

STUDIEN

PROF. DR. MICHAEL SCHÄFER

DASEINSVORSORGE - OBERSTES GEBOT FÜR JEDE KOMMUNALREFORM

PROF. DR. MICHAEL SCHÄFER

**DASEINSVORSORGE -
OBERSTES GEBOT FÜR
JEDE KOMMUNALREFORM
PRÄMISSEN FÜR DIE AUFGABENORIENTIERTE
AUSGESTALTUNG VON KOMMUNALEN
FUNKTIONAL- UND STRUKTURREFORMEN**

PROF. DR. MICHAEL SCHÄFER, Professor für Kommunalwirtschaft,
Hochschule für nachhaltige Entwicklung Eberswalde (FH).

Die Studie wurde gefördert von der Rosa-Luxemburg-Stiftung
in Kooperation mit
Fraktion DIE LINKE. im Landtag Brandenburg
Fraktion DIE LINKE. im Landtag Sachsen-Anhalt
Fraktion DIE LINKE. im Landtag Thüringen

IMPRESSUM

STUDIEN wird herausgegeben von der Rosa-Luxemburg-Stiftung
und erscheint unregelmäßig

V. i. S. d. P.: Martin Beck

Franz-Mehring-Platz 1 · 10243 Berlin · www.rosalux.de

ISSN 2194-2242 · Redaktionsschluss: Juni 2014

Layout/Herstellung: MediaService GmbH Druck und Kommunikation

Gedruckt auf Circleoffset Premium White, 100% Recycling

INHALT

1 Vorwort/Danksagung	7
2 Zum Stellenwert der Daseinsvorsorge im kommunalen Aufgabenkanon	9
3 Grundlegende Bestandsaufnahme zu Funktional- und Strukturreformen in den neuen Ländern.	12
4 Bestandsaufnahme bisheriger Funktional- und Strukturreformen in Brandenburg seit 1990	13
4.1 Überblick über Verwaltungs- und Strukturreformen.	13
4.1.1 Ämterbildung 1992	13
4.1.2 Kreisneugliederung 1993	13
4.1.3 Funktionalreformen	13
4.1.4 Gemeindegebietsreform 2003	14
4.1.5 Reform der Raumplanung	15
4.1.5.1 Zentralörtliche Gliederung in Brandenburg	15
4.1.5.2 Veränderungen im Zuge der Umsetzung des Landesentwicklungsplanes Berlin-Brandenburg (2009) . .	16
4.1.6 Reformen der Landesverwaltung	16
4.2 Demografische Entwicklung im Land Brandenburg	17
4.2.1. Entwicklung in den 1990er Jahren	17
4.2.2 Entwicklung seit dem Jahr 2000	17
4.2.3 Prognose der demografischen Entwicklung bis 2030	18
4.3 Landes- und Kommunal финанzen	19
4.3.1 Landesfinanzen	19
4.3.1.1 Aktuelle Situation des Landeshaushalts	19
4.3.1.2 Prognose der Landesfinanzen bis 2020	19
4.3.2 Kommunal финанzen	20
4.3.2.1 Aktuelle Situation der Kommunal финанzen	20
4.3.2.2 Prognose der Kommunal финанzen bis 2020	21
5 Bestandsaufnahme bisheriger Funktional- und Strukturreformen in Sachsen-Anhalt seit 1990	22
5.1 Kreisgebietsreformen im Jahr 1994 und 2007	22
5.1.1 Kreisgebietsreform im Jahr 1994	22
5.1.2 Kreisgebietsreform im Jahr 2007	23
5.2 Verwaltungsreformen auf Gemeindeebene	23
5.2.1 Bildung von Verwaltungsgemeinschaften	23
5.2.2 Bildung von Einheits- und Verbandsgemeinden	24
5.2.2.1 Bildung leistungsstarker Verwaltungsgemeinschaften	24
5.2.3 Fortführung der Gebietsreform auf freiwilliger Basis	25
5.3 Beschreibung der derzeitigen Situation auf kommunaler Ebene	26
5.3.1 Gebietsstruktur in Sachsen-Anhalt	26
5.3.1.1 Kreisebene	26
5.3.1.2 Kreisfreie Städte	26
5.3.1.3 Kreisangehörige Gemeinden.	26
5.3.1.3.1 Einheitsgemeinden	26
5.3.1.3.2 Verwaltungsgemeinschaften	27
6 Bestandsaufnahme bisheriger Funktional- und Strukturreformen in Thüringen seit 1990	28
6.1 Kreis- und Gemeindegebietsreform in den 1990er Jahren	28
6.1.1 Vorbemerkungen	28
6.1.2 Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte	28
6.1.3 Gemeindegebietsreform und freiwillige Neugliederungen kreisangehöriger Gemeinden	28
6.2 Bilanz der 5. Legislaturperiode des Landtags ab September 2009	29
6.3 Statistik zu den kommunalen Strukturen in Thüringen	30

7 Übersicht zu den in den Gemeindeordnungen definierten Aufgaben der Daseinsvorsorge für Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Thüringen	32
7.1 Brandenburg	32
7.2 Sachsen-Anhalt	33
7.3 Thüringen.	34
7.4 Fazit	35
8 Gebietsreformen in den neuen Ländern – Eine Zusammenfassung.	36
8.1 Neuaufbau und Verwaltungshilfe.	36
8.2 Brandenburg	37
8.3 Mecklenburg-Vorpommern	38
8.4 Sachsen.	38
8.5 Sachsen-Anhalt	39
8.6 Thüringen.	40
8.7 Fazit	41
9 Bestandsaufnahme für die Länder Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Thüringen mit dem Schwerpunkt Rahmenbedingungen Daseinsvorsorge	42
9.1 Demografische Ausgangslage.	42
9.1.1 Die beschleunigte Entleerung der peripheren Räume (Gefahr der Verödung).	50
9.1.2 Temporäre Stabilisierung von Mittel- und Oberzentren	52
9.1.3 Demografisch induzierte Ankerfunktion der urbanen Stabilitätsinseln	53
9.2 Die Konzepte der in den Landtagen von Brandenburg und Thüringen vertretenen Parteien	54
9.2.1 Vorbemerkung	54
9.2.2 CDU – Thüringen	56
9.2.3 DIE LINKE – Thüringen	59
9.2.4 SPD – Thüringen.	59
9.2.5 FDP – Thüringen.	60
9.2.6 Bündnis 90/Grüne – Thüringen.	63
9.2.7 SPD – Brandenburg	64
9.2.8 DIE LINKE – Brandenburg	65
9.2.9 CDU – Brandenburg	66
9.2.10 FDP – Brandenburg	70
9.2.11 Bündnis 90/Grüne – Brandenburg	71
9.2.12 Vergleichende Übersicht der Aussagen	73
9.3 Übergreifende Grundsatzkonzepte für die Länder Brandenburg und Thüringen	75
9.3.1 Der Abschlussbericht der Enquete-Kommission 5/2 des Landtages Brandenburg	75
9.3.2 Bericht der Expertenkommission Funktional- und Gebietsreform Thüringen	76
9.3.3 Vergleichende Übersicht der Aussagen der Enquete-Kommission (Brandenburg) und der Expertenkommission (Thüringen)	78
10 Übergreifende Prämissen für die aufgabenorientierte Ausgestaltung künftiger Funktional- und Strukturreformen mit dem Schwerpunkt Daseinsvorsorge	79
10.1 Die Prämissen	79
10.2 Erste Überlegungen zur Ausgestaltung der in Brandenburg und Thüringen anstehenden Funktional- und Strukturreformen	88
11 Fazit: Handlungsempfehlung des Autors	90

1 VORWORT/DANKSAGUNG

Dass die derzeitigen kommunalen Funktionalitäten und Strukturen optimiert werden müssen, um auch künftig Daseinsvorsorge sicherstellen zu können, wird niemand bestreiten. Aus dieser These ließe sich direkt ableiten, Prämissen für eine solche Optimierung nur mit dem Blick auf vor uns liegende Reformprozesse zu formulieren. Diesen ersten Ansatz musste der Autor der vorliegenden Studie sehr schnell verwerfen. Denn wissenschaftliche Solidität erfordert die Beachtung des zentralen Prinzips «ohne Analyse gibt es keine Schlussfolgerung». Folgerichtig wurde die Aufgabenstellung um eine umfassende Dokumentation der kommunalen Funktional- und Strukturreformen erweitert, die seit 1990 in den Ländern Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Thüringen stattgefunden haben.

Die Vorstellung, diese Dokumentationen quasi aus Schubläden in Ministerien zu befördern und nach geringfügiger Bearbeitung in die Studie integrieren zu können, erwies sich indes als unrealistisch. Vielmehr war es erforderlich, aus einer Fülle von eher ungeordneten oder nach Prinzipien, die für diese Studie nicht geeignet waren, strukturierten Informationen eine solche Zusammenfassung zu erzeugen. Dass der Materialfundus für die drei Länder nicht deckungsgleich war, wird schon daran ersichtlich, dass die Dokumentationen unterschiedlich gegliedert sind. Gleichwohl ist es gelungen, einen chronologischen und inhaltlichen Überblick über die Reformprozesse seit 1990 zu erarbeiten.

Solche Dokumentationen lagen bis zu dieser Studie im umfassenden Sinne nicht vor.¹ Dass es sie jetzt gibt, ist bereits ein wissenschaftlicher Wert. Denn mit diesem aufbereiteten Material können die durchgeführten Reformen viel besser und vor allem systematischer evaluiert werden.

Ohne die umfassende Unterstützung in den genannten Ländern hätte dieses Ergebnis keinesfalls erreicht werden können. Unser Dank gilt deshalb bereits an dieser exponierten Stelle jenen, die diese Hilfe geleistet haben. Die folgenden Namen stehen stellvertretend auch für weitere Mitarbeiter, die in den Fraktionen und Ministerien Material zusammengetragen und für uns aufbereitet haben. Maßgeblich unterstützt wurden wir bei der Dokumentation der kommunalen Funktional- und Strukturreformen in den Ländern Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Thüringen seit 1990 von:

Gerald Grünert
Kommunalpolitischer Sprecher
Fraktion DIE LINKE. im Landtag von Sachsen-Anhalt

Roland Stevener
Ministerium des Inneren des Landes Brandenburg
Kommunalabteilung

Johannes Wiedemeyer
Ministerium des Inneren des Landes Sachsen-Anhalt
Referatsleiter in der Kommunalabteilung

Rita Hartmann
Ministerium des Inneren des Freistaates Thüringen
Abteilungsleiterin Kommunale Angelegenheiten

Nicht minder aufwendig war die Dokumentation der Positionen der in den Landtagen von Brandenburg und Thüringen vertretenen Parteien, die wir im Kapitel 9 vorgenommen haben. Hier möchten wir uns bedanken bei:

Gerold Büchner
Pressesprecher
SPD-Fraktion im Landtag von Brandenburg

Stefan Ludwig, MdL
Kommunalpolitischer Sprecher
Fraktion DIE LINKE. im Landtag von Brandenburg

Philip Gursch
Pressesprecher
CDU-Fraktion im Landtag von Brandenburg

Lorenz Becker
Referent für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit
FDP-Fraktion im Landtag von Brandenburg

Tobias Arbinger
Bündnis 90/Die Grünen-Fraktion im Landtag von Brandenburg

Thomas Gottweiss
Referent für Social Media und Grundsatzfragen
CDU-Fraktion im Landtag von Thüringen

Frank Kuschel, MdL
Kommunalpolitischer Sprecher
Fraktion DIE LINKE im Landtag von Thüringen

Georg Grünewald
SPD-Fraktion im Landtag von Thüringen

Niko Waldner
Referent für Innen- und Rechtspolitik sowie Justiz und Verfassung
FDP-Fraktion im Landtag von Thüringen

¹ Eine kurz gefasste Dokumentation zu Brandenburg findet sich im Abschlussbericht der Enquete-Kommission 5/2 des Landtages Brandenburg «Kommunal- und Landesverwaltung – bürgernah, effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020» vom 25. Oktober 2013, in: Schriftenreihe des Landtags 3/2013.

Antonia Sturm
Referentin für Innenpolitik, Technologie und Tourismus
sowie für die Begleitung des Untersuchungsausschusses 5/2
Bündnis 90/Die Grünen-Fraktion im Landtag von Thüringen

Zu nennen ist an dieser Stelle auch Dr. Harald Michel, Geschäftsführer des Instituts für angewandte Demographie, Berlin, der als Hochschullehrer an der Humboldt Universität zu Berlin seit vielen Jahren eine sehr anerkannte Vorlesungsreihe zu demografischen Themen realisiert. Harald Michel hat für diese Studie das

Kapitel 9.1 zu den demografischen Szenarien in Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Thüringen beigesteuert.

Für seine umfassende Mitwirkung sei am Ende, aber keinesfalls am Schluss, Falk Schäfer, verantwortlicher Redakteur von *Unternehmerin Kommune* gedankt. Er war bei der Beschaffung, der Sichtung und der Auswertung der politischen Dokumente, die in der Studie dokumentiert werden, federführend engagiert.

Darüber hinaus hat er alle Statistiken und Tabellen für diese Studie erarbeitet und zeichnet als Autor für das Kapitel 8 unter dem Titel «Gebietsreformen in den neuen Ländern – Eine Zusammenfassung» verantwortlich.

2 ZUM STELLENWERT DER DASEINSVORSORGE IM KOMMUNALEN AUFGABENKANON

Die dramatische demografische Entwicklung, die sich weiter zuspitzende strukturelle Unterfinanzierung der Kommunen und die erheblichen investiven Erfordernisse für die Gestaltung der Energiewende auf kommunaler Ebene – das sind die Szenarien, mit denen die kommunalen Gebietskörperschaften in Deutschland, in erster Linie die Städte und Gemeinden, in Zukunft dauerhaft konfrontiert sein werden.

In diesem Zusammenhang wird das Erfordernis immer drängender, bestehende Funktionalitäten und Strukturen den sich gerade skizzierten, verändernden Rahmenbedingungen anzupassen.

Die vorliegende Studie soll grundsätzlich darlegen, wie derartige Anpassungsstrategien – die Rede ist von Funktional- und Strukturreformen – inhaltlich ausgestaltet werden müssen. Ziel dieser inhaltlichen und methodischen Überlegungen ist es, deutlich zu machen, dass neue Funktionalitäten und Strukturen konsequent aufgabenbezogen konzipiert und implementiert werden müssen. Der Autor formuliert bereits an dieser Stelle seine zentrale These, dass innerhalb des kommunalen Aufgabenkanons bei den Pflichtaufgaben die Daseinsvorsorge einen herausgehobenen Stellenwert hat. Ziel aller künftigen Funktional- und Strukturreformen muss es sein, die grundlegende Sicherstellung der Daseinsvorsorge bei gleichzeitiger Anerkennung von Unterschieden im Aufgabenkanon und in der Art der Aufgabenerledigung zu gewährleisten.

Dafür sollen in der Studie Prämissen allgemeingültig formuliert werden. Für diese grundsätzlichen Aussagen soll in einem kurzen Exkurs für die Länder Brandenburg und Thüringen gezeigt werden, in welcher Weise deren Umsetzung im Kontext mit dort anstehenden Reformen angezeigt ist. Diese Länder wurden deshalb ausgewählt, weil dort in der neuen Legislaturperiode kommunale Funktional- und Strukturreformen anstehen.

Auf konkrete Vorschläge wird in dem länderbezogenen Exkurs zu Brandenburg und Thüringen verzichtet, denn im Schwerpunkt geht es um eine Grundsatzdebatte.

Die Konzentration auf diese zwei Länder ist kein Mangel. Aus Sicht des Autors geht es ja vor allem darum, mit vorliegender Expertise das Bewusstsein dafür zu wecken, dass die anstehenden – und das gilt im Grundsatz natürlich auch für alle weiteren – kommunalen Funktional- und Strukturreformen die Optimierung der Rahmenbedingungen für die kommunale Daseinsvorsorge zum Gegenstand und zum Ziel haben müssen. Dies lässt sich im Kontext mit den bereits sehr konkreten Vorstellungen für die Reformschritte in Brandenburg und Thüringen «anfassbarer» darlegen als mit einem Bezug auf erst in weiterer Perspektive denkbare Reformschritte in Sachsen-Anhalt.²

Dass die Aufgabe Daseinsvorsorge Dreh- und Angelpunkt aller Reformüberlegungen sein muss, hat für den Autor den Rang einer objektiven Erkenntnis. Dies in Gesetze zu «übersetzen» kann und darf aber nicht Gegenstand einer Studie sein. Dafür liegt die Zuständigkeit allein bei der Legislative.

Darzulegen, mit welchen konzeptionellen Überlegungen die in den Landtagen von Brandenburg und Thüringen vertretenen Parteien sich auf diese Reformaufgaben vorbereiten, ist Gegenstand des 9. Kapitels. In diesem Kontext werden dort auch übergreifende Papiere zu diesem Thema ausgewertet: für Brandenburg der im Herbst 2013 veröffentlichte Bericht der vom Landtag eingesetzten Enquete-Kommission, für Thüringen der Anfang 2013 veröffentlichte Bericht der von der Ministerpräsidentin berufenen Expertenkommission.

Grundlage dieser auf künftige Reformen gerichteten Darlegungen ist aber zunächst die Analyse des Status quo. Nach diesem bewährten wissenschaftlichen Prinzip erfolgt im ersten Teil der Studie eine Bestandsaufnahme der seit 1990 in Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Thüringen realisierten kommunalen Reformen, in erster Linie Gebiets- und Verwaltungsreformen (Kapitel 4 bis 6). Dieser erste Teil endet mit einer Übersicht über den in den Kommunalverfassungen dieser Länder definierten Kanon an Pflichtaufgaben sowie einer zusammenfassenden Darstellung der entsprechenden Reformen in allen fünf neuen Ländern (Kapitel 7 und 8).

Dem Einstieg in das Thema dienen die hier unmittelbar nachfolgenden Überlegungen zum Begriff und zum Gegenstand der Daseinsvorsorge sowie erste Anmerkungen zur zentralen Stellung der Daseinsvorsorge im Kanon der kommunalen Pflichtaufgaben.

Der Rechtsbegriff der Daseinsvorsorge in Deutschland geht auf den Staatsrechtler Ernst Forsthoff und dessen Veröffentlichung «Die Verwaltung als Leistungsträger» (Stuttgart 1938) zurück. Nach Forsthoff sind die Leistungen der Daseinsvorsorge «gemeinwohlorientierte Leistungen, wirtschaftlicher und nicht wirtschaftlicher Art, an deren Erbringung die Allgemeinheit und der Staat ein besonderes Interesse haben». In den deutschen Gemeindeordnungen ist festgelegt, dass die Kommunen diejenigen «öffentlichen Einrichtungen schaffen und erhalten sollen, die für das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Wohl und die Förderung des Gemeinschaftslebens ihrer Einwohner erforderlich sind».³

² Dass man sich in Sachsen-Anhalt durchaus auch schon sehr konkret mit künftigen Reformen beschäftigt, hat der Autor bei seiner Konsultation mit dem kommunalpolitischen Sprecher der Fraktion DIE LINKE, Gerald Grünert, zur Kenntnis nehmen können. Wie weit die anderen im Landtag von Sachsen-Anhalt vertretenen Parteien mit ihren konzeptionellen Überlegungen sind, konnte der Autor aus den im Text genannten Gründen leider nicht zur Kenntnis nehmen. ³ Vgl. Linke, Franziska: Genesis des Begriffs Daseinsvorsorge und Überlegungen zu einer dynamischen Definition als Reflektion sich verändernder demographischer und fiskalischer Rahmenbedingungen, Erfurt 2011, S. 4 ff.

«Als Bestandteile der Daseinsvorsorge gelten im Allgemeinen Abfallentsorgung, Energieversorgung, Wasser/Abwasser, ÖPNV, Wohnungswirtschaft, Telekommunikation, öffentliche Sicherheit und Ordnung, Brandschutz, Rettungswesen, Gesundheitswesen, Alten-, Pflege- und Behindertenhilfe, Schullandschaft, technische sowie kulturelle Infrastruktur. Diese Aufzählung ist keinesfalls feststehend und unveränderlich. Die Dynamik des Begriffs zeigt sich beispielsweise daran, dass nach heutigem Verständnis das Angebot eines schnellen Internetzugangs, nicht jedoch die Versorgung mit Grundnahrungsmitteln, unter den Daseinsvorsorgebegriff fällt.»⁴

Franziska Linke, auf deren neue Definition von Daseinsvorsorge wir uns im Weiteren stützen, hat im Kanon der elementaren Leistungen der Daseinsvorsorge den öffentlichen Personennahverkehr aufgeführt. Gerade diese Zuordnung zeigt, dass im Hinblick auf die Daseinsvorsorge in Deutschland noch immer ein definitorischer Wirrwarr herrscht. ÖPNV-Leistungen stehen nämlich vor allem als freiwillige Leistungen in den Landesgesetzen. Das ist schon fast grotesk: Alle sind sich inzwischen einig, dass Breitbandversorgung ein Muss im Daseinsvorsorgekanon ist. Andererseits steht in Gesetzen, dass es eine Frage der kommunalen Kassenlage ist, ob ein sozial schwacher Rentner ohne Auto aus seinem Dorf in der Uckermark zum Arzttermin per ÖPNV in der Kreisstadt kommt. Das geht erstens an der Realität komplett vorbei, kollidiert zweitens mit unserem grundlegenden Verständnis von Daseinsvorsorge und verlangt drittens eine länderübergreifende Harmonisierung dahingehend, dass Mobilität zur Realisierung elementarer Lebensfunktionen kein beliebiges Gut ist, sondern existenzielle Bedeutung hat, die vor allem im Kontext mit den soziodemografischen Szenarien sogar zunimmt.

Zuzustimmen ist Linke, wenn sie feststellt: «In der Praxis werden Daseinsvorsorgeleistungen zwar häufig unter Hinnahme von Verlusten erbracht, obligatorisch ist dies jedoch nicht. Aufgaben der Daseinsvorsorge können ebenso wirtschaftlich erbracht werden. Beispielhaft sei hier auf den Bereich der Energieversorgung verwiesen. Daseinsvorsorge und Eigenwirtschaftlichkeit schließen sich nicht aus. Erbringer der Daseinsvorsorge können sowohl die leistende Verwaltung als auch Private innerhalb eines staatlich gesetzten Ordnungsrahmens sein. Trotzdem wird Daseinsvorsorge typischerweise mit dem Staat oder der Verwaltung gleichgesetzt. Da der staatliche Einfluss – speziell zur Sicherstellung eines adäquaten Leistungsangebotes – ein entscheidendes Merkmal der Daseinsvorsorge darstellt, ist ihre Kennzeichnung durch die öffentlich-rechtlichen Bindungen zur Wahrung des Gemeinwohls berechtigt.»⁵

Daseinsvorsorge ist der zentrale Gegenstand von Kommunalwirtschaft; beide Begriffe dürfen aber keinesfalls als Synonym verwendet werden. Denn die Erbringung der Leistungen ist eben nicht zwingend an die kommunalwirtschaftliche Betätigung gebunden.

Linke begründet das Erfordernis nach einer dynamischen Definition der Daseinsvorsorge wie folgt: «Der Daseinsvorsorgebegriff bedarf, nicht nur aufgrund seiner enormen Bedeutung und langen Tradition, sondern vor allem in Anbetracht seiner unumgänglichen Modifikation hinsichtlich sich stark verändernder Rahmenbedingungen, einer näheren Bestimmung. Um den sich verändernden, räumlich differenzierten demografischen und fiskalischen Parametern gerecht zu werden, ist eine dynamische Definition der Daseinsvorsorge erforderlich. Charakteristikum einer dynamischen Definition ist ihre Flexibilität. Veränderte Rahmenbedingungen dürfen nicht zu einer Ungültigkeit bzw. Anpassungsnotwendigkeit der Definition führen.

Schlägt man den Begriff Daseinsvorsorge im Duden nach, wird dieser als «Vorsorge zur Absicherung des Daseins» beschrieben. Weitere Begriffserklärungen bieten unter anderem die Deutsche Bundesregierung und die Europäische Kommission. Die Bundesregierung versteht unter Daseinsvorsorge «markt- oder nicht-marktbezogene Leistungen wirtschafts-, gesellschafts-, sozial- oder kulturpolitischer Art, die bei Bedarf mit staatlichen Mitteln [...] im Interesse der Allgemeinheit erbracht» werden. Gemäß der Europäischen Kommission umfasst Daseinsvorsorge «Dienstleistungen, die im öffentlichen Interesse erbracht werden und mit einer Gemeinwohlverpflichtung verbunden sind.» Darüber hinaus existieren zahlreiche weitere Definitionsansätze.»⁶

Nachfolgend die von Linke vorgeschlagene Definition: «Daseinsvorsorge umfasst die Sicherung des öffentlichen Zugangs zu existentiellen Gütern und Dienstleistungen entsprechend den Bedürfnissen der Bürger, orientiert an definierten qualitativen Standards zu sozial verträglichen Preisen. Die im Interesse der Allgemeinheit über das existentiell Notwendige hinaus erbrachten Leistungen müssen sich entsprechend des Prinzips der Nachhaltigkeit am Niveau der Nachfrage und an den finanziellen Rahmenbedingungen orientieren.

Welche Güter und Dienstleistungen als existentiell notwendig anzusehen sind, ist durch die politische Ebene zeitbezogen zu ermitteln. Diese existentiellen Leistungen sind festzuschreiben und mit qualitativen Mindeststandards zu unterlegen. Wie bereits erörtert, wären aktuell neben den Universaldienstleistungen (Energieversorgung, Post, Telekommunikation) vorrangig Basisinfrastrukturen wie Verkehr, Wohnungswirtschaft, Wasserversorgung, Abwasser- und Müllentsorgung sowie die Bereiche Bildung, Gesundheit und öffentliche Sicherheit und Ordnung als existentiell anzusehen.»⁷

Schon in der Definition liegt auch die Begründung dafür, dass es im Verständnis von Daseinsvorsorge einen Paradigmenwechsel geben wird. Das Prinzip von

⁴ Ebd., S. 28. ⁵ Ebd., S. 29. ⁶ Ebd., S. 78ff. ⁷ Ebd., S. 80.

der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse muss neu gedacht, vor allem aber neu gelebt werden.

Alle Überlegungen, die im Kontext mit der Begriffsbestimmung der Daseinsvorsorge fortfolgend formuliert werden, betreffen die Gewährleistung der *existenziellen Bedingungen und Lebensumstände der Menschen*.

Da der Mensch also im Zentrum von Funktional- und Strukturreformen auf kommunaler Ebene steht – und eine andere Sicht ist sachlich und damit auch politisch völlig ausgeschlossen – ergibt sich aus dieser Sicht fol-

gerichtig, dass *die Daseinsvorsorge unter allen kommunalen Aufgaben die höchste Priorität* hat.

Es geht demzufolge eben nicht in erster Linie darum, Kosten einzusparen und die Zuschnitte kommunaler Gebietskörperschaften zu verändern.

Die Hauptfrage ist die: Wie muss die kommunale Aufgabenerledigung inhaltlich gestaltet und organisiert werden, damit die Leistungen der Daseinsvorsorge bestmöglich erbracht werden. Funktionen und Strukturen *folgen* also der Aufgabe, und diese ist ausschließlich am Wohl der Menschen ausgerichtet.

3 GRUNDLEGENDE BESTANDSAUFNAHME ZU FUNKTIONAL- UND STRUKTURREFORMEN IN DEN NEUEN LÄNDERN

In allen neuen Ländern hat es in den zurückliegenden zwei Jahrzehnten umfassende Reformen gegeben, die in erster Linie die Strukturen und die Gebietszuschnitte der kommunalen Gebietskörperschaften zum Gegenstand hatten. Ohne Unterschiede im inhaltlichen und methodischen Herangehen zu negieren, können summarisch folgende Hauptmängel kritisiert werden:

- Alle bisherigen Reformen waren einseitig darauf orientiert, größere Einheiten (bei den Gemeinden orientiert an der Einwohnerzahl, bei den Landkreisen an der Fläche) zu implementieren.
- Das theoretisch unstrittige Prinzip, Gebietsstrukturen im Kontext mit den Aufgaben zu definieren, wurde nur ungenügend beachtet.
- Die Reformen kamen in erster Linie als politische Kompromisse innerhalb einer Legislatur zustande und waren deshalb nicht geeignet, mittel- und auch langfristig stabile Funktionalitäten und Strukturen zu etablieren.
- Die gefundenen Lösungen hatten im Regelfall immer nur eine kommunale Ebene zum Gegenstand: entweder die Landkreise oder die Gemeinden. Ein komplexer aufgabenkritischer Ansatz, der alle Ebenen – von den Landesbehörden bis zu den Gemeinden – im Fokus hat, wurde bis dato kaum realisiert.
- In die Formulierung der Reformkonzepte waren die kommunalen Körperschaften nicht ausreichend eingebunden. Die Mitwirkung konzentrierte sich in erster Linie auf deren Anhörung im parlamentarischen Verfahren, nicht aber auf deren Integration in alle Phasen der Konzeptentwicklung. Die Beteiligung der Spitzenverbände der Städte und Gemeinden und Landkreise war geprägt durch *objektiv geprägte Divergenzen von Interessen*:
 - zum einen zwischen den Städten/Gemeinden und den Landkreisen,
 - zum anderen zwischen den großen Städten und den kleineren Städte und Gemeinden.⁸
- Insbesondere die Belange der Kommunalwirtschaft wurden gar nicht oder nicht ausreichend berücksichtigt. Die Optimierung der Rahmenbedingungen zur künftigen Sicherung der Daseinsvorsorge war aus Aufgabensicht keine relevante Größe.
- Bislang wurde nur im Freistaat Sachsen der Versuch gemacht, eine Verwaltungsreform mit einem aufgabenkritischen Ansatz zu realisieren. Im Jahr 2008 verabschiedete der dortige Landtag sowohl ein Verwaltungsneuordnungsgesetz als auch eine Kreisgebietsreform. Dieser Prozess war auch deshalb erfolgreich, weil erstens die kommunale Ebene (in erster Linie gilt das für die Landkreise, leider aber weniger für die Gemeinden) frühzeitig eingebunden wurde, und zweitens die grundlegenden Linien außerhalb des politischen Raumes unter Nutzung von externem Sachverstand definiert wurden.

⁸ Das Forum Mitteldeutscher Städte, das als länderübergreifender Arbeitskreis von Städten in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen im Herbst 2007 gegründet wurde, ist Ausdruck dieser Divergenzen. Seit 2011 ist das Forum, maßgeblich forciert durch den Jenaer Oberbürgermeister Dr. Albrecht Schröter offiziell ein Arbeitskreis des Deutschen Städtetages.

4 BESTANDSAUFNAHME BISHERIGER FUNKTIONAL- UND STRUKTURREFORMEN IN BRANDENBURG SEIT 1990⁹

4.1 ÜBERBLICK ÜBER VERWALTUNGS- UND STRUKTURREFORMEN

Seit Neugründung des Landes Brandenburg am 3. Oktober 1990 gab es zahlreiche Verwaltungs- und Strukturereformen,¹⁰ sowohl auf der Ebene des Landes als auch auf der Ebene der Kommunen. Dazu zählen die Ämterbildung zwischen 1991 und 1993, die Kreisgebietsreform 1993, verschiedene Funktionalreformen, die Gemeindegebietsreform zwischen 1998 und 2003 sowie die kurz nach dem Beitritt des Landes Brandenburg zur Bundesrepublik Deutschland einsetzenden Reformen der Landesverwaltung.

4.1.1 Ämterbildung 1992

Mit der 1991 beschlossenen und 1992 durchgeführten Ämterbildung sollte in Brandenburg der teilweise vorhandenen Verwaltungsschwäche der 1.793 Gemeinden begegnet werden. 1.169 Gemeinden hatten eine Bevölkerung von weniger als 500 Einwohnern. Es wurden 160 Ämter in drei verschiedenen Amtsformen gebildet, 54 Gemeinden – insbesondere solche im Verflechtungsraum zu Berlin – blieben amtsfrei. Die Mindestbevölkerungszahl eines neu zu bildenden Amtes sollte über 5.000 Einwohnern liegen. Die Verwaltungszuständigkeit ging bei der Amtsbildung von der amtsangehörigen Gemeinde auf die Ämter über.¹¹

Die politische Verantwortung im Bereich der Selbstverwaltungsaufgaben wurde der Gemeindevertretung anvertraut. Das Amt sollte auch für die vom Staat übertragenen Weisungsaufgaben verantwortlich sein. Eine umfassende Bewertung der Ämterbildung 1992 bzw. des Amtsmodells wurde bisher noch nicht durchgeführt. Jedoch kann festgehalten werden, dass sich das brandenburgische Amtsmodell neben der Einheitsgemeinde, insbesondere im ländlichen Raum, grundsätzlich bewährt hat, wenngleich der Prozess der politischen Abstimmung in den Ämtern aufwendiger ist.¹²

4.1.2 Kreisneugliederung 1993

Bei der Neugründung des Landes am 3. Oktober 1990 gab es 38 Landkreise und sechs kreisfreie Städte mit einem Bevölkerungsdurchschnitt von 50.000 Einwohnern und einer Flächenspanne von 307 bis 1.267 km². Nach der Ämterreform 1992 wurde sich der Struktur und Funktion der Landkreise gewidmet. Zielsetzung war die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung der Kreise, insbesondere unter Berücksichtigung eines zweistufigen Verwaltungsaufbaus und des Verzichts auf staatliche Mittelbehörden (z. B. Regierungsbezirke). Mit dem Gesetz zur «Neugliederung der Kreise und kreisfreien Städte im Land Brandenburg» vom 24. Dezember 1992 wurde die noch heute bestehende Struktur von 14 Landkreisen und vier kreisfreien Städten geschaffen.

