



BUNDES
SGK

Sozialdemokratische Gemeinschaft
für Kommunalpolitik in der
Bundesrepublik Deutschland e.V.

Diskussionspapier

des Vorstandes der Bundes-SGK

„Zeitgemäße Weiterentwicklung kommunaler Gebietsstrukturen“

(Stand: 30. November 2007)

Diskussionspapier

„Zeitgemäße Weiterentwicklung kommunaler Gebietsstrukturen“

Vorbemerkung

Die Bundes-SGK hat in den letzten Jahren zu den Herausforderungen für die Kommunen sowohl im städtischen als auch im ländlichen Raum verschiedene Diskussions- und Positionspapiere entwickelt, die auf den von der SPD im Jahre 2001 verabschiedeten kommunalpolitischen Leitsätzen basieren und diesem Diskussionspapier zu Grunde liegen. Im Rahmen des Diskussionsprozesses für ein neues Grundsatzprogramm der SPD hat die Bundes-SGK weitere Leitlinien vor dem Hintergrund veränderter Rahmenbedingungen formuliert und in die Debatte eingebracht. Das vom SPD-Parteitag Ende Oktober 2007 beschlossene Hamburger Programm enthält wichtige Aussagen für die Kommunen, die auch Leitlinie für dieses Diskussionspapier sind. Der Vorstand der Bundes-SGK möchte mit diesem Diskussionspapier eine Debatte um die zeitgemäße Weiterentwicklung der Gebietsstrukturen anregen und die Reformprozesse in einigen Bundesländern um zusätzliche Aspekte bereichern.

I. Einleitung

Kommunale Gebietsstrukturen sind das Ergebnis einer langen regionalen Geschichte und bilden für die Bürgerinnen und Bürger eine wichtige Erfahrungsebene der direkten Begegnung mit dem öffentlichen Sektor. Administrative Gliederungen sind ein Mittel, um politisch-administratives Handeln zu strukturieren und um Ressourcen- und Personalverteilung zu organisieren. Sie bilden aber auch die Grundlage für die Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit ihrer Heimat. Jede Veränderung kommunaler Gebietsstrukturen berührt insofern auch die Frage der ortsgebundenen Identität und die Frage der Bürgernähe von Politik und Verwaltung. In der Bundesrepublik Deutschland haben sich in unserem föderalen Staatsaufbau in der Vergangenheit sehr unterschiedliche Formen der administrativen Untergliederung des Staates und der kommunalen Gebietsstrukturen ergeben, die gleichberechtigt nebeneinander stehen. Gleichzeitig erfolgen regelmäßig Anpassungen der Verwaltungs- und Gebietsstrukturen angesichts der sich rasch ändernden Rahmenbedingungen.

II. Worum geht es? Wo liegen die Herausforderungen für die Kommunen?

Es gibt mehrere Aspekte, weshalb die Bundes-SGK die Auffassung vertritt, dass neben notwendigen Maßnahmen zur Reform der Verwaltung und der Weiterentwicklung der lokalen Demokratie auch die Weiterentwicklung der kommunalen Gebietsstrukturen in den Ländern thematisiert werden sollte.

