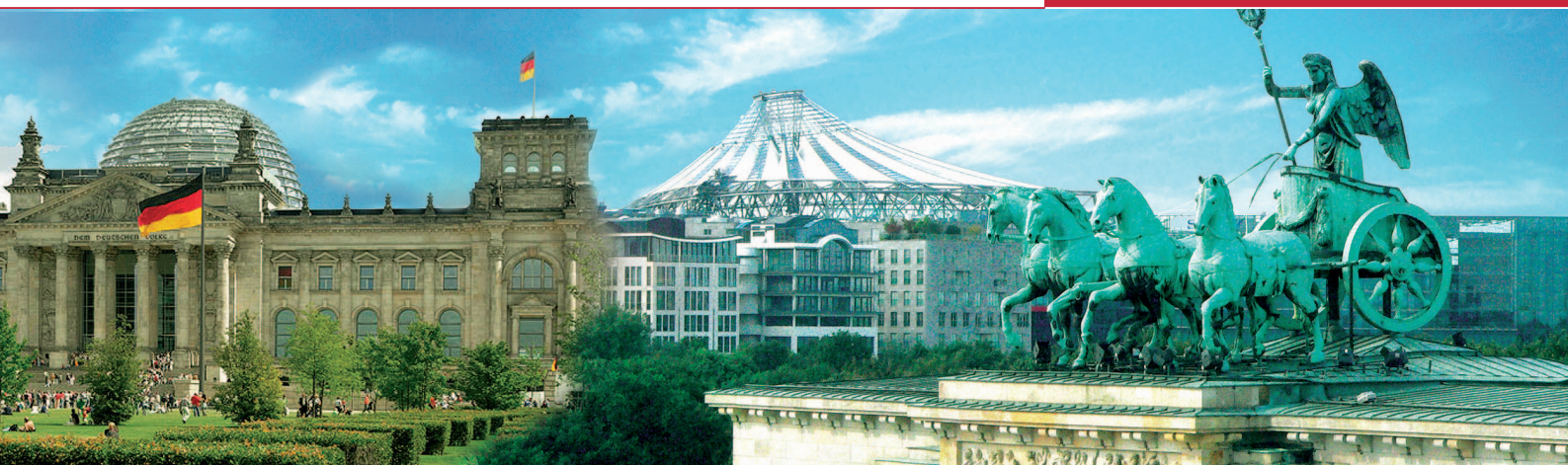




DEUTSCHER
LANDKREISTAG



Struktur der kommunalen Ebene in den Ländern Deutschlands



Schriften
des Deutschen
Landkreistages

Band 110
der Veröffentlichungen
des Vereins für Geschichte
der Deutschen Landkreise e.V.

Herausgeber:

Deutscher Landkreistag

Redaktion:

Berlin

DLT-Pressestelle

ISSN 0503-9185

Struktur der kommunalen Ebene in den Ländern Deutschlands

A. Zweigliedrige Kommunalebene

Im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.5.1949 ist in Art. 28 Abs. 2 eine Garantie kommunaler Selbstverwaltung für die Gemeinden und Kreise statuiert worden. Während den Gemeinden verfassungsunmittelbar das Recht verliehen worden ist, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln, bedürfen die Kreise einer gesetzlichen Aufgabenzuweisung, die außer in Spezialgesetzen des Bundes und der Länder in allen Flächenländern durch Generalklauseln erfolgt ist, die den Landkreisen überall die überörtlichen Aufgaben und zumeist auch Ausgleichs- und Ergänzungsaufgaben zuweisen. Auch die Kreise haben das Recht der Selbstverwaltung. Dies ist in der kommunalen Praxis ebenso anerkannt wie in der höchstrichterlichen Rechtsprechung.

