassung der Neubekanntmachung vom 28.01.2003 (GVBl. S. 41), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.12.2005 (GVBl. S. 455). Online unter <<http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tim/rechtsgrundlagen/thuerko.pdf>> (Download 29.02.2008).
- KSVG SL – Kommunaleselbstverwaltungsgesetz (KSVG) Saarland, in der Fassung der Bekanntmachung vom 27.06.1997 (Amtsbl. S. 682), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29.08.2007 (Amtsbl. S. 1766). Online unter <<http://www.jura.uni-osnabrueck.de/institut/jkr/kommunalrecht/gosaar.pdf>> (Download 31.07.2008).
- KVerf MV – Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Kommunalverfassung – KV M-V) in der Fassung der Bekanntmachung vom 08.06.2004 (GVOBl. M-V 2004, S. 205), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14.12.2007 (GVOBl. M-V S. 410, 413). Online unter <[http://mv.juris.de/mv/gesamt/KV\\_MV.htm](http://mv.juris.de/mv/gesamt/KV_MV.htm)> (Download 12.03.2008).
- LKrO BW – Landkreisordnung für Baden-Württemberg (Landkreisordnung – LKrO) in der Fassung vom 19.06.1987; zum 29.07.2008 aktuellste verfügbare Fassung der Gesamtausgabe. Online unter <<http://www.landesrecht-bw.de/jportal/?quelle=jlink&query=LKreisO+BW&psml=bsbawueprod.psml&max=true&aiz=true>> (Download 29.07.2008).
- LKrO HE – Hessische Landkreisordnung (HKO). Vom 25. Februar 1952 (GVBl. S. 37), in der ab dem 01.04.2005 geltenden Fassung vom (GVBl. I S. 183). Online unter <[http://www.hessenrecht.hessen.de/gesetze/33\\_kommunalwesen/332-1-hko/hko.htm](http://www.hessenrecht.hessen.de/gesetze/33_kommunalwesen/332-1-hko/hko.htm)> (Download 28.02.2008).
- LKrO NI – Niedersächsische Landkreisordnung in der Fassung vom 30.10.2006 (Nds. GVBl. Nr.27/2006 S. 510) – VORIS 20300 04 – Online unter <<http://www.schure.de/2030004/nlo1.htm>> (Download 30.07.2008).
- LKrO RP– Landkreisordnung (LKO) in der Fassung vom 31. Januar 1994 (GVBl. 1994, S. 188), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes v. 28.05.2008 (GVBl S. 79, 81). Online unter <[http://rlp.juris.de/rlp/gesamt/LKreisO\\_RP.htm](http://rlp.juris.de/rlp/gesamt/LKreisO_RP.htm)> (Download 30.07.2008).
- LKrO SH – Kreisordnung für Schleswig-Holstein (KrO) in der Fassung vom 28.02.2003 (GVOBl. S. 94) zuletzt geändert durch Gesetz vom 15.05.2007 (GVOBl. S. 271). Online unter <<http://www.jura.uni-osnabrueck.de/institut/jkr/kommunalrecht/lkoschl.pdf>> (Download 31.07.2008).
- LKrO SN – Landkreisordnung für den Freistaat Sachsen (SächsLKrO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19.07.1993 (GVBl. S. 577), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29.01.2007 (GVBl. S. 102 (110)). Online unter <<http://www.jura.uos.de/institut/jkr/kommunalrecht/lkosachs.pdf>> (Download 02.08.2008).
- LKrO ST – Landkreisordnung für das Land Sachsen-Anhalt (LKO LSA) in der Fassung der Bekanntmachung vom 05.10.1993 (GVBl. S. 598), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 16.11.2006 (GVBl. S. 522). Online unter <<http://www.jura.uni-osnabrueck.de/institut/jkr/kommunalrecht/lkosaan.pdf>> (Download 31.07.2008).
- LV NRW – Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, zuletzt geändert durch Gesetz v. 09.07.2004 (GV. NW. S. 360). Online unter <[http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB\\_II/II.2/Gesetze/Verfassung\\_NRW.jsp](http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_II/II.2/Gesetze/Verfassung_NRW.jsp)> (Download 25.07.2008).

ROG – Raumordnungsgesetz vom 18.08.1997 (BGBl. I S. 2081, 2102), zuletzt geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 09.12.2006 (BGBl. I S. 2833). Online unter <<http://bundesrecht.juris.de/rog/BJNR210200997.html>> (Download 25.07.2008).

## **Anhang: Besonderheiten des Gemeindevergleichs im Überblick**

Im folgenden Anhang werden für jedes Bundesland auf jeweils einer Seite zentrale Informationen über die Kommunen für den fiskalischen Gemeindevergleich zusammengestellt, die die Interpretation der Indikatoren erleichtern sollen. Hierbei handelt es sich um Informationen über

- Gemeindestrukturen,
- Funktionsschwellen,
- Aufgaben- und Ausgabenrelevanz,
- Arbeitsteilung zwischen Land und Kommunen,
- Finanzkraft der Länder.