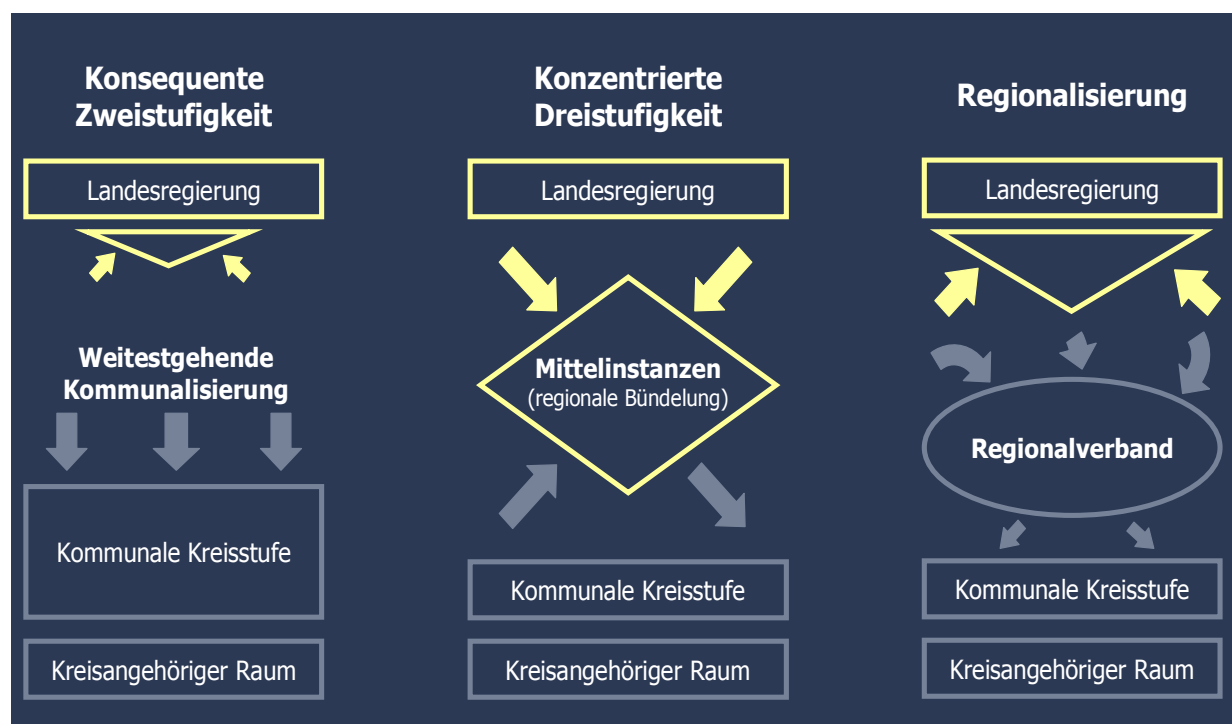
1. Vor dem Hintergrund neuer Herausforderungen für die Kommunen und daraus entstehenden ständigen Veränderungen des Aufgabenspektrums, sowohl in qualitativer als auch quantitativer Hinsicht, muss überprüft werden, ob die gegebenen Gebietsstrukturen den damit verbundenen Anforderungen genügen. Zwischen den Ländern und Kommunen müssen in Anbetracht der jeweiligen lokalen und regionalen Rahmenbedingungen und Anforderungen an die Aufgabenerfüllung neue Formen einer flexibleren Arbeitsteilung zwischen Ländern und Kommunen, insbesondere eine stärkere Kommunalisierung von Aufgaben, geprüft und daraus die notwendigen Konsequenzen für eine Weiterentwicklung für die vorhandenen Verwaltungs- und Gebietsstrukturen gezogen werden.
2. Die Überprüfung der Gebietsstrukturen wird darüber hinaus auch aus fiskalischer Sicht zunehmend ein Thema. Es muss geprüft werden, ob mit den bestehenden Gebietsstrukturen Ineffizienzen im Verwaltungshandeln verbunden sind und ob sie zu einer Funktionsentleerung der Kommunen beitragen. Außerdem stellt sich die Frage, inwieweit die bestehenden Gebietsstrukturen den an sie gerichteten Ausgleichsanspruch erfüllen können.

3. Der demografische Wandel zeigt uns bereits heute in den Regionen, in denen eine überdurchschnittliche Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung geschieht, dass damit verbundene Anpassungsleistungen in der sozialen und der technischen Infrastruktur neue Herausforderungen an die Leistungsfähigkeit kommunaler Gebietskörperschaften stellen.
4. Globalisierung und Europäisierung führen zu einer Entgrenzung wirtschaftlicher Austauschprozesse und verstärktem Wettbewerb. Diese Entwicklungen wirken sich auch auf die Gestaltungsmöglichkeiten von Bund, Ländern und Kommunen aus. Ob und inwieweit die Gebietskörperschaften dem ökonomischen Strukturwandel, der regionalen Konkurrenz und den verstärkten Koordinationserfordernissen mit einer Maßstabsvergrößerung des öffentlichen Handelns sinnvoll begegnen können, ist eine weitere Frage in diesem Zusammenhang.
5. Es ist zudem zu fragen, ob die andauernden Konflikte zwischen hoch verdichteten Ballungsräumen und ländlichen Räumen sowie zwischen Städten und ihrem Umland nicht nur in Einzelfragen materiell gelöst werden sollten, sondern grundsätzlich auch politisch und institutionell zu lösen sind.

