

„Verbunden werden auch die
Schwachen mächtig“

(Friedrich Schiller, Wilhelm Tell,
1. Aufzug, 3. Szene)

A: Einführung

„Schematismus, Zahlendenken, Größenwahn, Reißbrettstrategie, Bürgerbevorzugung, Tod der Selbstverwaltung“¹ – diese Schlagworte mußten sich die Verantwortlichen der bayerischen Gemeindegebietsreform von 1971 bis 1978 seinerzeit vorhalten lassen.

Kein Ereignis auf kommunaler Ebene der letzten Jahrzehnte, wenn nicht sogar des letzten Jahrhunderts, hat so viele Vorbehalte und Ängste, Widerstände und Diskussionen in Bayern ausgelöst wie die Neugliederung der Kommunen und Landkreise. Nach ihrem Abschluß blieben von ehemals über 7.000 Gemeinden nur etwa 2.000 übrig. Die Auseinandersetzungen und das Ringen für und gegen die Reform waren damals enorm², da die Auswirkungen beinahe jede Kommune direkt oder indirekt berührten. Mancherorts dauern der Streit³ und die Diskussionen über den Sinn der Gemeindegebietsreform bis in die neuere Zeit an.⁴

Am 01. Mai 2003 jährte sich der Abschluß der bayerischen Gemeindegebietsreform zum fünfundzwanzigsten Mal – Grund genug, eine Bilanz über die durchgeführten Maßnahmen zu ziehen und kritisch die Hintergründe und die gesteckten Ziele zu untersuchen.

Erst jetzt, eine Generation später, liegt ein beurteilungsfähiger Zeitraum vor – weitgehend frei von Emotionen, bloßen Prognosen und den Vorurteilen

¹ Vgl. *Seidl*, Der Abschluß der kommunalen Gebietsreform in Bayern, BayBgm. 4/1978, S. 14

² Vgl. *Merk*, Sinn und Ziel der Gebietsreform in Bayern, BayVBl. 1992, S. 386

³ Vgl. z.B. die Popularklage von 259 Bürgern des im Rahmen der Gebietsreform der Gemeinde Vilshofen zugeschlagenen Markts Pleinting vor dem BayVerfGH, Entscheidung vom 27.06.1997, BayVBl. 1997, S. 751 ff.

⁴ Vgl. zu den Diskussionen über die „Bereinigung der Einheitsgemeinden“ zur Zeit der Gebietsreform im Rahmen der Neufassung des Art. 11 Abs. III GO im Jahre 1992 und den aus diesem Grund befürchteten Auseinandersetzungen in den Gemeinden: Pressemitteilung des *Bayerischen Gemeindetags* vom 15.12.1991, abgedruckt in: BayBgm. 1992, S. 40

der Anfangsjahre –, die Folgen der Reform zu bilanzieren.⁵ Frühere, kurz nach ihrem Abschluß durchgeführte Untersuchungen zum Thema Gemeindegebietsreform krankten überwiegend daran, daß sich aufgrund des bis dahin kurzen zeitlichen Abstands meist noch keine verlässlichen Aussagen bezüglich einer Dauerwirkung treffen ließen.

Somit konnte diese „Wirkungsliteratur der ersten Generation“⁶ vielfach nicht mehr als Vermutungen über die zukünftigen Auswirkungen der Reformmaßnahmen anstellen und allenfalls kritische Thesen zu Einzelaspekten entwickeln.⁷ Eine tiefer greifende und alle Aspekte umfassende Betrachtung, insbesondere auch der juristischen Probleme der bayerischen Gemeindegebietsreform, steht aber noch aus.⁸ Eine intensive Auseinandersetzung mit diesem Thema ist schon deshalb geboten, weil die Neuordnung der kommunalen Ebene in Bayern, wenn nicht bereits die „Jahrhundertreform“⁹, zumindest die „größte kommunalpolitische Anstrengung seit 1945“¹⁰ im Freistaat gewesen ist.

Bei der bis Ende der siebziger Jahre durchgeführten Gemeindegebietsreform handelte es sich aber nicht um die erste ihresgleichen in Bayern. Bereits unter dem ersten bayerischen König *Max I. Joseph* nahm dessen Minister *Montgelas* Anfang des 19. Jahrhunderts eine umfassende Neugliederung der kommunalen Ebene vor, die tiefgreifende Veränderungen mit sich brachte, und deren Bestand nahezu zwei Jahrhunderte unverändert bleiben sollte.