## Besonderheiten des Gemeindevergleichs: Baden-Württemberg

*Gemeindestruktur am 30.06.2006 (in Klammern = Durchschnitt der Flächenländer)*

Gemeinden	Einwohner	Gemeinden	
	Anteil (Prozent)	Anzahl	Anteil (Prozent)
unter 5 000 Einwohner*	14,3 (17,2)	588	53,0 (76,6)
5 000 und mehr Einwohner*	85,7 (82,8)	522	47,0 (23,4)
dav. 20 000 bis 50 000 Ew.	22,6 (20,0)	79	7,1 (4,2)
50 000 bis 100 000 Ew.	8,3 (9,5)	13	1,2 (0,9)
100 000 und mehr Ew.	18,8 (25,5)	9	0,6 (0,8)

\* Abschneidegrenze „Wegweiser Kommunen“

### *Funktionsschwelle:*

Große Kreisstadt ab 20 000 Einwohner;

92 kreisangeh. Gemeinden mit 31,5 % der Einwohner haben 20 000 und mehr Einwohner.

### *Untere staatliche Verwaltungsbehörde:*

Landkreise nehmen die Aufgaben der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde wahr.

### *Höherer Kommunalverband:*

Ein höherer Kommunalverband als überörtlicher Träger der Jugend- und Sozialhilfe.

### *Verbandsstruktur unterhalb der Landkreisebene:*

272 Verwaltungsgemeinschaften, davon

116 Gemeindeverwaltungsverbände (als Zweckverbände) und

156 vereinbarte Verwaltungsgemeinschaften (erfüllende/beauftragende Gemeinden).

### *Zweckverbände:*

Große Zweckverbände bestehen mit dem Verband Region Stuttgart und den elf Planungsverbänden.

### *Zeitliche Vergleichbarkeit:*

Mit der Verwaltungsstrukturreform zum 01.01.2005 wurden Aufgaben auf die Kommunen übertragen (12 000 Beschäftigte gehen vom Land auf die Kommunen über).

Damit ergibt sich ein gewisser Bruch bei der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung.

### *Kommunalisierungsgrad 2005:*

Kernverwaltungen: 48,1 Prozent (Durchschnitt Flächenländer: 47,7 Prozent)

Auslagerungen: 89,0 Prozent (Durchschnitt Flächenländer: 84,6 Prozent).

*Auslagerungsgrad 2005:* 51,9/56,8 Prozent (Personalausgaben/Investitionen)

50,3/54,3 Prozent im Durchschnitt der Flächenländer.

### *Landesfinanzkraft:*

Baden-Württemberg weist unter den westdeutschen Flächenbundesländern nach Länderfinanzausgleich<sup>132</sup> eine um 4,6 Prozent über dem Durchschnitt liegende Finanzkraft auf (2006).

132 In die Finanzkraft wurde die kommunale Steuerkraft vollständig aufgenommen. Neben den Ausgleichszahlungen im Länderfinanzausgleich wurden auch die allgemeinen Bundesergänzungszu-

## Besonderheiten des Gemeindevergleichs: Bayern

*Gemeindestruktur am 30.06.2006 (in Klammern = Durchschnitt der Flächenländer)*

Gemeinden	Einwohner	Gemeinden	
	Anteil (Prozent)	Anzahl	Anteil (Prozent)
unter 5 000 Einwohner*	27,8 (17,2)	1 504	73,2 (76,6)
5 000 und mehr Einwohner	72,2 (82,8)	552	26,8 (23,4)
dav. 20 000 bis 50 000 Ew.	11,3 (20,0)	48	2,3 (4,2)
50 000 bis 100 000 Ew.	4,4 (9,5)	9	0,4 (0,9)
100 000 und mehr Ew.	21,2 (25,5)	8	0,4 (0,6)

\* Abschneidegrenze „Wegweiser Kommunen“

### *Funktionsschwelle:*

Große Kreisstadt ab 30 000 Einwohner sowie frühere kreisfreie Städte (sofern nicht auf den Status verzichtet wurde),

40 Gemeinden mit 8,6 % der Einwohner haben 20 000 und mehr Einwohner.

28 Städte haben den Status der Großen Kreisstadt.

### *Untere staatliche Verwaltungsbehörde:*

Landkreise und kreisfreie Städte nehmen Aufgaben der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde wahr.

### *Höherer Kommunalverband:*

Sieben Bezirke agieren als höherer Kommunalverband. Sie sind u. a. überörtlicher Träger der Jugend- und Sozialhilfe.

### *Verbandsstruktur unterhalb der Landkreisebene:*

313 Verwaltungsgemeinschaften (Zweckverbände) mit 987 Gemeinden (Stand 01.01.2008).

### *Zweckverbände:*

Keine Besonderheiten.

### *Zeitliche Vergleichbarkeit:*

Keine Besonderheiten.