Da es in Art. 28 Abs. 1 S. 2 und 3 GG heißt, dass in den Ländern, Kreisen und Gemeinden das Volk eine Vertretung haben muss, die aus allgemeinen, unmittelbarem, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist und bei Wahlen in Kreisen und Gemeinden auch Personen wahlberechtigt und wählbar sind, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft besitzen, hat das BVerfG¹⁾ herausgestellt, dass die Vorschrift für alle Gebietskörperschaften auf dem Territorium der Bundesrepublik Deutschland die **Einheitlichkeit der demokratischen Legitimationsgrundlage** gewährleistet und auf diese Weise der besonderen Stellung der Gemeinden und Kreise im Aufbau des demokratischen Staates Rechnung getragen wird. Wörtlich folgt das BVerfG hinzu:

„**Gemeinden und Kreise** sind Strukturmerkmale eigen, die auch einen staatlichen Verband kennzeichnen. Der der Selbstverwaltung der Gemeinden offenstehende Aufgabenkreis ist nicht sachlich-gegenständlich beschränkt, sondern umfassend, soweit ihr gebietlicher Wirkungskreis betroffen ist. Ihnen ist insoweit eine Allzuständigkeit ausdrücklich durch die Bundesverfassung verbürgt. Für die Kreise fehlt es an einer solchen Verbürgung; jedoch wird auch ihnen herkömmlich kraft Landesrechts – bezogen auf ihren Bereich – **Allzuständigkeit** gewährt. Dementsprechend ordnet Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG nicht nur den Ländern, sondern auch den Gemeinden und Kreisen ein ‚Volk‘ als Legitimationssubjekt zu. Das in Art. 20 Abs. 2 und Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG für die staatliche Ebene verankerte demokratische Prinzip erfährt durch Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG seine Ausgestaltung für die Gemeinden und Kreise.“

Dem Aufgabenzugriffsrecht der Gemeinden kommt in Deutschland faktisch eine immer kleinere Rolle zu, da die **Gesetzgeber in Bund und Ländern** in immer stärkerem

Von Prof. Dr. Hans-Günter Henneke,
Berlin

Maße zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse auch typische **Selbstverwaltungsaufgaben** in der Sache **ausgeformt** und dabei meistens zu Pflichtaufgaben erklärt und damit „besetzt“ sowie die jeweiligen **kommunalen Träger durch Gesetz bestimmt** haben. Mit Ausnahme der Bauleitplanung, für die ausdrücklich die Gemeinden zuständig sind, hat der Bundesgesetzgeber bei seinen Trägerbestimmungen insbesondere im Sozial-, Gesundheits- und Umweltbereich die Kreise und kreisfreien Städte wegen der größten Homogenität dieser Ebene und ihrer bestehenden Leistungsfähigkeit zu Aufgabenträgern bestimmt. Auch dies hat das Bundesverfassungsgericht wiederholt gebilligt²⁾. So heißt es etwas zur Krankenhausversorgung³⁾:

„Was im Hinblick auf eine heute angemessene Krankenhausversorgung bei typischerweise kreisfreien Städte als örtliche Angelegenheit erscheinen kann, muss deshalb in kleineren, kreisangehörigen Gemeinden nicht gleichfalls örtlich bezogen sein. Der örtliche Aufgabenkreis kann nicht für alle Gemeinden unerachtet etwa ihrer Einwohnerzahl, flächenmäßigen Ausdehnung und Struktur gleich sein. Das aus Art. 28 Abs. 2 GG nur den Gemeinden zustehende Recht, bislang ‚unbesetzte‘ Aufgaben in ihrem Bereich an sich zu ziehen, wird als solches nicht berührt. Die Aufgabe der Krankenhausversorgung ist nicht ‚unbesetzt‘.“

Das BVerwG⁴⁾ hat die zuordnende Ausgestaltungspflicht des Gesetzgebers daher ebenfalls betont.