Wie das dauerhafte Bemühen zur Weiterentwicklung der Verwaltungsstrukturen und des Verwaltungshandelns zeigt, gibt es im gegenwärtigen System der Aufgabenerfüllung des öffentlichen Sektors qualitative Mängel ebenso wie mangelnde Effizienz, die unter anderem auch auf nicht zeitgemäße kommunale Gebietsstrukturen zurückzuführen sind. Angesichts der aufgezeigten Herausforderungen und der Zunahme der Aufgaben für die Kommunen, die weiter steigenden Ansprüche an Städte, Gemeinden und Kreise sowie die Notwendigkeit, einen „handlungsfähigen Staat“ auf lokaler und regionaler Ebene zu erhalten, hält die Bundes-SGK eine Diskussion über die Weiterentwicklung kommunaler Gebietsstrukturen für erforderlich.

III. Aktuelle Handlungsansätze in den Flächenländern

Die Organisations- und Gebietsstruktur von Ländern und Kommunen unterliegt derzeit umfassenden Reformen. Blickt man auf die Abschaffung von Sonderbehörden (Baden-Württemberg), die Auflösung ganzer Verwaltungsebenen (Niedersachsen) oder erneute Kreisgebietsreformen (Sachsen / Sachsen-Anhalt / Schleswig-Holstein) sind die aktuellen Modernisierungsansätze durchaus mit den Veränderungen im Zuge der großen Gebiets- und Strukturreformen der 1960er und 1970er Jahre sowie Anfang der 1990er Jahre in den neuen Ländern zu vergleichen. Zwar lösen dabei finanzielle Probleme unverändert den größten Handlungsdruck aus, doch zielt die stärkere Bündelung von Ressourcen und Entscheidungskompetenzen auch auf eine bessere Steuerungskraft und Wirkung öffentlicher Einrichtungen.



Jenseits von Aufgabenkritik und Funktionalreform führt dies zu organisatorischen Konzentrationsbestrebungen und territorialen Maßstabsvergrößerungen. In den Flächenländern lassen sich dabei gegenwärtig **drei Reformmodelle** unterscheiden:

1. Die **konsequente Zweistufigkeit** strebt eine weitestgehende Kommunalisierung an. Unterhalb der Landesregierung sollen allenfalls wenige staatliche Fachbehörden tätig werden. In der Fläche hingegen sind Kreise, Städte und Gemeinden für den Vollzug allein zuständig, Aufgaben unterer und mittlerer Landesbehörden werden auf sie übertragen. Um komplexere Funktionen (etwa im technischen Umweltschutz) übernehmen zu können, setzt dies leistungsstarke Kommunen und/oder Kooperationszusammenhänge voraus.
2. Demgegenüber geht die **konzentrierte Dreistufigkeit** von einer notwendigen Repräsentanz und Bündelung des Staates in der Fläche aus. Um die Organisationsstrukturen zu vereinfachen, kommt es dabei zu einer Auflösung sämtlicher Sonderbehörden und ihrer Eingliederung in die staatlichen Mittelinstanzen. Mit diesen Bündelungsbehörden reduziert sich der Druck einer weitergehenden Aufgabenverlagerung auf die Kommunen.
3. Schließlich geht die **Bildung von Regionalverbänden** von einer zwischen Landesregierung und Kreisstufe gelegenen, sich jedoch selbst verwaltenden Mittelebene aus. Der Staat behält sich dabei bestimmte Steuerungs- und einzelne Fachaufgaben in Gestalt von Sonderbehörden vor, während regionale Bündelungsaufgaben durch die kommunal beherrschte Verbandsorganisation wahrgenommen werden. Erneut begrenzt dieses dreistufige Modell das Erfordernis zur Delegation weiterer Aufgaben auf Kreise, Städte und Gemeinden.