Die neuen Landkreise sollten durchschnittlich 150.000 Einwohner haben, dabei aber keine regionalen

Dimensionen annehmen. Für dünn besiedelte Gebiete wurde eine Einwohnerzahl von 120.000 akzeptiert. Darüber hinaus entschied man sich für die Bildung von Sektoralkreisen entlang der Verkehrsachsen, um es den Kreisen zu ermöglichen, einen Ausgleich zwischen dem wirtschaftlich starken Berliner Umland und den berlinfernen Regionen zu schaffen. Nach der Kreisneugliederung hatten die 14 Landkreise im Durchschnitt rund 149.000 Einwohner bei einer durchschnittlichen Fläche von rund 2.053 km².¹³

Die Städte Schwedt und Eisenhüttenstadt wurden wegen ihrer fehlenden oberzentralen Bedeutung, im Gegensatz zu den Städten Potsdam, Cottbus, Frankfurt (Oder) und Brandenburg, eingekreist. Beide Städte sollten aber über eine entsprechende Änderung der Kommunalverfassung bestimmte Kreiszuständigkeiten behalten, die sie ihrer Größe entsprechend bewältigen können.

Der Prozess der Kreisneugliederung ist recht harmonisch verlaufen. Die beteiligten Akteure verhandelten auf Augenhöhe und verfolgten das gemeinsame Ziel einer Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung. Bevor über die Mindestgrößen der neuen Landkreise diskutiert wurde, wurden die Aufgaben festgelegt, die die Landkreise im Zuge einer Funktionalreform künftig wahrnehmen sollen.¹⁴

4.1.3 Funktionalreformen

In Brandenburg gab es mehrere Funktionalreformen, die unterschiedliche Wirkungen entfalteten. Die erste Funktionalreform fand zwischen 1993 und 1996 statt. Ausgehend von der Regierungserklärung zur Funktionalreform vom 21. Juni 1993 und dem Kabinettsbeschluss zur Einsetzung einer Kommission «Funktionalreform» vom 12. Oktober 1993, mit dem Auftrag, die Funktionalreform sachverständig zu begleiten (Jahn-Kommission), wurde eine Reihe von Aufgaben vom Land auf die kommunale Ebene, insbesondere auf die Landkreise, übertragen. Ein Ergebnis bisheriger und Voraussetzung weiterer Reformschritte war das «Gesetz zu den Grundsätzen der Funktionalreform im Land Brandenburg» (FRGGBbg). Nach § 1 Abs. 1 FRGGBbg sind «Verwaltungsaufgaben [...] möglichst orts- und bürgernah zu erfüllen [...]. Dabei ist eine größtmögliche Bündelung vor Ort anzustreben und der Grundsatz der Einräumigkeit der Ver-

⁹ Für die Unterstützung bei der Dokumentation bedanken wir uns bei Roland Stevener, Ministerium des Inneren des Landes Brandenburg. ¹⁰ Unter Verwaltungs- und Strukturereformen werden hier sowohl Reformen verstanden, die sich zum Beispiel auf die Aufbau- oder Ablaufstruktur einer einzelnen Behörde beziehen, als auch auf die Reform, die auf die Verlagerung von Aufgaben zwischen Land und Kommunen (Funktionalreform) sowie den veränderten Zuschnitt der Gebietskörperschaften (Gebietsreform) zielte. ¹¹ Vgl. Bericht der Landesregierung «Evaluierung der Gemeindegebietsreform 2003», Drucksache 5/3684, S. 5. ¹² Vgl. Dr. Schröder, in: Protokoll der 5. Sitzung der Enquete-Kommission vom 28.10.2011, PEK2 5/5, S. 71. ¹³ Vgl. Dr. Humpert, in: Protokoll der 6. Sitzung der Enquete-Kommission vom 25.11.2011, PEK2 5/6, S. 21 ff. ¹⁴ Vgl. ebd.

waltung zu beachten.» Das FRGGBg ist heute noch in Kraft. Entsprechend der gesetzlichen Zielsetzung wurden zahlreiche Einzelaufgaben und einige Aufgabenblöcke auf die Landkreise übertragen. Eine Aufgabenübertragung auf die kreisangehörige Ebene fand nicht statt.¹⁵

Der Erfolg der Reform war insbesondere einer breiten «politischen Rückendeckung» geschuldet.¹⁶

In den Jahren 2003 bis 2009 trieb die damalige Landesregierung eine Weiterführung der Funktionalreform voran. 2003 wurde ein entsprechendes Konzept beschlossen und auf Grundlage dessen 2004 die «Interministerielle Arbeitsgruppe zur Weiterführung der Funktionalreform» (IMAGFR) eingesetzt. Von der IMAGFR ging jedoch kein größerer Kommunalisierungsschub aus. Als Gründe hierfür wurden die mangelnde politische Unterstützung, der kleinteilige Prüfansatz sowie die Ressortinteressen angeführt.¹⁷

Die IMAGFR hat im September 2009 einen Abschlussbericht erarbeitet, der jedoch nicht mehr vom Kabinett beschlossen worden ist.

Die Fortführung der Funktionalreform war auch ein Kernziel der Gemeindestrukturreform: In den am 11. Juli 2000 von der Landesregierung beschlossenen und später vom Landtag Brandenburg zustimmend als Basis für die Schaffung neuer Kommunalstrukturen genommenen «Leitlinien der Landesregierung für die Entwicklung der Gemeindestruktur im Land Brandenburg – Starke Gemeinden für Brandenburg» wird als ein Reformziel formuliert: «Durch Stärkung der örtlichen Selbstverwaltung sind die Voraussetzungen zu schaffen, im Interesse der Bürgernähe weitere Aufgaben auf die untere kommunale Ebene zu verlagern.

Ebenfalls unter dem Aspekt der Funktionalreform kann auch die Arbeit des 2005 eingesetzten «Sonderausschusses zur Überprüfung von Normen und Standards» (SANS) des Landtages Brandenburg betrachtet werden. Zwar beschäftigte sich der SANS schwerpunktmäßig mit dem Bürokratieabbau im Land, jedoch entfaltete das vom SANS initiierte Standarderprobungsgesetz auch Wirkungen im Bereich der Funktionalreform. So wurde das Standarderprobungsgesetz für die Erprobung von Aufgabenverlagerungen in gesetzlich bestimmten Bereichen erweitert.¹⁸

Darüber hinaus empfiehlt der SANS in dem 2007 vorgelegten Abschlussbericht eine «weitgehende Kommunalisierung aller unmittelbar bürger- und unternehmensbezogenen Aufgaben des Landes».¹⁹

4.1.4 Gemeindegebietsreform 2003

Der zweite Landtag Brandenburg setzte eine Enquete-Kommission 2/1 «Gemeindegebietsreform im Land Brandenburg» zur Entwicklung der gemeindlichen Selbstverwaltung im Land Brandenburg ein. Die Kommission sprach sich in ihrem Abschlussbericht dafür aus, die gemeindliche Struktur im Land Brandenburg fortzuentwickeln. Neben amtsfreien Gemeinden sollten die Ämter zu sogenannten Amtsgemeinden umgeformt werden.

Die Kommission hielt eine flächendeckende Gemeindegebietsreform durch den Gesetzgeber im Hinblick auf die Verhältnisse in weiten Bereichen des Landes Brandenburg für unangemessen. Gemeindeeingliederungen oder -neugliederungen durch den Gesetzgeber blieben im Einzelfall möglich. Der Landtag nahm den Bericht am 6. Mai 1999 zur Kenntnis.

Der Landtag hat mit Beschluss vom 20. September 2000 («Leitlinien der Landesregierung für die Entwicklung der Gemeindestruktur im Land Brandenburg») eine landesweite Gemeindegebietsreform eingeleitet.²⁰

Auslöser war die Auffassung des Gesetzgebers, dass vor allem viele der amtsangehörigen Gemeinden durch deren geringe Bevölkerungszahl (mehr als die Hälfte der Gemeinden mit einer Bevölkerung von unter 500 Einwohnern) keine ausreichende Verwaltungs- und Finanzkraft mehr haben. Vor allem durch Zusammenschlüsse sollte die Leistungsfähigkeit der Gemeinden erhöht werden. Amtsangehörige Gemeinden sollten eine Mindesteinwohnerzahl von 500 Einwohnern erreichen. Ein Amt sollte aus drei bis sechs amtsangehörigen Gemeinden bestehen und insgesamt mindestens 5.000 Einwohner zählen. Außerdem wurden die bis dahin bestehenden drei Amtsmodelle auf ein Modell reduziert und die Ortsteilverfassung ausgebaut. Im engeren Verflechtungsraum um Berlin sollten grundsätzlich amtsfreie Gemeinden mit mehr als 5.000 Einwohnern gebildet werden, im äußeren Entwicklungsraum gab es differenziertere Ansätze.²¹

Die Reform war in zwei Phasen unterteilt: Nach einer Freiwilligkeitsphase, die bis zum 31. März 2002 währte, wurden mit Inkrafttreten der Neugliederungsgesetze am 26. Oktober 2003 Gebietsänderungen kraft Gesetzes vollzogen.

Insgesamt wurde durch die Gemeindegebietsreform die Anzahl der Gemeinden in Brandenburg von 1.479 auf 416 reduziert. Davon waren 144 Gemeinden amtsfrei. Die übrigen 272 Gemeinden wurden 54 Ämtern zugeordnet. Die Zahl der Verwaltungsträger blieb im Wesentlichen unverändert.²²

Die Landesregierung hat der Enquete-Kommission (EK) 5/2 einen Bericht zur Evaluierung der Gemeindegebietsreform 2003 zur Verfügung gestellt. Der Vertreter der Landesregierung hat darauf hingewiesen, dass dieser ursprünglich nur für die Landesregierung erstellt wurde, dieser Bericht nicht der Arbeit der EK 5/2 vorgreifen möge.²³

Insbesondere zu der Frage, ob sich die finanzielle Situation der Städte, Gemeinden und Ämter verbessert

¹⁵ Vgl. Böttcher, in: ebd., S. 35f. ¹⁶ Vgl. Dr. Humpert, ebd., S. 26f. sowie Drucksache 1/2839. ¹⁷ Vgl. Böttcher/Dr. Humpert, in: Protokoll der 6. Sitzung der Enquete-Kommission vom 25.11.2011, PEK2 5/6, S. 27 und 35f. ¹⁸ Vgl. Plückelmann, in: Protokoll der 3. Sitzung der Enquete-Kommission vom 26.8.2011, PEK2 5/3, S. 43f. ¹⁹ Abschlussbericht und Empfehlungen des Sonderausschusses zur Überprüfung von Normen und Standards, Drucksache 4/4570, S. 13. ²⁰ Auch zwischen 1993 und 2000 gab es Veränderungen der Gebietsstrukturen und Diskussionen über die Zukunft der Städte und Gemeinden. So gab es zahlreiche freiwillige Zusammenschlüsse von Gemeinden, auf die hier jedoch nicht eingegangen wird. ²¹ Ausführlich im Bericht der Landesregierung «Evaluierung der Gemeindegebietsreform 2003», Drucksache 5/3684, S. 7. ²² Vgl. ebd., S. 68. ²³ Vgl. Vertreter der Landesregierung, in: Protokoll der 3. Sitzung der Enquete-Kommission vom 26.8.2011, PEK2 5/3, Seiten 5f. und 26.

hat (Fusionsrendite), gibt es keine einheitlichen Antworten. In der durchgeführten Anhörung mit den betroffenen Kommunalvertretern verwiesen einige auf eingetretene Einspareffekte, andere konnten dies nicht bestätigen.²⁴

Auch die auf der Grundlage eines Beschlusses der EK 5/2 vom 26. August 2011 vom Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (AfS) gelieferten Daten zur Kassenstatistik der Kommunen zwischen 1998 und 2009 treffen zu diesem Punkt keine statistisch signifikanten Aussagen.²⁵

Positiv bewertet wurde die Möglichkeit, durch die gebündelte Finanzkraft der zusammengeschlossenen Ämter und Gemeinden Investitionen tätigen und Fördermittel gewinnen zu können, die einem Amt oder gar einer einzelnen Gemeinde allein nicht möglich gewesen wären.²⁶

Die teilweise befürchteten negativen Effekte einer umfassenden Gemeindegebietsreform auf die lokale Identität bzw. das Zugehörigkeitsgefühl der Bevölkerung konnten nicht nachgewiesen werden. Dies ist insbesondere dadurch bedingt, dass die lokale Identität nur eingeschränkt durch den politisch-administrativen Status beeinflusst wird. Wesentlich wichtiger sind das lokale Angebot an Infrastruktur (Kitas, Schulen, Nahverkehr etc.) und das Fortbestehen lokaler Vereinsstrukturen oder auch der Freiwilligen Feuerwehr im Ort.²⁷

Das Zusammenwachsen der fusionierten Gemeinden und Ämter ist als langwieriger Prozess zu verstehen, der zum Teil immer noch andauert, und der bei der Bevölkerung eine gewisse «Reformmüdigkeit» ausgelöst hat. Die Erwartungen an die Stärkung der Ortsteilverfassungen konnten nur bedingt erfüllt werden.²⁸

Durch die Ortsteilverfassung sollte eine Art Kompensation für die Gemeinden erreicht werden, die ihre Unabhängigkeit verloren haben und zu Ortsteilen wurden. Die ehrenamtlichen Ortsbeiräte und Ortsvorsteher haben zwar ein umfassendes Informationsrecht, zeigen sich jedoch überwiegend unzufrieden mit ihren Entscheidungsbefugnissen.²⁹

Seit der Gemeindegebietsreform hat sich die Struktur der kreisangehörigen Ebene nur geringfügig geändert. Mit Stand vom 30. Juni 2010 gab es im Land Brandenburg 415 Gemeinden in 14 Landkreisen. Davon sind 144 Gemeinden amtsfrei und 271 amtsangehörig in insgesamt 53 Ämtern. 112 Kommunen besitzen das Stadtrecht. In den Brandenburger Gemeinden gibt es 1.763 Ortsteile.³⁰

Entwicklung der Verwaltungsgliederung im Land Brandenburg im Zuge der administrativen Reformen zwischen 1990 und 2013

	1990	1993	2003	2013
Landkreise	38	14	14	14
Kreisfreie Städte	6	4	4	4
Ämter	-	160	54	53
Gemeinden	1.793	1.700	416	415
davon amtsfrei	1.793	54	144	144
Ortsteile	-	-	-	1.763

4.1.5 Reform der Raumplanung

4.1.5.1 Zentralörtliche Gliederung in Brandenburg

Im Jahr 2005 haben sich die Länder Berlin und Brandenburg darauf verständigt, die Landesplanung fortzuschreiben und zu überarbeiten. Dies sollte auf der Grundlage: «Weg vom Leitbild der dezentralen Konzentration – hin zu dem Ansatz «Stärken stärken»» geschehen. Als Vorgabe für diese neue Landesplanung wurden fünf Punkte vereinbart:

- Neue räumliche Schwerpunkte im europäischen Zusammenhang gestalten;
- Wachstum und Innovation unterstützen;
- Daseinsvorsorge räumlich ordnen und Infrastruktur-entwicklung auf räumliche Schwerpunkte ausrichten;
- Freiraum schützen und bewahren;
- Kulturlandschaften als Handlungsräume begreifen.³¹

Mit dem Landesentwicklungsprogramm vom 10. Oktober 2007 wurde die durch das gemeinsame Landesentwicklungsprogramm vom 7. August 1997 eingeführte landesplanerische Trennung zwischen engerem Verflechtungsraum und äußerem Entwicklungsraum aufgegeben. Als Instrument der Raumordnung dient unter anderem der klassische Steuerungsansatz der «zentralen Orte».³² Danach gilt ein Ort als zentraler Ort, wenn er für das ihn umgebende Ergänzungsgebiet einen Bedeutungsüberschuss erlangt. Das Landesentwicklungsprogramm von 2007 legt fest, was zentrale Orte in dem Planungsraum Berlin und Brandenburg sind. Dabei sollen Gemeinden bestimmt werden, die aufgrund ihrer räumlichen Lage, der zu versorgenden Bevölkerung ihrer Verflechtungsbereiche, der funktionalen Ausstattung und der Potenziale in der Lage sind, die übergemeindlichen Aufgaben der Daseinsvorsorge langfristig und flächendeckend zu erfüllen.³³

Das Zentrale-Orte-System gibt keine Verwaltungsstrukturen vor, sondern ein räumliches Orientierungssystem zur Vorhaltung von übergemeindlich wirkenden Leistungen der Daseinsvorsorge. Das System der zentralen Orte ist abgekoppelt vom System der Verwaltungsstrukturen.

Allerdings wird dieses Konzept allein in Zukunft nicht ausreichen, die Daseinsvorsorge (vor allem in der Grundversorgung) langfristig hinreichend zu regeln. Daher bieten die Mittelbereiche, die im Landesentwicklungsplan ausgewiesen sind, einerseits die Bezugskulisse für die Vorhaltung der gehobenen Funktionen der Daseinsvorsorge und andererseits eine

²⁴ Vgl. Boschan/Fetting/Lange/Rocher, in: Protokoll der 5. Sitzung der Enquete-Kommission vom 28.10.2011, PEK2 5/5, S. 60, 65, 90 und 96 f. ²⁵ Vgl. Vorstellung der Ergebnisse der Erhebung des AfS zur Personal und Kassenstatistik, in: Protokoll der 7. Sitzung der Enquete-Kommission vom 13.1.2012, PEK2 5/7, S. 50 ff. ²⁶ Vgl. Lange, in: Protokoll der 5. Sitzung der Enquete-Kommission vom 28.10.2011, PEK2 5/5, S. 60. ²⁷ Vgl. Dr. Büchner, in: Protokoll der 6. Sitzung der Enquete-Kommission vom 25.11.2011, PEK2 5/6, S. 11 f. ²⁸ Vgl. Fetting/Martin, in: Protokoll der 5. Sitzung der Enquete-Kommission vom 28.10.2011, PEK2 5/5, S. 46 und 50. ²⁹ Vgl. Dr. Büchner, in: Protokoll der 6. Sitzung der Enquete-Kommission vom 25.11.2011, PEK2 5/6, S. 12 ff. ³⁰ Vgl. Bericht der Landesregierung «Evaluierung der Gemeindegebietsreform 2003», Drucksache 5/3684, S. 8 f. ³¹ Vgl. Schneider, in: Protokoll der 12. Sitzung der Enquete-Kommission vom 1.6.2012, PEK2 5/12, S. 41 f. ³² Entwickelt in den 1930er Jahren von dem Geografen Walter Christaller. ³³ Vgl. ebd., S. 42.

räumliche Bezugskulisse für die interkommunale Zusammenarbeit im Bereich der Grundversorgung. Die Mittelzentren wurden aufgefordert, mit ihren Gemeinden im Mittelbereich zu kooperieren.³⁴

4.1.5.2 Veränderungen im Zuge der Umsetzung des Landesentwicklungsplanes Berlin-Brandenburg (2009)

Als ein Ergebnis der Veränderungen, die sich aus dem im Jahr 2009 in Kraft getretenen Landesentwicklungsplan ergaben, wurden für den Grundbedarf die 201 amtsfreien Gemeinden und Ämter bestimmt. Der gehobene Bedarf soll in 46 Mittelbereichen, der spezialisierte höherwertige Bedarf in den vier nicht abgegrenzten Oberbereichen vorgehalten werden. Grundlage dieser Veränderungen waren die veränderten Rahmenbedingungen, zu denen auch die Gemeindegebietsreform des Jahres 2003/2004 gehört.³⁵

Der Landesentwicklungsplan legt Bereiche der Grundversorgung fest. Danach gibt es in diesen Gemeinden keine übergemeindlich wirkenden Funktionsüberhänge und damit auch keine Zentralität im Sinne der Definition des Landesentwicklungsprogramms mehr. Auf die Ausweisung von Kleinzentren und Grundzentren als Zentrale-Orte-Kategorien wurde verzichtet.³⁶

Das Zentrale-Orte-System ist demnach grundsätzlich geändert worden.³⁷ Ein nationales Alleinstellungsmerkmal ist die aus dem Gesamttraum der Länder Berlin und Brandenburg bestehende Hauptstadtregion, in deren Mitte Berlin liegt.³⁸

Die Landesentwicklungsplanung sieht für die Versorgung oberhalb der Grundversorgung anstatt der bisherigen Ausstattungskataloge nunmehr Funktionen vor.³⁹

4.1.6 Reformen der Landesverwaltung

Die Reform der Landesverwaltung war seit Gründung des Landes Brandenburg Dauerthema.⁴⁰ Auslöser war zum einen der im Vergleich zu strukturschwachen westdeutschen Flächenländern hohe Personalbestand – 1997 gab es circa 68.000 Vollzeitäquivalente – und zum anderen die seit den 1990er Jahren in Deutschland verstärkt geführte Diskussion zum sogenannten Neuen Steuerungsmodell. In den folgenden Jahren gab es verschiedene Beratungs- und Koordinierungsgremien, zum Beispiel der bereits angesprochene SANS, die das Thema Modernisierung der Landesverwaltung vorantrieben. Dabei wurden auch bestimmte «Moden» der Verwaltungsmodernisierung aufgegriffen, die sich im Nachhinein als nur bedingt nützlich erwiesen. Höhepunkte der Modernisierungsbemühungen waren die erste Personalbedarfsplanung 2001,⁴¹ die seitdem kontinuierlich fortgeschrieben wurde, und die Verabschiedung des Gesetzes zur «Sicherung des Landeshaushalts und zur Modernisierung der Landesverwaltung» (Haushaltssicherungsgesetz) am 25. Juni 2003.⁴²

Das Haushaltssicherungsgesetz, welches weiterhin gilt, sah starke Veränderungen der Verwaltungsstruk-

turen vor, zum Beispiel durch organisatorische Bündelungen, und ermöglichte dadurch die deutliche Reduzierung des Personalbestands, insbesondere in den Zentralverwaltungen (Personal etc.).

Die in der Kommission besprochene Personalbedarfsplanung⁴³ für den Zeitraum 2010 bis 2014 sieht einen Rückgang des Personalbestands von 49.247 im Jahr 2010 auf 45.500 im Jahr 2014 vor. Im Jahr 2009 schloss die Landesregierung mit den Gewerkschaften den Tarifvertrag Verwaltungsumbau ab, der die räumliche (z. B. Mobilitätsprämie) und aufgabenbezogene (z. B. Qualifizierungsmaßnahmen) Flexibilität der Beschäftigten erhöhen sollte.⁴⁴

Die enge Verknüpfung der Reform der Landesverwaltung mit dem Ziel des Stellenabbaus wurde insbesondere von den Gewerkschaften kritisiert. So habe die Reformbereitschaft der Beschäftigten gelitten, da ihnen oftmals nur die negativen Folgen von Reformen, nicht jedoch positive Chancen der Veränderungen vermittelt worden seien.⁴⁵

Die Kommunal- und Landesverwaltung in Brandenburg hat sich seit der Wende einem kontinuierlichen Veränderungsprozess unterzogen. Dies war bedingt durch die Sondersituation der Wiedervereinigung und Wiedergründung des Landes Brandenburg sowie der Wiederherstellung der kommunalen Selbstverwaltung, sich ändernden Rahmenbedingungen, aber auch von bestimmten Modernisierungsmoden. Dabei ist zu bemerken, dass die meisten Reformen immer eng mit dem Aspekt des Personalabbaus und damit Kosteneinsparungen verbunden waren.⁴⁶

Eine objektive Bewertung der Wirkung der Verwaltungs- und Strukturreformen ist jedoch kaum möglich.⁴⁷

³⁴ Vgl. ebd., S. 43. ³⁵ In Übereinstimmung mit der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg, die den Gemeinden Aufgaben der Grundversorgung zuweist, in: ebd., S. 42. ³⁶ Vgl. Schneider, ebd., S. 42. ³⁷ Das Zentrale-Orte-System im Gesamttraum Berlin-Brandenburg legt als zentrale Orte die Metropolen, Oberzentren, Mittelzentren und Mittelzentren in Funktionsteilung fest. Mit dem System zentraler Orte soll ein tragfähiges Netz technischer und sozialer Infrastruktureinrichtungen des gehobenen und spezialisierten höheren Bedarfs gesichert und entwickelt werden; vgl. Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg vom 31. März 2009, S. 16. ³⁸ Vgl. ebd., S. 23. ³⁹ Diese sind: Wirtschafts-, Kultur-, Freizeit-, Verwaltungs-, Bildungs-, Gesundheitsfunktionen, soziale Versorgungsfunktionen, Verkehrsknotenpunkte, Standort für großflächigen Einzelhandel, Konzentration der Siedlungsentwicklung, in: Protokoll der 12. Sitzung der Enquete-Kommission vom 1.6.2012, PEK2 5/12, S. 42. ⁴⁰ Ausführlicher dazu: Westphal, Entwicklung des Themas «Verwaltungsmodernisierung» in der brandenburgischen Landesverwaltung, in: Protokoll der 10. Sitzung der Enquete-Kommission vom 30.3.2012, PEK2 5/10, Anlage 19. ⁴¹ Vgl. Drucksache 3/2612. ⁴² Vgl. Plenarprotokoll 3/77. ⁴³ Vgl. Drucksache 5/2021. Die aktuelle Personalbedarfsplanung 2018 wurde am 9.8.2012 als Drucksache 5/5774 ausgegeben. ⁴⁴ Vgl. Westphal, in: Protokoll der 7. Sitzung der Enquete-Kommission vom 13.1.2012, PEK2 5/7, S. 36 ff. ⁴⁵ Vgl. Loos, in: ebd., S. 41 ff. ⁴⁶ Vgl. Westphal, ebd., S. 43. ⁴⁷ Dies ist jedoch kein «brandenburgisches Phänomen», sondern eine generelle Problematik bei der Bewertung von Verwaltungs- und Strukturreformen. So haben sich von der EK 5/2 angehörte Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler auch dahingehend geäußert, dass es keine objektiven und verallgemeinerbaren Aussagen zu möglichen Mindestgrößen von Gemeinden gibt, sondern lediglich entsprechende Reifetrends und/oder subjektive Bewertungen; vgl. Dr. Büchner, in: Protokoll der 6. Sitzung der Enquete-Kommission vom 13.1.2012, PEK 2 5/6, S. 8 sowie Prof. Dr. Bogumil/Prof. Dr. Kuhlmann, in: Protokoll der 10. Sitzung der Enquete-Kommission vom 30.3.2012, PEK2 5/10, S. 21 f., 28 und 44 f.

4.2 DEMOGRAFISCHE ENTWICKLUNG IM LAND BRANDENBURG⁴⁸

Im Einsetzungsbeschluss der EK 5/2 heißt es: «Die Leistungsfähigkeit, Strukturen und Größen der kommunalen Verwaltungseinheiten sind vor dem Hintergrund des Bevölkerungsrückgangs zu bewerten.»⁴⁹

Die EK 5/2 hat sich in ihrem Arbeitsplan für den Zwischenbericht das Ziel gesetzt, zu analysieren, ob die Verwaltungsstruktur für die Identität eines Ortes entscheidend ist und was die Identität eines Ortes ausmacht. Außerdem soll die Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltung für die örtliche/kreisliche Entwicklung unter Einbeziehung der Ergebnisse des 3. Demografieberichts der Landesregierung untersucht werden.

Gemäß Beschluss des Brandenburger Landtages vom 24. März 2012⁵⁰ wurde nach 2004 und 2005 der 3. Demografiebericht des Landes Brandenburg durch die Landesregierung angefertigt. Nachdem der 1. Demografiebericht 2004 sich mit dem demografischen Wandel in allgemeiner Hinsicht und den wirtschaftspolitischen Folgen befasste, untersuchte der 2. Demografiebericht 2005 die Ursachen und Folgen der einzelnen Handlungsebenen. Der 3. Demografiebericht 2011 skizziert unter anderem die Veränderungen seit dem Jahr 1990, zeigt eine Projektion bis zum Jahr 2030 auf und beschreibt die Erfahrungen mit Projekten und Maßnahmen im Umgang mit dem demografischen Wandel.⁵¹

4.2.1. Entwicklung in den 1990er Jahren

Die politische Wende im Jahr 1989 und der damit einhergehende politische, wirtschaftliche und soziale Umbruch führten zu Beginn der 1990er Jahre zu einem sehr starken Geburtenrückgang. Die Übernahme des Gesellschaftssystems der alten Bundesländer führte zu dauerhaften Änderungen im generativen Verhalten.

Während zu DDR-Zeiten der Lebensstil geprägt war von einer frühen wirtschaftlichen Selbstständigkeit, einer Familiengründung in jungen Lebensjahren und einer geringen Kinderlosigkeit, kam es nach der Wiedervereinigung zu einer erheblichen Individualisierung. Nach einem Tiefststand der Geburtenzahlen im Jahr 1993 näherte sich die Geburtenhäufigkeit im Land Brandenburg bis Ende der 1990er Jahre dem Niveau der alten Bundesländer zunehmend an, erreichte jedoch nicht mehr das Niveau, um eine einfache Reproduktion der Bevölkerung zu gewährleisten.⁵²

Daneben waren die 1990er Jahre geprägt von einer hohen Wanderungsdynamik, die einerseits aus erheblichen Zuwanderungen und andererseits aus der Abwanderung von Brandenburgern in die alten Bundesländer – begünstigt durch die regionalen Unterschiede in den Lebens-, Arbeits- und Einkommensverhältnissen – resultierte.⁵³

Eine nachholende Wohnsuburbanisierung gab es in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre durch die sehr starke Bautätigkeit im Berliner Umland, die im kleineren Maßstab auch im Umland der größeren Städte und

Gemeinden der berlinfernen Regionen Brandenburgs ablief. Auch die Binnenwanderung innerhalb des Landes Brandenburg führte zu drastischen Verlusten in den größeren Städten. Insgesamt wurden die Wanderungsverluste jedoch zahlenmäßig durch die Wanderungsgewinne aus Berlin mehr als ausgeglichen. Im Ergebnis wuchs trotz des hohen Geburtendefizits die Bevölkerungszahl im Land Brandenburg leicht. In der Folge war Brandenburg das einzige der neuen Bundesländer mit steigender Bevölkerungszahl.⁵⁴

Die 1990er Jahre waren ein Zeitraum geprägt von demografischen Sondereffekten, die Brandenburg erheblich von der Entwicklung in den anderen ostdeutschen Bundesländern unterscheidet.