### *Kommunalisierungsgrad 2005:*

Kernverwaltungen: 47,9 Prozent (Durchschnitt Flächenländer: 47,7 Prozent)

Auslagerungen: 84,7 Prozent (Durchschnitt Flächenländer: 84,6 Prozent).

*Auslagerungsgrad 2005:* 53,0/39,5 Prozent (Personalausgaben/Investitionen)

50,3/54,3 Prozent im Durchschnitt der Flächenländer.

### *Landesfinanzkraft:*

Das Land weist unter den deutschen Flächenbundesländern nach Länderfinanzausgleich<sup>133</sup> eine um 3,6 Prozent über dem Durchschnitt liegende Finanzkraft auf (2006).

weisungen und die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zu den Kosten der politischen Führung berücksichtigt.

<sup>133</sup> In die Finanzkraft wurde die kommunale Steuerkraft vollständig aufgenommen. Neben den Ausgleichszahlungen im Länderfinanzausgleich wurden auch die allgemeinen Bundesergänzungszu-

## Besonderheiten des Gemeindevergleichs: Brandenburg

Gemeindestruktur am 30.06.2006 (in Klammern = Durchschnitt der Flächenländer)

Gemeinden	Einwohner	Gemeinden	
	Anteil (Prozent)	Anzahl	Anteil (Prozent)
unter 5 000 Einwohner*	18,3 (17,2)	293	69,8 (76,6)
5 000 und mehr Einwohner*	81,7 (82,8)	127	30,2 (23,4)
dav. 20 000 bis 50 000 Ew.	26,7 (20,0)	24	5,7 (4,2)
50 000 bis 100 000 Ew.	5,4 (9,5)	2	0,5 (0,9)
100 000 und mehr Ew	9,9 (25,5)	2	0,5 (0,6)

\* Abschneidegrenze „Wegweiser Kommunen“

### Funktionsschwelle:

Große Kreisstadt ab 35 000 Einwohner,

24 kreisangeh. Gemeinden mit 26,7 % der Einwohner haben 20 000 und mehr Einwohner.

### Untere staatliche Verwaltungsbehörde:

Landkreise und kreisfreie Städte nehmen Aufgaben der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde wahr.

### Höherer Kommunalverband:

Nicht vorhanden.

### Verbandsstruktur unterhalb der Landkreisebene:

54 Ämter mit 272 amtsangehörigen Gemeinden (Stand: 01.03.2007).

### Zweckverbände:

Keine Besonderheiten.

### Zeitliche Vergleichbarkeit:

Keine Besonderheiten.

### Kommunalisierungsgrad 2005:

Kernverwaltungen: 45,2 Prozent (Durchschnitt Flächenländer: 47,7 Prozent)

Auslagerungen: 82,2 Prozent (Durchschnitt Flächenländer: 84,6 Prozent).

Auslagerungsgrad 2005: 47,3/46,5 Prozent (Personalausgaben/Investitionen)  
50,3/54,3 Prozent im Durchschnitt der Flächenländer.

### Landesfinanzkraft:

Das Land weist unter den deutschen Flächenbundesländern nach Länderfinanzausgleich<sup>134</sup> eine um 5,7 Prozent unter dem Durchschnitt liegende Finanzkraft auf (2006).

weisungen und die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zu den Kosten der politischen Führung berücksichtigt.

<sup>134</sup> In die Finanzkraft wurde die kommunale Steuerkraft vollständig aufgenommen. Neben den Ausgleichszahlungen im Länderfinanzausgleich wurden auch die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen und die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zu den Kosten der politischen Führung berücksichtigt.

## Besonderheiten des Gemeindevergleichs: Hessen

*Gemeindestruktur am 30.06.2006 (in Klammern = Durchschnitt der Flächenländer)*

Gemeinden	Einwohner	Gemeinden	
	Anteil (Prozent)	Anzahl	Anteil (Prozent)
unter 5 000 Einwohner*	6,0 (17,2)	109	25,6 (76,6)
5 000 und mehr Einwohner*	94,0 (82,8)	317	74,4 (23,4)
dav. 20 000 bis 50 000 Ew.	21,7 (20,0)	46	10,8 (4,2)
50 000 bis 100 000 Ew.	7,7 (9,5)	7	1,6 (0,9)
100 000 und mehr Ew.	22,6 (25,5)	5	1,2 (0,6)

\* Abschneidegrenze „Wegweiser Kommunen“

### *Funktionsschwelle:*

Sonderstatusstädte (kreisangehörige Städte) ab 50 000 Einwohner, sieben kreisangehörige Städte mit 7,7 % der Einwohner haben 50 000 und mehr Einwohner.

### *Untere staatliche Verwaltungsbehörde:*

Der Landrat ist zugleich Behörde der Landesregierung, nimmt aber nur noch Aufgaben der Rechtsaufsicht über die kreisangehörigen Gemeinden wahr.

### *Höherer Kommunalverband:*

Landeswohlfahrtsverband Hessen als Träger der überörtlichen Sozialhilfe.