Aus diesem Grund beginnt diese Arbeit auch mit einem historischen Abriss der wichtigsten Ereignisse dieser ersten Gebietsreform im Jahre 1808. Dabei wird auch der gegensätzliche Ansatz des Freiherrn vom *Stein* in Preußen zu dieser Zeit aufgezeigt, dessen *Städteordnung* der „Ausgangspunkt aller modernen Selbstverwaltung in Deutschland“ geworden ist.¹¹

Anschließend wird die geschichtliche Entwicklung der „neuesten“ Gemeindereform untersucht. Es werden die damalige Notwendigkeit von Reformmaßnahmen

⁵ Vgl. die Rede des Bayerischen Innenministers a.D. *Dr. Bruno Merk* anlässlich der 25-Jahrfeier des Landesverbands der Freien Wähler Bayern e.V. zum Thema „Kommunale Selbstverwaltung - Segen oder Fluch?“ am 30.08.2003 im Kolpinghaus München, online im Internet, Url: http://www.barbara-schoene.de/content/referat-25_jf_300803.pdf, übernommen am 01.07.2005

⁶ *Schimanke*, Folgen und Folgeprobleme der kommunalen Gebietsreform, AfK 1982, S. 318

⁷ Demgegenüber birgt aber der nunmehr größere zeitliche Abstand hinsichtlich einer Erfolgskontrolle andere methodische Probleme, insbesondere, was die Vorhersage des fiktiven Verlaufs auf kommunaler Ebene ohne die Reform und die zwischenzeitliche Bevölkerungsfluktuation anbelangt (siehe hierzu Kap. D I).

⁸ Vgl. *Ruppert/Paesler*, Raumorganisation in Bayern, S. 57

⁹ *Huber*, Kurskorrektur in der Gebietsreform, KommPolBl. 1979, S. 142

¹⁰ *Merk*, Die größte kommunalpolitische Anstrengung seit 1945, KommPolBl. 1976, S. 494

¹¹ *Kleinheyer/Schröder*, Deutsche und Europäische Juristen aus neun Jahrhunderten, S. 395

men, ihre ehemaligen Zielsetzungen, ihre Durchführung und ihre Resultate erörtert. Besonderes Augenmerk soll dabei auch auf die zahlreichen juristischen Aspekte gerichtet werden, welche die Reform begleiteten und zum Teil noch immer begleiten. Als Stichpunkte seien an dieser Stelle die Problemkreise im Rahmen der Normenkontrollverfahren und Popularklagen, der Rechtsnachfolge bezüglich öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Rechtsverhältnisse der aufgelösten Gemeinden und die – gerade in der neueren Zeit wieder vermehrt¹² auftretende – Frage nach der Bindungswirkung und Durchsetzbarkeit von Eingemeindungsverträgen genannt.

Einen äußerst wichtigen Bestandteil der Gesamtkonzeption der bayerischen Gemeindegebietsreform bildete das hierbei neuentwickelte Rechtsinstitut der Verwaltungsgemeinschaft, das kleineren Kommunen die Möglichkeit bot, ihre Existenz weiterhin zu sichern, sie aber gleichzeitig zwang, bestimmte kommunale Aufgaben abzutreten. Aufgrund der Tatsache, daß heute immer noch knapp die Hälfte aller bayerischen Gemeinden Mitglied einer Verwaltungsgemeinschaft ist, wird neben der Skizzierung ihrer Aufgaben und Organe ein Hauptaugenmerk auf den Stärken und Schwächen dieser Organisationsform liegen. Ähnliches gilt für den Bereich der kommunalen Zusammenarbeit nach dem KommZG. Denn auch wenn leistungsfähigere Gemeinden durch die Gebietsreform geschaffen wurden, spielen die Kooperationsformen der Arbeitsgemeinschaft, der Zweckvereinbarung und insbesondere des Zweckverbands weiterhin eine tragende Rolle im kommunalen Bereich. Neben dem Problem der demokratischen Kontrolle wird hierbei speziell der Frage nachzugehen sein, ob kommunale Zusammenarbeit zu einer Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltung führt.

Der zentrale Punkt dieser Untersuchung liegt in dem Versuch, die unmittelbaren Folgen der Gemeindegebietsreform auf die beteiligten Gebietskörperschaften aufzuzeigen und herauszuarbeiten, inwiefern die Auswirkungen heute noch aktuell sind. Um dabei die gebotene Praxisnähe gewährleisten zu können, wurde bewußt von einer bloßen Dokumentenanalyse Abstand genommen. Vielmehr wurden zahlreiche betroffene Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften mittels einer Fragebogenaktion zur aktiven Mitarbeit aufgefordert. Auf diese Weise sollte geklärt werden, ob die damaligen von der Staatsregierung und Kritikern mit dem Reformvorhaben verbundenen Annahmen, Ziele und Befürchtungen auf kommunaler Ebene eingetreten sind. Nur wenn die Vorteile der Gebietsneugliederung deutlich überwiegen und eventuell aufgetretene negative Folgen mittlerweile weitgehend überwunden sind, läßt sich das Projekt „Gemeindegebietsreform“ in Bayern als voller Erfolg bezeichnen.

¹² Siehe z.B. FSt. 2000, Rdnr. 49

Abschließend soll noch ein Blick auf Rheinland-Pfalz geworfen werden, das bezüglich Topographie und seiner größtenteils geringen Siedlungsdichte Bayern sehr ähnlich ist. Ein Vergleich mit dem dort beschrittenen Weg – insbesondere der Bildung von Verbandsgemeinden – soll zeigen, ob das rheinland-pfälzische Modell ein Vorbild für die Reformmaßnahmen in Bayern hätte gewesen sein können oder aber der bayerische Entwurf sich als der zukunftssicherere und bessere erwiesen hat.