4.2.2 Entwicklung seit dem Jahr 2000

Die Bevölkerungsentwicklung im Land Brandenburg wurde in den Jahren 2000 bis 2009 maßgeblich vom Geburtendefizit geprägt. Die Zahl der Geborenen lag jährlich um rund 8.000 Personen unter der Zahl der Gestorbenen. Die Bevölkerungszahl Brandenburgs sank vom Jahr 2000 bis zum Jahr 2009 um rund 90.000 Personen auf 2,51 Millionen Einwohner.⁵⁵

Die Zahl der Frauen im gebärfähigen Alter ist im Zuge der überproportionalen Wanderungsverluste junger Frauen seit den 1990ern erheblich gesunken. Eine Veränderung gab es nicht nur bei der Zahl, sondern auch bei der Altersstruktur der Gebärenden. Der Anteil der Kinder, die von Frauen im Alter von über 30 Jahren geboren werden, hat sich von 31 Prozent im Jahr 2000 auf 46 Prozent im Jahr 2009 erhöht. Der Trend zur Kinderlosigkeit in Brandenburg ist zwar erkennbar, aber bislang deutlich weniger ausgeprägt als in den alten Bundesländern.⁵⁶

Verbesserte Lebens-, Arbeits- und Umweltbedingungen sowie die systematische Verbesserung der medizinischen Versorgung führten seit 1990 zu einer überproportionalen Steigerung der Lebenserwartung im Land Brandenburg. Gemäß der Sterbetafel 2007/2009 liegt die durchschnittliche Lebenserwartung von neugeborenen Mädchen bei 82 Jahren und bei Jungen bei rund 76 Jahren.⁵⁷

Der demografische Wandel geht auch mit einer Verkleinerung der Haushalte und einer Änderung der Familienstrukturen einher. Statistisch gesehen, besteht der Brandenburger Durchschnittshaushalt nur noch aus 2,0 Personen. Mittlerweile ist mehr als jeder dritte Haushalt ein Singlehaushalt. Der Anteil der Kinder, die in den Haushalt eines Ehepaares hineingeboren wurden, betrug im Jahr 2009 nur noch 60 Prozent,

⁴⁸ Die Aussagen zur demografischen Entwicklung und zur Finanzausstattung (Kapitel 4.3) stützen sich im Wesentlichen auf den Abschlussbericht der Enquete-Kommission 5/2 des Landtages Brandenburg «Kommunal- und Landesverwaltung – bürgernah, effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020» vom 25. Oktober 2013. ⁴⁹ Vgl. Drucksache 5/2652B, S. 1. ⁵⁰ Vgl. Drucksache 5/2941B. ⁵¹ Zu näheren Informationen vgl. 3. Demografiebericht des Landes Brandenburg vom 14. November 2011. ⁵² Vgl. ebd., S. 3. ⁵³ Vgl. ebd., S. 4. ⁵⁴ Vgl. ebd. ⁵⁵ Vgl. Ministerium des Innern Land Brandenburg – Bericht zur Evaluierung der Gemeindegebietsreform 2003, S. 4, Drucksache 5/3684. ⁵⁶ Vgl. 3. Demografiebericht des Landes Brandenburg vom 14. November 2011, S. 5, Drucksache 5/4324. ⁵⁷ Vgl. ebd., S. 6.

während der Anteil der Kinder in alleinerziehenden Haushalten und/oder Lebensgemeinschaften jeweils 20 Prozent betrug.⁵⁸

Der Anteil der Ausländer verharrt laut der Statistik des Ausländerzentralregisters seit Jahren bei circa zwei Prozent.⁵⁹ Die Bevölkerungsentwicklung ist seit dem Jahr 2000 im Berliner Umland und im weiteren Metropolitanraum gegenläufig. Die Wanderungsgewinne brachten dem Berliner Umland Bevölkerungsgewinne von 15 Prozent, während die anderen Landesteile in einem Jahrzehnt elf Prozent an Bevölkerung verloren. Die positive Wanderungsbilanz des Berliner Umlandes wurde sehr stark vom Zustrom von Berlinern geprägt, die negative Wanderungsbilanz des weiteren Metropolitanraumes dagegen überwiegend von Verlusten gegenüber den alten Bundesländern.⁶⁰

Insgesamt ging die Bevölkerung in Brandenburg in den letzten zehn Jahren um drei Prozent zurück. Dies betraf aber nicht alle Altersjahrgänge gleichermaßen. Aufgrund des geringen Geburtenniveaus ging die Zahl der Kinder und Jugendlichen bis unter 15 Jahren um mehr als ein Fünftel zurück. Eine ähnliche Entwicklung ist auch für die Gruppe der Personen von 15 bis unter 45 Jahren zu konstatieren. Bei der Anzahl der Personen, die sich im Auszubildendenalter befinden,⁶¹ gab es in der letzten Dekade einen extremen Rückgang um 50 Prozent.⁶²

Dagegen stieg die Zahl der Personen im Seniorenalter aufgrund der steigenden Lebenserwartung und wegen der stärker besetzten Jahrgänge um fast die Hälfte. Die Zahl der Hochbetagten im Alter ab 80 Jahren wuchs noch stärker an und nahm um 40.000 Personen zu.⁶³

Gemeinden im Land Brandenburg 1990 bis 2013 nach Gemeindegrößengruppen

Jahr	Gemeinden	Davon Gemeinden mit ... Personen					
		unter 5.000	5.000 bis unter 10.000	10.000 bis unter 20.000	20.000 bis unter 50.000	50.000 bis unter 100.000	100.000 und mehr
1990	1.793	1.709	37	22	18	5	2
1993	1.700	1.617	34	25	19	3	2
2003	420	293	54	46	23	2	2
2013 ¹⁾	419	295	57	41	22	3	1

1) 30.6.2013

4.2.3 Prognose der demografischen Entwicklung bis 2030

Die Bevölkerungszahlen des Landes Brandenburg werden auch weiterhin sinken. So geht die aktuelle Bevölkerungsprognose des Landes davon aus, dass die Einwohnerzahl trotz Wanderungsgewinnen im Zeitraum von 2008 bis 2030 um etwa 295.000 Personen auf 2,23 Millionen zurückgehen wird. Nach dem Jahr 2020 wird sich der jährliche Bevölkerungsverlust von im Mittel über 13.000 Personen sogar noch ausweiten, da die niedrige Geburtenrate in der Nachwende-Generation weitere Geburtenausfälle nach sich ziehen wird. Trotz einer sehr wahrscheinlich weiter steigenden Lebens-

erwartung wird die Zahl der Sterbefälle deutlich zunehmen, weil die geburtenstarken Jahrgänge immer mehr in die letzte Lebensphase hineinwachsen.⁶⁴

Zukünftig wird teilträumlich mit einer gegenläufigen Bevölkerungsentwicklung und einer Verschärfung der demografischen Disparitäten zu rechnen sein. Nur das Berliner Umland wird, insbesondere gegenüber Berlin, Wanderungsgewinne erzielen, während der weitere Metropolitanraum zusätzliche Verluste erleiden wird.⁶⁵

Im Zuge dieser Entwicklung wird sich die regionale Bevölkerungsverteilung im Land Brandenburg weiter verschieben. Im Jahr 1990 lebten im Berliner Umland 30 Prozent der Bevölkerung und im berlinfernen Raum noch 70 Prozent. Im Jahr 2009 lebten 36 Prozent der Bevölkerung im Berliner Umland. Im Jahr 2030 werden es dagegen bereits 43 Prozent sein, obwohl dieser Raum nur einen Anteil von zehn Prozent an der Landesfläche ausmacht. Im weiteren Metropolitanraum ist der Bevölkerungsrückgang eng mit einer Verringerung der Bevölkerungsdichte verbunden, die bis zum Jahr 2030 fast auf das gegenwärtige Niveau des Landkreises Uckermark absinken könnte. Auf Ebene der kreisfreien Städte und Landkreise wird es mittel- und langfristig nur in der Landeshauptstadt Potsdam eine Bevölkerungszunahme geben.⁶⁶

Was die Altersgruppen betrifft, werden sich die Proportionen auf Landesebene immer mehr zugunsten der höheren Altersjahrgänge verschieben. Insbesondere nach 2020 werden die ohnehin schon gering besetzten Jahrgänge der Kinder und Jugendlichen weiter abnehmen.⁶⁷

Die Personen im erwerbsfähigen Alter⁶⁸ werden ebenfalls zahlenmäßig kontinuierlich abnehmen und sich um 30 Prozent verringern. Durch die steigende Lebenserwartung und die zunehmend stärker besetzten Altersjahrgänge wird die Gruppe der Hochbetagten,⁶⁹

deren Zahl sich bereits bis 2020 verdoppeln wird, am stärksten wachsen. Nach einer neuen Bevölkerungsprognose der Bertelsmann Stiftung⁷⁰ wird das Land Brandenburg bundesweit in dieser Altersgruppe die höchste Zunahme zu verzeichnen haben. Demnach

⁵⁸ Vgl. ebd., S. 7. ⁵⁹ Vgl. ebd. ⁶⁰ Vgl. ebd., S. 8. ⁶¹ Hier: 16 bis unter 19 Jahre. ⁶² Anmerkung: Der starke Rückgang ist zurückzuführen auf das Eintreten der geburtenschwächsten Jahrgänge ins Erwerbsfähigenalter; vgl. 3. Demografiebericht des Landes Brandenburg vom 14. November 2012, S. 9. ⁶³ Vgl. ebd., S. 10. ⁶⁴ Vgl. ebd., S. 12. ⁶⁵ Vgl. ebd., S. 13. ⁶⁶ Vgl. ebd., S. 14. ⁶⁷ Vgl. ebd., S. 15. ⁶⁸ Hier: 15 bis unter 65 Jahre. ⁶⁹ Personen ab dem 80. Lebensjahr. ⁷⁰ Vgl. Bertelsmann Stiftung: Bevölkerungsentwicklung: Zahl der Hochbetagten wird rasant zunehmen – Brandenburg verzeichnet höchste Zunahme in dieser Altersgruppe, 2011, unter: http://www.bertelsmannstiftung.de/cps/rde/xcbr/SIDDD86157432CE1361/bst/xcms_bst_dms_34845_34846_2.pdf.

wird der Anteil der Männer und Frauen über 80 Jahre in Brandenburg im Jahr 2030 9,3 Prozent erreichen. Aber auch die Zahl der «jungen» Alten zwischen 65 und unter 80 Jahren wird nach 2020 deutlich zunehmen. Es ist zu erwarten, dass im Jahr 2030 der im Arbeitsleben stehenden Altersgruppe eine etwa gleich große Gruppe an Personen im Kinder- und Seniorenalter gegenüberstehen wird.⁷¹

Im Berliner Umland wird die prozentuale Zunahme der Personen im Seniorenalter mit vier Fünfteln doppelt so hoch ausfallen wie im weiteren Metropolitanraum. Die Zunahme der Hochbetagten ab 80 Jahre, deren Zahl sich gegenüber 2008 im Berliner Umland fast verdreifachen und im weiteren Metropolitanraum verdoppeln wird, wird in beiden Teilräumen besonders dynamisch verlaufen.

Der Bevölkerungsrückgang ist unumkehrbar und langfristige Realität. Er wird zu erheblichen Steuermindeereinnahmen führen. Dabei nimmt das regionale Auseinanderdriften zu. Der weite Metropolitanraum wird bis zum Jahr 2030 jeden vierten Einwohner verlieren, wogegen das Berliner Umland weiter wachsen wird. Vor allem die Abwanderung von jungen, gut ausgebildeten Frauen stellt ein großes Problem dar. Das Geburtendefizit wird weiter steigen. Die «Babyboomer-Generation» wird in Rente gehen und damit das Erwerbsfähigenpotenzial schwächen. Die Alterung wird sich dynamisch fortsetzen und die Gruppe der Senioren zwischen 60 und 80 Jahren die größte Altersgruppe darstellen. Brandenburg wird bundesweit die höchste Zunahme der Altersgruppe der über 80-Jährigen zu verzeichnen haben.

4.3 LANDES- UND KOMMUNALFINANZEN

Die Entwicklung der Finanzsituation von Land und Kommunen bis 2020 ist, neben der Demografie, eine der wesentlichen Gründe für die Einsetzung der EK 5/2. Der Finanzsituation sind im Einsetzungsbeschluss und im Arbeitsplan der EK 5/2 verschiedene Punkte gewidmet, sie zieht sich aber als klassisches Querschnittsthema durch die meisten behandelten Themenfelder.

4.3.1 Landesfinanzen

4.3.1.1 Aktuelle Situation des Landeshaushalts

Der Landeshaushalt⁷² für das Jahr 2011 sah ein Ausgabenvolumen von 10,14 Milliarden Euro vor. Das Land Brandenburg konnte nur circa 54 Prozent der Ausgaben durch eigene Einnahmen (Steuern, Verwaltungsgebühren) decken. Weitere 39 Prozent der Einnahmen resultieren aus Bundesergänzungszuweisungen, dem Länderfinanzausgleich und zweckgebundenen Zuweisungen des Bundes und der Europäischen Union. Damit wird ein wesentliches Merkmal des gegenwärtigen Landeshaushalts offensichtlich: Die große Abhängigkeit von Zuweisungen der Länder, des Bundes und der Europäischen Union. Für den Ausgleich des Landeshaushalts war 2011 eine Nettokreditaufnahme von 440 Millionen Euro vorgesehen.⁷³

Aus dem Haushaltsvolumen in Höhe von 10,14 Milliarden Euro waren circa 3,18 Milliarden Euro für Perso-

nal und für Sachausgaben der Verwaltung eingeplant, also knapp ein Drittel des Landesbudgets. Davon werden in Brandenburg 49.850 Landesbedienstete (VZÄ) beschäftigt. Zusätzlich müssen pro Jahr circa 100 Millionen Euro für Pensionsverpflichtungen aufgewandt werden (zzgl. Versorgungsfondszuführungen 21,8 Millionen Euro).

Ein weiteres knappes Drittel des Landesbudgets, circa 3,21 Milliarden Euro, wird für Zuweisungen an Kommunen für laufende Ausgaben und Investitionen aufgebracht. Darüber hinaus werden circa 1,85 Milliarden Euro für Zuschüsse für laufende Ausgaben Dritter (z. B. ÖPNV, BAföG) und circa 1,01 Milliarden Euro für Investitionen aufgebracht.⁷⁴

Der Schuldenstand betrug am 31. Dezember 2010 circa 17,76 Milliarden Euro (stichtagbezogen; 18,66 Milliarden Euro in haushalterischer Abgrenzung mit dem endgültigem Jahresabschluss 2010). Für die daraus resultierenden Zinszahlungen waren im Landeshaushalt 2011 rund 742 Millionen Euro vorgesehen.⁷⁵

Im Vergleich mit anderen deutschen Flächenländern ist Brandenburgs Haushaltssituation insgesamt als durchschnittlich zu bewerten, was sowohl die Einnahmen- und Ausgabenstruktur als auch die Verschuldung anbelangt.⁷⁶

4.3.1.2 Prognose der Landesfinanzen bis 2020

Die Haushaltsstruktur im Jahr 2020 wird sich im Vergleich zum Haushalt 2011 aufgrund verschiedener Faktoren, auf die das Land Brandenburg kaum oder gar keinen Einfluss hat, wesentlich verändern. Dies sind auf der Einnahmeseite im Wesentlichen:

- Auslaufen des Solidarpakts II bis 2019,
- Ende der Übergangsregelungen für die Schuldenbremse ab 2020,
- Verringerung von Mitteln aus dem EU-Strukturfonds ab 2014.

Diese Verringerung der Einnahmen und die fehlende Möglichkeit des Haushaltsausgleiches durch Kreditaufnahme sind, mit Ausnahme der noch nicht festgesetzten EU-Strukturfondsmittel, keine Prognose, sondern werden 2020 Realität sein. Dagegen können die erwarteten steuerinduzierten Mehreinnahmen Brandenburgs nur prognostiziert bzw. grob geschätzt werden.

Bei einem angenommenen, durchschnittlichen realen jährlichen Wirtschaftswachstum von 1,6 Prozent (zzgl. ein Prozent Inflation) werden diese sich von circa 6,15 Milliarden Euro (Mai-Steuerschätzung 2011) auf 7,83 Milliarden Euro im Jahr 2020 erhöhen.

Dabei hätten positive wie negative Abweichungen von den zugrunde liegenden Wachstumsannahmen einen erheblichen Einfluss auf die für 2020 zu erwartenden

⁷¹ Vgl. 3. Demografie-Bericht des Landes Brandenburg vom 14. November 2011, S. 15. ⁷² Die folgenden Haushaltsdaten geben den Stand vom 16. September 2011 wieder. ⁷³ Vgl. Dr. Markov, in: Protokoll der 4. Sitzung der Enquete-Kommission vom 16.9.2011, PEK2 5/4, S. 7. ⁷⁴ Vgl. ebd. ⁷⁵ Vgl. ebd. ⁷⁶ Vgl. Prof. Dr. Färber, in: Protokoll der 5. Sitzung der Enquete-Kommission vom 28.10.2011, PEK25/5, S. 611.

den Einnahmen aus Steuern und Finanzausgleich. Eine Prognoseunsicherheit von mehreren hundert Millionen Euro kann deshalb nicht ausgeschlossen werden.

Mit den weiteren Einnahmen (Verwaltungseinnahmen, Mittel des Bundes und der EU etc.) belaufen sich 2020 die jährlichen Einnahmen insgesamt auf circa 9,36 Milliarden Euro – also gegenüber 2011 ein Rückgang von rund 800 Millionen Euro. Gleichzeitig wird es in einigen Bereichen unweigerlich zu Kostensteigerungen kommen. Dies ist insbesondere bei den Versorgungsleistungen für Landesbeamte der Fall, die sich von 131 Millionen Euro (einschließlich Beihilfe für Versorgungsempfänger und Zuführungen an den Versorgungsfonds) im Jahr 2011 auf 473 Millionen Euro im Jahr 2020 (bei allein 347 Millionen Euro Versorgungsausgaben) beinahe verdreifachen werden. Aber auch bei den Personalausgaben wird es allein durch die wahrscheinlichen Tarif- und Besoldungsanpassungen unweigerlich zu Kostensteigerungen kommen. Durch den geplanten Stellenabbau von derzeit 49.850 auf 40.000 Stellen im Jahr 2020 könnten die Personalkosten insgesamt jedoch leicht gesenkt werden. Hier wird zu untersuchen sein, in welcher Form Verwaltungsstrukturen angepasst werden müssen, um trotz sinkenden Personalbestands die Leistungsfähigkeit der Verwaltung zu erhalten bzw. sogar auszubauen.

Weitere Einsparungen sollen durch eine Absenkung der Investitionsquote auf circa zehn Prozent des Landeshaushalts (ca. 940 Millionen Euro) erreicht werden – zum Vergleich Soll 2011: Investitionsquote 16,9 Prozent, Investitionsausgaben 1.705 Millionen Euro (einschl. kommunale Investitionspauschale). Die Investitionsquoten waren in den ostdeutschen Bundesländern teilungsbedingt überproportional hoch, eine Angleichung der Investitionsquote auf Westniveau ist daher nicht zwangsläufig negativ zu bewerten.⁷⁷

Aber auch mit den geplanten Einsparungen wird es 2020 nach den vorliegenden Prognosen eine Finanzierungslücke von rund 500 Millionen Euro geben. Ein Unsicherheitsfaktor ist jedoch die Zinsentwicklung, da bei einem für 2020 prognostizierten Schuldenstand von 19,6 Milliarden Euro auch eine scheinbar nur geringfügige Erhöhung der Zinsen zu stark erhöhten Zinsausgaben des Landes führt.⁷⁸

4.3.2 Kommunalfinanzen

4.3.2.1 Aktuelle Situation der Kommunalfinanzen

Im Jahr 2011 erzielten die Kommunen in Brandenburg Steuer- und steuerinduzierte Einnahmen in Höhe von voraussichtlich 3,1 Milliarden Euro. Die kommunalen Steuereinnahmen sind damit im ostdeutschen Vergleich überdurchschnittlich hoch.⁷⁹

Innerhalb Brandenburgs gibt es jedoch zum Teil sehr unterschiedliche Entwicklungen. So haben zum Beispiel die kreisfreien Städte, auch bedingt durch die Finanzkrise, zwischen 2009 und 2010 einen Einbruch der Gewerbesteuererinnahmen verkraften müssen, während sich diese in den kreisangehörigen Gemeinden der übrigen Landkreise positiv entwickelt haben.⁸⁰

Positiv zu bewerten ist die, im Vergleich zu Kommunen in den deutschen Flächenländern, unterdurchschnittliche Höhe der Verschuldung Brandenburger Kommunen. Andererseits sind die Kassenkredite der Kommunen vergleichsweise hoch mit steigender Tendenz.⁸¹

Bei der Betrachtung der Kommunalfinanzen ist die Kreisumlage, die den Anteil der Kreise an den Einnahmen der Städte und Gemeinden aus Steuern und Schlüsselzuweisungen festlegt, zu berücksichtigen.

Die Entwicklung der durchschnittlichen relativen Höhe der Kreisumlage (Hebesatz) kann grundsätzlich in zwei Phasen unterteilt werden: Eine Phase des kontinuierlichen Anstiegs der Hebesätze von 1995 bis 2005 und eine Phase der relativen Stabilität der Hebesätze von 2005 bis 2011. Die absolute Höhe der durchschnittlichen Kreisumlage ist, mit einer Ausnahme im Jahr 2002, seit 1993 von circa 22 Millionen Euro auf circa 57 Millionen Euro in 2011 kontinuierlich gewachsen und hat sich insgesamt mehr als verdoppelt. Der Anstieg der Kreisumlagen verläuft parallel zu den steigenden Soziallasten.⁸²

Da in zahlreichen Landkreisen auch über die Kreisumlage ein ausgeglichener Haushalt nicht mehr erreicht werden kann, steigen die Haushaltsdefizite der Landkreise weiterhin an – begleitet durch einen deutlichen Anstieg der Kassenkredite, die sich allein bei den Landkreisen von 164,1 Millionen Euro am 31. Dezember 2009 auf 192,3 Millionen Euro am 31. Dezember 2010 erhöht haben.⁸³

Die Entwicklungen in den Kreisen sind dabei durchaus unterschiedlich. Während in den Jahren 2005 bis 2011 der Hebesatz im Landkreis Barnim von 38,8 Prozent auf 43,8 Prozent erhöht wurde, ist dieser im Landkreis Oberhavel im gleichen Zeitraum von 43 Prozent auf 37,7 Prozent abgesenkt worden.⁸⁴

Ein weiterer wichtiger Bestandteil bei der Betrachtung der Kommunalfinanzen ist der kommunale Finanzausgleich (KFA), der ein gleichmäßiges Niveau der Aufgabenerfüllung der Gemeinden gewährleisten soll, trotz der unterschiedlichen Steuerkraft der Gemeinden. Der kommunale Finanzausgleich wird per Gesetz über den allgemeinen Finanzausgleich mit den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Land Brandenburg (BbgFAG) geregelt. Der Landtag Brandenburg forderte die Landesregierung Ende 2010 dazu auf, ein finanzwissenschaftliches Gutachten zur Fortschreibung des KFA vorzulegen.⁸⁵

Die Landesregierung teilte den Gutachteninhalt auf zwei Teilgutachten auf: Ein Gutachten sollte die vertikalen Verteilungseffekte und Soziallasten, das andere

⁷⁷ Vgl. ebd. ⁷⁸ Vgl. ebd. ⁷⁹ Dies allein sagt jedoch nichts über die Haushaltssituation der Kommunen aus, da sich die von den Kommunen wahrzunehmenden Aufgaben (und damit die Ausgabenbelastungen) in den (ostdeutschen) Ländern unterscheiden. ⁸⁰ Vgl. ebd. ⁸¹ Vgl. ebd. ⁸² Vgl. Prof. Dr. Junkernheinrich, in: Protokoll der 5. Sitzung der Enquete-Kommission vom 28.10.2011, PEK 2 5/5, S. 20 ff. ⁸³ Vgl. Internetauftritt des Ministeriums der Finanzen/Darstellung der Entwicklung der Kassenkredite der Gemeinden und Gemeindeverbände, unter: www.mdf.brandenburg.de. ⁸⁴ Vgl. Ministerium des Innern des Landes Brandenburg, Erhebung zur Kreisumlage, in: Protokoll der 11. Sitzung der Enquete-Kommission vom 11.5.2012, PEK 2 5/11, Anlage 11. Siehe auch Anlage 7 des Zwischenberichts. ⁸⁵ Vgl. Drucksache 5/2566B.

Gutachten die horizontalen Verteilungseffekte betrachten. Insbesondere das Gutachten zu den vertikalen Verteilungseffekten von Prof. Dr. Martin Junkernheinrich war Gegenstand der Beratungen in der EK 5/2.

Wesentliches Ergebnis dieses Gutachtens ist, dass es in den Jahren 2003 bis 2006 einen Anpassungsbedarf des KFA zugunsten der Kommunen gegeben habe, der sich auf das Jahr 2011 übertragen auf circa 84 Millionen Euro belief. Dieses Ergebnis ist jedoch umstritten. Zum einen hat ein anderes Gutachten den KFA für den Betrachtungszeitraum 2003 bis 2006 als beanstandungslos beurteilt und zum anderen wurde die Berechnungsgrundlage als unzureichend dargestellt. So werden bei der Berechnung des Anpassungsbedarfs des KFA die zu leistenden Zinsausgaben nicht berücksichtigt. Wird die Zinsbelastung jedoch mit berücksichtigt, ergibt sich für das Jahr 2011 ein Anpassungsbedarf zugunsten des Landes von circa 160 Millionen Euro.⁸⁶ Eine weitere Diskussion wird im Beirat für den KFA erfolgen.⁸⁷

Unabhängig davon, ob man die Berechnungsmethode des Gutachtens in Zweifel zieht, ist festzustellen, dass die Kommunen in den vergangenen Jahren erhebliche finanzielle Mehrbelastungen zu tragen hatten. Dies betrifft insbesondere die steigenden Ausgaben im Sozial- und Jugendhilfebereich. Der Zuschussbedarf in der Kinder- und Jugendhilfe stieg in den Jahren 2002 bis 2008 von 185 auf 237 Euro/Einwohner, der Zuschussbedarf in der Sozialhilfe im gleichen Zeitraum sogar von 313 auf 645 Euro/Einwohner. Im Jahr 2000 machten diese Bereiche noch 31 Prozent der zuschussbedürftigen Haushaltsbereiche aus, im Jahr 2009 waren es bereits 45 Prozent.⁸⁸

Bereits heute sind nicht alle Kommunen in der Lage, einen dauerhaft ausgeglichenen Haushalt aufzustellen. In den Jahren 2003 bis 2010 erhielten insgesamt 65 Kommunen des kreisangehörigen Bereichs Mittel aus dem Ausgleichsfonds.⁸⁹

Der Ausgleichsfonds soll unter anderem hoch verschuldete Kommunen unterstützen. Nach § 16 des BbgFAG verringert sich die Höhe des Ausgleichsfonds von 64 Millionen Euro im Jahr 2010 auf 40 Millionen Euro ab dem Jahr 2013 (ohne Mittel für das Schuldenmanagement für Aufgabenträger der Wasserver- und Abwasserentsorgung).

Die finanziellen Belastungen der Landkreise und der kreisfreien Städte im Bereich der Sozialausgaben stellen sich wie folgt dar: Anstieg der Zuschussbedarfe für soziale Sicherung von 250 Millionen Euro (2000) auf 973 Millionen Euro (2009); dies entspricht einer Steigerung von 289 Prozent (ohne die von 2007 bis 2009 über die FAG-Mittel ausgeschütteten Ausgleichsleistungen für die kommunale Zuständigkeit nach SGB XII in Höhe von jeweils 312 Millionen Euro betrüge die Steigerung zu 2000 «nur» 164 Prozent).

– Anstieg der Zuschussbedarfe bei der Kinder- und Jugendhilfe von 531 Millionen Euro (2000) auf 709 Millionen Euro (2010); dies entspricht einer Steigerung von 34 Prozent.

– 2008 waren 53,8 Prozent der kommunalen Deckungsmittel durch Ausgaben bei der sozialen Sicherung und der Kinder- und Jugendhilfe gebunden (alle Flächenländer: 51,1 Prozent, ostdeutsche Flächenländer: 49,5 Prozent).⁹⁰

4.3.2.2 Prognose der Kommunalfinanzen bis 2020

Bereits absehbar ist auf Grundlage der Steuerprognose für das Land, dass sich die Höhe des KFA (Verbundmasse) von circa 1,83 Milliarden Euro im Jahr 2011 auf circa 1,52 Milliarden Euro im Jahr 2020 reduzieren wird. Dies wird durch die bis 2020 auslaufenden Sonderbedarf-Bundesergänzungszuweisungen (Solidarpakt II anteilig und Hartz IV) ausgelöst und kann voraussichtlich nur zu einem Teil durch steigende Steuereinnahmen ausgeglichen werden.⁹¹

Insgesamt stehen sowohl das Land als auch die Kommunen vor großen finanziellen Herausforderungen. Auf Landesebene soll nach den Plänen der Landesregierung ein ausgeglichener Haushalt zum Teil durch eine Angleichung der Investitionsquote auf Westniveau und durch die geringere Stellenzahl erreicht werden. Welche Auswirkungen diese Stellenreduzierungen auf die Verwaltungsstruktur des Landes haben wird, ist zu untersuchen. Trotz der geplanten Einsparungen besteht für das Jahr 2020 eine Differenz zwischen Ausgaben und Einnahmen von circa 500 Millionen Euro jährlich. Bereits heute steigen die Kassenkredite der Kommunen an, auch aufgrund der stark gestiegenen Kosten für den Sozial- und Jugendhilfebereich. Gleichzeitig müssen sich die Kommunen auf eine Reduzierung der Mittel aus dem KFA bis zum Jahr 2020 einstellen.

Kommunen wie auch das Land – müssen sich zudem auf den Rückgang der Sonderbedarf-Bundesergänzungszuweisungen auf null bis 2020 und auf den Rückgang der EU-Strukturförderung ab 2014 einstellen.

⁸⁶ Vgl. Trochowski/Prof. Dr. Färber, in: Protokoll der 11. Sitzung der Enquete-Kommission vom 11.5.2012, PEK2 5/11, S. 77. ⁸⁷ Vgl. Böttcher, in: ebd., S. 84f. ⁸⁸ Vgl. Prof. Dr. Junkernheinrich, in: Protokoll der 5. Sitzung der Enquete-Kommission vom 28.10.2011, P EK2 5/5, S. 27f. ⁸⁹ Vgl. Bericht der Landesregierung «Evaluierung der Gemeindegebietsreform 2003», Drucksache 5/3684, S. 21. ⁹⁰ Vgl. Trochowski, in: Protokoll der 11. Sitzung der Enquete-Kommission vom 11.5.2012, PEK2 5/11, S. 12. ⁹¹ Bei der Berechnung sollen folgende Faktoren berücksichtigt werden: Die Prognosen des 3. Demografieberichts treten ein (siehe Kapitel 3.1), die Schuldenbremse ab 2020, das Ende des Solidarpakts II 2019, Strukturen- und Aufgabenbestand der Kommunen bleiben unverändert, ebenso der kommunale Finanzausgleich; vgl. Beschluss der EK 5/2 zur Projektionsbetrachtung, in: Protokoll der 11. Sitzung, der Enquete-Kommission vom 11.05.2012, PEK2 5/11, Anlage 24.

5 BESTANDSAUFNAHME BISHERIGER FUNKTIONAL- UND STRUKTURREFORMEN IN SACHSEN-ANHALT SEIT 1990⁹²

Im Zuge der Wiedervereinigung wurde die Kommunalverwaltung in den neuen Ländern neu aufgebaut und strukturiert. Mit dem «Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR» wurde den Gemeinden die Erfüllung der Selbstverwaltungsaufgaben übertragen, sodass sie nunmehr das Recht und im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit die Pflicht hatten, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln (§ 2 Abs. 1 KomVerf). 1990 hatte das Land Sachsen-Anhalt 1.367 Gemeinden, davon 128 mit Stadtrecht sowie 37 Landkreise. Zum 31. Dezember 1991 waren es noch 1.361 Gemeinden/Städte einschließlich der kreisfreien Städte mit insgesamt 2.873.957 Einwohnern. Diese wiesen folgende Einwohnerstruktur auf:

	Unter 100 Ew.	100 bis 200 Ew.	200 bis 500 Ew.	500 bis 1.000 Ew.	1.000 bis 2.000 Ew.	2.000 bis 5.000 Ew.	5.000 bis 10.000 Ew.	10.000 bis 50.000 Ew.	Über 50.000 Ew.
Anzahl der Gemeinden/Städte	14	94	463	404	214	112	23	34	3

Die 37 Landkreise Sachsen-Anhalts hatten zum 30. Dezember 1991 folgende Einwohnerstärke:

	Bis 40.000 Ew.	40.000 bis 60.000 Ew.	60.000 bis 80.000 Ew.	80.000 bis 100.000 Ew.	Über 100.000 Ew.
Anzahl der Landkreise	12	8	9	6	2

5.1 KREISGEBIETSREFORMEN IM JAHR 1994 UND 2007

Ab 1991 wurde systematisch über eine Neuorganisation und Reform der Landesverwaltung nachgedacht. Landesregierung und Landtag gaben ab 1991 Untersuchungen zu Aufgaben, Aufgabenverteilung und Aufbauorganisationen in Auftrag. So wurde eine Projektgruppe zur Erarbeitung eines «Leitbildes der zukünftigen Strukturen der Gebietskörperschaften im Land Sachsen-Anhalt» eingerichtet. Im Ergebnis stellte diese zunächst fest, dass Verwaltungseinheiten 10.000 bis 12.000 Einwohner aufweisen sollten. Unter Berücksichtigung verschiedenster Gesichtspunkte wurden sodann als untere wirtschaftliche und funktionale Größenordnung Einheiten von 5.000 Einwohnern akzeptiert. Demgegenüber sollten Landkreise bei Bestehen der drei Regierungsbezirke möglichst 120.000 Einwohner aufweisen, wobei eine Unterschreitung der Grenze von 80.000 Einwohnern vermieden werden sollte.

5.1.1 Kreisgebietsreform im Jahr 1994

Mit dem Gesetz zur Kreisgebietsreform vom 13. Juli 1993⁹³ beschloss der Landtag des Landes Sachsen-Anhalt die bis dahin 37 Landkreise auf 21 Landkreise zu reduzieren. Das Gesetz trat am 1. Juli 1994 in Kraft. Da-

nach wiesen die 21 Landkreise folgende Einwohnerstärke auf:

	Bis 80.000 Ew.	80.000 bis 100.000 Ew.	100.000 bis 120.000 Ew.	Über 120.000 Ew.
Anzahl der Landkreise	5	7	5	4

Demnach überschritten von den neu gebildeten Landkreisen 19 Prozent die vorgegebene Durchschnittsgröße von 120.000; 23,8 Prozent unterschritten die festgesetzte Untergrenze von 80.000 Einwohnern.

Die mit der Kreisgebietsreform im Jahr 1993 beabsichtigten Ziele wurden in den Folgejahren durch die negative demografische Entwicklung des Landes

Sachsen-Anhalt überholt. Ab 1999 begann die Landesregierung das Leitbild für die Kreisstrukturen Sachsen-Anhalts dieser Bevölkerungsentwicklung anzupassen. Auf der Basis der bis zum Jahr 2010 prognostizierten demografischen Entwicklung wurde für die Landkreise eine Mindestgröße von 150.000 Einwohnern, bezogen auf die damals aktuellen Einwohnerzahlen, festgelegt.⁹⁴ Begleitet wurden die Leitvorstellungen durch Diskussionen im politischen Raum: Diese mündeten unter anderem in einem mit großer Mehrheit gefassten Landtagsbeschluss,⁹⁵ in dem die Weiterentwicklung effizienter Strukturen in der Landesverwaltung und die Schaffung leistungsfähiger Einheiten auf der kommunalen Ebene als wesentliche Faktoren für die Zukunftsfähigkeit des Landes Sachsen-Anhalt festgestellt wurde. Die Durchführung eines nachhaltigen Reformprozesses, der die Modernisierung der Landesverwaltung und eine Funktional- und Kommunalreform umfassen sollte, wurde in diesem Beschluss als notwendig erkannt. Eine Umsetzung erfolgte angesichts des Endes der Legislaturperiode nicht mehr.

⁹² Für die Unterstützung bei der Dokumentation bedanken wir uns bei Carsten Arnhold und Johannes Wiedemeyer, Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt. ⁹³ GVBl. LSA, S. 352 ff. ⁹⁴ Ausführliche Untersuchung zur Entwicklung eines Leitbildes für den kommunalen Bereich des Ministerium des Innern, 1999, S. 160. ⁹⁵ Landtags-Drucksache 3/68/5222 B.