### *Verbandsstruktur unterhalb der Landkreisebene:*

Nicht vorhanden.

### *Zweckverbände:*

Zwei Planungsverbände.

### *Zeitliche Vergleichbarkeit:*

Verwaltungsstrukturreform 2005 mit Veränderungen im Aufgabenumfang

### *Kommunalisierungsgrad 2005:*

Kernverwaltungen: 50,2 Prozent (Durchschnitt Flächenländer: 47,7 Prozent)

Auslagerungen: 79,1 Prozent (Durchschnitt Flächenländer: 84,6 Prozent).

*Auslagerungsgrad 2005:* 54,7/72,9 Prozent (Personalausgaben/Investitionen)  
50,3/54,3 Prozent im Durchschnitt der Flächenländer.

### *Landesfinanzkraft:*

Das Land weist unter den deutschen Flächenbundesländern nach Länderfinanzausgleich<sup>135</sup> eine um 8,2 Prozent über dem Durchschnitt liegende Finanzkraft auf (2006).

<sup>135</sup> In die Finanzkraft wurde die kommunale Steuerkraft vollständig aufgenommen. Neben den Ausgleichszahlungen im Länderfinanzausgleich wurden auch die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen und die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zu den Kosten der politischen Führung berücksichtigt.

## Besonderheiten des Gemeindevergleichs: Mecklenburg-Vorpommern

*Gemeindestruktur am 30.06.2006 (in Klammern = Durchschnitt der Flächenländer)*

Gemeinden	Einwohner	Gemeinden	
	Anteil (Prozent)	Anzahl	Anteil (Prozent)
unter 5 000 Einwohner*	43,1 (17,2)	800	94,0 (76,6)
5 000 und mehr Einwohner*	56,9 (82,8)	51	6,0 (23,4)
dav. 20 000 bis 50 000 Ew.	22,6 (20,0)	4	0,5 (4,2)
50 000 bis 100 000 Ew.	8,3 (9,5)	4	0,5 (0,9)
100 000 und mehr Ew.	11,7 (25,5)	1	0,1 (0,6)

\* Abschneidegrenze „Wegweiser Kommunen“

### *Funktionsschwelle:*

keine.

### *Untere staatliche Verwaltungsbehörde:*

Landkreise und kreisfreie Städte nehmen Aufgaben der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde wahr.

### *Höherer Kommunalverband:*

Kommunaler Sozialverband Mecklenburg-Vorpommern als Träger der überörtlichen Sozialhilfe, als Zweckverband eingerichtet.

### *Verbandsstruktur unterhalb der Landkreisebene:*

79 Ämter mit 811 amtsangehörigen Gemeinden.

### *Zweckverbände:*

Siehe höherer Kommunalverband.

### *Zeitliche Vergleichbarkeit:*

Keine Besonderheiten.

### *Kommunalisierungsgrad 2005:*

Kernverwaltungen: 44,6 Prozent (Durchschnitt Flächenländer: 47,7 Prozent),

Auslagerungen: 76,1 Prozent (Durchschnitt Flächenländer: 84,6 Prozent).

*Auslagerungsgrad 2005:* 44,0/51,7 Prozent (Personalausgaben/Investitionen)

50,3/54,3 Prozent im Durchschnitt der Flächenländer.

### *Landesfinanzkraft:*

Das Land weist unter den deutschen Flächenbundesländern nach Länderfinanzausgleich<sup>136</sup> eine um 5,9 Prozent unter dem Durchschnitt liegende Finanzkraft auf (2006).

<sup>136</sup> In die Finanzkraft wurde die kommunale Steuerkraft vollständig aufgenommen. Neben den Ausgleichszahlungen im Länderfinanzausgleich wurden auch die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen und die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zu den Kosten der politischen Führung berücksichtigt.

## Besonderheiten des Gemeindevergleichs: Niedersachsen

*Gemeindestruktur am 30.06.2006 (in Klammern = Durchschnitt der Flächenländer)*

Gemeinden	Einwohner	Gemeinden	
	Anteil (Prozent)	Anzahl	Anteil (Prozent)
unter 5 000 Einwohner*	14,4 (17,2)	693	67,6 (76,6)
5 000 und mehr Einwohner*	85,6 (82,8)	332	32,4 (23,4)
dav. 20 000 bis 50 000 Ew.	26,7(20,0)	73	7,1 (4,2)
50 000 bis 100 000 Ew.	9,2 (9,5)	12	1,2 (0,9)
100 000 und mehr Ew.	19,2 (25,5)	8	0,8 (0,8)

\* Abschneidegrenze „Wegweiser Kommunen“

### *Funktionsschwelle:*

Selbstständige Gemeinden: mind. 30 000 Einwohner (Ausnahme bei 20 000 Ew.),  
große selbstständige Städte: Celle, Cuxhaven, Goslar, Hameln, Hildesheim, Lingen  
(Ems) und Lüneburg.