Modell	Flächenländer	
Konsequente Zweistufigkeit	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Brandenburg ➤ Mecklenburg-Vorpommern ➤ Niedersachsen 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Saarland ➤ Schleswig-Holstein
Konzentrierte Dreistufigkeit	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Baden-Württemberg ➤ Bayern ➤ Hessen ➤ Nordrhein-Westfalen 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Rheinland-Pfalz ➤ Sachsen ➤ Sachsen-Anhalt ➤ Thüringen
Bildung von Regionalverbänden	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ggf. Nordrhein-Westfalen 	

In unterschiedlicher Form und Intensität befördern alle drei Modelle die Diskussion der Organisationsstrukturen im kommunalen Bereich. **Interkommunale Zusammenarbeit** bildet dabei einen zunehmend wichtigen Handlungsansatz. Unterstützt von den Ländern bemühen sich Kreise, Städte und Gemeinden deshalb um neue Synergien. Trotzdem stößt Gemeinschaftsarbeit im Vollzug an Grenzen. Ihre Realisierung nimmt in der Regel viel Zeit in Anspruch und bezieht sich im Ergebnis auf sehr unterschiedliche Projekte, Organisationsformen und Partner. Daraus resultiert häufig eine heterogene Struktur, die effektive Steuerung und Kontrolle, Transparenz und demokratische Legitimation beeinträchtigen kann. Interkommunale Zusammenarbeit wird deshalb vor allem **als ergänzende Strategie** für sinnvoll erachtet, um neuen Herausforderungen zeitnah zu begegnen und eine ansonsten leistungsfähige Organisationsstruktur abzusichern.

Dieses erklärt, warum in den alten und in den neuen Ländern gegenwärtig auch **Kreiszuschnitte**, **Gemeindestrukturen** und **Stadt-Umland-Konstellationen** erneut überprüft und weiterentwickelt werden sollen. Entsprechende **Handlungsansätze** auf der Kreisstufe sind

1. die fortgesetzte Optimierung des Status quo, bei der freiwillige interkommunale Zusammenarbeit und Gebietsveränderungen gefördert, jedoch keine gesetzlichen Struktureingriffe vorgenommen werden;
2. eine selektive **Gebietsreform**, die einerseits Kooperationsanreize und -zwänge erhöht, andererseits freiwillige Strukturanpassungen begünstigt und in Einzelfällen auch verordnet (etwa durch die Einkreisung kleiner kreisfreier Städte und den Zusammenschluss von kleineren Kreisen);
3. eine **mittlere Gebietsreform**, die gesetzliche Zusammenschlüsse mit Zielgrößen von Kreisen mit einer Einwohnerzahl von 200.000 bis 300.000 vorsieht;
4. die Bildung von **Großkreisen**, die dann sowohl regionale Planungsräume als auch (bislang) sonderbehördliche Zuständigkeitsbereiche abbilden können;
5. die Schaffung von größeren **Stadtregionen**, die als Gebietskörperschaften Kreisaufgaben für große zentrale Orte und deren weiter gefasstes Umland wahrnehmen.

Für **Stadt-Umland-Konstellationen** gilt, dass sowohl in wachsenden als auch schrumpfenden Regionen die Bezüge zwischen Kernstädten und benachbarten Gemeinden (und Kreisen) intensiviert werden sollen. Im Mittelpunkt steht dabei der wechselseitige materielle Ausgleich für zentralörtliche Leistungen der Kernstädte und komplementäre Leistungen des ländlichen Raums sowie eine raumordnerische Begrenzung von Suburbanisierungsprozessen. Eingemeindungen kommen zur Lösung von Stadt-Umland-Konflikten aufgrund ihres regelmäßig hohen Konfliktpotenzials nur sehr begrenzt in Frage. Erforderlich bleiben **ergänzende Stadt-Umland-Zusammenhänge**, die über vertragliche Vereinbarungen, gemeinsame Entwicklungsprojekte, erweiterte Stadt-Umland-Verbände und Einkreisungen realisiert werden. Die Intensität der Zusammenarbeit und der Grad ihrer Institutionalisierung sind von den vor Ort meist sehr unterschiedlichen Kooperationserfahrungen und der Handlungsbereitschaft der regionalen Akteure abhängig. Ein weit reichendes Beispiel für die Weiterentwicklung von Stadt-Umland-Beziehungen stellt die Region Hannover dar; ein vergleichbarer Ansatz wird in der Region Aachen angestrebt.