Für den **kommunalen Gebietszuschnitt** ist das Gebot der Aktivierung der Bürger für die eigenen Angelegenheit sowohl auf der Gemeinde- wie auf der Kreisebene zu beachten. So hat das LVerfG MV⁵⁾ exemplarisch ausgeführt:

„Diese Aussage bezieht sich gleichermaßen auf Gemeinden und Kreise. Die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden und der Kreise ist nicht von unterschiedlicher Rechtsqualität. Die Selbstverwaltung der Gemeinden und der Kreise bilden als kommunale Selbstverwaltung eine Einheit. Bei einer Kreisgebietsreform muss die kommunale Selbstverwaltung mit dem ihr von Verfassungs wegen zukommenden Gewicht einbezogen werden. Dabei müssen die beiden tragenden Komponenten – die **Leistungsfähigkeit im Sinne rationeller Aufgabenerfüllung** einerseits und die **bürgerschaftlich-demokratische Dimension** andererseits – in den Blick genommen werden. Eine Kreisgebietsreform, welche die strukturellen Anforderungen der Verfassung an Kreise verfehlen würde, wäre unzulässig. Zu diesen Anforderungen gehört auch die **Überschaubarkeit** des Kreisgebiets.“

Die kommunale Selbstverwaltung besteht im Wesentlichen aus der politisch-demokratischen Funktion einerseits und der verwaltungsorganisatorischen Funktion andererseits, wobei bei der gesetzlichen Zuweisung von Aufgaben zumeist auf die verwaltungsorganisatorische Funktion abgestellt wird.

B. Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen

Die meisten Sachgesetzgebungskompetenzen für die Materien, die in den Gemeinden und Kreisen ausgeführt werden, sei es als der Garantie kommunaler Selbstverwaltung unterfallende Selbstverwaltungsaufgaben, sei es als Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises, liegen zumeist zumindest konkurrierend, zum Teil sogar ausschließlich **beim Bund**. Dies gilt etwa für das Melde- und Ausweiswesen, das Personenstandswesen, die öffentliche Fürsorge, den städtebaulichen Grundstücksverkehr, das Bodenrecht und das Wohngeldrecht, die wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser, das Lebensmittelrecht, das Straßenverkehrsrecht und Kraftfahrwesen, die Abfallwirtschaft, die Lärmbekämpfung, das Naturschutzrecht, die Bodenverteilung, Raumordnung und den Wasserhaushalt. Von diesen Kompetenzen hat der Bund nahezu umfassend Gebrauch gemacht, während insbesondere im schulischen Bereich eine ausschließliche Regelungszuständigkeit der Länder besteht.

Das kommunale Organisationsrecht, also das **Recht der Kommunalverfassung**, das Kommunalabgabenrecht und der kommunale Finanzausgleich fallen dagegen in die **ausschließliche Kompetenz der Länder**, die davon konzeptionell unterschiedlich sowohl im Hinblick auf die jeweilige Größenausdehnung ihrer Gemeinden und Kreise als auch hinsichtlich der jeweiligen Organkreation und der Organkompetenzen Gebrauch gemacht haben. Dies schließt das Recht zur Regelung interkommunaler Zusammenarbeit der Gemeinden und Kreise ein.

Dem Land Niedersachsen war es vorbehalten, als erstes Land mit Wirkung seit 1.11.2011 ein einheitliches Kommunalverfassungsgesetz vorzulegen, das für alle Kommunen Geltung beansprucht, nachdem bereits zuvor im Saarland, in Thüringen, in Mecklenburg-Vorpommern und in Brandenburg Kommunalverfassungsgesetze

¹⁾ BVerfGE 83, 37 (55).

²⁾ BVerfGE 79, 127; 83, 363 (384 f.).

³⁾ BVerfGE 83, 363 (384 f.).

⁴⁾ BVerwGE 98, 273 (276 f.).

⁵⁾ LVerfG MV, LVerfGE 18, 342 ff.

ze in Kraft gesetzt worden waren, in denen Einzelabschnitte aber nach wie vor den Gemeinden und Kreisen gewidmet sind.