5.1.2 Kreisgebietsreform im Jahr 2007

Zu Beginn der neuen Legislaturperiode im Jahr 2003/2004 wurde das Reformvorhaben wieder aufgenommen und auf der Basis weitergehender Prognoseerkenntnisse fortentwickelt. Diesen Entwicklungen war auf allen Ebenen der Verwaltung Rechnung zu tragen. Ziel der Kreisgebietsreform war die Herstellung leistungsstarker und zukunftsfähiger Strukturen, die den Anforderungen an die kreisliche Ebene auch bei rückläufigen Einwohnerzahlen gerecht werden sollte. Dies führte in der Tendenz zu einer Vergrößerung der Einwohnerzahlen pro Landkreis. Dabei wurde davon ausgegangen, dass Mindesteinwohnerzahlen der Landkreise nicht Selbstzweck oder alleiniges Ziel sein sollten, sondern die Fähigkeit der Landkreise zur wirtschaftlichen, sparsamen und zugleich effizienten Aufgabenerledigung entscheidend wäre.

Die Kreisneugliederung vollzog sich in drei Schritten: Im ersten Schritt hat der Gesetzgeber das Gesetz über die Grundsätze für die Regelung der Stadt-Umland-Verhältnisse und die Neugliederung der Landkreise (Kommunalneugliederungs-Grundsatzgesetz – KomNeuglGrG) vom 11. Mai 2005 verabschiedet.⁹⁶ Ziel der Reform war es, dass angesichts der demografischen Entwicklung und künftiger weiterer Aufgabenübertragungen die Leistungsfähigkeit der Landkreise gestärkt und langfristig gesichert werden soll. Das Leitbild der Kreisneugliederung ist in § 6 Abs. 2 bis 5 KomNeuglGrG verankert. Danach verfügen die künftigen Kreise über eine Mindesteinwohnerzahl von 150.000, prognostiziert für das Jahr 2015, es sei denn, im neu zu bildenden Landkreis läge im Jahr 2015 eine unterdurchschnittliche Einwohnerdichte von weniger als 70 Einwohnern pro Quadratkilometer vor. Eine ausnahmsweise Unterschreitung der Mindesteinwohnerzahl von 150.000 war möglich, sie sollte jedoch nicht mehr als fünf Prozent von 150.000 betragen. Daneben waren raumordnerische Zusammenhänge, wirtschaftliche und naturräumliche Zusammenhänge sowie historische und landsmannschaftliche Verbundenheiten zu berücksichtigen. In der Gesamtschau sollte der einwohnerstärkste neue Landkreis nicht mehr als doppelt so viele Einwohner haben wie der einwohnerschwächste (außer bei einer Einwohnerdichte unter 70 Einwohner/km²). Der nach der Fläche größte neue Landkreis durfte nicht mehr als 2.500 km² umfassen. Die Fläche konnte ausnahmsweise um höchstens zehn Prozent überschritten werden. Insgesamt sollte die Neugliederung der Landkreise die Neugliederung anderer Landkreise nicht behindern und in der Regel durch eine Vollfusion bestehender Landkreise erfolgen. Einzelne Gemeinden konnten die Kreiszugehörigkeit wechseln, wenn dies mit vorstehenden Grundsätzen und dem Zuschnitt der Verwaltungsgemeinschaften vereinbar war. Von der letztgenannten Möglichkeit hat allein die Stadt Falkenstein (Harz) Gebrauch gemacht, die aus dem künftigen Salzlandkreis in den Landkreis Harz wechselte.

Der Landesgesetzgeber hat sodann im zweiten Schritt unter Beachtung dieser Grundsätze mit dem

Gesetz zur Kreisgebietsneuregelung (LKGebNRG) vom 11. November 2005 eine Neugliederung der Landkreise vorgenommen und deren Anzahl von 21 auf elf reduziert.⁹⁷ Eine Besonderheit ergab sich aus der Berücksichtigung der besonderen landsmannschaftlichen und historischen Beziehungen im bisherigen Landkreis Anhalt-Zerbst. Die Koalitionsvereinbarung sah eine gesetzgeberische Umsetzung des Bürgerwillens in der Stadt Zerbst und der sie umgebenden Gemeinden vor, wenn durch Bürgerentscheid vor Ort eine andere Kreiszuordnung beschlossen werden sollte. Die Bürger der Stadt Zerbst/Anhalt sowie die Bürger weiterer 16 Gemeinden haben in Bürgerentscheiden für eine Zuordnung zu dem neuen Landkreis Anhalt-Bitterfeld anstatt der geplanten Zuordnung zum Landkreis Anhalt-Jerichow gestimmt. Mit dem Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Kreisgebietsneuregelung vom 19. Dezember 2006 trug der Gesetzgeber dem Bürgerwillen Rechnung und modifizierte den künftigen Zuschnitt der künftigen Landkreise Anhalt-Bitterfeld und Jerichower Land.⁹⁸ Die Neugliederung der Landkreise trat am 1. Juli 2007 in Kraft.

Die Regelung über den künftigen Kreissitz der neugebildeten Landkreise blieb in allen Neugliederungsfällen einem dritten Schritt, nämlich der Regelung durch ein besonderes Gesetz vorbehalten (§ 12 Abs. 1 LKGebNRG).

5.2 VERWALTUNGSREFORMEN AUF GEMEINDEEBENE

5.2.1 Bildung von Verwaltungsgemeinschaften

Zur Stärkung der Verwaltungskraft der überwiegend kleinen Gemeinden beauftragte der Landtag bereits mit Beschluss vom 24. Mai 1991 die Landesregierung im Vorfeld einer dringenden kommunalen Gebietsreform, freiwillige Gemeindegemeinschaften oder Verwaltungsgemeinschaften zu fördern.⁹⁹ Am 10. September 1992 wurde ein erstes Vorschaltgesetz zur Verwaltungs- und Gebietsreform beschlossen. Mit dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit vom 9. Oktober 1992 wurde das Recht der Verwaltungsgemeinschaft umfassend neu geregelt und das Übergangsrecht der DDR-Kommunalverfassung abgelöst.¹⁰⁰ Danach konnten benachbarte Gemeinden zur Stärkung ihrer Verwaltungskraft eine Verwaltungsgemeinschaft bilden, wenn diese die zur Durchführung ihrer Aufgaben erforderliche Leistungsfähigkeit aufwies. Davon war bei einer Einwohnerzahl der Mitgliedsgemeinden von 5.000 auszugehen. Die Landesregierung verfolgte mit dem Gesetzesentwurf unter anderem das Ziel, die unzureichende Verwaltungskraft der Mehrzahl der Gemeinden aber auch zahlreicher Landkreise des Landes durch verbesserte Möglichkeiten der kommunalen Gemeinschaftsarbeit zu verbessern.

Dem folgend bildeten sich in Sachsen-Anhalt mit Stand zum 30. Juni 1995 insgesamt 192 Verwaltungs-

⁹⁶ GVBl. LSA, S. 254 ff. ⁹⁷ Ebd., S. 692 ff. ⁹⁸ Ebd., S. 544 ff. ⁹⁹ Landtags-Drucksache 1/16/442 B. ¹⁰⁰ GVBl. LSA, S. 716 ff.

gemeinschaften mit 1.277 Mitgliedsgemeinden, davon 54 nach dem Trägergemeindemodell. Daneben verblieb es bei 23 Gemeinden, die weiterhin keiner Verwaltungsgemeinschaft angehörten. Dies waren zum einen die kreisfreien Städte Dessau, Halle (Saale) und Magdeburg sowie die kreisangehörigen Städte und Gemeinden Roßlau, Zerbst, Bitterfeld, Greppin, Holzweißig, Aken, Wittenberg, Naumburg, Zeitz, Bad Lauchstedt, Querfurt, Weißenfels, Egelin, Gatersleben, Wefensleben, Haldensleben, Wolmirstedt, Calbe, Tangerhütte und Wernigerode.

Die Zahl der Gemeinden und Städte, einschließlich der kreisfreien Städte, verringerte sich mit Stand zum 30. Juni 1995 aufgrund rein freiwilliger Gebietsänderungen auf 1.300. Die Reform beinhaltete keine Veränderung von Gemeindegebieten durch einen gesetzgeberischen Akt.

5.2.2 Bildung von Einheits- und Verbandsgemeinden

Auf Anregung des Landkreistages des Landes Sachsen-Anhalt im Dezember 1998 sollte ein Leitbild für die künftige Organisation staatlicher und kommunaler Aufgaben seitens der Landesregierung zusammen mit den kommunalen Spitzenverbänden erarbeitet werden, da die Anforderungen an eine zukunftsfähige Kommunalverwaltung und die Bevölkerungsentwicklung eine grundsätzliche Neuorganisation der Gemeindeebene gebieten würden. Darauf folgend wurde 1999 eine ausführliche Untersuchung zur Entwicklung eines Leitbildes für den kommunalen Bereich vom Ministerium des Innern erstellt. Gleichzeitig wurde ein Ausschuss im Landtag für die Funktional- und Verwaltungsreform/kommunale Gebietsreform eingerichtet. Grundlage für die Arbeit des Ausschusses war der Beschluss des Landtages vom 20. Januar 2000.¹⁰¹ In diesem Einsetzungsbeschluss wurde festgeschrieben, dass sich der Ausschuss unter anderem mit dem Leitbild für die Verwaltung Sachsen-Anhalts und mit dem Leitbild für eine Kommunalreform in Sachsen-Anhalt befassen soll. In den mündlichen Erörterungen im Rahmen der Erstellung des Leitbildes für eine Kommunalreform im Land Sachsen-Anhalt wurde aus dem kommunalen Bereich mehrfach die Forderung an das Ministerium des Innern herangetragen, Zuständigkeiten im eigenen Wirkungskreis originär auf der Ebene der Verwaltungsgemeinschaften anzusiedeln. Zur Begründung wurde angeführt, dass Aufgabenübertragungen in diesem Bereich von den Mitgliedsgemeinden auf die Verwaltungsgemeinschaft auch dann nicht immer erfolgten, wenn Sachzwänge und Effizienzüberlegungen dies erfordern würden. Die in den Erörterungen vorgetragenen Überlegungen machte sich auch der Städte- und Gemeindebund zu eigen. Insoweit wurde Änderungsbedarf in Bezug auf die Struktur der Verwaltungsgemeinschaften gesehen.

Mit dem daraus folgenden 1. Vorschaltgesetz zur Kommunalreform vom 5. Dezember 2000¹⁰² wurden die für eine Reform der Kommunalverwaltung not-

wendigen Änderungen der kommunalrechtlichen Vorschriften vorgenommen. Von einer Novellierung des Rechts der Verwaltungsgemeinschaften wurde zunächst abgesehen. Mit dem darauf folgenden 2. Vorschaltgesetz vom 15. Mai 2001¹⁰³ legte der Gesetzgeber die Leitstrukturen bzw. Grundsätze der Verwaltungsstrukturreform als Zielvorgabe fest und führte mit dem 3. Vorschaltgesetz, dem sogenannten Verbandsgemeindeeinführungsgesetz vom 26. Oktober 2001,¹⁰⁴ die zukünftige Struktur der Verbandsgemeinden unter Abschaffung der Verwaltungsgemeinschaften des Landes Sachsen-Anhalt ein.

Die neuen kommunalen Verwaltungsstrukturen in Sachsen-Anhalt sollten zukünftig aus Verbandsgemeinden und Einheitsgemeinden bestehen. Ziel war es, originäre Zuständigkeiten der Gemeinden im eigenen Wirkungskreis auf der bisherigen Verwaltungsgemeinschaftsebene anzusiedeln. Daher wurden den beabsichtigten Verbandsgemeinden, die mindestens 10.000 Einwohner aufweisen sollten, Aufgaben per Gesetz zu übertragen. Die zu bildenden Einheitsgemeinden sollten über mindestens 7.000 Einwohner verfügen.

Nach dem Regierungswechsel wurde die Verwaltungsreform mit dem Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung vom 7. August 2002¹⁰⁵ insoweit aufgegeben, dass das 1. und 3. Vorschaltgesetz in Gänze und das 2. Vorschaltgesetz in Teilen aufgehoben wurden. Im Ergebnis war es zwar weiterhin möglich, freiwillig Einheitsgemeinden mit mindestens 7.000 Einwohnern zu bilden. Das Modell der Verbandsgemeinde wurde jedoch unter Beibehaltung der Verwaltungsgemeinschaften verworfen.

Mit Stand vom 1. März 2003 gab es in Sachsen-Anhalt mithin 178 Verwaltungsgemeinschaften mit insgesamt 1.178 Mitgliedsgemeinden, davon 43 nach dem Trägergemeindemodell. Daneben gab es 37 Einheitsgemeinden, die keiner Verantwortungsgemeinschaft angehörten. Die Zahl der Gemeinden und Städte, einschließlich der kreisfreien Städte, insgesamt, verringerte sich aufgrund freiwilliger Gebietsänderungen auf 1.215.

5.2.2.1 Bildung leistungsstarker Verwaltungsgemeinschaften

Die Reform der kommunalen Strukturen im Land Sachsen-Anhalt wurde mit dem Gesetz zur Fortentwicklung der Verwaltungsgemeinschaften und zur Stärkung der gemeindlichen Verwaltungstätigkeit vom 13. November 2003¹⁰⁶ fortgeführt. Mit diesem Gesetz sollte die Ebene der Verwaltungsgemeinschaften gestärkt werden. Eine maßvolle Fortentwicklung und Stärkung der Verwaltungsgemeinschaften unter Wahrung des Selbstverwaltungsrechts der Mitgliedsgemeinden sollte nach der Gesetzesbegründung sowohl dem Ziel der Beibehaltung vielfältiger gemeindlicher Entwicklungsmöglich-

¹⁰¹ Landtags-Drucksache 3/332562 B. ¹⁰² GVBl. LSA, S. 664 ff. ¹⁰³ Ebd., S. 168 ff. ¹⁰⁴ Ebd., S. 434 ff. ¹⁰⁵ Ebd., S. 336 ff. ¹⁰⁶ Ebd., S. 318 ff.

keiten als auch der Optimierung der Verwaltungskraft der bürgernächsten Verwaltungsebene dienen.

Der Gesetzentwurf verfolgte dabei die Leitvorstellung der Landesregierung, dass kommunale Größenstrukturen Folge und nicht Selbstzweck, sondern abhängig von den auf dieser Ebene zu erledigenden Aufgaben seien. In diesem Sinne seien das Gesetz zur Neuregelung der Zuständigkeiten auf kommunaler Ebene und die Änderung von Rechtsvorschriften zu sehen. Das Gesetz zur Neuregelung von Zuständigkeiten auf kommunaler Ebene setze dabei auch die Vorgabe aus § 4 Abs. 1 des Verwaltungsmodernisierungsgrundsatzgesetzes vom 27. Februar 2003¹⁰⁷ um. Danach seien die Aufgaben, auf die nicht verzichtet werden kann und die nicht privatisiert werden können, auf die Kommunen zu übertragen. Die genannten Aufgaben waren bisher auf der Ebene der Landkreise im Bereich des übertragenden Wirkungskreises angesiedelt.

Die Landesregierung hatte dementsprechend folgende Leitlinien entwickelt: Grundmodelle für die hauptamtliche Verwaltung auf gemeindlicher Ebene waren die Verwaltungsgemeinschaften, deren Mitgliedsgemeinden in der Summe mindestens 10.000 Einwohner zählen sollten und verwaltungsgemeinschaftsfreie Gemeinden, sogenannten Einheitsgemeinden, mit mindestens 8.000 Einwohnern. Soweit besondere Umstände, insbesondere eine im Landesvergleich weit unterdurchschnittliche Bevölkerungsdichte, eine Abweichung von der Mindestgröße nahelegen oder eine sinnvolle Zuordnung nicht möglich ist, konnte die Feststellung der Leistungsfähigkeit auch aufgrund anderer Kriterien erfolgen; auch hierbei durfte die Einwohnerzahl von 5.000 nicht unterschritten werden. Zur Erreichung der Größenvorgaben bei Verwaltungsgemeinschaften wurde die Vollfusion von bereits bestehenden Verwaltungsgemeinschaften als besonders effektiv angesehen.

Die Gemeinden wurden aufgefordert, freiwillig Strukturen zu bilden, die diesen Vorgaben entsprechen. Soweit die Strukturänderungen freiwillig nicht zustande kämen, war das Ministerium des Innern ermächtigt, im Wege der Verordnung entsprechende Verwaltungsgemeinschaften herbeizuführen. Das gleichzeitige Inkrafttreten von Aufgabenübergang und Strukturveränderung sollte zum 1. Januar 2005 sichergestellt werden.

Freiwilligen Zusammenschlüssen zu Einheitsgemeinden mit mindestens 8.000 Einwohnern wurde zwar der Vorrang eingeräumt. Ein gesetzlicher Zwang wurde nicht ausgeübt. Nach dem Abschluss dieser Vorhaben sollte beurteilt werden, ob und gegebenenfalls wie Verwaltungs- und auch Gebietsstrukturen noch weiter modifiziert werden müssen.

Mit Stand vom 31. Oktober 2005 gab es in Sachsen-Anhalt nach Abschluss der Verwaltungsreform, teilweise per Verordnung, 95 Verwaltungsgemeinschaften mit insgesamt 1.023 Mitgliedsgemeinden, hiervon 34 nach dem Trägergemeindemodell. Daneben gab es 39 Einheitsgemeinden, die keiner Verwaltungsge-

meinschaft angehörten. Der Stand der Gemeinden und Städte, einschließlich der kreisfreien Städte, verringerte sich aufgrund freiwilliger Gebietsänderungen auf 1.057.

5.2.3 Fortführung der Gebietsreform auf freiwilliger Basis

Die Bildung von Einheitsgemeinden war in Sachsen-Anhalt nie ausgeschlossen. Die Entwicklung von 1995 bis 2007 zeigte jedoch, dass die freiwillige Bildung von Einheitsgemeinden eher verhalten erfolgte. Ein Anstieg freiwilliger Bindungen war zwar mit Beginn der Kommunalreform ab dem Jahr 1999 zu verzeichnen. Gleichwohl war die Anzahl der freiwillig gebildeten Einheitsgemeinden im Vergleich zu den verwaltungsgemeinschaftsangehörigen Gemeinden eher gering.

Mit Bildung der Verwaltungsgemeinschaften verblieben mit Stand vom 30. Juni 1995 von den ehemals 1.361 Gemeinden insgesamt 23 Gemeinden, die keiner Verwaltungsgemeinschaft angehörten, sogenannten Einheitsgemeinden. Am 1. Mai 2000 waren 27 Einheitsgemeinden im Vergleich zu 189 Verwaltungsgemeinschaften mit insgesamt 1.289 Mitgliedsgemeinden zu verzeichnen. Hinzugekommen waren die Städte Jessen, Leuna, Halberstadt und Stendal, die vormals einer Verwaltungsgemeinschaft angehörten. Im Zuge der Gebietsreform, die in den drei Vorschaltgesetzen der Jahre 2000 und 2001 verankert war und die Einheitsgemeinden neben Verbandsgemeinden vorsah, wurden weitere Einheitsgemeinden freiwillig gebildet. Mit Stand vom 1. März 2003 gab es insgesamt 37 Einheitsgemeinden denen 178 Verwaltungsgemeinschaften mit 1.215 Mitgliedsgemeinden gegenüberstanden.

Mit Stand vom 1. Oktober 2005 gab es insgesamt 39 Einheitsgemeinden zu 95 Verwaltungsgemeinschaften mit 1.057 Mitgliedsgemeinden. Neu gebildet hatten sich die Städte/Gemeinden Sandersdorf, Zörbig, Elsteraue, Burg, Köthen, Mansfeld, Braunsbedra, Schkopau, Barleben, Niedere Börde, Quedlinburg, Kabelsketal, Sangerhausen, Derenburg und Elbingerode. Gleichermaßen wechselten jedoch im Zuge der Fortbildung der Verwaltungsgemeinschaften 13 bereits bestehende Einheitsgemeinden in Verwaltungsgemeinschaften.

Nach Beitritt der Stadt Derenburg zur Verwaltungsgemeinschaft Nordharz am 1. Dezember 2005 sind mit der Neubildung der Stadt Dessau-Roßlau am 1. Juli 2007 noch 37 Einheitsgemeinden (einschließlich kreisfreier Städte) zu verzeichnen. Aus der aufgezeigten Entwicklung ist zu schließen, dass allein durch die Möglichkeit einer freiwilligen Bildung von Einheitsgemeinden eine möglichst flächendeckende Anzahl von Einheitsgemeinden im Land Sachsen-Anhalt nicht erreichbar erscheint.

¹⁰⁷ Ebd., S. 40.

5.3 BESCHREIBUNG DER DERZEITIGEN SITUATION AUF KOMMUNALER EBENE

5.3.1 Gebietsstruktur in Sachsen-Anhalt

Das Land Sachsen-Anhalt verfügt über 2.250.000 Einwohner auf einer Fläche von 204.466 km². Die Zahlen beruhen auf den Daten des Statistischen Landesamtes Sachsen-Anhalt.

5.3.1.1 Kreisebene

Nach der am Juli 2007 in Kraft getretenen Kreisgebietsstruktur gibt es in Sachsen-Anhalt noch elf Landkreise.

	Landkreise	Einwohner	Fläche km ²	Kreisangehörige Gemeinden
1	Altmarkkreis Salzwedel	86.878	2.292	119
2	Anhalt-Bitterfeld	168.475	1.452	88
3	Börde	174.001	2.366	117
4	Burgenlandkreis	186.081	1.414	120
5	Harz	223.094	2.104	77
6	Jerichower Land	92.367	1.577	53
7	Mansfeld-Südharz	144.735	1.449	98
8	Saalekreis	189.217	1.433	78
9	Salzland	201.210	1.426	75
10	Stendal	116.666	2.423	126
11	Wittenberg	130.699	1.930	79
	Summe kreisangehöriger Bereich	1.713.053	19.866	1.030

5.3.1.2 Kreisfreie Städte

Die kreisfreien Städte Dessau-Roßlau, Halle (Saale) und Magdeburg weisen folgende Einwohnerzahl und Fläche auf:

	kreisfreie Städte	Einwohner	Fläche in km ²
1	Dessau-Roßlau	84.606	245
2	Magdeburg	229.924	201
3	Halle (Saale)	231.440	135
	Summe kreisfreier Städte	545.970	581

5.3.1.3 Kreisangehörige Gemeinden

Mit Stand vom 31. Dezember 2005 existierten im Land Sachsen-Anhalt 1.053 kreisangehörige Gemeinden und drei kreisfreie Städte.

Größenklassen	Anzahl der kreisangehörigen Gemeinden
unter 100	6
100 bis 200	82
200 bis 500	330
500 bis 1.000	305
1.000 bis 2.000	168
2.000 bis 3.000	57
3.000 bis 5.000	34
5.000 bis 10.000	34
10.000 bis 20.000	18
20.000 bis 50.000	19
50.000 bis 100.000	1
100.000 bis 200.000	-
Über 200.000	2

Bei der Betrachtung ist festzustellen, dass 723 Gemeinden (68,46 Prozent) aller Gemeinden weniger als 1.000 Einwohner aufweisen und sogar 418 Gemeinden (39,58 Prozent) weniger als 500 Einwohner haben. Diese unterteilen sich als Verwaltungseinheiten in Einheitsgemeinden, Mitgliedsgemeinden von Verwaltungsgemeinschaften sowie in kreisfreie Städte.

5.3.1.3.1 Einheitsgemeinden

Landkreis	Gemeinde	Einwohner	Fläche in km ²
Altmarkkreis Salzwedel	Stadt Salzwedel	24.381	107
Anhalt-Bitterfeld	Stadt Zerbst (Anhalt)	22.242	78
	Stadt Köthen (Anhalt)	27.079	78
	Aken (Elbe)	8.044	60
	Sandersdorf-Brehna	14.760	82
	Stadt Zörbig	9.572	107
Bördekreis	Barleben	9.034	30
	Stadt Haldensleben	18.361	138
	Niedere Börde	7.214	78
	Sülzetal	9.127	104
Burgenlandkreis	Elsteraue	8.688	80
	Stadt Naumburg (Saale)	32.816	130
	Stadt Hohenmölsen	10.089	75
Harz	Stadt Halberstadt	40.526	143
	Huy	7.645	167
	Stadt Elbingerode (Harz)	5.317	81
	Stadt Wernigerode	33.710	170
	Stadt Falkenstein (Harz)	5.619	103
	Stadt Quedlinburg	20.123	78
Jerichower Land	Stadt Burg	22.814	164
	Elbe-Parey	6.937	109
	Stadt Gommern	10.761	160
Mansfeld-Südharz	Stadt Mansfeld	9.411	144
	Stadt Sangerhausen	28.189	208
Saalekreis	Stadt Braunsbedra	11.513	74
	Stadt Querfurt	11.357	155
	Schkopau	11.025	100
	Kabelsketal	8.763	51
Salzlandkreis	Stadt Calbe (Saale)	9.348	57
	Könnern	8.861	125
Stendal	Stadt Havelberg	6.764	149
Wittenberg	Stadt Jessen (Elster)	14.376	352
	Lutherstadt Wittenberg	46.930	240
Insgesamt:	33	522.868	3.977

Aufgeschlüsselt auf die Einwohner bedeutet dies:

Einwohnergrößen	Gemeinden
5.000 bis 10.000	15
10.000 bis 20.000	8
20.000 bis 50.000	10

Von den 2,25 Millionen Einwohnern Sachsens-Anhalts leben 523.000 (23,24 Prozent) in Einheitsgemeinden. 546.000 Menschen (24,26 Prozent) leben in den drei kreisfreien Städten Dessau-Roßlau, Magdeburg und Halle (Saale). 1,181 Millionen Einwohner (52,5 Prozent) entfallen auf die Mitgliedsgemeinden von Verwaltungsgemeinschaften.

5.3.1.3.2 Verwaltungsgemeinschaften

Von den 1.030 dem Land Sachsen-Anhalt angehörenden Gemeinden haben sich 996 Gemeinden zu 94 Verwaltungsgemeinschaften zusammengeschlossen, von denen sich 33 nach dem Modell «Trägergemeinde» und 61 nach dem Modell «Gemeinsames Verwaltungsamt» organisieren. Damit hat Sachsen-Anhalt die kleinteiligsten Gemeindestrukturen im Vergleich zu

fast allen anderen Bundesländern. Allein in Rheinland-Pfalz gab es mit Stand vom 31. Dezember 2004 mehr Gemeinden bis zu 1.000 Einwohner als in Sachsen-Anhalt, wobei zu berücksichtigen ist, dass Rheinland-Pfalz circa doppelt so viele Einwohner hat. Insoweit weist Sachsen-Anhalt im Vergleich zu den anderen ost-deutschen Bundesländern die kleinteiligsten Gemeindestrukturen auf.

Landkreise/kreisfreie Städte	Gemeinden	Verwaltungsgemeinschaften				Einheitsgemeinden			
		Insg.	Unter 10.000	10.000 bis 20.000	Über 20.000	Insg.	Unter 10.000	10.000 bis 20.000	Über 20.000
Altmarkkreis Salzwedel	119	6	-	6	-	1	-	-	1
Anhalt-Bitterfeld	88	6	1	4	1	5	3	1	1
Börde	117	9	-	8	1	4	3	1	-
Burgenland	120	10	3	5	2	3	2	-	1
Harz	77	11	5	5	1	6	3	-	3
Jerichower Land	53	4	1	3	-	3	1	1	1
Mansfeld-Südharz	98	9	-	8	1	2	1	-	1
Saalekreis	78	12	3	8	1	4	1	3	-
Salzlandkreis	75	11	3	4	4	3	2	1	-
Stendal	126	8	2	5	1	1	1	-	-
Wittenberg	79	7	2	2	3	2	-	1	1
Magdeburg		-	-	-	-	1	-	-	1
Halle (Saale)		-	-	-	-	1	-	-	1
Dessau-Roßlau		-	-	-	-	1	-	-	1
Insgesamt	1010	93	20	58	15	37	17	8	12

6 BESTANDSAUFNAHME BISHERIGER FUNKTIONAL- UND STRUKTURREFORMEN IN THÜRINGEN SEIT 1990¹⁰⁸

6.1 KREIS- UND GEMEINDEGEBIETS-REFORM IN DEN 1990ER JAHREN

6.1.1 Vorbemerkungen

Die Thüringer Landesregierung beschloss im April 1992 «Leitlinien zur Verwaltungs- und Gebietsreform in Thüringen», in denen die Notwendigkeiten und Ziele der Reform der öffentlichen Verwaltung begründet wurden.

6.1.2 Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte

Zum Zeitpunkt der Wiedergründung des Landes war Thüringen durch eine Vielzahl kleiner und kleinster kommunaler Strukturen geprägt. Am 3. Oktober 1990 gab es in Thüringen 35 Landkreise, 5 kreisfreie Städte sowie mehr als 1.700 Gemeinden, von denen circa 1.300 weniger als 1.000 Einwohner und circa 900 weniger als 500 Einwohner hatten.

Die Sachverständigenkommission stellte im November 1992 ihre Vorschläge zur Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte vor, auf deren Grundlage die Kreisgebietsreform in Thüringen konzipiert und durchgeführt wurde.

Wesentliche Kriterien der Neustrukturierung *der Landkreise* waren:

- grundsätzlicher Richtwert für die Größe der neuen Landkreise waren 80.000 bis 150.000 Einwohner,
 - naturräumliche Gegebenheiten, Verkehrsverbindungen, Siedlungsverteilung und Wirtschaftsstruktur,
 - landsmannschaftliche und historische Gegebenheiten,
 - Belange der Raumordnung und Landesplanung.
- Richtgrößen für *kreisfreie Städte* gab es nicht.
- Aber wesentliche Kriterien bei der Gestaltung der Umlandbereiche der kreisfreien Städte:

- vorhandene Verflechtungsbeziehungen zwischen Stadt und Gemeinden,
- schwerpunktmäßig auf die Kernstadt ausgerichtete Entwicklung einer Gemeinde (Merkmale dafür: Auslagerung bestehender und Anziehung neuer Gewerbe- und Industriebetriebe in Konkurrenz zur Stadt; Anziehung der Stadtbevölkerung in überproportionalem Maß und eine stark expandierte Planung hinsichtlich Wohnbebauung und Gewerbesiedlung),
- Entwicklungsmöglichkeiten und -flächen der Städte selbst:

Alle genannten Kriterien wurden in jedem Einzelfall gesondert betrachtet. Ihnen kam dabei jeweils ein unterschiedliches Gewicht zu.

Mit dem Gesetz zur Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte in Thüringen (Thüringer Neugliederungsgesetz – ThürNGG) vom 16. August 1993 wurden die Strukturen der Landkreise neu bestimmt. Durch Eingliederungen von angrenzenden Gemein-

den in die kreisfreien Städte wurden mit diesem Gesetz gleichzeitig die Stadt-Umland-Beziehungen neu geordnet. Es trat am 1. Juli 1994 in Kraft.

Bereits zu diesem Zeitpunkt hatten die Landkreise Hildburghausen und Sonneberg weniger als 80.000 Einwohner und erreichten damit die vorgegebene Mindesteinwohnerzahl nicht.

6.1.3 Gemeindegebietsreform und freiwillige Neugliederungen kreisangehöriger Gemeinden

Die Struktur der neuen Landkreise und kreisfreien Städte bildete die territoriale Grundlage für die anschließende Gemeindegebietsreform.

Die Thüringer Kommunalordnung (ThürKO), die am 1. Juli 1994 in Kraft trat, legt Mindestgrößen für die Gemeindestrukturen fest, ab denen der Gesetzgeber davon ausging, dass die Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge erfüllt werden können. Dies sind:

- 3.000 Einwohner für Gemeinden, die keiner Verwaltungsgemeinschaft (VGS) oder erfüllenden Gemeinde (nach § 51 ThürKO) angehören;
- 5.000 Einwohner für VGS und
- 3.000 Einwohner für erfüllende Gemeinden.

Nach Inkrafttreten der ThürKO konnten die Gemeinden ihre bestehenden Strukturen zunächst freiwillig innerhalb eines Jahres den Vorgaben der ThürKO anpassen. Erst nach diesem Zeitpunkt wurden Gemeinden, die bis dahin nicht den Strukturvorgaben der ThürKO entsprachen, in das Gesetzgebungsverfahren zum Thüringer Gesetz zur Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden (Thüringer Gemeindegliederungsgesetz – ThürGNGG) einbezogen. Nach einem umfassenden Anhörungsverfahren trat das ThürGNGG überwiegend am 1. Januar 1997 in Kraft.

Die flächendeckende Gemeindegebietsreform in Thüringen zur Anpassung der Gemeindestrukturen an die Vorgaben der ThürKO wurde auf der Grundlage einer – vom Thüringer Verfassungsgerichtshof in zahlreichen Urteilen zu Klagen gegen das ThürGNGG bestätigten – Grundkonzeption durchgeführt, die verschiedene *Leitziele* beinhaltete. Die wesentlichsten waren:

- das Erreichen der in der ThürKO vorgegebenen Mindesteinwohnerzahlen,
- die Schaffung aufeinander bezogener örtlicher Gemeinschaften (z. B. historische, geografische, infrastrukturelle, verwaltungsmäßige, wirtschaftliche, traditionelle Gemeinsamkeiten),
- die weitgehende Vermeidung von Eingriffen in den Bestand von bestehenden freiwillig gebildeten und

¹⁰⁸ Für die umfassende Unterstützung bei der Dokumentation bedanken wir uns an dieser Stelle noch einmal bei Rita Hartmann, Abteilungsleiterin Kommunales im Ministerium des Inneren des Freistaates Thüringen, deren aussagekräftige Zuarbeit wir weitgehend für die Darlegungen zur Statistik der kommunalen Strukturen nutzen konnten.

- den Vorgaben der ThürKO entsprechenden Strukturen,
- das gleichberechtigte Nebeneinanderstehen von (Einheits-)Gemeinde, VGS und erfüllender Gemeinde;
 - landes- und regionalplanerische Belange wurden in die Abwägung eingestellt;
 - den Kriterien kam je nach Einzelfall ein unterschiedliches Gewicht zu.