Im **kreisangehörigen Raum** stehen neben der Zusammenarbeit die **Vergrößerung unterer Kommunalverbände** (Ämter, Samt-/Verbandsgemeinden, Verwaltungsgemeinschaften) sowie alternativ und ergänzend die **Bildung von Einheitsgemeinden mit erweiterten Ortsteilrechten** im Vordergrund. Mit Blick auf die Erfahrungen einzelner Länder (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein) ist hier nicht von einer einheitlichen Entwicklung auszugehen, zumal die Länder bestrebt sind, die notwendige Konzentration von Ressourcen mit dem Erhalt bürgerschaftlichen Engagements und einem hohen Maß an Freiwilligkeit im Reformprozess zu verbinden.

Im Ergebnis lassen die dargestellten Reformansätze eine sich weiter ausdifferenzierende Organisationsvielfalt und Gebietskulisse der Gebietskörperschaften erwarten. Die Einheitlichkeit der Verwaltung als äußeres Strukturprinzip wird dabei zunehmend durch die funktional begründete Fähigkeit abgelöst, spezifische Aufgaben ausreichend wirtschaftlich und effektiv wahrzunehmen. Die Heterogenität der deutschen Verwaltung wird infolgedessen weiter zunehmen. Dieses gilt insbesondere für den kommunalen Bereich. Bereits vom heutigen Standpunkt aus verbieten sich deshalb Einheitsmodelle und die Formulierung von Mindestgrößen. Dem widersprechen die unterschiedlichen Struktur- und Entwicklungsvoraussetzungen bei gleich bleibenden Anforderungen, wonach etwa auch in dünn besiedelten Gebieten eine Mindestversorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Dienstleistungen sicherzustellen ist. Gemeinsam ist allen Ansätzen allerdings eine

notwendige Maßstabsvergrößerung, um komplexer werdenden Anforderungen, interregionalem Wettbewerb und knappen Ressourcen begegnen zu können.

IV. Ziele und Anforderungen an die Weiterentwicklung kommunaler Gebietsstrukturen

Sozialdemokratische Kommunalpolitik wird von den Menschen für die Menschen gemacht. Sie ist gelebte Demokratie. Lokale Demokratie drückt sich durch das Engagement im Ehrenamt, in der Wahrnehmung kommunaler Mandate und durch direkte Bürgermitwirkung aus. Die Kommunen bilden Verantwortungsgemeinschaften, in denen praktische Solidarität gelebt wird.

Die Stärke der Kommunen liegt darin, dass sie auf die lokalen und regionalen Besonderheiten flexibel reagieren können. Sie schaffen eine Vielzahl von Lösungsmöglichkeiten für eine Vielfalt von Herausforderungen. Die Kommunen brauchen dafür mehr Handlungsfreiheiten und Aufgabenkompetenzen. Die Bundes-SGK stellt in diesem Zusammenhang die Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips im föderalen Staatsaufbau mit seinen zwei Dimensionen heraus: Erstens den Handlungsvorrang der leistungsfähigen kleinen Einheit und zweitens die Unterstützungspflicht der größeren Einheit. Die dezentrale Selbststeuerung (Kommunale Selbstverwaltung) verpflichtet die Städte, Gemeinden und Kreise zu vermehrter Verantwortungsübernahme, nutzt und entwickelt die vorhandenen Stärken der Kommunen und die Kreativität der Menschen.