C. Gemeinden und Landkreise...

Gemeinden werden im NKomVG definiert als Gebietskörperschaften, die in ihrem Gebiet die ausschließlichen Träger der gesamten öffentlichen Aufgaben sind, soweit nicht Rechtsvorschriften ausdrücklich etwas anderes bestimmen. Landkreise sind danach in ihrem Gebiet die Träger der öffentlichen Aufgaben, die von überörtlicher Bedeutung sind oder deren zweckmäßige Erfüllung die Verwaltungs- oder Finanzkraft der ihnen angehörenden Gemeinden übersteigt. Sie unterstützen die ihnen angehörenden Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben und sorgen für einen angemessenen Ausgleich der Gemeindelasten. Aus dem letzten Satz wird deutlich, dass die Landkreise Gebietskörperschaften und zugleich Gemeindeverbände sind. Überdies erfüllen sie wie die Gemeinden ihnen übertragene staatliche Aufgaben. Die in Niedersachsen geprägten Definitionen lassen sich für die Gemeinden und Kreise im gesamten Bundesgebiet verwenden.

D. ...sowie Gemeindeverbände zur Stärkung der verwaltungsorganisatorischen Funktion

Eine landesrechtliche Besonderheit, die in vielen anderen Ländern unter einer anderen Bezeichnung (Gemeindeverwaltungsverbände, Verwaltungsgemeinschaften, Ämter, Verbandsgemeinden) und Detailausgestaltung aber durchaus ihre Parallele erfahren hat, findet sich in Niedersachsen in den sog. Samtgemeinden, die als Gemeindeverbände qualifiziert werden. Gemeinden desselben Landkreises können danach zur Stärkung der Verwaltungskraft Samtgemeinden bilden. Diese **der verwaltungsorganisatorischen Funktion kommunaler Selbstverwaltung dienenden Gemeindeverbände** erfüllen im Gesetz aufgeführte sowie ggf. weitere von den Mitgliedsgemeinden übertragene Aufgaben des eigenen Wirkungskreises und sämtliche Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises ihrer Mitgliedsgemeinden. Die Bürgermeister der Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden sind ehrenamtlich tätig.

Vergleichbare Regelungen finden sich in insgesamt zehn von dreizehn Flächenländern der Bundesrepublik Deutschland⁹⁾, nämlich in Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen, während in Hessen, Nordrhein-Westfalen und im Saarland alle Gemeinden aufgrund der durchgeführten Gebietsreformen eine Größe aufweisen, durch die sie in die Lage versetzt worden sind, sowohl ihrer politisch-demokratischen als auch ihrer verwaltungsorganisatorischen Funktion nachzukommen.

In den anderen zehn Ländern täuscht dagegen ein bloßer Blick auf die Zahl der Gemeinden, wenn man sich ein Bild über die kommunale Aufgabenerfüllung machen will. Dies belegt ein Blick auf die **jeweils kleinsten Gemeinden eines Landes in Deutschland**. Das sind die Gemeinden

Böllen im Landkreis Lörrach in Baden-Württemberg mit	91 Einwohnern,
Balderschwang im Landkreis Oberallgäu in Bayern mit	259 Einwohnern,
Kümmernitztal im Landkreis Prignitz in Brandenburg mit	355 Einwohnern,
Voigtsdorf im Landkreis Mecklenburgische Seenplatte in Mecklenburg-Vorpommern mit	102 Einwohnern,
Schulenburg im Oberharz im Landkreis Goslar in Niedersachsen mit	276 Einwohnern,
Dierfeld im Landkreis Bernkastel-Wittlich in Rheinland-Pfalz mit	7 Einwohnern,
Rathen im Landkreis Sächsische Schweiz-Osterzgebirge in Sachsen mit	375 Einwohnern,
Bornstedt im Landkreis Mansfeld-Südharz in Sachsen-Anhalt mit	828 Einwohnern,
Gröde im Kreis Nordfriesland in Schleswig-Holstein mit	5 Einwohnern,
Kleinbocketra im Saale-Holzland-Kreis in Thüringen mit	36 Einwohnern.