### *Untere staatliche Verwaltungsbehörde:*

Landkreise und kreisfreie Städte nehmen Aufgaben der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde wahr.

### *Höherer Kommunalverband:*

Nicht vorhanden.

### *Verbandsstruktur unterhalb der Landkreisebene:*

736 kleine Gemeinden sind in 140 Samtgemeinden zusammengefasst.

### *Zweckverbände:*

Keine Besonderheiten.

### *Zeitliche Vergleichbarkeit:*

Keine Besonderheiten.

### *Kommunalisierungsgrad 2005:*

Kernverwaltungen: 46,8 Prozent (Durchschnitt Flächenländer: 47,7 Prozent),  
Auslagerungen: 78,7 Prozent (Durchschnitt Flächenländer: 84,6 Prozent).

*Auslagerungsgrad 2005:* 47,3/50,0 Prozent (Personalausgaben/Investitionen)  
50,3/54,3 Prozent im Durchschnitt der Flächenländer.

### *Landesfinanzkraft:*

Das Land weist unter den deutschen Flächenbundesländern nach Länderfinanzausgleich<sup>137</sup> eine um 4,7 Prozent unter dem Durchschnitt liegende Finanzkraft auf (2006).

<sup>137</sup> In die Finanzkraft wurde die kommunale Steuerkraft vollständig aufgenommen. Neben den Ausgleichszahlungen im Länderfinanzausgleich wurden auch die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen und die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zu den Kosten der politischen Führung berücksichtigt.

## Besonderheiten des Gemeindevergleichs: Nordrhein-Westfalen

Gemeindestruktur am 30.06.2006 (in Klammern = Durchschnitt der Flächenländer)

Gemeinden	Einwohner	Gemeinden	
	Anteil (Prozent)	Anzahl	Anteil (Prozent)
unter 5 000 Einwohner*	0,1 (17,2)	3	0,8 (76,6)
5 000 und mehr Einwohner*	99,9 (82,8)	393	92,2 (23,4)
dav. 20 000 bis 50 000 Ew.	24,3 (20,0)	141	35,6 (4,2)
50 000 bis 100 000 Ew.	17,4 (9,5)	46	11,6 (0,9)
100 000 und mehr Ew.	45,7 (25,5)	30	7,6 (0,6)

\* Abschneidegrenze „Wegweiser Kommunen“

### *Funktionsschwelle:*

Mittlere kreisangehörige Stadt: 25 000 Einwohner (auf Antrag 20 000 Ew.)

Große kreisangehörige Stadt: 60 000 Einwohner (auf Antrag 50 000 Ew.)

### *Untere staatliche Verwaltungsbehörde:*

Landkreise nehmen Aufgaben der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde wahr.

### *Höherer Kommunalverband:*

Zwei Landschaftsverbände teilen sich das Landesgebiet und agieren vor allem als Träger der überörtlichen Sozialhilfe. Regionalverband Ruhr als räumlich begrenzter Kommunalverband mit einzelnen Teilaufgaben.

### *Verbandsstruktur unterhalb der Landkreisebene:*

Nicht vorhanden.

### *Zweckverbände:*

Keine Besonderheiten.

### *Zeitliche Vergleichbarkeit:*

Keine Besonderheiten.

### *Kommunalisierungsgrad 2005:*

Kernverwaltungen: 50,7 Prozent (Durchschnitt Flächenländer: 47,7 Prozent),

Auslagerungen: 88,0 Prozent (Durchschnitt Flächenländer: 84,6 Prozent).

*Auslagerungsgrad 2005:* 49,4/57,5 Prozent (Personalausgaben/Investitionen)  
50,3/54,3 Prozent im Durchschnitt der Flächenländer.

### *Landesfinanzkraft:*

Das Land weist unter den deutschen Flächenbundesländern nach Länderfinanzausgleich<sup>138</sup> eine um 0,8 Prozent unter dem Durchschnitt liegende Finanzkraft auf (2006).

138 In die Finanzkraft wurde die kommunale Steuerkraft vollständig aufgenommen. Neben den Ausgleichszahlungen im Länderfinanzausgleich wurden auch die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen und die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zu den Kosten der politischen Führung berücksichtigt.

## Besonderheiten des Gemeindevergleichs: Rheinland-Pfalz

*Gemeindestruktur am 30.06.2006 (in Klammern = Durchschnitt der Flächenländer)*

Gemeinden	Einwohner	Gemeinden	
	Anteil (Prozent)	Anzahl	Anteil (Prozent)
unter 5 000 Einwohner*	45,0 (17,2)	2 179	94,5 (76,6)
5 000 und mehr Einwohner*	55,0 (82,8)	127	5,5 (23,4)
dav. 20 000 bis 50 000 Ew.	9,7 (20,0)	12	0,5 (4,2)
50 000 bis 100 000 Ew.	11,1 (9,5)	3	0,3 (0,9)
100 000 und mehr Ew.	11,5 (25,5)	3	0,1 (0,6)

\* Abschneidegrenze „Wegweiser Kommunen“

### *Funktionsschwelle:*

Große kreisangehörige Stadt: 25 000 Einwohner

Neun kreisangeh. Gemeinden mit 7,1 % der Einwohner haben 20 000 und mehr Einwohner.