Auch nach dem Inkrafttreten des ThürGNGG haben die Gemeinden freiwillige Beschlüsse zur Fortentwicklung ihrer bestehenden Gemeindestrukturen gefasst.

Auf der Grundlage der Beschlüsse der beteiligten Gemeinden sind zahlreiche Rechtsverordnungen des Innenministeriums zu Strukturänderungen verkündet und eine Reihe von Gesetzen zur freiwilligen Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden im Innenministerium erarbeitet und vom Thüringer Landtag verabschiedet worden.

Bis zum Ende des Jahres 1997 wurden freiwillige Bestandsänderungen (= Auflösungen und Eingliederungen sowie Zusammenschlüsse zu neuen Gemeinden, Teilungen) von Gemeinden in den Jahren 1990 bis 1992 durch Feststellungsbescheide der Landräte, anschließend durch Rechtsverordnungen des Innenministeriums auf der Grundlage der Vorläufigen Kommunalordnung für das Land Thüringen (VKO) vom 24. Juli 1992 und ab dem 1. Juli 1994 auf der Grundlage der ThürKO vorgenommen. Insgesamt wurden bis zum Ende des Jahres 1997 161 Eingliederungsverordnungen und 64 Verordnungen zum Zusammenschluss von Gemeinden erlassen. Seit dem 1. Januar 1998 sind auch *freiwillige* Bestandsänderungen von Gemeinden nur noch durch Gesetz möglich.

Weitere Gemeindestrukturänderungen erfolgten durch die Bildung, Änderung oder Erweiterung von Verwaltungsgemeinschaften bzw. erfüllenden Gemeinden. Auf der Grundlage der bereits genannten gesetzlichen Regelungen wurden zu diesen Strukturänderungen bis zum Ende des Jahres 2008 insgesamt 193 Rechtsverordnungen des Innenministeriums erlassen. Seit dem Inkrafttreten der durch das Gesetz zur Weiterentwicklung der gemeindlichen Strukturen im Freistaat Thüringen vom 9. Oktober 2008 vorgenommenen Änderungen in § 46 ThürKO sind auch diese Strukturänderungen, also die freiwillige Bildung, Änderung oder Erweiterung von Verwaltungsgemeinschaften bzw. erfüllenden Gemeinden, nur durch Gesetz möglich.

Seit dem Inkrafttreten des ThürGNGG traten folgende zwölf Gesetze zur freiwilligen Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden in Kraft:

1. Thüringer Gesetz zur Neugliederung der kreisangehörigen Gemeinden Böseckendorf, Neuendorf, Teistungen, Nauendorf, Dörtendorf, Bottendorf, Schönewerda, Steigerthal und Zöthen vom 25. März 1999; Inkrafttreten am 1. April 1999;
2. Thüringer Gesetz über die Auflösung der Gemeinde Beuren und ihre Eingliederung in die Stadt Leinefelde vom 25. Mai 2000; Inkrafttreten am 6. Juni 2000;

3. Thüringer Gesetz zur Bildung der Gemeinde Uhlstädt-Kirchhasel vom 21. Juni 2002; Inkrafttreten am 1. Juli 2002;

4. Thüringer Gesetz zur Neugliederung der kreisangehörigen Gemeinden Breitenbach, Ferna, Gersungen, Lauchröden, Stadt Leinefelde, Marktgrößitz, Oberellen, Probstzella, Seifartsdorf, Silbitz, Unterellen, Wintzingerode und Stadt Worbis vom 8. März 2004; Inkrafttreten am 16. März 2004;

5. Thüringer Gesetz zur Neugliederung der kreisangehörigen Gemeinden Birkigt, Floh-Seligenthal, Goßwitz, Kleinschmalkalden, Könitz, Lausnitz bei Pößneck, Stadt Triebes, Unterwellenborn und Stadt Zeulenroda vom 27. Januar 2006; Inkrafttreten am 1. Februar 2006;

6. Thüringer Gesetz zur freiwilligen Neugliederung von Gemeinden im Jahr 2007 vom 21. November 2007; Inkrafttreten am 1. Dezember 2007 bzw. §§ 9 und 20 am 31. Dezember 2008;

7. Thüringer Gesetz zur freiwilligen Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden in den Jahren 2008 und 2009; Inkrafttreten am 1. Dezember 2008 bzw. §§ 2 und 3 am 1. Januar 2009;

8. Thüringer Gesetz zur freiwilligen Eingliederung der Gemeinde Bernterode in die Gemeinde Breitenworbis sowie zur Bildung der Landgemeinde Nesse-Apfelstädt vom 12. Mai 2009; In-Kraft-Treten: § 1 am 1. September 2009, § 2 am 1. Dezember 2009;

9. Thüringer Gesetz zur freiwilligen Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden im Jahr 2010 vom 18. November 2010, Inkrafttreten am 1. Dezember 2010;

10. Thüringer Gesetz zur freiwilligen Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden im Jahr 2011 und zur Änderung des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes vom 17. November 2011; Inkrafttreten am 1. Dezember 2011 bzw. §§ 1, 5, 6, 7, 8 und 10 am 1. Januar 2012;

11. Zweites Thüringer Gesetz zur freiwilligen Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden im Jahr 2011; Inkrafttreten am 1. Januar 2012;

12. Thüringer Gesetz zur freiwilligen Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden im Jahr 2012 vom 11. Dezember 2012; Inkrafttreten am 31. Dezember 2012.

Zu einem 13. Gesetz zur freiwilligen Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden läuft das Gesetzgebungsverfahren noch. In diesem laufenden Verfahren sind insgesamt 120 Gemeinden beteiligt.

6.2 BILANZ DER 5. LEGISLATURPERIODE DES LANDTAGS AB SEPTEMBER 2009

In der 5. Legislaturperiode des Thüringer Landtags, der mit seiner Konstituierung am 29. September 2009 seine Arbeit aufnahm, wurden bislang fünf Gesetzentwürfe zur freiwilligen Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden erarbeitet. Dies sind im Einzelnen:

1. Thüringer Gesetz zur freiwilligen Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden im Jahr 2010 vom 18. November 2010; GVBl. S. 325; Inkrafttreten am 1.12.2010;

2. Thüringer Gesetz zur freiwilligen Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden im Jahr 2011 und zur Änderung des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes vom 17. November 2011; GVBl. S. 293; Inkrafttreten am 01.12.2011; abweichend davon §§ 1, 5, 6, 7, 8 und 10 des Artikels 1 am 1.1.2012;

3. Zweites Thüringer Gesetz zur freiwilligen Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden im Jahr 2011 vom 21. Dezember 2011; GVBl. S. 518; Inkrafttreten am 1.1.2012;

4. Thüringer Gesetz zur freiwilligen Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden im Jahr 2012 vom 11. Dezember 2012; GVBl. S. 446; Inkrafttreten am 31.12.2012;

5. Thüringer Gesetz zur freiwilligen Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden im Jahr 2013 (DS 5/6299) – Gesetzgebungsverfahren läuft noch.

Weiterhin wurden fünf Rechtsverordnungen zur Änderung von Kreisgrenzen bzw. zur Änderung von Verwaltungsgemeinschaften (Sitz bzw. Name) erarbeitet. Dies sind:

1. Thüringer Verordnung über die Änderung des Sitzes der Verwaltungsgemeinschaft «Mihla» vom 9. Dezember 2009; GVBl. S. 783; Inkrafttreten am 29.12.2009 (Tag nach Verkündung);

2. Thüringer Verordnung über die Änderung der Grenzen des Ilm-Kreises und des Landkreises Saalfeld-Rudolstadt vom 21. Mai 2012; GVBl. S. 149; Inkrafttreten am 1.7.2012;

3. Erste Verordnung zur Änderung der Thüringer Verordnung über die Änderung der Grenzen des Ilm-Kreises und des Landkreises Saalfeld-Rudolstadt vom 22. November 2012; GVBl. S. 477; Inkrafttreten am 1.7.2012;

4. Thüringer Verordnung über die Änderung des Namens und des Sitzes der Verwaltungsgemeinschaft «Ländereck» vom 27. Dezember 2012; GVBl. S. 43; Inkrafttreten am 8.2.2013 (Tag nach der Verkündung);

5. Thüringer Verordnung über die Änderung der Grenzen des Ilm-Kreises und des Landkreises Saalfeld-Rudolstadt vom 6. Januar 2013; GVBl. S. 46; Inkrafttreten am 08.02.2013 (Tag nach der Verkündung).

6.3 STATISTIK ZU DEN KOMMUNALEN STRUKTUREN IN THÜRINGEN

Die Anzahl der kommunalen Strukturen des Freistaats Thüringen hat sich im Vergleich zum Jahr 1990 wesentlich verringert. Bei den nachfolgenden statistischen Angaben sind die vorgeschlagenen Strukturänderungen für das Jahr 2013 noch nicht enthalten.

	Kommunale Strukturen vor der Gebietsreform (Stand: 3.10.1990)	Kommunale Strukturen nach In-Kraft-Treten: von ThürNGG und ThürGNGG (Stand: 1.1.1997)	aktuelle kommunale Strukturen (Stand 31.12.2012)
Landkreise	35	17	17
kreisfreie Städte	5	5	6
kreisangehörige Gemeinden	1.702	1.058	872
davon Gemeinden, die keiner VGS angehören oder erfüllende bzw. beauftragende Gemeinde sind (= eigenständige Gemeinden)	1.702	115	119
Verwaltungsgemeinschaften	-	100	75
Mitgliedsgemeinden von Verwaltungsgemeinschaften	-	795	630
erfüllende Gemeinden	-	41	36
Beauftragende Gemeinden	-	109	93

Größenklassen aller Gemeinden (einschl. kreisfreie Städte)	Anzahl aller Gemeinden (Stand vom 3.10.1990)	Anzahl aller Gemeinden (EW-Stand 31.12.2011; Gebietsstand: 31.12.2012)
unter 500	916 (54%)	368 (42%)
500–999	398 (23%)	201 (23%)
1.000–2.999	287 (17%)	168 (19%)
3.000–4.999	44 (3%)	63 (7%)
5.000–9.999	28 (2%)	45 (5%)
über 10.000	34 (2%)	33 (4%)
Summe	1.707	878

Abweichungen von 100% durch Rundungsfehler.

Derzeit haben (Einwohnerstand: 31. Dezember 2011; Gebietsstand: 31.12.2012):

- 42 Prozent der Gemeinden insgesamt weniger als 500 Einwohner, 64 Prozent weniger als 1.000 Einwohner und 84 Prozent weniger als 3.000 Einwohner;
- nur 3 Prozent der kreisangehörigen Gemeinden in Thüringen haben 10.000 und mehr Einwohner;
- 23 Prozent der eigenständigen Gemeinden unterschreiten die rechtlich vorgeschriebene Mindesteinwohnerzahl von 3.000, darunter ist eine eigenständige Gemeinde, die weniger als 2.000 Einwohner hat (Oberhof);
- Von den 75 Verwaltungsgemeinschaften
 - sind 16 Prozent kleiner als 5.000 Einwohner,
 - sind mehr als 93 Prozent (= 70) kleiner als 10.000 Einwohner.
- 17 Prozent der 36 erfüllenden Gemeinden erreichen die vorgegebene Mindesteinwohnerzahl von 3.000 nicht.
- Bei den sechs kreisfreien Städten Thüringens haben
 - zwei weniger als 50.000 Einwohner und
 - insgesamt vier weniger als 100.000 Einwohner;
 - nur eine kreisfreie Stadt (Jena) hat etwas mehr als 100.000 Einwohner und
 - eine (Erfurt) über 200.000 Einwohner.
- Bei den Landkreisen haben
 - 53 Prozent weniger als 100.000 Einwohner (darunter drei Landkreise, die weniger als 80.000 Einwohner haben),
 - 47 Prozent mehr als 100.000 aber weniger als 150.000 Einwohner,
 - kein Landkreis erreicht auch nur annähernd 150.000 Einwohner.

Mit Schreiben vom 21. September 2011 hat die Ministerpräsidentin des Freistaates Thüringen eine Expertenkommission zur Umsetzung der Koalitionsvereinbarung zur Funktional- und Gebietsreform in Thüringen berufen. Diese Kommission hat ihren Bericht Anfang 2013 vorgelegt. Zur Auswertung und zur Vorbereitung der Grundsatzentscheidungen des Kabinetts hat die Landesregierung am 29. Januar 2013 eine ressortübergreifende Regierungskommission eingesetzt.

7 ÜBERSICHT ZU DEN IN DEN GEMEINDEORDNUNGEN DEFINIERTEN AUFGABEN DER DASEINSVORSORGE FÜR BRANDENBURG¹⁰⁹, SACHSEN-ANHALT¹¹⁰, THÜRINGEN¹¹¹

Ziel der nachfolgenden Übersicht ist die Beantwortung folgender Fragen bezogen auf den derzeitigen Regelstatus:

- A. Welche Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge sind als Pflichtaufgaben definiert?
- B. Sind die Aufgaben der Daseinsvorsorge als kommunale Pflichtaufgaben geregelt?
- C. Gibt es eine klare Zuordnung zu den verschiedenen Arten von kommunalen Gebietskörperschaften?
- D. Gibt es qualitative Aussagen zur Stellung der Daseinsvorsorge im Kanon der kommunalen Pflichtaufgaben?
- E. Gibt es Aussagen zum Zusammenhang von Daseinsvorsorge und kommunalwirtschaftlicher Betätigung?

Die aktuellen Gemeindeordnungen¹¹² werden also nicht unter juristischen Aspekten untersucht und verglichen, sondern ausschließlich mit der Intention, zu ermitteln, welchen Stellenwert die Daseinsvorsorge als kommunale Pflichtaufgabe im Gesamtkanon der Pflichtaufgaben hat. Insofern ist auch diese Analyse die Voraussetzung dafür, gegebenenfalls erforderlichen Optimierungsbedarf für die übergreifenden Regelungen auf Landesebene – und diesen Rang haben die Gemeindeordnungen – zu erkennen.

Die Bestandsaufnahme wird im Folgenden für jedes Bundesland separat aufgenommen.

7.1 BRANDENBURG

A. Welche der kommunalen Daseinsvorsorge sind als Pflichtaufgaben definiert?

Zu den Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft gehören unter anderem:¹¹³

- die harmonische Gestaltung der Gemeindeentwicklung einschließlich der Standortentscheidungen unter Beachtung der Umweltverträglichkeit und des Denkmalschutzes,
- die Bauleitplanung,
- die Förderung von Wirtschaft und Gewerbe,
- die Gewährleistung des öffentlichen Verkehrs und eines ausreichenden Breitbandzuganges,
- die Versorgung mit Energie und Wasser,
- die schadlose Abwasserableitung und -behandlung,
- die Verbesserung der Wohnungen der Einwohner durch den sozialen Wohnungsbau und die Förderung des privaten und genossenschaftlichen Bauens sowie durch eine sozial gerechte Verteilung der Wohnungen,
- die gesundheitliche und soziale Betreuung,
- die Sicherung und Förderung eines breiten Angebotes an Bildungs- und Kinderbetreuungseinrichtungen,
- die Entwicklung der Freizeit- und Erholungsbedingungen sowie der Schutz der natürlichen Umwelt

und die Aufrechterhaltung der öffentlichen Reinlichkeit,

- die Gemeinde fördert das kulturelle Leben und die Vermittlung des kulturellen Erbes in ihrem Gebiet und ermöglicht ihren Einwohnern die Teilnahme am kulturellen Leben sowie den Zugang zu den Kulturgütern.

B. Sind die Aufgaben der Daseinsvorsorge als kommunale Pflichtaufgaben geregelt?

Grundsätzlich ja. Der Gesetzgeber normiert folgende Varianten:¹¹⁴

- Die Aufgaben können den Gemeinden durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes als pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben oder als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung auferlegt oder übertragen werden.
- Ausnahmsweise erfüllen die Gemeinden Aufgaben aufgrund gesetzlicher Vorschrift als Auftragsangelegenheiten.
- Bei der Erfüllung der Selbstverwaltungsaufgaben sind die Gemeinden nur an die Gesetze und sonstigen Rechtsvorschriften gebunden.
- Bei den Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung behält sich das Land ein Weisungsrecht vor. Das Gesetz bestimmt den Umfang des Weisungsrechts und die jeweils zuständigen Aufsichtsbehörden.
- Bei der Erfüllung von Auftragsangelegenheiten sind die Gemeinden an Weisungen der Aufsichtsbehörde gebunden, die sich auf die Recht- und Zweckmäßigkeit beziehen können.
- Werden die Gemeinden durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes zur Erfüllung neuer öffentlicher Aufgaben verpflichtet, so sind dabei Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. Führen diese Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden, so ist dafür ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen.
- Die Gemeinde kann aus Gründen des öffentlichen Wohls durch Satzung für die Grundstücke ihres Gebietes den Anschluss an öffentliche Einrichtungen (Anschlusszwang) und die Benutzung dieser Einrichtungen (Benutzungszwang) vorschreiben. Dies gilt insbesondere für Einrichtungen der Wasserversorgung, der Abwasserentsorgung, der Abfallbeseitigung, der Straßenreinigung und der Fernwär-

¹⁰⁹ Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (BbgKVerf) vom 18. Dezember 2007, S. 286, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 16. Mai 2013; GVBl. I/13, (Nr. 18). ¹¹⁰ Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (Gemeindeordnung – GO LSA) in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. August 2009 in der Gültigkeit vom 17.12.2013 ¹¹¹ Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung – ThürKO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Januar 2003, Gesamtausgabe in der Gültigkeit vom 31.7.2013 bis 31.12.2013. ¹¹² Die Begriffe Gemeindeordnungen und Kommunalverfassungen werden im Folgenden synonym gebraucht. ¹¹³ Vgl. § 2(2). ¹¹⁴ Vgl. § 2(3–5), § 12.

me. Andere gesetzliche Bestimmungen, die den Anschluss- und Benutzungszwang regeln, bleiben unberührt. Gründe des öffentlichen Wohls können auch Gründe des Schutzes der natürlichen Grundlagen des Lebens einschließlich des Klima- oder Ressourcenschutzes sein.

C. Gibt es eine klare Zuordnung zu den verschiedenen Arten von kommunalen Gebietskörperschaften?

Ja, der Gesetzgeber nimmt eine Zuordnung nach der deutschlandweit weitestgehend identischen Zuordnung der Aufgaben auf Landkreise und kreisfreie Städte vor und definiert auch die Möglichkeit der Aufgabenübertragung von Landkreisen auf kreisangehörige Städte.

D. Gibt es qualitative Aussagen zur Stellung der Daseinsvorsorge im Kanon der kommunalen Pflichtenaufgaben?

Nein.

E. Gibt es Aussagen zum Zusammenhang von Daseinsvorsorge und kommunalwirtschaftlicher Betätigung?

Ja, der Zusammenhang zwischen Daseinsvorsorge und kommunalwirtschaftlicher Betätigung wird durch den Kontext zum öffentlichen Zweck deutlich gemacht: «Die Gemeinde darf sich zur Erledigung von Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft wirtschaftlich betätigen, wenn erstens der öffentliche Zweck dies rechtfertigt, wobei die Gewinnerzielung allein keinen ausreichenden öffentlichen Zweck darstellt, und zweitens die Betätigung nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zum voraussichtlichen Bedarf steht.¹¹⁵

7.2 SACHSEN-ANHALT

A. Welche Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge sind als Pflichtenaufgaben definiert?

Die Kommunalverfassung unterscheidet zwischen pflichtigen und freiwilligen Aufgaben, wobei die Grenzen zwischen beiden Kategorien durch die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Gemeinden gezogen werden. Anders als in der Brandenburger Kommunalverfassung findet sich in dem Gesetz in Sachsen-Anhalt kein Aufgabenkanon der Daseinsvorsorge.

Die wichtigsten Einzelvorschriften zu den Aufgaben der Gemeinden sind folgende:

- Die Gemeinde ist in ihrem Gebiet die ausschließliche Trägerin der gesamten öffentlichen Aufgaben, soweit die Gesetze nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmen. Sie stellt in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für ihre Einwohner erforderlichen sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen öffentlichen Einrichtungen bereit.¹¹⁶
- Zum eigenen Wirkungsbereich (freiwillige Aufgaben und Pflichtenaufgaben) gehören alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sowie die Aufgaben, die der Gemeinde durch Gesetz oder sonstige Rechts-

vorschrift als eigene zugewiesen sind. Neue Aufgaben können der Gemeinde nur durch Gesetz auferlegt werden; dabei ist gleichzeitig die Aufbringung der Mittel sicherzustellen.¹¹⁷

- Die Gemeinde kann für die Grundstücke ihres Gebietes den Anschluss an Wasserleitung, Kanalisation, Straßenreinigung, Fernwärmeversorgung und ähnliche der Gesundheit der Bevölkerung dienende Einrichtungen (Anschlusszwang) und die Benutzung dieser Einrichtungen, der öffentlichen Begräbnisplätze, Bestattungseinrichtungen und Schlachthöfe (Benutzungszwang) vorschreiben, wenn sie ein dringendes öffentliches Bedürfnis dafür feststellt. Die Satzung kann Ausnahmen vom Anschluss- oder Benutzungszwang zulassen; sie kann ihn auf bestimmte Teile des Gemeindegebiets und auf bestimmte Gruppen von Grundstücken oder Personen beschränken.¹¹⁸

B. Sind die Aufgaben der Daseinsvorsorge als kommunale Pflichtenaufgaben geregelt?

Nein, eine dezidierte Kategorisierung der Daseinsvorsorge findet sich in der Kommunalverfassung nicht.

C. Gibt es eine klare Zuordnung zu den verschiedenen Arten von kommunalen Gebietskörperschaften?

Die Zuordnung ist vergleichbar mit den Regelungen in der Brandenburger Kommunalverfassung (Gleichstellung der Landkreise und kreisfreien Städte bezogen auf die Aufgaben, Übertragungsmöglichkeit von Aufgaben durch Landesgesetz).

D. Gibt es qualitative Aussagen zur Stellung der Daseinsvorsorge im Kanon der kommunalen Pflichtenaufgaben?

Nein.

E. Gibt es Aussagen zum Zusammenhang von Daseinsvorsorge und kommunalwirtschaftlicher Betätigung?

Diesbezügliche Aussagen finden sich im Abschnitt zum Gemeindefinanzrecht,¹¹⁹ die nachfolgend kurz zusammengefasst werden:

- Die Gemeinde darf sich in Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft auch außerhalb ihrer öffentlichen Verwaltung in den Rechtsformen des Eigenbetriebes, der Anstalt des öffentlichen Rechts oder in einer Rechtsform des Privatrechts wirtschaftlich betätigen, wenn erstens ein öffentlicher Zweck die Betätigung rechtfertigt, zweitens wirtschaftliche Betätigungen nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zum voraussichtlichen Bedarf stehen und drittens der Zweck nicht besser und wirtschaftlicher durch einen anderen erfüllt wird oder erfüllt werden kann.

¹¹⁵ Vgl. § 1. ¹¹⁶ Vgl. § 2. ¹¹⁷ Vgl. § 4. ¹¹⁸ Vgl. § 8. ¹¹⁹ Vgl. § 116.

- Alle Tätigkeiten oder Tätigkeitsbereiche, mit denen die Gemeinde an dem vom Wettbewerb beherrschten Wirtschaftsleben teilnimmt, um ausschließlich Gewinn zu erzielen, entsprechen keinem öffentlichen Zweck.
 - Betätigungen in den Bereichen der Strom-, Gas- und Wärmeversorgung, der Wasserversorgung, Abfallentsorgung, Abwasserbeseitigung, Wohnungswirtschaft und des öffentlichen Verkehrs dienen einem öffentlichen Zweck und sind zulässig. Dienstleistungen, die mit den in Satz 1 genannten Bereichen verbunden sind, sind zulässig, wenn ihnen im Vergleich zum Hauptzweck eine untergeordnete Bedeutung zukommt und wenn der Zweck nicht besser und wirtschaftlicher durch einen anderen erfüllt wird oder erfüllt werden kann.
 - Die wirtschaftliche Betätigung in den Bereichen der Strom-, Gas- und Wärmeversorgung außerhalb des Gemeindegebietes dient einem öffentlichen Zweck und ist zulässig, wenn sie nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde steht, die Voraussetzung des Absatzes 1 Satz 1 Nr. 3 vorliegt und die berechtigten Interessen der betroffenen Gemeinde gewahrt sind. Absatz 2 Satz 2 findet entsprechende Anwendung. Bei Aufgaben, die im Wettbewerb wahrgenommen werden, gelten Interessen nur soweit als berechtigt, als der jeweilige Ordnungsrahmen eine Einschränkung des Wettbewerbs zulässt. Die betroffene Gemeinde ist so rechtzeitig vor der Aufnahme der wirtschaftlichen Tätigkeit in ihrem Gemeindegebiet zu informieren, dass sie ihre berechtigten Interessen geltend machen kann.
 - Wirtschaftliche Betätigungen in allen anderen als den in Absatz 3 genannten Wirtschaftsbereichen außerhalb des Gemeindegebietes sind nur in begründeten Ausnahmefällen zulässig, wenn ein öffentlicher Zweck die Betätigung rechtfertigt, die Betätigung nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde steht und die berechtigten Interessen der betroffenen Gemeinde gewahrt sind. Bei Aufgaben, die im Wettbewerb wahrgenommen werden, gelten Interessen nur soweit als berechtigt, als der jeweilige Ordnungsrahmen eine Einschränkung des Wettbewerbs zulässt. Die betroffene Gemeinde ist so rechtzeitig vor der Aufnahme der wirtschaftlichen Tätigkeit in ihrem Gemeindegebiet zu informieren, dass sie ihre berechtigten Interessen geltend machen kann.
- oder auf sie einen spezifischen Bezug haben (Aufgaben des eigenen Wirkungskreises).
- Zu den Aufgaben des eigenen Wirkungskreises gehören insbesondere:
 - die harmonische Gestaltung der Gemeindeentwicklung unter Beachtung der Belange der Umwelt und des Naturschutzes, des Denkmalschutzes und der Belange von Wirtschaft und Gewerbe,
 - die Bauleitplanung,
 - die Gewährleistung des örtlichen öffentlichen Personennahverkehrs,
 - die Versorgung mit Energie und Wasser ,
 - die Abwasserbeseitigung und -reinigung,
 - die Sicherung und Förderung eines bedarfsgerechten öffentlichen Angebotes an Bildungs- und Kinderbetreuungseinrichtungen,
 - die Entwicklung der Freizeit- und Erholungseinrichtungen sowie des kulturellen und sportlichen Lebens,
 - der öffentliche Wohnungsbau, die gesundheitliche und soziale Betreuung, die Aufrechterhaltung der öffentlichen Reinlichkeit, das Bestattungswesen und der Brandschutz.
 - Den Gemeinden kann durch Gesetz die Verpflichtung auferlegt werden, bestimmte Aufgaben zu erfüllen, wenn dies aus Gründen des öffentlichen Wohls erforderlich ist (Pflichtaufgaben). Übersteigt eine Pflichtaufgabe die Leistungsfähigkeit einer Gemeinde, so ist die Aufgabe in kommunaler Zusammenarbeit zu erfüllen. Gemeinden, die Mitglied einer Verwaltungsgemeinschaft sind oder für die eine erfüllende Gemeinde Aufgaben wahrnimmt, sollen zur Gewährleistung der Aufgaben der Versorgung mit Wasser sowie der Abwasserbeseitigung und -reinigung einem Zweckverband nach dem Thüringer Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit angehören.
 - Weiter können die Gemeinden in Satzungen insbesondere regeln: die Benutzung ihres Eigentums und ihrer öffentlichen Einrichtungen und aus Gründen des öffentlichen Wohls die Verpflichtung zum Anschluss von Grundstücken an Anlagen zur Versorgung mit Fernwärme, zur Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung, Straßenreinigung und ähnliche dem Gemeinwohl dienende Einrichtungen (Anschlusszwang) sowie die Verpflichtung zur Benutzung dieser Einrichtungen (Benutzungszwang).
 - Die Satzung kann Ausnahmen vom Anschluss- und Benutzungszwang zulassen; sie kann den Anschluss- und Benutzungszwang auf bestimmte Teile des Gemeindegebiets und auf bestimmte Gruppen von Grundstücken oder Personen beschränken. In Satzungen nach Satz 1 Nr. 2 kann vorgeschrieben werden, dass Eigentümer das Anbringen und Verlegen örtlicher Leitungen für die Versorgung mit Fernwärme und Gas, die Wasserversorgung und die Ab-

7.3 THÜRINGEN

A. Welche Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge sind als Pflichtaufgaben definiert?

- Den Gemeinden steht in ihrem Gebiet die Erfüllung aller örtlichen öffentlichen Aufgaben zu, soweit nicht Gesetze etwas anderes bestimmen. Die Gemeindeaufgaben sind eigene oder übertragene Aufgaben.¹²⁰
- Eigene Aufgaben sind alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, die in der Gemeinde wurzeln

¹²⁰ Vgl. § 1

wasserbeseitigung auf ihrem Grundstück zu dulden haben, wenn dieses an die Einrichtung angeschlossen oder anzuschließen ist; die Duldungspflicht entfällt, wenn die Inanspruchnahme den Grundstückseigentümer mehr als notwendig oder in unzumutbarer Weise belasten würde.

B. Sind die Aufgaben der Daseinsvorsorge als kommunale Pflichtaufgaben geregelt?

Die Zuordnung der unter A. genannten Daseinsvorsorgeaufgaben in den eigenen Wirkungskreis gesteht den Gemeinden das Recht auf deren Erfüllung zu. Dass die Aufgaben in der Kommunalverfassung dezidiert genannt werden, erhebt sie zwar in den Rang von pflichtigen Aufgaben. Die Zuordnung zum eigenen Wirkungskreis der Gemeinden impliziert aber, dass die Gemeinden diese Aufgaben mit eigenen Finanzmitteln erfüllen müssen, im Gegensatz zu *übertragenen Pflichtaufgaben*.

C. Gibt es eine klare Zuordnung zu den verschiedenen Arten von kommunalen Gebietskörperschaften?

Die Zuordnung ist vergleichbar mit den Regelungen in den Kommunalverfassungen von Brandenburg und Sachsen-Anhalt (Gleichstellung der Landkreise und kreisfreien Städte bezogen auf die Aufgaben, Übertragungsmöglichkeit von Aufgaben durch Landesgesetz).

D. Gibt es qualitative Aussagen zur Stellung der Daseinsvorsorge im Kanon der kommunalen Pflichtaufgaben?

Nein.

E. Gibt es Aussagen zum Zusammenhang von Daseinsvorsorge und kommunalwirtschaftlicher Betätigung?

Die nachfolgend genannten zwei Bestimmungen der Thüringer Kommunalverfassung¹²¹ stellen zwar einen Zusammenhang zwischen Daseinsvorsorge und kommunalwirtschaftlicher Betätigung her. Insbesondere im zweiten Anstrich werden erhebliche semantische Defizite im Verständnis von Daseinsvorsorge deutlich, denn es wird letztendlich der öffentliche Zweck in einen Gegensatz zur Daseinsvorsorge gesetzt. Dabei ist die Daseinsvorsorge doch der zentrale öffentliche Zweck überhaupt, womit alle Betätigungen – wirtschaftliche wie nicht wirtschaftliche – zum Erbringen von Daseinsvorsorgeleistungen legitimiert sind.

Nachfolgend die Bestimmungen aus der Kommunalverfassung:

- Ungeachtet des mit ihnen verfolgten öffentlichen Zwecks darf die Gemeinde Unternehmen nur gründen, übernehmen oder erweitern, wenn erstens der öffentliche Zweck das Unternehmen rechtfertigt, zweitens das Unternehmen nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zu der Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zum voraussichtlichen Bedarf steht, drittens die dem Unternehmen zu übertragenden Aufgaben für die Wahrnehmung außerhalb der allgemeinen Verwaltung geeignet sind, viertens der Zweck nicht ebenso gut und wirtschaftlich durch einen anderen erfüllt wird oder erfüllt werden kann.
- Dies gilt nicht bei einem Tätigwerden im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge, insbesondere im Bereich der Strom-, Gas- und Wärmeversorgung einschließlich einer Betätigung auf dem Gebiet der Erzeugung, Speicherung und Einspeisung erneuerbarer Energien sowie der Verteilung von hieraus gewonnener thermischer Energie; hiermit verbundene Dienstleistungen sind zulässig, wenn ihnen im Vergleich zum Hauptzweck eine untergeordnete Bedeutung zukommt. Gegebenenfalls ist ein Markterkundungsverfahren unter Einbindung der betroffenen örtlichen Betriebe in Landwirtschaft, Handel, Gewerbe und Industrie durchzuführen.

7.4 FAZIT

Das zentrale Defizit aller untersuchten Kommunalverfassungen besteht darin, dass es keinerlei qualitative Aussagen zur Stellung der Daseinsvorsorge im Kanon der kommunalen Pflichtaufgaben gibt. Diese Tatsache ist quasi die ordnungspolitische Begründung dafür, dass die Daseinsvorsorge auch in allen Reformprojekten nicht die Priorität im kommunalen Aufgabenkanon hat, die ihr objektiv gebührt. Auch die Frage – und dies steht im engen Zusammenhang zu den gerade konstatierten Defiziten –, ob die Aufgaben der Daseinsvorsorge als kommunale Pflichtaufgaben geregelt sind, wird nur in Brandenburg eindeutig und positiv beantwortet. Denn natürlich ist die bloße Zuordnung zum eigenen Wirkungskreis überhaupt nicht ausreichend. Dies negiert den direkten Zusammenhang zum Sozialstaatsgebot und liefert keine klare Aussage darüber, dass die Daseinsvorsorge keine Aufgabe ist, die Kommunen aus eigenem Vermögen zu leisten und auch zu finanzieren haben.