Die Kommunen haben die Aufgabe, für Bürgerinnen und Bürger effizient und kostengünstig ein gleichwertiges, diskriminierungsfreies und flächendeckendes Angebot notwendiger Dienstleistungen und Güter hoher Qualität zu gewährleisten. Durch diese Leistungen werden die Funktionsfähigkeit des öffentlichen Lebens, die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft ebenso wie die natürlichen Lebensgrundlagen für künftige Generationen gesichert.

Oberziel aller Veränderungen der Verwaltungs- und Gebietsstrukturen sollte deshalb sein, die Organisationsstrukturen daran auszurichten, dass die öffentlichen Leistungen in hoher Qualität unter bestmöglicher Berücksichtigung von Effizienz, Kunden- und Mitarbeiterzufriedenheit gewährleistet werden und dabei mit den Zielen einer lebendigen lokalen Demokratie und dem Subsidiaritätsprinzip in Einklang stehen.

Um dieses zu erreichen, bedarf es eines **funktionierenden Ausgleichs zwischen stärkeren und schwächeren Einheiten** mit einer zielgerechten Verteilung der fiskalischen Ressourcen. Dieses gilt sowohl zwischen den Gebietskörperschaften als auch innerhalb der Gebietskörperschaften. Die Gebietsstrukturen sollten dafür geeignet sein, vor Ort und in der Region für einen Ausgleich zwischen starken und schwachen Einheiten Sorge zu tragen.

Die Gestaltung der Verwaltungsstrukturen sollte sich an den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger nach qualitätsvollen Dienstleistungen und hochwertiger Infrastruktur ausrichten und weitestgehend auch ortsnah erfolgen, wobei künftig mobile und aufsuchende Verwaltung sowie Dienstleistungen an Bedeutung gewinnen werden. Um eine **wirtschaftlich tragfähige und effiziente Aufgabenerfüllung** vornehmen zu können, bedarf es in der Regel eines bestimmten Mindestumfanges der Aufgabe bzw. einer Mindestzahl von zu bearbeitenden Fällen, damit der Ressourceneinsatz mögliche Größenvorteile nutzen kann. Größenvorteile können z.B. darin liegen, dass ein höherer Grad an Professionalisierung und Spezialisierung durch den Einsatz erfahrenen und geschulten Personals erreicht wird. Dadurch kann die Produktivität der entsprechenden Verwaltungseinheiten gesteigert werden. Außerdem kann die Auslastung der betreffenden Verwaltungseinheiten optimiert werden. Daraus resultiert ein Druck, größere Einheiten zu bilden. Dabei ist zu beachten, dass kleinere Verwaltungseinheiten im Vergleich durchaus gleiche oder sogar bessere Leistungen erbringen können. Allein eine Vergrößerung der Verwaltungseinheiten sichert noch keine Effizienzsteigerung. Auch hier bedarf es eines sachgerechten Abwägungsprozesses zwischen der notwendigen Bündelung von Verwaltungsaufgaben zur Qualitätssteigerung und Vermeidung einer Atomisierung der Verwaltung mit sehr niedrigem Spezialisierungsgrad einerseits und den Vorteilen einer ortsnahen Verwaltung andererseits.

Organisationsökonomische Betrachtungen können nicht alleinige Grundlage von Strukturentscheidungen sein. Im politisch-administrativen Bereich müssen immer die Erfordernisse der **Transparenz und demokratischen Legitimation** mit berücksichtigt werden. Jede Entscheidung für eine Vergrößerung muss deshalb in Abwägung zwischen der angestrebten Konzentration einerseits sowie den Auswirkungen auf lokale Identitäten, Bürgernähe, demokratische Teilhabe und Legitimation andererseits getroffen werden. Es muss sichergestellt sein, dass die Arbeit des ehrenamtlichen Kommunalpolitikers durchführbar bleibt. Eine funktionierende repräsentative lokale Demokratie braucht Handlungsspielräume und sachgerechte Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten gegenüber der Verwaltung. Dazu gehören ein hoher Aufklärungsbedarf, ein nachvollziehbareres Berichtswesen und mehr Transparenz hinsichtlich der Entscheidungsfindung. Zudem sollten auch ortsnahe Vertretungskörperschaften eigene Rechte und Budgets haben, um tatsächlich ortsnahe Entscheidungen eigenständig treffen zu können. Die Sicherung und Förderung des bürgerschaftlichen Engagements ist ebenso ein weiteres Element im Abwägungsprozess zur Weiterentwicklung kommunaler Gebietsstrukturen wie die Bürgermitwirkung und Bürgerbeteiligung, die eine wichtige Ergänzung aber keinen Ersatz für die repräsentative lokale Demokratie darstellen.