Diese und viele weitere Gemeinden in den jeweiligen Ländern gehören den soeben skizzierten Gemeindeverwaltungsverbänden, Verwaltungsgemeinschaften, Samtgemeinden, Ämtern bzw. Verbandsgemeinden an. Von den 100 kleinsten Gemeinden in Deutschland, die alle unter 65 Einwohner aufweisen, liegen übrigens 71 in Rheinland-Pfalz, davon allein 46 im Eifelkreis Bitburg-Prüm, 25 in Schleswig-Holstein und vier in Thüringen. Die kleinste Gemeinde in Hessen, Hesseneck im Odenwaldkreis, hat 612

Einwohner, die kleinste Gemeinde in Nordrhein-Westfalen, Dahlem im Kreis Euskirchen, verfügt über 4.137 Einwohner und die kleinste Gemeinde im Saarland, Oberthal im Landkreis St. Wendel, weist 6.156 Einwohner auf.

Dieser kurze Überblick macht deutlich, wie wichtig es ist, bezogen auf die **Struktur der kommunalen Ebene keinen deutschlandweiten Durchschnitt zu bilden, sondern ausschließlich länderbezogene Betrachtungen** vorzunehmen. Innerhalb der Länder kann ebenfalls nicht auf die Gemeindeebene als Ganzes geschaut werden; vielmehr bedarf es jeweils einer **gesonderten Betrachtung der kreisfreien Städte** einerseits **und des kreisangehörigen Bereichs** andererseits. Ein Blick auf die kleinsten kreisfreien und größten kreisangehörigen Städte je Land ergibt das in Tab. 1 dargestellte Bild.

Innerhalb des kreisangehörigen Bereichs ist zunächst zwischen der länderindividuell unterschiedlich vorgenommenen Abgrenzung zwischen Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden und zusätzlich danach zu differenzieren, ob die kreisangehörige Gemeinde einem der vorgenannten Gemeindeverbände angehört oder nicht.

Für die Beurteilung der **politisch-demokratischen Funktion** kommunaler Selbstverwaltung kommt es auf die **Gesamtzahl der Gemeinden** an. Für die Erfüllung der **verwaltungsorganisatorischen Funktion**, die für die Erfüllung der Daseinsvorsorgeaufgaben, der sozialen Leistungsaufgaben und der übertragenen staatlichen Aufgaben maßgeblich ist, ist dagegen auf die **Zahl der gemeindlichen Verwaltungseinheiten** und auf die jeweilige **Aufgabenabgrenzung zwischen Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden abzu-**

⁹⁾ Zur rechtlichen Ausformung näher: *Bogner*, in: Mann/Püttner (Hrsg.), *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, Band 1, 3. Aufl. 2007, § 13.

Tab. 1

Land	Kleinste kreisfreie Stadt	Größte kreisangehörige Gemeinde
Baden-Württemberg	Baden-Baden 54.461	Reutlingen 112.735
Bayern	Schwabach 39.112	Neu-Ulm 54.314
Brandenburg	Frankfurt/Oder 60.002	Oranienburg 41.966
Hessen	Offenbach 122.705	Hanau 89.688
Mecklenburg-Vorpommern	Schwerin 95.300	Neubrandenburg 64.995
Niedersachsen	Emden 51.528	Hannover 525.875 Göttingen 121.364
Nordrhein-Westfalen	Remscheid 109.596	Aachen 260.454 Neuss 152.010
Rheinland-Pfalz	Zweibrücken 33.807	Neuwied 64.184
Sachsen	Chemnitz 243.173	Zwickau 93.128
Sachsen-Anhalt	Dessau-Roßlau 85.835	Wittenberg 49.076
Schleswig-Holstein	Neumünster 76.939	Norderstedt 72.436
Thüringen	Suhl 38.219	Gotha 45.564