¹²¹ Vgl. § 73 (1, 2)

8 GEBIETSREFORMEN IN DEN NEUEN LÄNDERN – EINE ZUSAMMENFASSUNG

Alle neuen Bundesländer haben seit der Wende eine umfassende gesellschaftliche Transformation durchlaufen. Neben äußerst positiven Entwicklungen wie einer Stärkung des allgemeinen Wohlstandsniveaus, erweiterter Freiheitsrechte oder der Verbesserung der Infrastruktur haben sich mit anhaltender Abwanderung, sinkender Geburtenrate und weitgehender Deindustrialisierung auch weniger erfreuliche Trends ergeben. Nach der kompletten Neuordnung politischer, rechtlicher oder administrativer Strukturen mit dem Beitritt Ostdeutschlands zum Geltungsbereich des Grundgesetzes und der Wiedegründung der neuen Bundesländer bewirken diese seinerzeit kaum absehbaren Entwicklungen bis heute die Notwendigkeit einer sukzessiven Anpassung administrativer Strukturen. Für diese These spricht, dass es in den vergangenen 24 Jahren in den alten Bundesländern zu keiner einzigen Verwaltungsreform gekommen ist, während dies in jedem der ostdeutschen Länder – teilweise mehrfach – in Angriff genommen wurde. Nachdem derartige Reformen in vorliegender Studie detailliert für Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Thüringen dargestellt wurden, sollen nachfolgend in einer Zusammenfassung *alle* Verwaltungs-, Gebietsstruktur- und Funktionalreformen auf kommunaler Ebene zusammengefasst dokumentiert werden.

Auf eine Bewertung wird verzichtet. Stattdessen der Hinweis, dass derartige Reformen mitnichten nur ein ostdeutsches Thema sind. Denn die demografischen Verwerfungen, die sich seit der Wende vornehmlich in den neuen Bundesländern zeigen, greifen zunehmend auch auf das Alt-Bundesgebiet über. Auch dort wird der Handlungsdruck wachsen, und so mag es auch dort hilfreich erscheinen, von Erfahrungen, sinnvollen Weichenstellungen, aber auch gemachten Fehlern zu profitieren.

Neben grundverschiedenen Wirtschafts-, Rechts- und politischen Systemen unterschieden sich die DDR und die BRD auch im Hinblick auf das Ausmaß regionaler und lokaler Autonomie sehr deutlich voneinander. Die DDR war ein erklärter Zentralstaat. Sie gliederte sich mit dem Stichtag 18. März 1990 in 15 Bezirke, 189 Kreise und 27 Stadtkreise. Die damals elf Stadtkreise von Ost-Berlin waren administrativ der Ebene der Stadtkreise gleichgestellt. All diese Gliederungen besaßen jedoch keine autonomen Kompetenzen, sondern waren hierarchisch klar der Zentralregierung und de facto dem Zentralkomitee der SED unterworfen. Dies unterschied sich deutlich von den bundesdeutschen Konzepten der kommunalen Selbstverwaltung und des Föderalismus. Diese wurden jedoch mit und teilweise auch schon vor Vollzug der Einheit aus eigener Rechtskraft übernommen. Mit der Wiedervereinigung am 3. Oktober 1990 wurden auch die neuen Bundesländer geschaffen. Die im Vorfeld der Neugründung disku-

tierten Modelle reichten von einem bis hin zu sieben Ländern, die auf dem Gebiet der ehemaligen DDR entstehen sollten. Letztlich wurde sich jedoch weitgehend am Zuschnitt der ostdeutschen Bundesländer vor der DDR-Verwaltungsreform des Jahres 1952 orientiert. Lediglich in den jeweiligen Grenzgebieten kam es zu einigen Verschiebungen je nach dem Votum der Bürger in spezifischen Land- und Stadtkreisen oder Gemeinden.

8.1 NEUAUFBAU UND VERWALTUNGSHILFE

Die Verwaltungsapparate der neuen Bundesländer mussten von Grund auf neu geschaffen werden. Nach Artikel 15 Abs. 3 des Einigungsvertrages konnten bis zum 30. Juni 1991 die westdeutschen Länder und der Bund Aufgaben der neuen Länder bearbeiten, solange diese selbst dazu noch nicht in der Lage waren. Im Rahmen der «Länderprogramme zum Verwaltungsaufbau in den neuen Ländern» wurden sogenannte Verwaltungshilfeverträge mit Bundesländern aus dem Westen abgeschlossen. Diese sollten Unterstützung leisten bei der Organisation einer Verwaltung nach westdeutschem Muster. So kooperierte Brandenburg mit Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern mit Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt mit Niedersachsen, Sachsen mit Baden-Württemberg und Bayern sowie Thüringen mit Bayern, Hessen und Rheinland-Pfalz. Grundlage dieser Verwaltungshilfe waren Partnerschaften auf kommunaler Ebene, aber auch die westdeutschen Landesverwaltungen spielten eine wichtige Rolle. Vor allem in der Anfangszeit war das Engagement der westdeutschen Partner recht unterschiedlich. Während Hessen, Bayern, Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg sich recht intensiv um einen effizienten Verwaltungsaufbau in Thüringen und Sachsen bemühten, zeigten andere Länder zunächst nur geringe Anstrengungen. Insgesamt ist festzustellen, dass sich die Verwaltungstradition in den neuen Ländern bis heute an den damaligen Kooperationspartnern orientiert. Zwischen 1990 und 1995 wurden circa 35.000 westdeutsche Beamte und Verwaltungsangestellte zur Errichtung der Verwaltungen in den neuen Ländern abgestellt. Auch westdeutsche Politiker wie Kurt Biedenkopf, Bernhard Vogel und Lothar Späth waren in den 1990er Jahren längerfristig in den neuen Bundesländern engagiert.

Die sehr engmaschigen Kreisstrukturen der DDR wurden mit der Neugründung der ostdeutschen Bundesländer zunächst übernommen. Da sie den westdeutschen Vorbildern hinsichtlich der durchschnittlichen Einwohnerzahl und Fläche deutlich nachstanden, entbrannten recht schnell Diskussionen über mögliche Neustrukturierungen. Sie mündeten in den Jahren 1993 und 1994 in umfassende Verwaltungsreformen in

allen Ländern Ostdeutschlands. Bestanden Ende 1992 noch 189 Landkreise auf dem Gebiet der ehemaligen DDR waren es Ende 1994 nur noch 92 – also weniger als die Hälfte. Bis heute hat sich die Zahl der ostdeutschen Landkreise auf 58 reduziert. Dies sind 30 Prozent des ursprünglichen Wertes, und angesichts der aktuellen Diskussionen in Thüringen und in Brandenburg wird die Entwicklung zu immer größeren Strukturen in naher Zukunft wohl weiter voranschreiten. Hinsichtlich der kreisfreien Städte ergaben die ersten Verwaltungsreformen zu Beginn der 1990er Jahre kaum Veränderungen. Lediglich Schwedt/Oder und Eisenhüttenstadt verloren ihre Kreisfreiheit, sodass die Zahl der ostdeutschen kreisfreien Städte von 26 auf 24 sank. Heute bestehen noch 18 kreisfreie Städte auf dem Gebiet der neuen Bundesländer. Doch auch hier sind für die nahe Zukunft weitere Veränderungen zu erwarten. Im Folgenden werden die Verwaltungsreformen der vergangenen 24 Jahre für jedes der Neuen Bundesländer zusammengefasst. Dabei wird auch auf aktuelle Reformdiskussionen eingegangen werden.

tet. Allerdings geht die Schere zwischen ländlich geprägten Regionen an den Außengrenzen des Landes und dem suburbanen Siedlungsgürtel rund um Berlin immer weiter auseinander. Brandenburg ist das demografisch am stärksten zerrissene ostdeutsche Bundesland. So gehören die Prignitz, Ostprignitz-Ruppin und die Uckermark zu den fünf am dünnsten besiedelten Landkreisen in Deutschland. Die ohnehin schon geringe Siedlungsdichte zu Zeiten der Wende hat sich dort bis heute weiter ausgedünnt. Ein ähnlich gravierender Bevölkerungsschwund ist auch für Ost- und Südbrandenburg zu konstatieren. Gleichzeitig haben die Gemeinden und Städte um Berlin enorme Wanderungsgewinne verzeichnen können. Falkensee, Oranienburg, Bernau, Teltow, Königs Wusterhausen, Erkner oder Neuenhagen werden bald höhere Einwohnerzahlen aufweisen als viele traditionsreiche Mittelzentren der Mark. So findet sich das Land Brandenburg bei Ausparung der berlinnahen Regionen in einem demografischen Entwicklungsschema, welches neben Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vor-

Bevölkerungsentwicklung in den neuen Bundesländern und Prognose

Bundesland	EW 1990	EW 2014	Minus im Vgl. zu 1990	EW-Prognose 2030	Minus im Vgl. zu 1990
Brandenburg	2,6 Mio.	2,5 Mio.	4 Prozent	2,35 Mio.	10 Prozent
Mecklenburg-Vorpommern	1,95 Mio.	1,6 Mio.	18 Prozent	1,4 Mio.	28 Prozent
Sachsen	4,5 Mio.	4,1 Mio.	9 Prozent	3,7 Mio.	18 Prozent
Sachsen-Anhalt	2,9 Mio.	2,3 Mio.	21 Prozent	1,9 Mio.	34 Prozent
Thüringen	2,6 Mio.	2,2 Mio.	15 Prozent	1,9 Mio.	27 Prozent
NBL Gesamt	14,55 Mio.	12,7 Mio.	13 Prozent	11,25 Mio.	23 Prozent

Entwicklung der Gebietsstrukturen bei Landkreisen und kreisfreien Städte der neuen Bundesländer zwischen 1990 und 2014

Bundesland	1990 LK	kf. S.	1994 LK	kf. S.	2000 LK	kf. S.	2014 LK	kf. S.
Brandenburg	38	6	14	4	14	4	14	4
Mecklenburg-Vorpommern	31	6	12	6	12	6	6	2
Sachsen	48	6	28	6	22	7	10	3
Sachsen-Anhalt	37	3	21	3	21	3	11	3
Thüringen	35	5	17	5	17	6	17	6
NBL Gesamt	189	26	92	24	86	26	58	18

8.2 BRANDENBURG

Das Land Brandenburg im Zentrum Ostdeutschlands unterscheidet sich in einigen Punkten von den anderen neuen Bundesländern. Die Lage rund um die Bundeshauptstadt Berlin hat zu einer sehr disparaten demografischen Entwicklung geführt. In absoluten Zahlen konnte sich das Land bislang vom allgemeinen ostdeutschen Trend einer stark rückläufigen Bevölkerungsentwicklung ausnehmen. In toto ist die Einwohnerzahl Brandenburgs von 1990 bis heute lediglich um 100.000 von 2,6 auf 2,5 Millionen gesunken. Dies entspricht einem Minus von weniger als vier Prozent. Bis 2030 wird ein ebenfalls vergleichsweise moderater Rückgang auf dann 2,35 Millionen erwar-

pommern die problematischsten Trends bundesweit aufweist.

Daneben ist Brandenburg trotz seiner vergleichsweise großen Fläche das einzige ostdeutsche Bundesland ohne funktionales Oberzentrum, ohne eine Metropole mit mehr als 200.000 Einwohnern. Nachdem Cottbus 2013 unter die Grenze von 100.000 Einwohnern gefallen ist, verbleibt die Landeshauptstadt Potsdam als einzige brandenburgische Großstadt. Doch auch Potsdam liegt unmittelbar an der Grenze zu Berlin und ist Teil des Verflechtungsraums der Bundeshauptstadt. Dies und die hohe Lebensqualität vor Ort sorgen dafür, dass Potsdam diejenige ostdeutsche Großstadt mit der positivsten Bevölkerungsentwicklung ist. Die drei übr-

gen kreisfreien Städte abseits des Berliner Umlands – Frankfurt (Oder), Cottbus und Brandenburg an der Havel – klagen allerdings über teilweise enorme Einwohnerverluste.

An der geschilderten brandenburgischen Sondersituation hat sich die erste Verwaltungsreform des Jahres 1993 orientiert. Nach dem so genannten Tortenmodell sollte sichergestellt werden, dass die Mehrzahl der Landkreise sowohl Anteile am Verflechtungsraum um Berlin als auch an peripheren Regionen aufweisen. Aufgrund der geografischen Entfernung war dies für drei nordbrandenburgische und drei südbrandenburgische Landkreise jedoch nicht umsetzbar. Insgesamt wurden aus einstmaligen 38 Landkreisen 14 neue gebildet. Von ehemals sechs kreisfreien Städten verloren mit Eisenhüttenstadt und Schwedt/Oder zwei ihre Kreisfreiheit. Im ostdeutschen Vergleich war dies die radikalste Verwaltungsreform der frühen 1990er Jahre, was dazu führte, dass die damals geschaffenen Strukturen bis heute gelten. Allerdings wurde die Kreisgebietsreform 2003 durch eine weitreichende Gemeindegebietsreform ergänzt. Aktuell wird wieder über eine Verwaltungsreform im Land Brandenburg diskutiert. Da der Erhalt der bisherigen Strukturen vor dem Hintergrund der skizzierten Entwicklungen ebenso wenig anzuraten ist wie eine nur marginale Veränderung hat sich eine eigens einberufene Enquete-Kommission des Brandenburger Landtags am Ende mit deutlicher Mehrheit auf die Empfehlung eines Korridors von sieben bis zehn Landkreisen verständigt. Bis auf die Landeshauptstadt Potsdam sollen zudem alle kreisfreien Städte ihren jetzigen Status verlieren.

Die am dünnsten besiedelten Landkreise Deutschlands

Landkreis	Verwaltungssitz	Bundesland	Bevölkerungsdichte
Prignitz	Perleberg	Brandenburg	38 Ew./ km ²
Altmarkkreis Salzwedel	Salzwedel	Sachsen-Anhalt	39 Ew./ km ²
Lüchow-Dannenberg	Lüchow	Niedersachsen	40 Ew./ km ²
Ostprignitz-Ruppin	Neuruppin	Brandenburg	41 Ew./ km ²
Uckermark	Prenzlau	Brandenburg	42 Ew./ km ²

8.3 MECKLENBURG-VORPOMMERN

Die Einwohnerzahl Mecklenburg-Vorpommerns hat sich von 1990 bis heute von 1,95 auf 1,6 Millionen reduziert. Dies entspricht einem Rückgang um fast 18 Prozent. Bis zum Jahre 2030 wird ein weiterer Bevölkerungsschwund von 200.000 Einwohnern erwartet. Das Land im äußersten Nordosten der Bundesrepublik liegt damit etwa im Mittel der neuen Bundesländer. Allerdings finden sich auch ausgeprägte regionale Disparitäten. Während die Urlaubsregionen an der Ostseeküste und insbesondere die Hansestadt Rostock als größte Metropole des Landes noch recht glimpflich davonkommen, zeigen sich in weiten

Regionen Vorpommerns, aber auch Süd- und Westmecklenburgs deutlich drastischere Tendenzen. Generell war Mecklenburg-Vorpommern schon 1990 das Bundesland mit der geringsten Bevölkerungsdichte. Dieser Status wurde bis heute weiter untermauert, und er wird sich auch in mittelfristiger Zukunft nicht ändern. Die Mehrzahl der Menschen wohnt entlang der Ostseeküste, während besonders der Süden des Landes schwach besiedelt ist. Die Hansestadt Rostock ist mit etwa 200.000 Einwohnern die einzige Großstadt im Land. Weitere Oberzentren sind Stralsund/Greifswald (zusammengerechnet 112.000 Einwohner), die Landeshauptstadt Schwerin (ca. 96.000 Einwohner) und Neubrandenburg. Alle anderen Städte haben weniger als 50.000 Einwohner, die bedeutendsten Städte dieser Gruppe sind die Hansestadt Wismar und Güstrow.

Die Reformen der administrativen Ebene von der Wende bis heute führten zu den mit großem Abstand weitmaschigsten Kreisstrukturen innerhalb der Bundesrepublik. So liegen die fünf flächenmäßig größten Landkreise Deutschlands sämtlich in Mecklenburg-Vorpommern. Mit dem Jahr 1994 wurde die Zahl der Landkreise in Mecklenburg-Vorpommern bereits recht drastisch von 31 auf 12 gesenkt. Die seinerzeit sechs kreisfreien Städte Rostock, Schwerin, Neubrandenburg, Stralsund, Greifswald und Wismar blieben allerdings unangetastet. Dies änderte sich mit der jüngsten Strukturreform aus dem Jahre 2011. Die Zahl der Landkreise wurde nochmals auf nun sechs halbiert und lediglich die Landeshauptstadt Schwerin und die Hansestadt Rostock konnten ihre Kreisfreiheit erhalten. Die Zahl der Einheiten insgesamt hat sich damit von 37 im Jahr 1990 auf nur noch acht verringert. Gerade die letzte Reform wurde intensiv auch im Hinblick auf mögliche demokratische Defizite diskutiert. Gefragt wurde unter anderem, wie in Landkreisen mit einem Durchmesser von mehr als 100 Kilometern noch effiziente und bürgernahe Verwaltung organisiert werden kann.

Die größten Landkreise Deutschlands – nach Fläche

Landkreis	Verwaltungssitz	Bundesland	Fläche
Mecklenburgische Seenplatte	Neubrandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	5.468 km ²
Ludwigslust-Parchim	Parchim	Mecklenburg-Vorpommern	4.750 km ²
Vorpommern-Greifswald	Greifswald	Mecklenburg-Vorpommern	3.927 km ²
Landkreis Rostock	Güstrow	Mecklenburg-Vorpommern	3.421 km ²
Vorpommern-Rügen	Stralsund	Mecklenburg-Vorpommern	3.188 km ²

8.4 SACHSEN

Der Freistaat Sachsen war und ist das bevölkerungsreichste der neuen Bundesländer. Allerdings hat sich auch hier die Einwohnerzahl von 1990 bis heute recht deutlich verringert. Lebten in Sachsen zu Zeiten der politischen Wende in der DDR noch 4,5 Millionen Men-

schen ist nun fast die Vier-Millionen-Grenze erreicht. Dies entspricht einem Rückgang von zwölf Prozent. Bis 2030 wird die Einwohnerzahl vermutlich weiter sinken – nach aktuellen Berechnungen des Statistischen Landesamtes Sachsen auf dann 3,7 Millionen. Im Hinblick auf Wertschöpfung, Industriedichte oder Steueraufkommen weist Sachsen die besten Werte unter den neuen Bundesländern auf. Allerdings liegt der Freistaat in all diesen Kategorien noch immer hinter dem jeweils schlechtesten Alt-Bundesland. Auch im Hinblick auf den demografischen Wandel kommt es auf den Vergleichsrahmen an, ob man die Entwicklung als dramatisch oder erträglich beschreiben will. Insbesondere Dresden und Leipzig, die nach Berlin größten ostdeutschen Städte, haben sich von den Unwägbarkeiten der 1990er Jahre wieder erholt und ziehen vermehrt Zuzügler und Investoren an. Auch ist dort die Geburtenrate überdurchschnittlich hoch. Für das industrielle Herz Sachsens im Erzgebirgsvorland rund um Chemnitz und Zwickau lässt sich dies nur bedingt behaupten. Noch drastischer zeigt sich die Situation in den ehemaligen Industrievieren der Oberlausitz.

Sachsen verfügt über sechs Oberzentren, wobei Dresden, Leipzig und Chemnitz eine höhere Priorität eingeräumt werden muss, als Plauen, Zwickau oder dem Oberzentralen Städteverbund Hoyerswerda-Bautzen-Görlitz. Besonders hoch sind Urbanisierungsgrad und Bevölkerungsdichte im Erzgebirgsvorland, im Oberen Elbtal sowie rund um Leipzig.

Die erste sächsische Verwaltungsreform datiert aus dem Jahr 1994. Seinerzeit wurde die Zahl der Landkreise von 48 auf 28 gesenkt. Die Zahl der kreisfreien Städte blieb zunächst unverändert. 1996 verringerte sich die Zahl der Landkreise im Zuge einer weiteren Reform um sechs auf nun 22. Dafür erhielt die Stadt Hoyerswerda das Privileg der Kreisfreiheit, welches sie mit der jüngsten Reform aus dem Jahr 2008 wieder verlor. Neben Hoyerswerda wurden 2008 drei weitere Städte «eingekreist» – Görlitz, Zwickau und Plauen. Seitdem genießen nur noch die ehemaligen Bezirksstädte Chemnitz, Dresden und Leipzig den Status der Kreisfreiheit. Auf der Ebene der Landkreise wurden ebenfalls gravierende Einschnitte vorgenommen. Es verblieben lediglich zehn Landkreise. Im Gegenzug erfuhr die kommunale Ebene eine Stärkung hinsichtlich ihrer Kompetenzen und ihrer Finanzierung. Mit durchschnittlich etwa 320.000 Einwohnern in den kommunalen Einheiten auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte liegt Sachsen nun zusammen mit Nordrhein-Westfalen an der Spitze im Vergleich aller Bundesländer.

Da sich Sachsen unmittelbar nach der Wende an der bayerischen Verwaltungstradition orientierte, wurde auch hier – als einzigem ostdeutschen Bundesland – eine Zwischenebene von Regierungspräsidien bzw. Landesdirektionen geschaffen. Deren Zuschnitt war weitgehend identisch mit den ehemaligen DDR-Bezirken Leipzig, Dresden und Karl-Marx-Stadt. Im Jahr 2012 wurden diese drei Direktionen zu einer Landesdirektion mit Sitz in Chemnitz zusammengefasst.

8.5 SACHSEN-ANHALT

Sachsen-Anhalt – insbesondere der Süden und Osten des Landes – bildete eines der industriellen Zentren der DDR. Allerdings war die Chemie- und Schwerindustrie um Dessau, Halle (Saale), Bitterfeld, Schkopau und Leuna nach der Wende kaum mehr konkurrenzfähig. Die De-Industrialisierung der 1990er Jahre hatte Sachsen-Anhalt entsprechend hart getroffen. Prozentual ist Sachsen-Anhalt das ostdeutsche Bundesland mit den drastischsten Bevölkerungsverlusten. Von 1990 bis heute ging die Einwohnerzahl von 2,9 auf 2,3 Millionen zurück. Dies entspricht einem Rückgang von mehr als 20 Prozent. Bis zum Jahr 2030 werden vermutlich nur noch 1,9 Millionen Menschen in Sachsen-Anhalt leben. Ähnlich wie das Nachbarland Sachsen ist auch Sachsen-Anhalt geprägt von zwei dominierenden Oberzentren mit einer vergleichbaren Einwohnerzahl. Während sich die Landeshauptstadt Magdeburg jedoch in einem weitgehend ländlich und agrarisch geprägten Umfeld erhebt, liegt Halle (Saale) als größte Stadt des Landes inmitten der länderübergreifenden traditionsreichen mitteldeutschen Industrieregion. Dessau-Roßlau als drittes Oberzentrum liegt auf halbem Weg zwischen Magdeburg und Halle, kann aber deren Stellenwert als ökonomisches und gesellschaftliches Zentrum nicht erreichen. Demografisch teilt sich Sachsen-Anhalt in einen eher ländlich geprägten Norden und einen dichter besiedelten, allerdings ebenfalls massiv von Abwanderung betroffenen Süden. Im Gegensatz zu allen anderen ostdeutschen Bundesländern verfügt Sachsen-Anhalt nicht über prosperierende Entwicklungskerne. Sämtliche Ober- und Mittelzentren verzeichnen sinkende Bevölkerungszahlen. In der Altmark im Norden des Landes war die Bevölkerungsdichte seit jeher gering. Von dieser geringen Basis ausgehend, waren dennoch signifikante Einwohnerverluste in Richtung Niedersachsen und Hamburg zu verzeichnen. Heute zählen der Altmarkkreis Salzwedel und der Landkreis Stendal zu den Landkreisen mit der geringsten Bevölkerungsdichte bundesweit. Doch auch im Süden des Landes hat die massive De-Industrialisierung zu einer nachhaltigen Abwanderung insbesondere nach Bayern, Baden-Württemberg und Hessen geführt.

Die Landesregierung hat früh versucht, diesen Entwicklungen durch eine Anpassung der administrativen Strukturen zu begegnen. Eine erste Reform im Jahr 1994 führte zu einer Verringerung der Landkreise von 37 auf 21. Die drei kreisfreien Städte Magdeburg, Halle (Saale) und Dessau blieben erhalten. Mit einer weiteren Reform im Jahr 2007 verringerte sich die Zahl der Landkreise erneut auf nun elf. Die kreisfreie Stadt Dessau wurde mit der Nachbarstadt Roßlau verschmolzen und konnte unter dieser Prämisse ihre Kreisfreiheit erhalten. Im Jahr 2010 wurde zudem eine weitreichende Gemeindegebietsreform verwirklicht, in deren Zusammenhang mit die flächenmäßig größten Gemeindestrukturen innerhalb Deutschlands entstanden.

8.6 THÜRINGEN

Der Freistaat Thüringen ist das ostdeutsche Bundesland mit den kleinteiligsten Verwaltungsstrukturen. Zusammen mit dem Saarland, Rheinland-Pfalz und Bayern beherbergt Thüringen die im Schnitt flächenmäßig kleinsten Landkreise Deutschlands. Im Hinblick auf die durchschnittliche Einwohnerzahl liegt der Freistaat gar alleinig und unangefochten am Ende der Statistik. Thüringen hat sich dem allgemeinen ostdeutschen Trend einer ständigen Anpassung und Vergrößerung von Strukturen bislang weitgehend entzogen. Erklärt wurde dieser Sonderweg unter anderem mit besonderen physiogeografischen Strukturen sowie mit einer langen Geschichte kleinteiliger politischer Einheiten auf dem Gebiet des heutigen Freistaates. Tatsächlich lassen sich diese Spezifika – wenn überhaupt – nur für den Süden des Landes und nur bedingt in Abgrenzung zu den anderen ostdeutschen Bundesländern formulieren.

Die Einwohnerzahl Thüringens hat sich von 1990 bis heute von 2,6 auf 2,2 Millionen verringert. Dies entspricht einem Minus von 16 Prozent. Bis 2030 ist ein weiterer Rückgang auf dann 1,9 Millionen Menschen zu erwarten. Die Bevölkerung Thüringens konzentriert sich im Mittelgebirgsvorland entlang der Thüringer Städtekette. Dort reihen sich in klarer West-Ost-Ausrichtung und im Abstand von jeweils 25 bis 40 Kilometern die Mittel- und Oberzentren Eisenach, Gotha, Erfurt, Weimar, Jena, Gera und Altenburg aneinander. Bis auf Gotha und Altenburg genießen all diese Städte bis heute den Status der Kreisfreiheit. Die Stadt Suhl mitten im Thüringer Wald ist die einzige kreisfreie Stadt Thüringens, die nicht auf dieser Linie liegt. Sie ist zusammen mit Zweibrücken auch die kleinste kreisfreie Stadt Deutschlands. Kreisfreie Städte unter 50.000 Einwohnern finden sich sonst nur noch in Bayern und in Rheinland-Pfalz. In Thüringen fällt auch Eisenach in diese Kategorie. Je nach ihrer geografischen Lage verzeichnen die Mittel- und Oberzentren und auch die Regionen Thüringens eine recht unterschiedliche Entwicklung. Zentralthüringen um die Landeshauptstadt Erfurt, Weimar und Jena ist die am stärksten prosperierende Region des Freistaates. Die genannten drei Städte können nach einem Einwohnerrückgang in den 1990er Jahren wieder in hohem Maße Zuzüge generieren. Die zwei ehemaligen Bezirksstädte Gera in Ost- und Suhl in Südthüringen haben diese Trendumkehr hingegen nicht geschafft. Suhl ist schon heute die kreisfreie Stadt mit dem höchsten Durchschnittsalter deutschlandweit. Mittelfristig wird sich diese Situation noch verschärfen und der Altersdurchschnitt auf über

60 Jahre steigen. Der Norden und der Westen Thüringens gruppieren sich etwa im Landesmittel. Sowohl für die ökonomische als auch für die demografische Entwicklung lässt sich insgesamt konstatieren, dass Thüringen etwas besser abschneidet als der Durchschnitt der neuen Bundesländer. Dazu beigetragen haben die bereits zu DDR-Zeiten stark mittelständisch geprägte Wirtschaftsstruktur und die zentrale Lage innerhalb des vereinigten Deutschlands. Von den wirtschaftlichen Problemen der großen Industriebetriebe nach der Wende war Thüringen daher weniger betroffen als etwa der nördliche Nachbar Sachsen-Anhalt.

Wie Brandenburg hat auch Thüringen bislang nur eine Kreisgebietsreform erlebt. Diese datiert aus den frühen 1990er Jahren, der Zeit, in der alle ostdeutschen Bundesländer nahezu gleichzeitig ihre Verwaltungsstrukturen reformierten. Im Jahr 1994 wurde die Zahl der thüringischen Landkreise von 35 auf 17 mehr als halbiert. Die damals noch fünf kreisfreien Städte blieben unangetastet. Vielmehr wurde 1998 auch noch Eisenach aus dem Wartburgkreis ausgegliedert, sodass Thüringen das einzige ostdeutsche Bundesland ist, in dem es heute mehr kreisfreie Städte gibt als 1990. Ende der 1990er Jahre wurde zudem eine Gemeindegebietsreform durchgeführt, die im ostdeutschen Vergleich ebenfalls recht moderat ausfiel. So verfügt Thüringen auch auf dieser Ebene über die kleinteiligsten Strukturen innerhalb der neuen Bundesländer. Aktuell wird im Thüringer Landtag allerdings erneut über die Ausformung einer Reform der administrativen Strukturen gestritten. 2011 hat die Ministerpräsidentin eine Expertenkommission zu einer Funktional- und Gebietsreform in Thüringen berufen. Diese Kommission hat ihren Bericht Anfang 2013 vorgelegt. Für 2014 ist die Entwicklung konkreter Reformkonzepte zu erwarten.

Die zehn kleinsten kreisfreien Städte Deutschlands

Kreisfreie Stadt	Bundesland	Einwohner
Zweibrücken	Rheinland-Pfalz	34.064
Suhl	Thüringen	35.967
Schwabach	Bayern	39.137
Ansbach	Bayern	39.684
Pirmasens	Rheinland-Pfalz	40.267
Coburg	Bayern	41.022
Memmingen	Bayern	41.551
Kaufbeuren	Bayern	41.570
Weiden in der Oberpfalz	Bayern	41.684
Eisenach	Thüringen	41.744

Die deutschen Flächenländer nach der durchschnittlichen Größe kommunaler Einheiten auf der höchsten Ebene (Landkreise/kreisfreie Städte/Regionalverbände)

Bundesland	Fläche in Tsd. km ²	EW in Mio.	Anzahl Landkreise	Anzahl kreisfreie Städte	Ø Fläche/Einheit	Ø EW/Einheit
Baden-Württemberg	35,8	10,5	35	9	814 km ²	239 Tsd.
Bayern	70,6	12,4	71	25	735 km ²	129 Tsd.
Brandenburg	29,5	2,5	14	4	1.639 km ²	139 Tsd.
Hessen	21,1	6	21	5	812 km ²	231 Tsd.
Mecklenburg-Vorpommern	23,2	1,6	6	2	2.900 km ²	200 Tsd.
Niedersachsen	47,6	7,8	38	12	952 km ²	156 Tsd.
Nordrhein-Westfalen	34,1	17,5	31	23	631 km ²	324 Tsd.
Rheinland-Pfalz	19,9	4	24	12	553 km ²	111 Tsd.
Saarland	2,6	1	6	1	371 km ²	143 Tsd.
Sachsen	18,4	4,1	10	3	1.415 km ²	316 Tsd.
Sachsen-Anhalt	20,5	2,3	11	3	1.464 km ²	164 Tsd.
Schleswig-Holstein	15,8	2,8	11	4	1.053 km ²	187 Tsd.
Thüringen	16,2	2,2	17	6	704 km ²	96 Tsd.

Anm.: Regionalverbände wie die Städteregion Aachen, die Region Hannover und der Regionalverband Saarbrücken wurden der Ebene der Landkreise zugeordnet. Die statistischen Extreme sind in grüner (hoch) und roter Farbe (niedrig) gekennzeichnet. Das Saarland wurde dabei aufgrund seiner geringen Größe ausgenommen.

Die Tabelle zeigt, dass sich die ostdeutschen Bundesländer in Bezug auf die durchschnittliche Einwohnerzahl insgesamt im Mittel der Bundesländer einordnen. Dabei steht Sachsen an der Spitze, Thüringen am Ende und die restlichen drei Bundesländer gruppieren sich im Mittelfeld.

Hinsichtlich der durchschnittlichen Fläche setzen sich vier der fünf ostdeutschen Bundesländer deutlich vom Rest ab. Dabei weisen Landkreise und kreisfreie Städte in Mecklenburg-Vorpommern fast eine doppelt so hohe durchschnittliche Fläche auf wie bei der Nummer zwei der Rangliste (Brandenburg). Einzig Thüringen findet sich eher am Ende der Statistik.

8.7 FAZIT

Die wesentlichen Impulse für eine stetige Vergrößerung der administrativen Strukturen in den neuen Bundesländern sind in der grassierenden kommunalen Finanzknappheit der Kommunen und dem rasanten demografischen Wandel zu suchen. Diese brisanten Entwicklungen zwingen und zwingen die Landesregierungen zwischen Ostsee und Erzgebirge, kontinuierlich über mögliche Effizienzgewinne durch die Anpassung administrativer Strukturen nachzudenken. Doch wenn in Brandenburg und Thüringen die zu erwartenden Reformen durchgesetzt werden, wird an dieser Schraube in Zukunft kaum mehr gedreht werden können. Denn wie aktuell bereits in Mecklenburg-Vorpommern wird die Verfassungsgemäßheit immer größerer Strukturen zunehmend zur Disposition stehen. Weitgehende Einigkeit herrscht schon jetzt darüber, dass der Ansatz einer schlichten Zusammenlegung von Landkreisen, kreisfreien Städten, Ämtern oder Gemeinden erhebliche kreative Defizite aufweist.