### *Untere staatliche Verwaltungsbehörde:*

Landkreise nehmen Aufgaben der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde wahr.

### *Höherer Kommunalverband:*

Bezirksverband Pfalz (Förderung und Beratung in den Bereichen Soziales, Kultur und Wirtschaft/Fremdenverkehr).

### *Verbandsstruktur unterhalb der Landkreisebene:*

2 257 kleine Gemeinden sind in 163 Verbandsgemeinden zusammengefasst.

### *Zweckverbände:*

Keine Besonderheiten.

### *Zeitliche Vergleichbarkeit:*

Keine Besonderheiten.

### *Kommunalisierungsgrad 2005:*

Kernverwaltungen: 45,6 Prozent (Durchschnitt Flächenländer: 47,7 Prozent),

Auslagerungen: 81,5 Prozent (Durchschnitt Flächenländer: 84,6 Prozent).

*Auslagerungsgrad 2005:* 42,0/59,6 Prozent (Personalausgaben/Investitionen)

50,3/54,3 Prozent im Durchschnitt der Flächenländer.

### *Landesfinanzkraft:*

Das Land weist unter den deutschen Flächenbundesländern nach Länderfinanzausgleich<sup>139</sup> eine um 3,0 Prozent unter dem Durchschnitt liegende Finanzkraft auf (2006).

<sup>139</sup> In die Finanzkraft wurde die kommunale Steuerkraft vollständig aufgenommen. Neben den Ausgleichszahlungen im Länderfinanzausgleich wurden auch die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen und die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zu den Kosten der politischen Führung berücksichtigt.

## Besonderheiten des Gemeindevergleichs: Saarland

*Gemeindestruktur am 30.06.2006 (in Klammern = Durchschnitt der Flächenländer)*

Gemeinden	Einwohner	Gemeinden	
	Anteil (Prozent)	Anzahl	Anteil (Prozent)
unter 5 000 Einwohner*	– (17,2)	–	– (76,6)
5 000 und mehr Einwohner*	100,0 (82,8)	52	5,5 (23,4)
dav. 20 000 bis 50 000 Ew.	35,7 (20,0)	12	23,1 (4,2)
50 000 bis 100 000 Ew.	0,0 (9,5)	0	1,2 (0,9)
100 000 und mehr Ew.	17,0 (25,5)	1	1,9 (0,6)

\* Abschneidegrenze „Wegweiser Kommunen“

### *Funktionsschwelle:*

Keine kreisfreie Stadt

Mittelstadt: 30 000 Einwohner (nicht Sitz eines Landkreises).

### *Untere staatliche Verwaltungsbehörde:*

Landkreise nehmen Aufgaben der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde wahr.

### *Höherer Kommunalverband:*

Nicht vorhanden.

### *Verbandsstruktur unterhalb der Landkreisebene:*

Nicht vorhanden.

### *Zweckverbände:*

Landesweiter Entsorgungsverband Saar (EVS) .

### *Zeitliche Vergleichbarkeit:*

Verwaltungsstrukturreform erst zum 01. Januar 2008.

### *Kommunalisierungsgrad 2005:*

Kernverwaltungen: 36,5 Prozent (Durchschnitt Flächenländer: 47,7 Prozent),

Auslagerungen: 81,5 Prozent (Durchschnitt Flächenländer: 84,6 Prozent).

*Auslagerungsgrad 2005:* 43,6/69,4 Prozent (Personalausgaben/Investitionen)

50,3/54,3 Prozent im Durchschnitt der Flächenländer.

### *Landesfinanzkraft:*

Das Land weist unter den deutschen Flächenbundesländern nach Länderfinanzausgleich<sup>140</sup> eine um 2,0 Prozent unter dem Durchschnitt liegende Finanzkraft auf (2006).

<sup>140</sup> In die Finanzkraft wurde die kommunale Steuerkraft vollständig aufgenommen. Neben den Ausgleichszahlungen im Länderfinanzausgleich wurden auch die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen und die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zu den Kosten der politischen Führung berücksichtigt.

## Besonderheiten des Gemeindevergleichs: Sachsen

*Gemeindestruktur am 30.06.2006 (in Klammern = Durchschnitt der Flächenländer)*

Gemeinden	Einwohner	Gemeinden	
	Anteil (Prozent)	Anzahl	Anteil (Prozent)
unter 5 000 Einwohner*	21,5 (17,2)	374	67,9 (76,6)
5 000 und mehr Einwohner*	78,5 (82,8)	164	32,1 (23,4)
dav. 20 000 bis 50 000 Ew.	14,8 (20,0)	22	4,3 (4,2)
50 000 bis 100 000 Ew.	5,2 (9,5)	3	0,6 (0,9)
100 000 und mehr Ew.	29,4 (25,5)	3	0,6 (0,6)

\* Abschneidegrenze „Wegweiser Kommunen“

### *Funktionsschwelle:*

Große Kreisstadt: 20 000 Einwohner

21 kreisangeh. Gemeinden mit 13,8 % der Einwohner haben 20 000 und mehr Einwohner.