Freude an der Gestaltung und am Engagement für das Gemeinwohl stoßen allerdings dort an die Grenzen, wo es keine realen kommunalen Entscheidungsmöglichkeiten mehr gibt. Kommunen ohne materielle und finanzielle Gestaltungsmöglichkeiten können nicht für das Ehrenamt begeistern. Daher müssen Kommunen ein Mindestmaß an **Gestaltungsmöglichkeiten und -freiheiten** bieten, insbesondere für freiwillige Aufgaben, um das lokale Engagement zu bewahren und zu fördern. Dies setzt wiederum funktionsfähige Verwaltungseinheiten voraus, die auch über eine ausreichende, eigenständig verantwortbare Finanzkraft verfügen.

Zur sachgerechten Aufgabenerfüllung und Bewältigung der zahlreichen kommunalen Herausforderungen hat sich in den letzten Jahren die **interkommunale Zusammenarbeit** bewährt. Interkommunale Zusammenarbeit sollte daher verstärkt in allen ihren vielfältigen Formen genutzt werden, um eine von einer Kommune allein nicht so gut leistbare Aufgabenerfüllung zu verbessern. Die Länder sollten mit sachgerechten Anreizsystemen die interkommunale Zusammenarbeit fördern. Die Potenziale interkommunaler Zusammenarbeit müssen als ergänzender Ansatz zu weiterreichenden Reformen der kommunalen Gebietsstrukturen gestärkt und besser ausgeschöpft werden. Hierzu bedarf es einer verstärkten Beratung und Aufklärung. Interkommunale Zusammenarbeit stößt dort auf Grenzen, wo die Vorteile geteilt werden oder Nachteile von mehreren getragen werden sollen. Daher müssen Kooperationen eindeutige Vereinbarungen mit einem fairen Vor- bzw. Nachteilsausgleich beinhalten. Das Erkennen der eigenen Grenzen kommunalen Handelns und zugleich die Erkenntnis, mit anderen Kommunen zusammen sachgerechtere und wirtschaftlichere Lösungen erarbeiten zu können, sind eine wesentliche Voraussetzung für gelungene Kooperation.

Allein die mangelnde Fähigkeit bzw. Bereitschaft der betroffenen Kommunen zu interkommunaler Zusammenarbeit rechtfertigt noch keine Gebietsreform. Allerdings besteht auch die Gefahr, dass vielfältige Formen interkommunaler Kooperationen in unterschiedlichen Aufgabenfeldern Intransparenz fördern und die Kontrolle sowie Steuerung durch die kommunalen Vertretungskörperschaften erschweren. Insoweit bedarf es einer dauernden Überprüfung, ob interkommunale Zusammenarbeit als sinnvolle und notwendige Ergänzung zur Aufgabenerfüllung angebracht ist oder Änderungen der Gebiets- oder Verwaltungsstrukturen nicht eine bessere Lösung mit mehr Transparenz und Effizienz schaffen. Im Hinblick auf die zunehmenden Verflechtungen in einem vereinten Europa sollte die grenzüberschreitende interkommunale Zusammenarbeit intensiviert und der dafür erforderliche gesetzliche Rahmen geschaffen bzw. erweitert werden.