Tab. 2: Struktur der kommunalen Ebene in den Ländern Deutschlands

Stand: 31.12.2011		Kreisfreie Städte				Kreisangehöriger Bereich												
Land Mio. EW	Rang	Kreisfreie Städte - Zahl		Ø Einwohner	Rang	Kreise Zahl			Ø Einwohner	Rang	Kreisangehörige		Ø Einwohner	Rang	Ø Gemein- den/ Kreis	Gemeindliche Verwaltungs- einheiten Ø	Rang	Ø Verw.- einh./ Kreis
		Anteil Landes- bevölkerung	Rang			Anteil Landes- bevölkerung	Rang	Anteil Landes- bevölkerung			Rang	Gemein- den Zahl						
Baden-Württemberg 10,786	(3)	9 2.027.687 18,8 %	(9)	225.299	(4)	35 8.758.540 81,2 %	(5)	250.244	(3)	1.092	8.021	(5)	31	451	19.420	(3)	13	
Bayern 12,596	(2)	25 3.658.202 29,0 %	(3)	146.328	(8)	71 8.937.689 71,0 %	(11)	125.883	(11)	2.031	4.401	(9)	29	1.357	6.586	(13)	19	
Brandenburg 2,496	(10)	4 392.567 15,7 %	(11)	98.142	(10)	14 2.103.068 84,3 %	(3)	150.219	(10)	415	5.067	(8)	30	197	10.675	(10)	14	
Hessen 6,092	(5)	5 1.438.720 23,6%	(7)	287.744	(3)	21 4.653.406 76,4 %	(7)	221.591	(5)	421	11.053	(3)	20	421	11.053	(9)	20	
Mecklenburg- Vorpommern 1,635	(14)	2 299.560 18,3 %	(10)	149.780	(7)	6 1.335.174 81,7 %	(4)	222.529	(4)	803	1.663	(12)	134	116	11.510	(8)	19	
Niedersachsen 7,914	(4)	8 1.009.436 12,8 %	(12)	126.180	(9)	38 6.904.066 87,2 %	(2)	181.686	(7)	1.002	6.890	(6)	26	409	16.880	(4)	11	
Nordrhein-Westfalen 17,842	(1)	22 7.127.119 39,9 %	(1)	323.960	(2)	31 10.714.837 60,1 %	(13)	345.640	(1)	374	28.650	(1)	12	374	28.650	(1)	12	
Rheinland-Pfalz 3,999	(7)	12 1.028.375 25,7 %	(4)	85.698	(12)	24 2.970.742 74,3 %	(10)	123.781	(12)	2.294	1.295	(13)	96	199	14.928	(5)	8	
Saarland 1,013	(15)	- - 0	(13)	-	-	6 1.013.352 100 %	(1)	168.892	(8)	52	19.481	(2)	9	52	19.481	(2)	9	
Sachsen 4,137	(6)	3 1.304.763 31,5 %	(2)	434.921	(1)	10 2.832.288 68,5 %	(12)	283.229	(2)	465	6.090	(7)	47	323	8.769	(11)	32	
Sachsen-Anhalt 2,313	(11)	3 551.907 23,9 %	(6)	183.969	(5)	11 1.761.373 76,1 %	(8)	160.125	(9)	217	8.115	(4)	20	119	14.801	(6)	11	
Schleswig-Holstein 2,838	(9)	4 618.914 21,8 %	(8)	154.729	(6)	11 2.218.727 78,2 %	(6)	202.017	(6)	1.112	1.996	(10)	101	166	13.366	(7)	15	
Thüringen 2,221	(12)	6 557.031 25,1 %	(5)	92.839	(11)	17 1.664.191 74,9 %	(9)	97.894	(13)	907	1.835	(11)	53	235	7.082	(12)	14	
Summe aller Flächenländer 75,882		103 20.014.281 26,4 %		192.445		295 55.867.453 73,6 %		189.381		11.185	4.995		38	4.419	12.579	(15)	15	
Berlin 3,502	(8)	1																
Bremen 0,681	(16)	2																
Hamburg 1,799	(13)	1																
Deutschland 81,844		107 25.976.290 31,7 %		242.769		295 55.867.453 68,3 %		189.381		11.185	4.995		38	4.419	12.579		15	
Spannweite 26,2				5,06				3,53			22,1		14,9		4,35		4	