In Sachsen und in Sachsen-Anhalt ist in jüngerer Vergangenheit erstmals in Ostdeutschland versucht worden, eine Gebietsreform an eine Funktionalreform zu koppeln – dies aber nicht mit der notwendigen Kon-

sequenz. Letztendlich dominierten auch dort Größen- und Strukturüberlegungen. Zudem konzentrierten sich Aufgabenübertragungen vorrangig auf Verwaltungsvorgänge. Eine konsequente Aufgabenkritik, vor allem eine Priorisierung, stand nicht im Vordergrund.

Aktuell wird in Brandenburg und Thüringen über anstehende Funktional- und Strukturreformen diskutiert. In beiden Bundesländern sollen entsprechende Projekte in den kommenden Legislaturperioden in Angriff genommen werden.

Angesichts der anzunehmenden Zukunftsszenarien ist es unabdingbar, diesen Reformen endlich eine konsequente Aufgabenkritik zugrunde zu legen. Dazu gehört vor allem der politische Mut, realistisch zu analysieren, in welcher Weise kommunale Kernaufgaben – und hier steht im Zentrum die Daseinsvorsorge – künftig gelöst werden. Konzentration von Ressourcen oder regionale Differenziertheit dürfen bei diesen Betrachtungen nicht tabuisiert werden. Denn wenn der demografische Wandel in der aktuellen Dimension weiter fortschreitet – und alle Indizien deuten darauf hin –, wird man sich von den Schablonen der tradierten politischen und administrativen Ebenen lösen müssen. Angesichts einer deutschlandweit deutlich unter dem Reproduktionsniveau liegenden Geburtenrate werden sich die Herausforderungen des demografischen Wandels zunehmend für die gesamte Bundesrepublik stellen. Ausgenommen wären dann lediglich einige urbane Inseln, die allerdings langfristig ebenfalls auf eine ausreichende Fachkräfteallokation aus dem Umland angewiesen sind. Spätestens dann gehören alle politischen Ebenen auf den Prüfstand, um ergebnisoffen zu analysieren, wie sich Effizienz und Bürgernähe optimal miteinander verknüpfen lassen. Insofern stimmt es nachdenklich, dass der aktuelle Koalitionsvertrag der Bundesregierung derart wenige und unklare Aussagen zu einer neuen Föderalismusreform enthält. Mehr noch als die Energiewende ist der demografische Wandel die Herausforderung unserer Zeit.

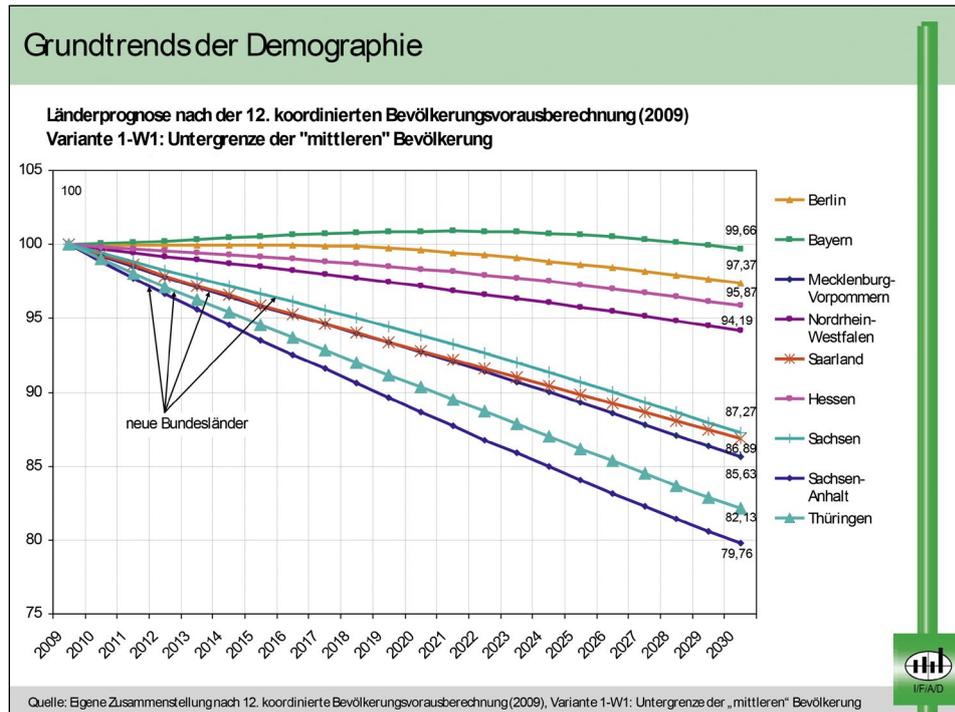
9 BESTANDSAUFNAHME FÜR DIE LÄNDER BRANDENBURG, SACHSEN-ANHALT UND THÜRINGEN MIT DEM SCHWERPUNKT RAHMENBEDINGUNGEN DASEINSVORSORGE

9.1 DEMOGRAFISCHE AUSGANGSLAGE¹²²

Die Hauptauswirkungen des demografischen Wandels – Schrumpfung und Alterung auf der einen und verstärkte Konzentration und Internationalisierung (verbunden mit einer zunehmenden Bedeutung der Integrationsproblematik, vor allem in den großen Ag-

Regionale Spezifika in den neuen Ländern

Sinkende Bevölkerungszahlen stellen zunächst vor allem die ostdeutschen Länder vor große und neuartige Herausforderungen. Bereits mittelfristig werden allerdings auch die alten Länder der Bundesrepublik und ganz Europa von dieser Entwicklung erfasst.



Die Bevölkerung der Länder Sachsen-Anhalt und Thüringen wird im Vergleich zum Basisjahr 2009 am stärksten schrumpfen.

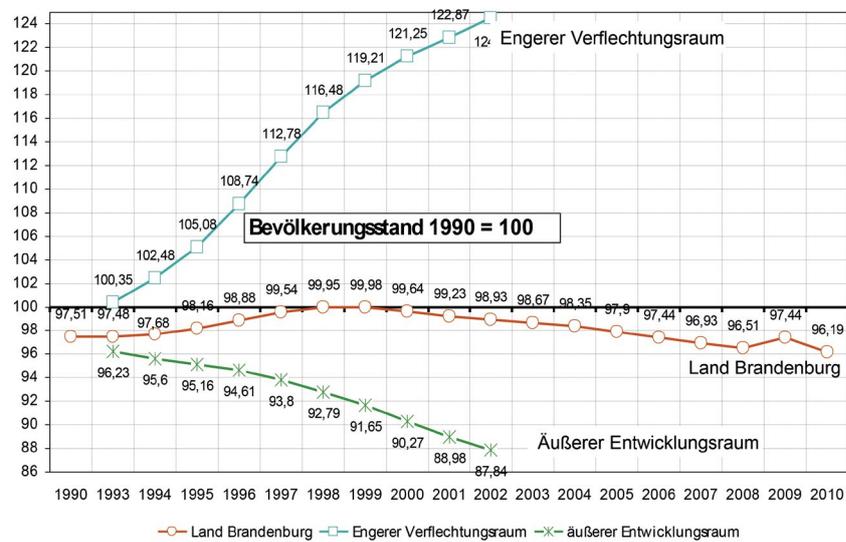
glomerationen Westdeutschlands) auf der anderen Seite – zeigen sich räumlich extrem differenziert, und sie verlaufen in den Ländern, Regionen, Städten und Gemeinden Deutschlands nicht proportional oder linear und nicht entlang politischer oder administrativer Grenzen. Wir erleben ein Nebeneinander von Wachstums- und Schrumpfungsprozessen. In einer groben Überblicksbetrachtung existiert eine demografisch bedingte Zweiteilung Deutschlands in Bezug auf diese Entwicklung: Neben prosperierenden Ballungszentren, die eine zunehmende Anziehungskraft ausüben, erleben weite Teile Nord- und Mitteldeutschlands, vor allem in den ländlichen Peripherien, den Wandel als Schrumpfung mit dem Entstehen sich zunehmend entleerer Räume bis hin zur Entvölkerung bei einer raschen Zunahme des Anteils der älteren Bevölkerung.

In Sachsen-Anhalt wird mit einem Bevölkerungsverlust von –20,2 Prozent gerechnet. In Thüringen beträgt die Größe der Schrumpfung –17,9 Prozent.

Das Land Brandenburg, das bis 2030 auf circa 2,25 Millionen (–12 Prozent) schrumpfen wird, nimmt in dieser einheitlichen Entwicklung Ostdeutschland insofern eine Sonderstellung ein, als dass sich seine peripheren Regionen, einschließlich der «weiten Metropolregion» (mit über 60 Prozent der Einwohner des Landes) identisch zu den anderen Ländern Ostdeutschland verhalten, während der Raum um Berlin (Metropolregion «Berliner Umland») als einzige Region in den neuen Ländern von der Ausstrahlung einer sogenannten Ankerstadt, der Hauptstadt Berlin, in bemerkenswertem Umfang profitiert.

¹²² Autor dieses Kapitels ist Dr. Harald Michel, Geschäftsführer des Instituts für angewandte Demographie, Berlin und Lehrbeauftragter an der Humboldt Universität zu Berlin (Vorlesungsreihe Demografie).

Bevölkerungsentwicklung in Brandenburg im Vergleich zu 1990



Quelle: IFAD-Datenbank

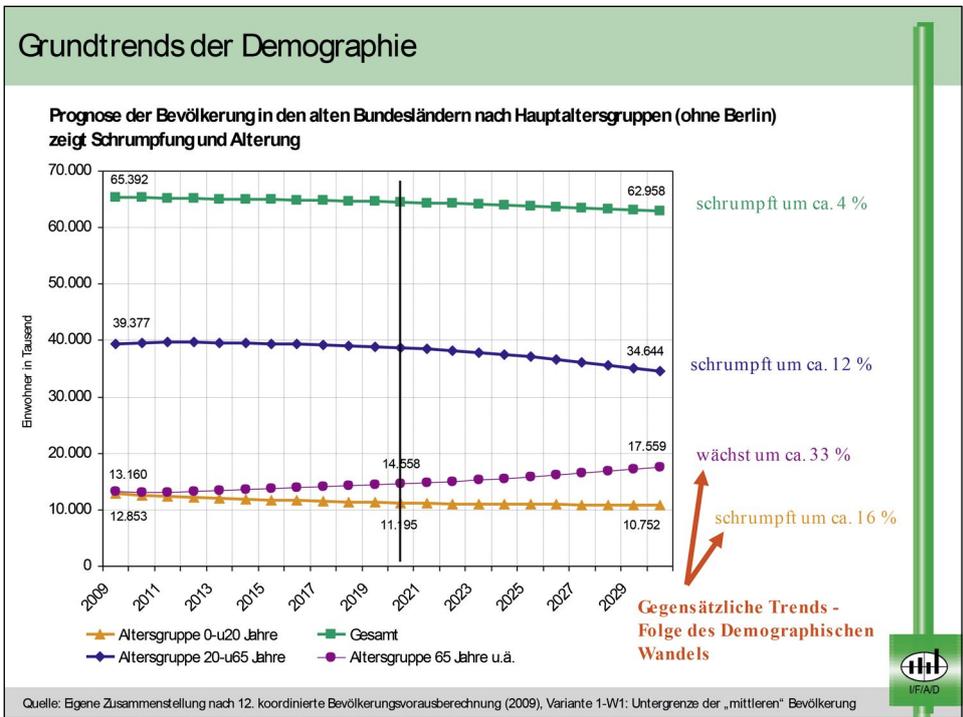
Andererseits ist auch sichtbar, dass es in einigen alten Ländern zunächst nur sehr geringe Bevölkerungsrückgänge von nur wenigen Prozentpunkten gibt, zum Beispiel in Bayern «nur» -0,3 Prozent und in Nordrhein-Westfalen «nur» -5,8 Prozent. Eine Ausnahme bildet hierbei das Saarland mit -13,1 Prozent Schrumpfung mit ähnlichen demografischen Problemen wie in den neuen Ländern.

Ursachen der Entwicklung und ihre soziodemografischen Aspekte

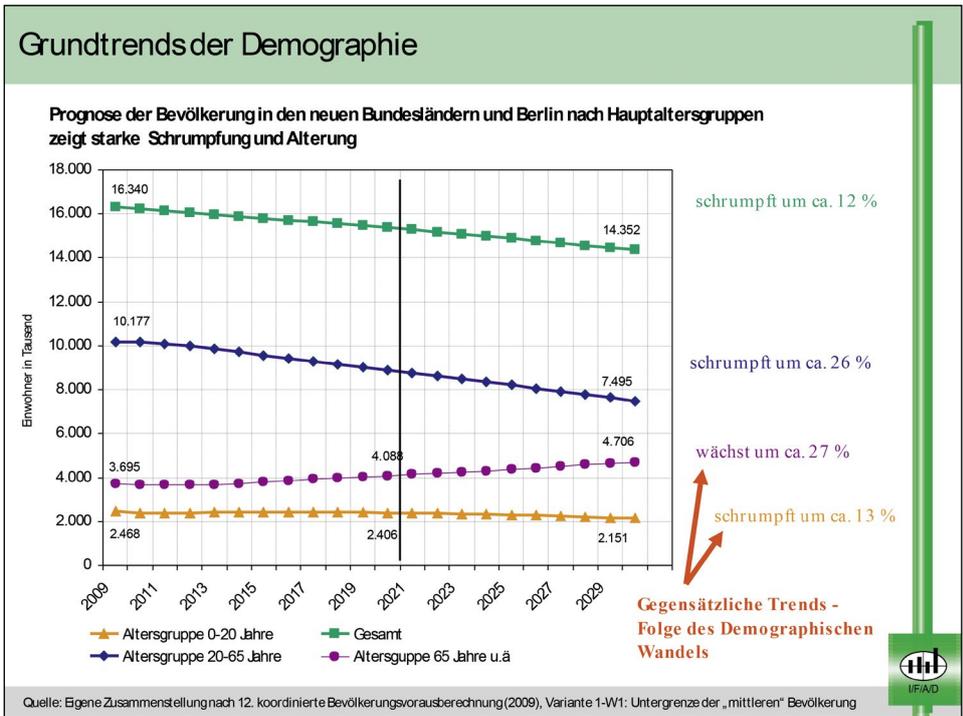
Infolge der Abwanderung besonders junger Menschen (von 1991 bis 2012 in der erheblichen Größenordnung von über 1,8 Millionen Personen) sowie des Geburtenrückgangs seit 1989/90 erleben die neuen Länder insgesamt einen gravierenden Alterungsprozess. Im Jahr 1990 gehörten die neuen Länder mit einem Altenquotienten von unter 20 (bzw. knapp über 20) zu den Län-

dern mit relativ wenigen Älteren im Verhältnis zur Bevölkerung im Erwerbsalter. Bereits im Jahr 2007 haben die neuen Länder die alten «überholt». 2007 sind die Länder Sachsen mit 38,7 und Sachsen-Anhalt mit 37,6 jene mit dem höchsten Altenquotienten aller Bundesländer. Nach aktuellster Vorausberechnung verschärfen sich bis 2030 die Alterungsprozesse. Im Jahr 2030 werden Altenquotienten von über 70 erreicht. Sachsen-Anhalt hat dann voraussichtlich einen Quotienten von 71, Mecklenburg-Vorpommern von 70 und Thüringen von knapp 70. Diese drei Länder markieren auch die Höchstmarken im Ländervergleich. Besonders sei auf die extreme Entwicklung von Mecklenburg-Vorpommern verwiesen, (im Jahr 1990 noch mit dem zweitkleinsten Altenquotienten von 18, im Jahr 2030 wird voraussichtlich der zweithöchste Wert erreicht), wo die Alterung der Bevölkerung besonders dramatisch verläuft.

Ein Vergleich dieser Entwicklungen in den alten und den neuen Bundesländern zeigt diese Spezifik der Entwicklung sehr deutlich.



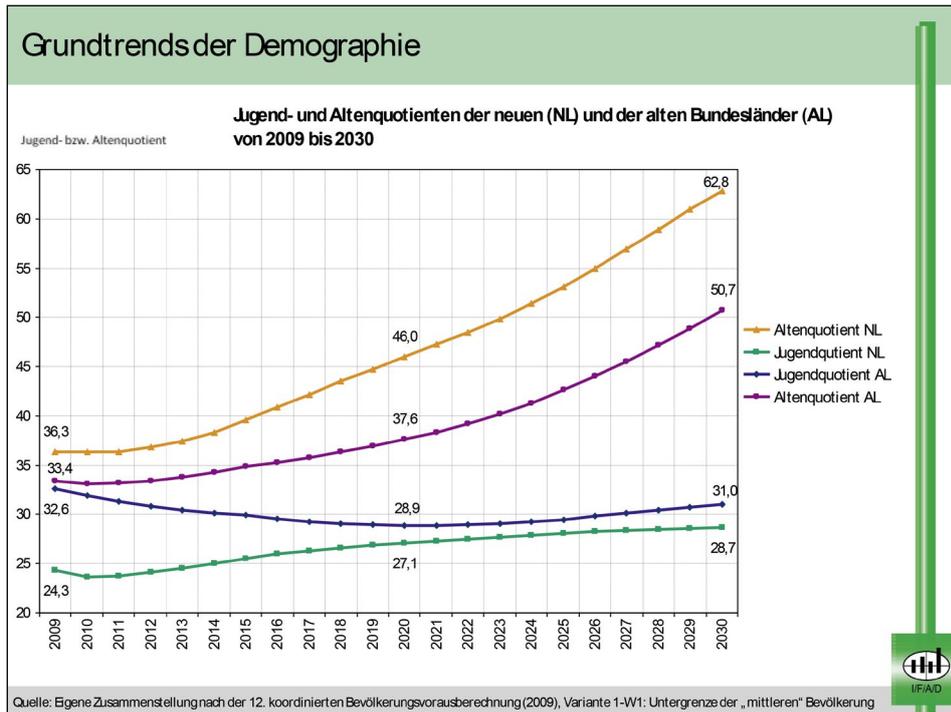
In den alten Bundesländern beobachten wir zunächst einen «gemäßigten» Alterungsprozess, der allerdings ab 2020 an Dynamik gewinnen wird. In den neuen Bundesländern schreitet der Alterungsprozess dagegen mit hoher Intensität und Geschwindigkeit voran.



Persistenz der Entwicklung

Entgegen einer aktuell aus politischen Gründen (z. B. Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2013) suggerierten Trendumkehr kann hiervon gegenwärtig und in absehbarer Zukunft keine Rede sein. So laufen ausnahmslos alle demografischen Prozesse in Ostdeutschland auf den seit circa 20 Jahren aufgezeigten Pfaden. Der Alterungs- und Schrumpfungsprozess geht unvermindert weiter und wird im Vergleich zu den Westdeutschen Ländern an Intensität sogar noch zunehmen.

setzungen auch bei einem etwaigen positiven Wanderungssaldo der Fall sein würde! Die Freude der Politik über die gesunkenen Netto-Migrationsalden ist dazu noch aus einem anderen, trivialen Grund zumindest verwunderlich. Seit 2010 rücken die nach der Wende in Ostdeutschland geborenen Generationen ins wanderungsaktive Alter. Diese Altersjahrgänge sind aus bekannten Gründen (Geburteneinbruch) zahlenmäßig um bis zu 50 Prozent kleiner als die davor lebenden Jahrgänge. In vielen ostdeutschen Ländern ist also schlicht kaum jemand in den entsprechenden Alters-



Die Einwohnerzahl in Ostdeutschland wird in den nächsten 18 Jahren stärker schrumpfen als in den vergangenen 22 Jahren und der Prozess der Verschiebung der Altersstruktur (Aging) an Tempo zulegen, was zu einer weiteren Vergrößerung der demografischen Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland führen wird.

So ist weder ein «weitgehender Stopp der Abwanderung» und erst recht keine «Trendumkehr» abzusehen. Die häufig als Argument angeführte (oberflächliche) Betrachtung von gesunkenen Wanderungssalden zwischen Ost und West lässt zwei wesentliche Aspekte außer Acht: Die Binnenwanderung zwischen Ost- und Westdeutschland ist seit jeher hoch selektiv bezüglich Alter und Geschlecht, aber auch anderer sozialer Merkmale (Bildung!). Die dem scheinbar geringen Netto-Verlust Ostdeutschlands von 2.000 Personen im Jahr 2012 zugrunde liegende Bruttoabwanderung liegt immer noch bei weit über 100.000 Personen, die im Wesentlichen den oben beschriebenen Merkmalen – jung, weiblich, gut ausgebildet – entsprechen. Damit verstärken sich die demosozialen Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland sogar noch weiter, was im Übrigen unter den beschriebenen Voraus-

gruppen vorhanden, der jetzt und in naher Zukunft abwandern könnte.

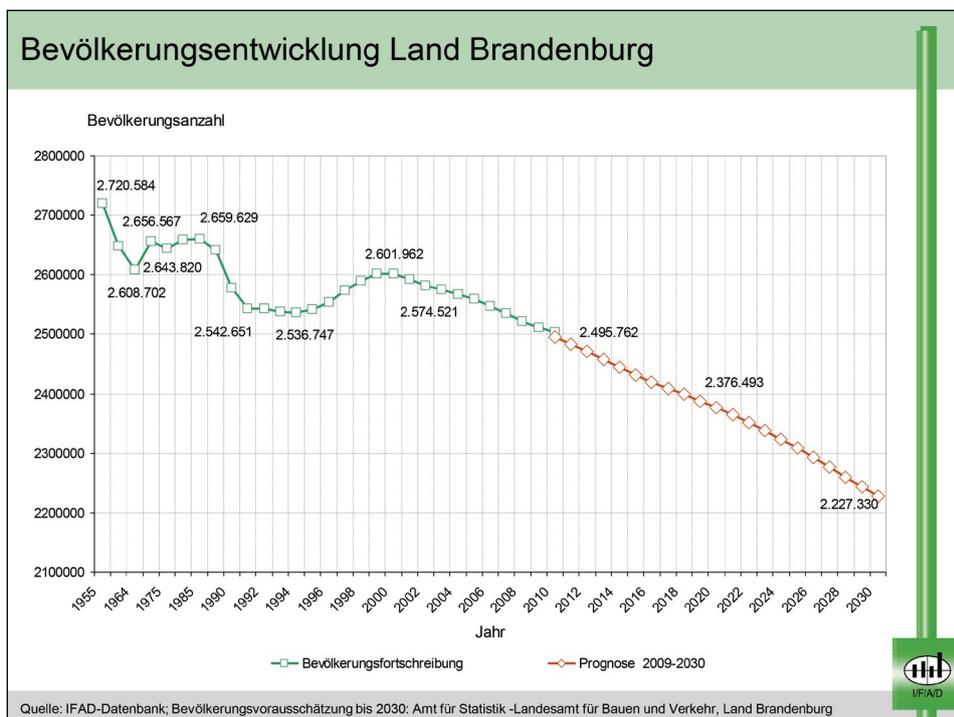
Auch der angebliche Aufwind für die Geburtenrate in Ostdeutschland erweist sich bei Lichte betrachtet als Chimäre. Bei der zum Beweis dieser Behauptung als Referenzgröße angeführten Kennziffer handelt es sich um eine auf Periodenbasis berechnete Gesamtfruchtbarkeitsziffer, die als Spezifik eine große Anfälligkeit gegenüber Veränderungen im Muster der altersspezifischen Fertilität (Alter der Mütter bei der Geburt ihrer Kinder) aufweist. So wie diese Kennziffer die Entwicklung nach der Wende in Ostdeutschland stark nach unten überzeichnete – in Wirklichkeit handelte es sich im Wesentlichen um einen Geburtenaufschub in dieser Generation (Timing-Effekt) –, ist der gegenwärtige Anstieg einem Anpassungs- und Nachholprozess geschuldet und kann somit von keiner Seite als Erfolg irgendwelcher Politiken in Beschlag genommen werden.

Die Bundesländer Sachsen-Anhalt, Thüringen und (mit Ausnahme des Berliner Umlandes) auch Brandenburg stehen somit exemplarisch für die beschriebenen Entwicklungen in Ostdeutschland.

Brandenburg

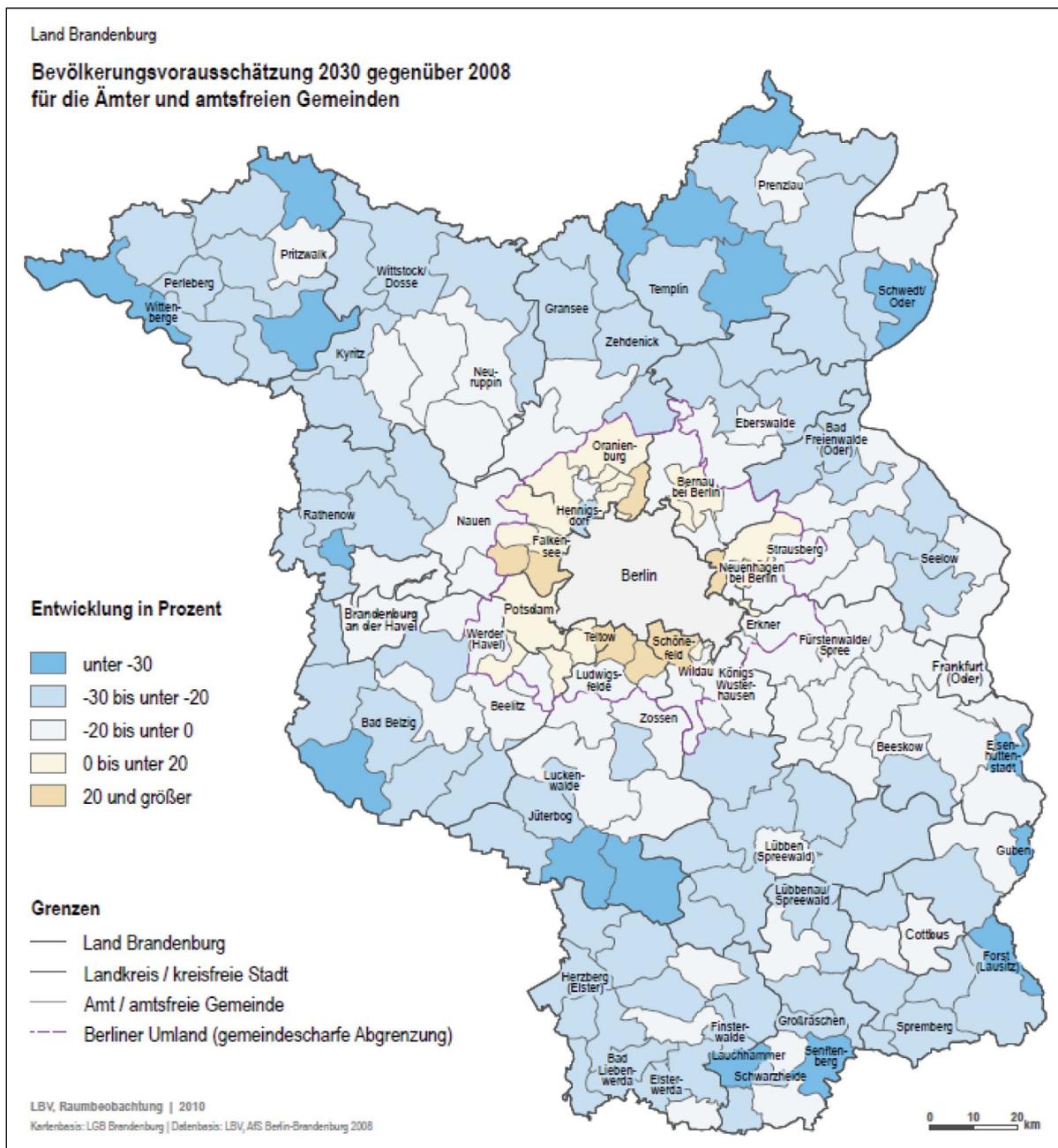
Die Gesamtzahl der Einwohner Brandenburgs wird sich bis 2030 um 250.000 auf etwa 2,25 Millionen verringern.

In der Gesamtbilanz wuchs somit die Bevölkerung des Landes Brandenburg. Erst im Jahr 2000 kam es zu einem Ausgleich von positivem Wanderungssaldo und negativem Saldo der natürlichen Bewegung (Sterbe-



Allein aus dem Saldo der natürlichen Bevölkerungsbewegung hätte das Land Brandenburg seit 1993 Bevölkerungsrückgänge von jährlich 10.000 bis 15.000 Einwohnern. Dem entgegen wirkt bis zum Jahr 2000 die räumliche Bevölkerungsbewegung mit einem positiven Wanderungssaldo von circa 10.000 bis 30.000 Einwohnern jährlich.

überschuss) und damit zu einem Stillstand in der Bevölkerungsentwicklung. Seit 2001 ist der räumliche Saldo gering und die Gesamtentwicklung wird vom negativen natürlichen Saldo bestimmt – mit der Konsequenz des deutlichen Rückgangs der Anzahl der Einwohner seit dem Jahr 2000.

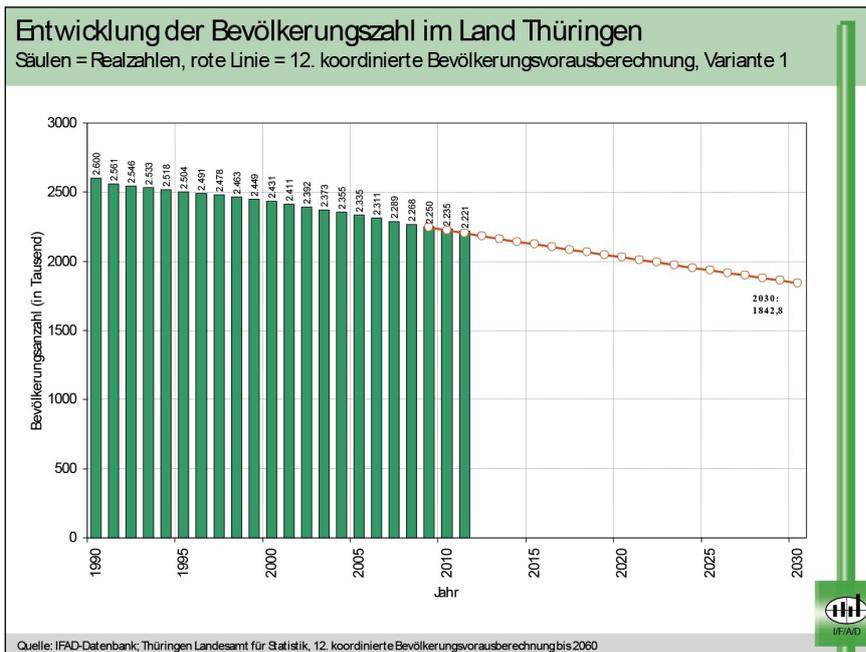


Dabei ist in den ländlichen Regionen eine massive Schrumpfung um 300.000 Einwohner zu verzeichnen, während im Berliner Umland mittelfristig von einem Zuwachs um 50.000 Einwohner auszugehen ist. Allerdings wird das Potenzial von Siedlungsgewinnen aus der Hauptstadt die grundlegenden Entwicklungen nur noch eine begrenzte Zeit ausgleichen können.

Damit vergrößern sich die soziodemografischen Unterschiede zwischen dem Berliner Umland und dem weiteren Metropolenraum stetig weiter.

Thüringen

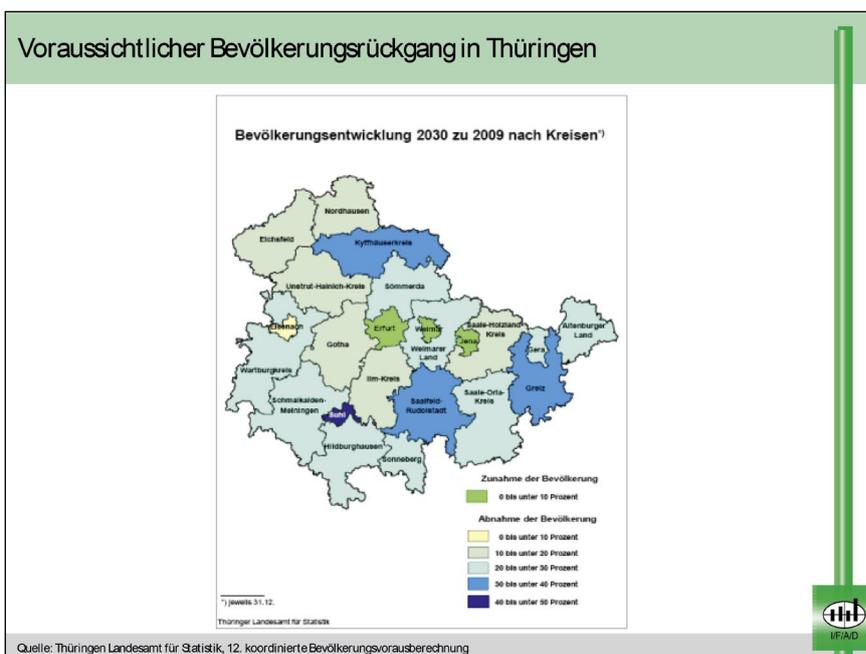
Der Freistaat hat im Zeitraum von 1990 bis 2009 knapp 14 Prozent der Landesbevölkerung verloren, nach der Prognose werden es bis 2030 noch einmal gut 18 Prozent sein. Insgesamt wird dies von 1990 bis 2030 einen Bevölkerungsrückgang um knapp 800.000 Personen ausmachen. Die Landesbevölkerung wird damit auf circa 1,84 Mio. im Jahr 2030 sinken.