### *Untere staatliche Verwaltungsbehörde:*

Landkreise nehmen Aufgaben der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde wahr.

### *Höherer Kommunalverband:*

Der Kommunalverband Sachsen agiert als Träger der überörtlichen Sozialhilfe.

### *Verbandsstruktur unterhalb der Landkreisebene:*

Zehn Verbandsverbände und 116 Verwaltungsgemeinschaften mit einer erfüllenden Gemeinde.

### *Zweckverbände:*

Keine Besonderheiten.

### *Zeitliche Vergleichbarkeit:*

Kreisgebietsreform zum 01. August 2008

### *Kommunalisierungsgrad 2005:*

Kernverwaltungen: 46,2 Prozent (Durchschnitt Flächenländer: 47,7 Prozent),  
Auslagerungen: 84,9 Prozent (Durchschnitt Flächenländer: 84,6 Prozent).

*Auslagerungsgrad 2005:* 55,8/45,2 Prozent (Personalausgaben/Investitionen)  
50,3/54,3 Prozent im Durchschnitt der Flächenländer.

### *Landesfinanzkraft:*

Das Land weist unter den deutschen Flächenbundesländern nach Länderfinanzausgleich<sup>141</sup> eine um 7,5 Prozent unter dem Durchschnitt liegende Finanzkraft auf (2006).

141 In die Finanzkraft wurde die kommunale Steuerkraft vollständig aufgenommen. Neben den Ausgleichszahlungen im Länderfinanzausgleich wurden auch die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen und die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zu den Kosten der politischen Führung berücksichtigt.

## Besonderheiten des Gemeindevergleichs: Sachsen-Anhalt

*Gemeindestruktur am 30.06.2006 (in Klammern = Durchschnitt der Flächenländer)*

Gemeinden	Einwohner	Gemeinden	
	Anteil (Prozent)	Anzahl	Anteil (Prozent)
unter 5 000 Einwohner*	33,5 (17,2)	971	92,8 (76,6)
5 000 und mehr Einwohner*	66,5 (82,8)	75	7,2 (23,4)
dav. 20 000 bis 50 000 Ew.	23,2 (20,0)	19	1,8 (4,2)
50 000 bis 100 000 Ew.	3,2 (9,5)	1	0,1 (0,9)
100 000 und mehr Ew.	19,0 (25,5)	2	0,2 (0,6)

\* Abschneidegrenze „Wegweiser Kommunen“

### *Funktionsschwelle:*

Nicht vorhanden.

### *Untere staatliche Verwaltungsbehörde:*

Landkreise und kreisfreie Städte nehmen Aufgaben der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde wahr.

### *Höherer Kommunalverband:*

Nicht vorhanden.

### *Verbandsstruktur unterhalb der Landkreisebene:*

94 Verwaltungsgemeinschaften mit 1 000 Gemeinden .

### *Zweckverbände:*

Keine Besonderheiten.

### *Zeitliche Vergleichbarkeit:*

Kreisneugliederung zum 01.07.2007; eine Gemeindegebietsreform ist mit einer Freiwilligkeitsphase bis zum 30.09.2009 eingeleitet worden

### *Kommunalisierungsgrad 2005:*

Kernverwaltungen: 41,6 Prozent (Durchschnitt Flächenländer: 47,7 Prozent),

Auslagerungen: 79,4 Prozent (Durchschnitt Flächenländer: 84,6 Prozent).

*Auslagerungsgrad 2005:* 48,2/48,3 Prozent (Personalausgaben/Investitionen)

50,3/54,3 Prozent im Durchschnitt der Flächenländer.

### *Landesfinanzkraft:*

Das Land weist unter den deutschen Flächenbundesländern nach Länderfinanzausgleich<sup>142</sup> eine um 5,4 Prozent unter dem Durchschnitt liegende Finanzkraft auf (2006).

<sup>142</sup> In die Finanzkraft wurde die kommunale Steuerkraft vollständig aufgenommen. Neben den Ausgleichszahlungen im Länderfinanzausgleich wurden auch die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen und die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zu den Kosten der politischen Führung berücksichtigt.