Tab. 3

■ Bundesweit einwohnerstärkste Landkreise			■ Bundesweit einwohnerschwächste Landkreise		
		EW			EW
1. Region Hannover	NI	1.135.967	1. Lüchow-Dannenberg	NI	49.017
2. Recklinghausen	NRW	625.523	2. Wittmund	NI	57.010
3. Rhein-Sieg-Kreis	NRW	600.432	3. Sonneberg	TH	59.249
4. Städteregion Aachen	NRW	566.816	4. Vulkaneifel	RP	60.648
5. Rhein-Neckar-Kreis	BW	539.132	5. Cochem-Zell	RP	62.949
6. Ludwigsburg	BW	521.014	6. Hildburghausen	TH	66.307
7. Esslingen	BW	517.205	7. Lichtenfels	BY	67.952
8. Mettmann	NRW	494.457	8. Kronach	BY	69.546
9. Wesel	NRW	467.274	9. Kusel	RP	71.848
10. Rhein-Erft-Kreis	NRW	465.578	10. Sömmerda	TH	72.345
11. Rhein-Kreis-Neuss	NRW	443.850	11. Holzminden	NI	72.423
12. Steinfurt	NRW	442.298	12. Kulmbach	BY	73.926
13. Karlsruhe	BW	432.977	13. Tirschenreuth	BY	74.326
14. Märkischer Kreis	NRW	428.385	14. Donnersbergkreis	RP	75.488
15. Ortenaukreis	BW	417.875	15. Wunsiedel i.Fichtelgebirge	BY	75.782
16. Rems-Murr-Kreis	BW	415.719	16. Osterode am Harz	NI	76.370
17. Unna	NRW	409.524	17. Regen	BY	78.453
18. Main-Kinzig-Kreis	HE	408.100	18. Freyung-Grafenau	BY	79.169
19. Böblingen	BW	372.334	19. Lindau (Bodensee)	BY	79.895
20. Borken	NRW	369.107	20. Kyffhäuserkreis	TH	80.471
21. Erzgebirgskreis	SN	363.741	21. Prignitz	BB	80.872
22. Osnabrück	NI	355.989	22. Rhön-Grabfeld	BY	82.324
23. Gütersloh	NRW	354.622	23. Birkenfeld	RP	82.492
24. Lippe	NRW	349.201	24. Weimarer Land	TH	84.279
25. Offenbach	HE	340.114	25. Haßberge	BY	84.737

stellen. Hier gilt die Faustregel: Je größer und homogener die kreisangehörigen gemeindlichen Verwaltungseinheiten sind, um so eher kommen sie bei landesrechtlichen Aufgabenzuweisungen als Aufgabenträger in Betracht.

E. Struktur der kommunalen Ebene

Die Struktur der kommunalen Ebene in den Ländern Deutschlands stellt sich danach wie folgt dar (siehe Tab. 2).

In **Deutschland** lebten am 31.12.2011 81,844 Mio. Einwohner in **16 Bundesländern**, die eine Einwohnerzahl zwischen 17,842 Mio. (Nordrhein-Westfalen) und 0,681 Mio. (Bremen) aufweisen. Das größte Land ist mithin 26,2 mal so groß wie das kleinste. In den 16 Flächenländern der Bundesrepublik Deutschland bestehen **107 kreisfreie Städte**, davon 103 in den 13 Flächenländern, **295 Kreise** und **11.185 kreisangehörige Gemeinden**, die insgesamt **4.419 gemeindliche Verwaltungseinheiten** bilden. In den weiteren Betrachtungen können die drei Stadtstaaten mit den vier Kommunen Berlin, Bremen, Bremerhaven und Hamburg ausgeblendet werden. Alle **Flächenländer** verfügen zusammen über **75,882 Mio. Einwohner**, davon leben 20,014 Mio. Einwohner (= **26,4 %**) in den 103 **kreisfreien Städten** und 55,867 Mio. Einwohner (= **73,6 %**) in den **295 Landkreisen** mit ihren bereits erwähnten 11.185 kreisangehörigen Gemeinden und 4.419 gemeindlichen Verwaltungseinheiten.