Bei einer Veränderung kommunaler Gebietsstrukturen müssen die durch staatliche Behörden und Einrichtungen wahrgenommenen Aufgaben und die Zuständigkeitsverteilungen im Sinne einer ebenenübergreifenden **Funktionalreform mit einbezogen werden**. Insofern besteht ein notwendiger Zusammenhang mit dem Aufgabenbestand, der künftigen Aufgabenentwicklung und der föderalen Arbeitsteilung mit EU, Bund, Ländern, verselbständigten Einrichtungen (Anstalten, Stiftungen usw.) und regionalen/überörtlichen Einheiten sowie im Bereich der kommunalen Gebietskörperschaften selbst. Aufgaben mit kommunalem bzw. regionalem Bezug sollten soweit wie möglich von den

Städten, Gemeinden oder Kreisen wahrgenommen werden. Auch sogenannte staatliche Aufgaben brauchen eine demokratische Legitimation durch die lokalen und regionalen Vertretungskörperschaften in den Grenzen des vorhandenen Gestaltungsrahmens.

Im Hinblick auf die Problemlagen und Konflikte im Stadt-Umland-Bereich sind grundsätzlich Formen eines **gemeinsamen Leistungs-, Ordnungs- und Finanzverbundes** zwischen zentralem Ort (insbesondere bei kreisfreien Städten) und den Umlandgemeinden und -kreisen wünschenswert. Die organisatorische Einbindung bisher kreisfreier Städte kann hierfür eine geeignete Lösung bieten, wie das Beispiel der Region Hannover aufzeigt. Diese Fragen müssen allerdings regional beantwortet werden.

In größeren räumlichen Zusammenhängen geht es um die Herausbildung **regionaler Verantwortungsgemeinschaften** bzw. Verantwortungspartnerschaften. Sie können als Koordinationsprinzip vor allem für solche Bereiche dienen, in denen über Territorialreformen oder andere gemeinsame Leistungs-, Ordnungs- und Finanzverbünde nicht ausreichend große Zusammenhänge zu schaffen sind. Diese Formen der Zusammenarbeit z.B. zwischen ländlichen Räumen an der Peripherie und Ballungsregionen müssen noch entwickelt werden. Es gehört zu den Aufgaben der Landesplanung, hierfür einen geeigneten Rahmen zu entwickeln, wie z.B. die im Aufbau befindlichen Metropolregionen.

Die Veränderung von Verwaltungsstrukturen verursacht beträchtlichen Aufwand und verursacht materielle wie auch politische Kosten. Dies darf allerdings nicht davon abhalten, die Ausgestaltung der Verwaltungs- und Gebietsstrukturen einer dauernden Prüfung auf ihre Zukunftsfähigkeit zu unterziehen. Dieser Prüfungs- sowie der daraus abzuleitende Veränderungsprozess müssen allerdings mit einem Höchstmaß an Transparenz und im Dialog mit den Beteiligten erfolgen. Die Arbeitsfähigkeit neuer Strukturen hängt entscheidend davon ab, welche Akzeptanz sie bei der Bevölkerung und auch den betroffenen ehrenamtlichen Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitikern findet. Veränderte Strukturen sollen dazu dienen, dass ehrenamtliches politisches Engagement attraktiv bleibt oder wird. Eine Veränderung kommunaler Gebietsstrukturen sollte deshalb nicht ohne eine grundsätzliche **Zustimmung der wesentlich Betroffenen** durchgesetzt werden.

Die Bundes-SGK fordert dazu auf, in den Bundesländern die erforderlichen Debatten zur Frage einer Neuordnung kommunaler Gebietsstrukturen zu führen und dabei die hier beschriebenen Ziele und Empfehlungen zu berücksichtigen. Vor dem Hintergrund der sich verstärkenden Anforderungen regionaler Zusammenarbeit und Koordinierung in einer großen Zahl von Aufgabenfeldern und den Folgen des demografischen Wandels ist es erforderlich, leistungsfähige kommunale Gebietskörperschaften zu schaffen. Dadurch bleibt die kommunale und regionale Lebenswelt mit ihrer jeweils einzigartigen Geschichte und Kultur, die Heimat, Gemeinschaft, Überschaubarkeit und Sicherheit im Wandel bietet, erhalten.