## Besonderheiten des Gemeindevergleichs: Schleswig-Holstein

*Gemeindestruktur am 30.06.2006 (in Klammern = Durchschnitt der Flächenländer)*

Gemeinden	Einwohner	Gemeinden	
	Anteil (Prozent)	Anzahl	Anteil (Prozent)
unter 5 000 Einwohner*	32,5 (17,2)	1 024	91,0 (76,6)
5 000 und mehr Einwohner*	67,5 (82,8)	101	9,0 (23,4)
dav. 20 000 bis 50 000 Ew.	15,1 (20,0)	15	1,3 (4,2)
50 000 bis 100 000 Ew.	8,3 (9,5)	3	0,3 (0,9)
100 000 und mehr Ew.	15,7 (25,5)	2	0,2 (0,6)

\* Abschneidegrenze „Wegweiser Kommunen“

### *Funktionsschwelle:*

Nur Norderstedt mit Sonderstatus.

### *Untere staatliche Verwaltungsbehörde:*

Landkreise nehmen Aufgaben der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde wahr.

### *Höherer Kommunalverband:*

Es gibt keinen höheren Kommunalverband, der die Trägerschaft für die überörtliche Sozialhilfe innehat. Dafür besteht ein Ausgabenverbund von Kommunen und Land (als überörtlichem Träger der Sozialhilfe) bei den Sozialhilfeausgaben beider Träger, durch den jeder an den Ausgaben des jeweils anderen beteiligt ist.

### *Verbandsstruktur unterhalb der Landkreisebene:*

116 Ämter mit 1 024 Gemeinden.

### *Zweckverbände:*

Keine Besonderheiten.

### *Zeitliche Vergleichbarkeit:*

Keine Besonderheiten.

### *Kommunalisierungsgrad 2005:*

Kernverwaltungen: 45,5 Prozent (Durchschnitt Flächenländer: 47,7 Prozent),  
Auslagerungen: 79,8 Prozent (Durchschnitt Flächenländer: 84,6 Prozent).

*Auslagerungsgrad 2005:* 45,4/38,2 Prozent (Personalausgaben/Investitionen)  
50,3/54,3 Prozent im Durchschnitt der Flächenländer.

### *Landesfinanzkraft:*

Das Land weist unter den deutschen Flächenbundesländern nach Länderfinanzausgleich<sup>143</sup> eine um 2,7 Prozent unter dem Durchschnitt liegende Finanzkraft auf (2006).

<sup>143</sup> In die Finanzkraft wurde die kommunale Steuerkraft vollständig aufgenommen. Neben den Ausgleichszahlungen im Länderfinanzausgleich wurden auch die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen und die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zu den Kosten der politischen Führung berücksichtigt.

## Besonderheiten des Gemeindevergleichs: Thüringen

*Gemeindestruktur am 30.06.2006 (in Klammern = Durchschnitt der Flächenländer)*

Gemeinden	Einwohner	Gemeinden	
	Anteil (Prozent)	Anzahl	Anteil (Prozent)
unter 5 000 Einwohner*	41,0 (17,2)	926	93,3 (76,6)
5 000 und mehr Einwohner*	59,0 (82,8)	66	6,7 (23,4)
dav. 20 000 bis 50 000 Ew.	22,0 (20,0)	17	1,7 (4,2)
50 000 bis 100 000 Ew.	2,8 (9,5)	1	0,1 (0,9)
100 000 und mehr Ew.	17,6 (25,5)	3	0,3 (0,6)

\* Abschneidegrenze „Wegweiser Kommunen“

### *Funktionsschwelle:*

Große kreisangehörige Stadt: kein Einwohnerschwellenwert; die derzeit kleinste Stadt in dieser Gemeindegruppe hat rd. 26 000 Einwohner.

### *Untere staatliche Verwaltungsbehörde:*

Landkreise nehmen Aufgaben der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde wahr (nur staatliche Aufsicht über die kreisangehörigen Gemeinden, Verwaltungsgemeinschaften und Zweckverbände).

### *Höherer Kommunalverband:*

Nicht vorhanden.

### *Verbandsstruktur unterhalb der Landkreisebene:*

87 Verwaltungsgemeinschaften mit 806 Mitgliedsgemeinden.

### *Zweckverbände:*

Keine Besonderheiten..

### *Zeitliche Vergleichbarkeit:*

Keine Besonderheiten.

### *Kommunalisierungsgrad 2005:*

Kernverwaltungen: 45,5 Prozent (Durchschnitt Flächenländer: 47,7 Prozent),  
Auslagerungen: 41,7 Prozent (Durchschnitt Flächenländer: 84,6 Prozent).

*Auslagerungsgrad 2005:* 45,4/38,2 Prozent (Personalausgaben/Investitionen)  
50,3/54,3 Prozent im Durchschnitt der Flächenländer.

### *Landesfinanzkraft:*

Das Land weist unter den deutschen Flächenbundesländern nach Länderfinanzausgleich<sup>144</sup> eine um 7,4 Prozent unter dem Durchschnitt liegende Finanzkraft auf (2006).

<sup>144</sup> In die Finanzkraft wurde die kommunale Steuerkraft vollständig aufgenommen. Neben den Ausgleichszahlungen im Länderfinanzausgleich wurden auch die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen und die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zu den Kosten der politischen Führung berücksichtigt.