Die **durchschnittliche kreisfreie Stadt** in Deutschland weist mithin eine Einwohnerzahl von 192.445 auf, wobei die kreisfreien Städte in Sachsen mit 434.921 Einwohnern

durchschnittlich am größten und die in Rheinland-Pfalz mit 85.698 Einwohnern durchschnittlich am kleinsten sind. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass es im Saarland gar keine kreisfreien Städte gibt. Die Spannweite zwischen größtem und kleinstem Durchschnitt bei den kreisfreien Städten beträgt 5,06. Die **Kreisebene** erweist sich in den Durchschnittsgrößen mit einer Spannweite von nur 3,53 als deutlich homogener. Ein **Durchschnittskreis** in Deutschland hat **189.381 Einwohner**. Die Kreise sind durchschnittlich in Nordrhein-Westfalen mit 345.640 Einwohnern am größten und in Thüringen mit 97.894 Einwohnern am kleinsten.

Bei den **kreisangehörigen Gemeinden** **weicht** aufgrund völlig voneinander abweichender Gebietsreformkonzepte die **durchschnittliche Größenstruktur erheblich voneinander ab**. Die größten kreisangehörigen Gemeinden finden sich im Durchschnitt in Nordrhein-Westfalen mit 28.650 Einwohnern, während die kleinsten mit durchschnittlich 1.295 Einwohnern in Rheinland-Pfalz anzutreffen sind, was zu einer Spannweite von 22,1 führt.

Blickt man auf die **Zahl der kreisangehörigen Gemeinden** je Land, gibt es fundamentale Unterschiede: In relativ kleinen Ländern wie Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein finden sich nach wie vor über 2.000 bzw. über 1.000 Gemeinden und auch die Zahlen in Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern reichen nahe an die Tausendergrenze heran. In Nordrhein-Westfalen gibt es dagegen nur 374 kreisangehörige Gemeinden. In Hessen ist deren Zahl mit 421 kaum größer. Diese Dis-

krepanzen im gemeindlichen Bereich zeigen, dass die Gemeindeebene als solche als bundesgesetzlich bestimmter einheitlicher Aufgabenträger außerhalb der Bauleitplanung grundsätzlich nicht in Betracht kommt. Erhebliche Diskrepanzen ergeben sich auch, wenn man auf die **durchschnittliche Zahl der Gemeinden je Landkreis** schaut. Sie beträgt im Bundesgebiet 38, was aber ohne jede Aussagekraft ist, ergibt sich dieser Durchschnitt doch aus Werten, die zwischen durchschnittlich 134 Gemeinden je Kreis in Mecklenburg-Vorpommern und nur 9 Gemeinden je Kreis im Saarland liegen.

Blickt man demgegenüber auf die **Größe der gemeindlichen Verwaltungseinheiten im kreisangehörigen Raum**, wird das Bild deutlich homogener und es ergibt sich nur noch eine Spannweite von 4,35 zwischen dem Land mit den größten Gemeinden, Nordrhein-Westfalen, mit einer durchschnittlichen Einwohnerzahl von 28.650 und dem Land mit dem kleinsten gemeindlichen Verwaltungseinheiten von durchschnittlich 6.586 Einwohnern in Bayern.

Wirft man abschließend einen Blick auf die **Zahl der gemeindlichen Verwaltungseinheiten pro Landkreis**, ergibt sich in Deutschland ein Durchschnittswert von 15 pro Kreis mit einer Spannweite zwischen durchschnittlich 32 gemeindlichen Verwaltungseinheiten je Kreis in Sachsen und nur 8 gemeindlichen Verwaltungseinheiten je Kreis in Rheinland-Pfalz. ■

Prof. Dr. Hans-Günter Henneke,
Hauptgeschäftsführer des Deutschen
Landkreistages, Berlin

Struktur der kommunalen Ebene in den Ländern Deutschlands

(Stand: 31.12.2011)

Kreise	/	Kreisfreie Städte
Kreisangehörige	/	Gemeindliche
Gemeinden		Verwaltungseinheiten



— Kreis / Kreisfreie Stadt
 — Regierungsbezirk
 — LAND
 100 km



DEUTSCHER
LANDKREISTAG



Deutscher Landkreistag

Ulrich-von-Hassell-Haus

Lennéstraße 11

10785 Berlin

Tel. 0 30/59 00 97-3 09

Fax 0 30/59 00 97-4 00

www.landkreistag.de

info@landkreistag.de