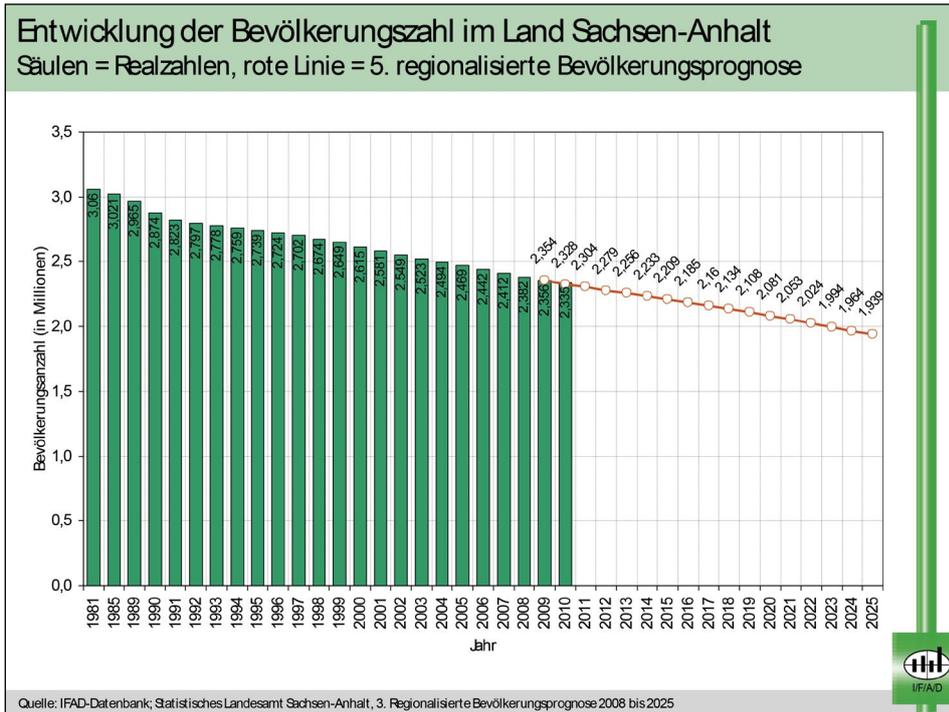
Die nachstehende Grafik zeigt die erheblichen territorialen Unterschiede des Sinkens der Bevölkerungszahlen in einzelnen Landkreisen und der temporären Zunahme der Bevölkerung in den drei eng begrenzten Wachstumsregionen von Thüringen (Städtekette). Die gesamte Schwankungsbreite der Bevölkerungsveränderungen bewegt sich von einer Bevölkerungsabnahme um 42,0 Prozent im Kreis Suhl bis hin zu einem Bevölkerungswachstum um 9,5 Prozent im Kreis Weimar – also eine Schwankungsbreite von über 50 Prozentpunkten. Es ist hervorzuheben, dass die Disparitäten innerhalb des Landes Thüringen zwischen den Kreisen größer sind, als die Disparitäten zwischen den neuen Ländern.

Bevölkerungswachstum und Bevölkerungsschrumpfung werden auch in Thüringen bis 2030 territorial eng beieinander liegen.

Gut erkennbar ist in der Abbildung die räumliche Nähe von Wachstum und Schrumpfung, so wird zum Beispiel in der Stadt Weimar die Bevölkerung um 9,5 Prozentpunkte wachsen, während sie im umgebenden Landkreis Weimarer Land um 21,5 Prozentpunkten schrumpfen wird. Dies verdeutlicht die räumliche und zeitliche Gleichzeitigkeit von punktueller Expansion und dem bestimmenden Prozess, der Kontraktion der Einwohnerzahlen in der Fläche durch den demografischen Wandel.



Sachsen-Anhalt

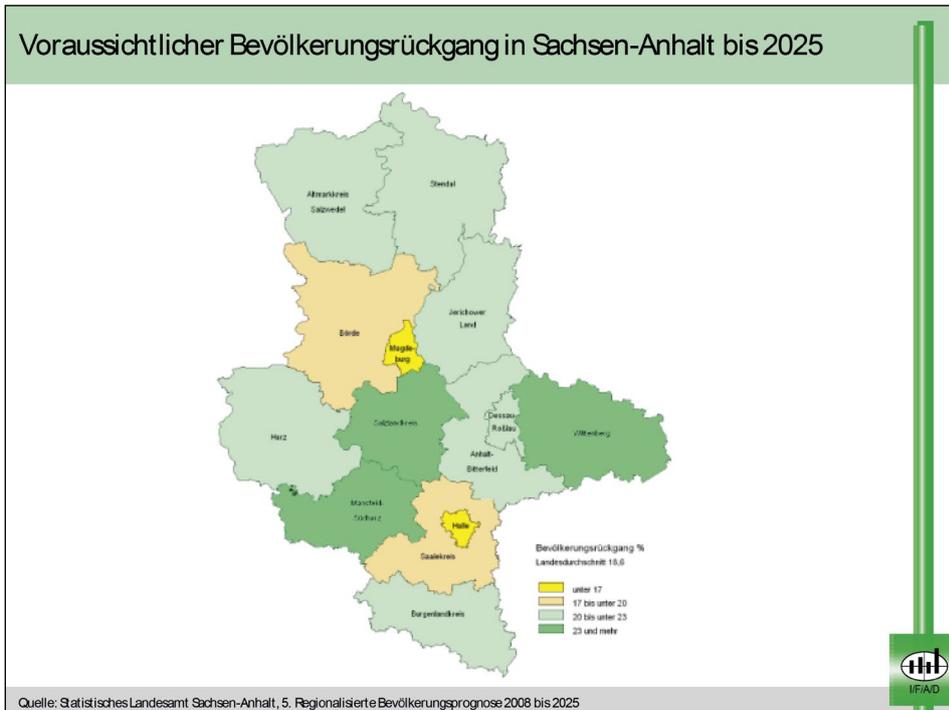


Gegen 2020 wird die Einwohnerzahl dieses Bundeslandes die Zwei-Millionen-Marke unterschreiten.

Die gegenwärtige und künftige Entwicklung in Sachsen-Anhalt ist insofern bemerkenswert, als dass für dieses Bundesland ausschließlich Schrumpfungstendenzen ausgewiesen werden. Selbst die zwei Zentren

Magdeburg und Halle (Saale) werden Rückgänge der Einwohnerzahlen bis 2025 zwischen zwei Prozent und zehn Prozent aufweisen.

Damit liegt das Bundesland am Ende einer Rangliste der neuen Länder bezüglich der Ausprägung und Verstärkung schrumpfender und alternder Regionen.



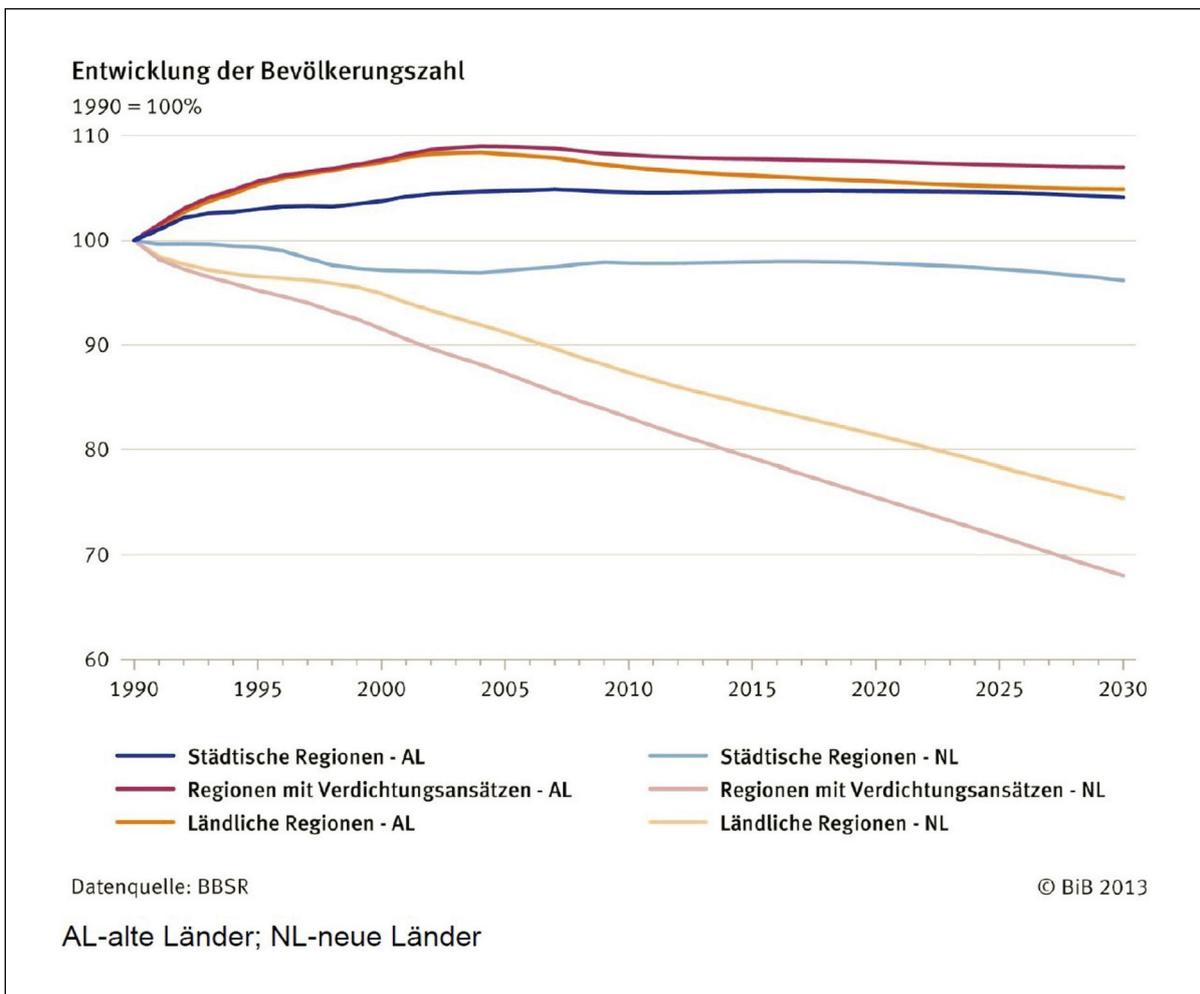
9.1.1 Die beschleunigte Entleerung der peripheren Räume (Gefahr der Verödung)

Die Gleichartigkeit der betrachteten Bundesländer, sowohl in der demozialen Entwicklung als auch in den gravierenden Unterschieden zu den alten Bundesländern, lassen eine übergreifende Darstellung des Zusammenhangs von Bevölkerungsentwicklung und Siedlungsstrukturen angeraten erscheinen.

Im Fokus der Betrachtung stehen dabei die ländlichen Gebiete als periphere Räume. Sie machen in Ostdeutschland etwa 80 Prozent der Fläche aus und beherbergen circa 50 Prozent der Bevölkerung (zum Vergleich: in den westdeutschen Ländern leben circa 20 Prozent der Bevölkerung in ländlichen Räumen, die etwa 50 Prozent der Fläche ausmachen).

Die genannten Veränderungen betreffen wie schon ausgeführt nicht alle Regionen zur selben Zeit und im gleichen Maße. Die schon angesprochenen (selektiven) Wanderungsprozesse haben (in Deutschland etwa seit 20 Jahren in den neuen Bundesländern, aber z. B. auch im Saarland) Gebiete erzeugt, die schon heute im demografischen Wandel sehr weit fortgeschritten sind und damit sozusagen eine «Vorreiterrolle» (Labor für Strategien) in der Konfrontation mit diesen Veränderungen spielen.

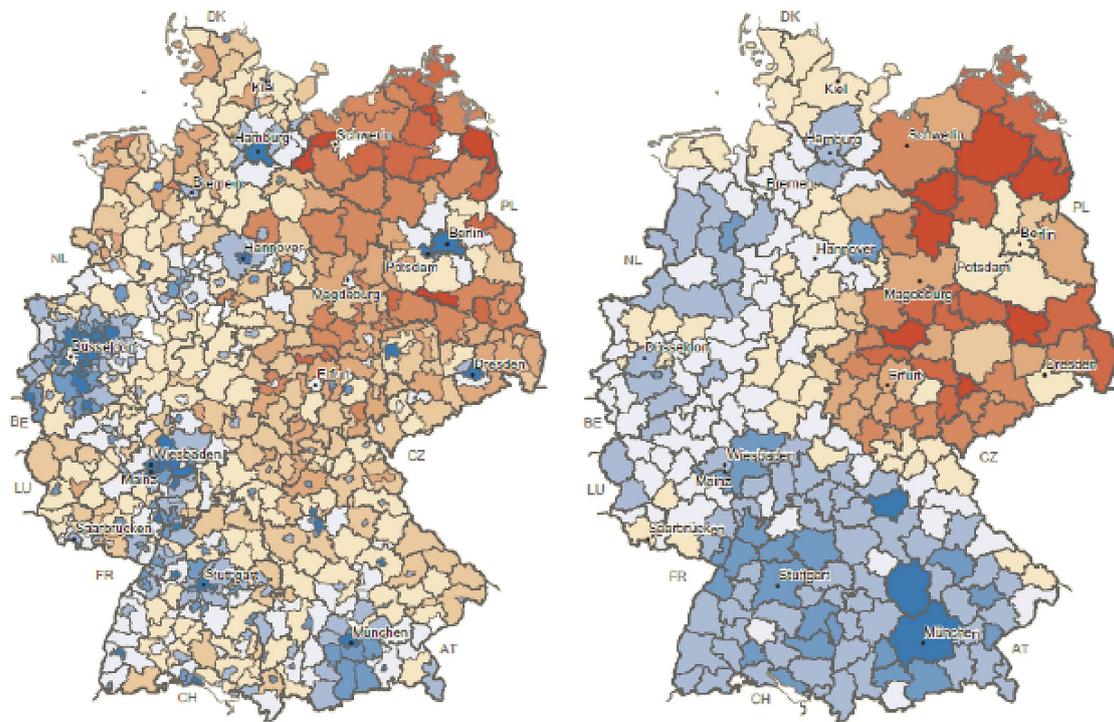
Dabei ist davon auszugehen, dass diese Disparitäten zu dauerhaften essentiellen regionalen Unterschieden, zu einer Verschärfung der Entwicklungsunterschiede zwischen städtischen Zentren und ländlich-peripheren Räumen führen werden; ein direktes Nebeneinander



Gerade in diesen Gebieten wird sich in den nächsten Jahren der demografische Wandel – Schrumpfung der Einwohnerzahlen, Alterung der Bewohner – konzentriert und mit zunehmender Geschwindigkeit in allen Bereichen vollziehen.

von stark oder schwach schrumpfenden, stagnierenden und temporär stabilen bis leicht wachsenden Regionen ist im Entstehen.

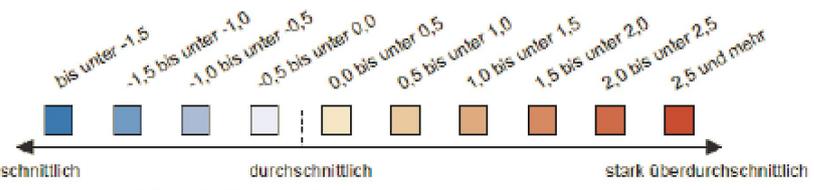
Regionen im demografischen Wandel - Herausforderungen bei der Daseinsvorsorge bzw. Wirtschaftskraft



© BBSR Bonn 2010

Sicherung der Daseinsvorsorge (BBSR-Prognoseräume)

Stärkung der Wirtschaftskraft (Arbeitsmarktregionen 2014)



Teilindizes: Abweichung vom Mittelwert gemessen im Vielfachen der Standardabweichung
 Bearbeitung: F. Köpper (TI), S. Maretzke, A. Milbert und C. Schlömer (BBSR)
 Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR.
 BBSR-Bevölkerungsprognose 2009-2030/ROP
 geometrische Grundlage: BKG, Gemeinden, 31.12.2011

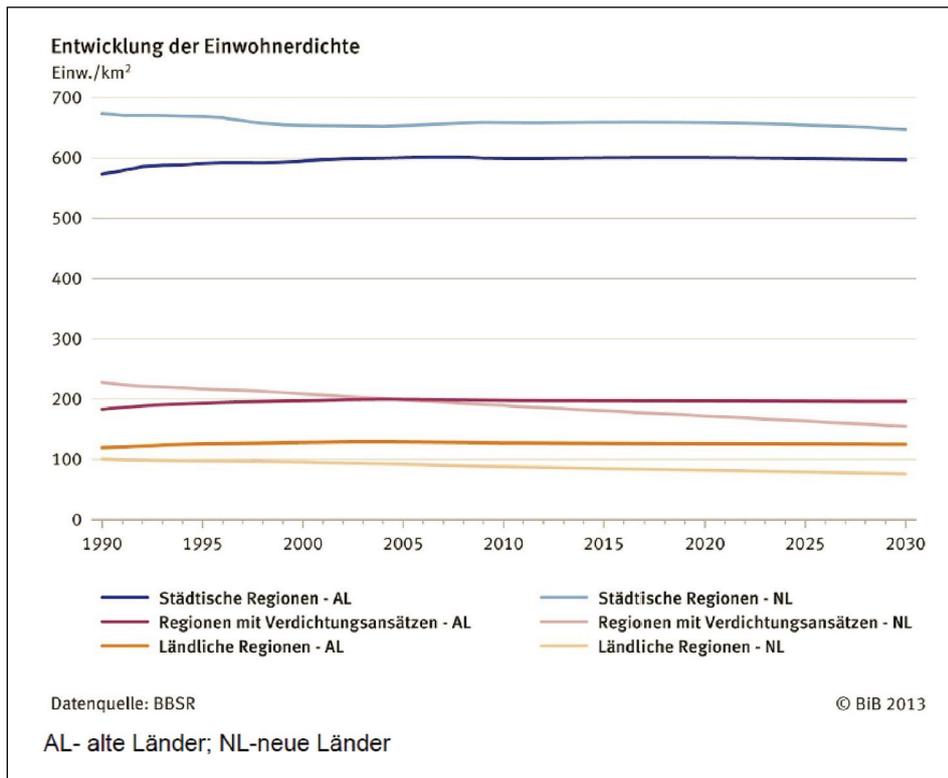


Hinzu kommen ungünstige geografische Bedingungen. So gibt es in Ostdeutschland erheblich weniger Großstädte und Metropolregionen (Ausnahme Berlin), die als regionale Stabilitäts- und Entwicklungsanker dienen können.

Von den 189 Städten mit mehr als 50.000 Einwohnern in Deutschland befinden sich ganze 23 in den neuen Bundesländern.

Die Einwohnerdichte nach Regionstypen verdeutlicht diese Disparitäten.

Die Entwicklung der Einwohnerdichte nach Regionstypen im Ost-West Vergleich



Aus diesen Entwicklungen leitet sich die besondere Verantwortung der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften bei der Bewältigung der demografischen Herausforderungen ab. Die Städte und Gemeinden in den beschriebenen ländlichen Regionen sind von den Folgen des demografischen Wandels in besonderem Maße betroffen, für sie ergeben sich die vielfältigsten politischen und sozialen Problemkonstellationen. Die Wanderungsprozesse erzeugen demografisch-soziale Disproportionen in der Alters- und Geschlechtsstruktur. Der Bevölkerungsrückgang führt zur Unterschreitung der Tragfähigkeit der allgemeinen Infrastruktur. Die Aufrechterhaltung funktionsfähiger regionaler Arbeits- und Versorgungsmärkte steht damit zur Disposition. Die starke Zunahme des Anteils alter Menschen, insbesondere im Umland der Städte und in den ländlichen Regionen, stellt hohe Anforderungen an die lokalen Infrastrukturen zur Sicherung der Daseinsvorsorge. Hieraus folgen deformierte Sozialstrukturen und die Zunahme devianter Verhaltensweisen und Lebensstile wie Alkoholsucht, extremistische Einstellungen und Gewalt. Diese Problemfelder wirken ihrerseits als Katalysator, die den demografischen Alterungsprozess beschleunigen. Notwendig sind deshalb flexible Anpassungsstrategien sowohl auf gesamtstaatlicher Ebene als auch im Blick auf die besonders betroffenen Regionen

9.1.2 Temporäre Stabilisierung von Mittel- und Oberzentren

Der Prozess der Verödung der peripheren Räume im Zuge des demografischen Wandels wird noch zusätzlich durch die Binnenwanderung verstärkt, indem sich einige wenige städtische Zentren durch Zuzug aus dem ländlichen Raum, allerdings nur vorübergehend, stabilisieren können. Diese Prozesse einer «demografischen Kannibalisierung» befördern einerseits die beschleunigte Verödung weiterer Landstriche und sollten andererseits nicht noch durch unproduktive Konkurrenzprojekte von Kommunen und Regionen im Rahmen mancher sogenannter Demografiekonzepte und Initiativen im Wettbewerb um Einwohner verstärkt werden.

In diesem Zusammenhang ist das Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Landesteilen neu zu bestimmen. In Artikel 72 (Konkurrierende Gesetzgebung) des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland wird der Begriff «gleichwertige Lebensverhältnisse» konkret verwendet, in Artikel 106 (Verteilung des Steueraufkommens) wird davon gesprochen «eine Überlastung der Steuerpflichtigen» zu vermeiden und die «Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet» zu wahren.¹²³

Gleichheit kann und darf nicht länger im Sinne von regionalen Ausstattungsmerkmalen verstanden werden, sondern muss vielmehr als Herstellung von sozi-

¹²³ Vgl. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland 2003, S. 43 bzw. 67.

aler Chancengleichheit definiert werden. Einheitliche Standards kann es angesichts der unterschiedlichen Entwicklung im Territorium nicht mehr geben, es sind insbesondere in den schrumpfenden ländlichen Gebieten Mindeststandards neu zu definieren und räumlich abgestufte und realistische Angebote an sozialen Diensten und Leistungen zu entwickeln. Der Zugang zu qualitativ hochwertigen Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen ist jedoch in allen Landesteilen zu sichern. Das bisherige wachstumsorientierte Politikverständnis ist durch ein Paradigma der Schrumpfung und des Umbaus zu ergänzen.

Die vorwiegend auf die Verteilung von Zuwächsen ausgerichteten Steuerungsinstrumente genügen den Herausforderungen demografischer Schrumpfungsprozesse nicht mehr. Vielmehr sind Prozesse des Rückbaus, der Stabilisierung, der Revitalisierung und der qualitativen Entwicklung zu gestalten.

Leitbilder und Planungen sollten sich am demografischen Wandel orientieren. Das Nebeneinander von Wachstums-, Umbau- und Schrumpfungsprozessen verlangt nach flexiblen, auf die jeweilige Region zugeschnittenen Lösungen. Das hat zur Folge, dass entsprechende Leitbilder auf regionaler und kommunaler Ebene bearbeitet oder neu formuliert werden müssen, um sie als integrierte regionale Anpassungs- und Entwicklungsstrategien an den Anforderungen des demografischen Wandels auszurichten. Viele dieser Pläne sind zu Zeiten erstellt worden, als die Probleme des demografischen Wandels (insbesondere die Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung) noch nicht ausreichend in das öffentliche Bewusstsein vorgedrungen waren.

9.1.3 Demografisch induzierte Ankerfunktion der urbanen Stabilitätsinseln

Aufgrund der räumlich differenzierten Auswirkungen des demografischen Wandels sind Strategien erforderlich, die sich an regionalen Besonderheiten und räumlichen Differenzierungen orientieren. Die wirtschaftlich dynamischen Zentren müssen Träger der Umgestaltung werden. Diese Zentren sind in ihrer Entwicklung entsprechend ihrer funktionalen Bedeutung im Raum zu unterstützen, und die Erreichbarkeit für die Bewohner aus den umliegenden ländlichen Räumen in diese Gebiete ist zu verbessern. Mittlere Zentren sollten im Hinblick auf ihre Versorgungsfunktion in der Fläche ein tragfähiges Netz bilden. Realistische Entwicklungspotenziale in strukturschwachen Gebieten sollten identifiziert und konzentriert werden.

Regionen mit schrumpfender und alternder Bevölkerung müssen sich auf veränderte Entwicklungskonzepte einstellen, Infrastruktur muss für eine zahlenmäßig immer geringere Bevölkerung bezahlbar und erhaltbar bleiben, regionale Entwicklungskonzepte müssen Bedürfnisse einer geringeren Zahl von Menschen angemessen berücksichtigen. Dies bedeutet aber nicht, weniger zu investieren, sondern anders. Die Fragen der Entwicklung von Wirtschaft und Kommunen bei schrumpfender Bevölkerungszahl und starken regio-

nen Disparitäten sind qualitativer Natur und nicht in erster Linie quantitative Fragen.

Inhaltlich sollten in diesen Strategien der Wettbewerb unter den Kommunen und Regionen, die Stärkung von Autonomie und Deregulierung sowie die Förderung einer Ressort- und Verwaltungseinheiten übergreifenden Kooperation verankert werden. In schrumpfenden Regionen entsteht zunehmend die Notwendigkeit, Daseinsvorsorge, Infrastruktur und gesellschaftliches Leben der gesunkenen und weiter sinkenden Bevölkerungszahl und der sich damit verändernden und reduzierenden Nachfrage bedarfsgerecht anzupassen. Rückbau und Umbau von Infrastruktur wird zu einer Frage der zukünftigen Konkurrenzfähigkeit der Regionen.

Solche Anpassungs- und Handlungsstrategien im Bereich der Daseinsvorsorge, der Stärkung besonders schrumpfender Regionen im ländlichen Raum müssen die vorhandenen Strukturen auf den Prüfstand stellen und sind nur als ressortübergreifende, gesamtgesellschaftliche Aufgabe mit Prozesscharakter zu bewältigen, unabhängig von Verwaltungsgrenzen und Legislaturperioden. Hierbei ist eine zielgerichtete Kommunikation und Koordination eines möglichst breiten Spektrums der Aktivitäten und Akteure aus Landes-, Kommunalpolitik und Verwaltung sowie gesellschaftlich relevanter Gruppen und ehrenamtlich Tätiger notwendig, die von einem Ausbau vorhandener Netzwerke begleitet ist.

Das Zentrale-Orte-System ist sowohl logisch als auch historisch gesehen der zentrale Schlüssel zur Ausgestaltung und Sicherung der Daseinsvorsorge in den beschriebenen, vom demografischen Wandel zuerst und am stärksten betroffenen Regionen.

Kernproblem ist die Anpassung der Zahl, der Dislozierung und der Aufgabenstruktur der Mittel- und Oberzentren als der Träger der Daseinsvorsorge in den ländlichen Regionen der drei Bundesländer an die sich verringernde, alternde und ihre Nachfragestruktur ändernde Residualbevölkerung.

Dies geschah bisher meist in Form der Reduzierung der Anzahl der Mittelzentren entsprechend dem Rückgang der Bevölkerungszahl. Damit verbunden war die Vergrößerung der Einzugsgebiete. Während in Thüringen hier noch keine grundlegenden Veränderungen vollzogen wurden, hat Sachsen-Anhalt die Zahl seiner zentralen Orte deutlich reduziert und Brandenburg über Gebietsreformen Veränderungen erzielt. Gleichzeitig kam es in der Regel zu einer Anpassung (Reduzierung) des Spektrums der angebotenen Leistungen.

Beide Wege lassen sich nicht unbegrenzt fortführen, ohne letztendlich für die betroffenen Regionen eine Reduktion oder gar Streichung von Versorgungsangeboten zu erzielen.

Die Neuausrichtung des Zentrale-Orte-Systems sollte deshalb generell auf eine geringere, der schrumpfenden Einwohnerzahl entsprechende, dafür aber leistungsfähigere Anzahl von Mittelzentren ausgerichtet sein, wobei innovative Lösungen für neue und effizientere Angebote gefragt sind.

9.2 DIE KONZEPTE DER IN DEN LANDTAGEN VON BRANDENBURG UND THÜRINGEN VERTRETENEN PARTEIEN

9.2.1 Vorbemerkung

Untersucht wurden innerparteilich bzw. für den parlamentarischen Raum entwickelte Konzepte aus den Jahren 2012 bis 2014 der in den Landtagen von Brandenburg und Thüringen vertretenen Parteien zu kommunalen Funktional-, Struktur- und Gebietsreformen sowie strategische Grundsatzkonzepte mittel- und langfristiger Natur.

- Die Konzepte der in den Landtagen von Brandenburg und Thüringen vertretenen Parteien werden anhand inhaltlicher Schwerpunkte vergleichend dokumentiert.
- Quellen sind Beschlüsse und Grundsatzdokumente der Landesparteien sowie Grundsatzdokumente, die in den Landtagsfraktionen dieser Parteien für den parlamentarischen Raum entwickelt wurden.
- Ausgewertet wurden Dokumente aus dem Zeitraum 2012 bis 2014 sowie Grundsatzdokumente

Thüringen				
CDU (Regierung)	SPD (Regierung)	DIE LINKE (Opposition)	FDP (Opposition)	Bü90/Grüne (Opposition)
1. Diskussionsbeitrag zur Optimierung der Landesverwaltung in Thüringen. Einladung zum Experten- und Bürgerdialog im Weblog www.verwaltungsreform-thueringen.de . CDU-Fraktion im Thüringer Landtag. Stand 4. Juli 2012.	1. SPD-Fraktion warnt vor halbherzigen Reformen: «Verwaltungsreform kann nur der erste Schritt sein – Gebietsreform muss folgen». Pressemitteilung der SPD-Fraktion im Landtag Thüringen. Matthias Hey. 15. August 2013.	1. Diskussion zur Funktional-, Verwaltungs- und Gebietsreform. Fraktion DIE LINKE. im Thüringer Landtag. 3. Juli 2013.	1. Bürgernähe statt Politikverdrossenheit. Pressemitteilung der FDP-Fraktion im Landtag Thüringen. 10. Oktober 2013.	1. Von Zahlenspielen zu einer Gebiets- und Strukturreform staatlicher Aufgaben: demokratische Bürgerkooperativen in Thüringen. Gutachten im Auftrag der Fraktion Bündnis 90/Grüne im Landtag von Thüringen. David Voges/Dr. Arne Robert Weiß. 2012.
2. Kommunale Handlungsfähigkeit bewahren. Weblog Verwaltungsreform Thüringen. Christian Carius. www.verwaltungsreform-thueringen.de . 7. Februar 2013.	2. Der Verzicht auf Verwaltungs- und Gebietsreform ist eine «schwere Bürde» für das Land. Pressemitteilung der SPD-Fraktion im Landtag Thüringen. Uwe Höhn. 8. November 2013.	2. Antrag zum Thüringer Gesetz über die Feststellung des Landeshaushaltsplans für die Haushaltsjahre 2013 und 2014. Antrag der Fraktion DIE LINKE. im Landtag Thüringen. 15. August 2013.	2. Kommunale Selbstverwaltung. Thüringen gerecht. Thesenpapier FDP-Fraktion im Landtag Thüringen. November 2013.	2. Thüringen braucht neue Strukturen. Pressemitteilung der Fraktion Bündnis 90/Grüne im Landtag Thüringen. Dirk Adams. 19. Dezember 2013.
3. Die Menschen im Freistaat können der Thüringer Union vertrauen. Mike Mohring/Dr. Mario Voigt. www.cdu-landtag.de/index.php?ka=1&ska=1&idn=1056 . 31. Januar 2013.	3. Dreistufiger Verwaltungsaufbau kann kein Dogma sein/Verwaltungsreform ist ohne Gebietsreform nicht denkbar. Pressemitteilung der SPD-Fraktion im Landtag Thüringen. Heiko Gentzel. 24. Juli 2012.	3. Synopse zum Bericht der Expertenkommission «Funktional- und Gebietsreform». Michael Menzel. 31. Januar 2013.	3. Expertenkommission lässt professionelles Handeln vermissen. Pressemitteilung FDP-Fraktion Landtag Thüringen. 18. Dezember 2012.	3. Thüringen ohne Gebietsreform nicht zukunftsfähig. Pressemitteilung Fraktion Bündnis 90/Grüne im Landtag Thüringen.
	4. Ohne Gebietsreform wäre Erneuerung halbherzig. Pressemitteilung der SPD-Fraktion im Landtag Thüringen. Matthias Hey. 11. Januar 2013.		4. Dolchstoß gegen kommunale Selbstverwaltung. Pressemitteilung FDP-Fraktion Landtag Thüringen. 23. Januar 2013.	
	5. Austausch über Gebietsreform. Identität hängt nicht von Kreisgrenzen ab. Pressemitteilung der SPD-Fraktion im Landtag Thüringen. 19. Juli 2013.		5. Diskussion nicht erwünscht. Pressemitteilung der FDP-Fraktion im Landtag Thüringen. 31. Januar 2013.	
			6. Mehrheit gegen Gebietsreform von oben. Pressemitteilung der FDP-Fraktion im Landtag Thüringen. 4. Februar 2013.	
			7. Alter Wein in neuen Schläuchen. Pressemitteilung der FDP-Fraktion im Landtag Thüringen. 19. Februar 2013.	
			8. 55 Prozent der Thüringer gegen Gebietsreform. Pressemitteilung der FDP-Fraktion im Landtag Thüringen. 30. August 2013.	
			9. SPD rudert bei Gebietsreform zurück. Pressemitteilung der FDP-Fraktion im Landtag Thüringen. 30. September 2013.	

aus davorliegenden Jahren (ab 2000), die mit dem Anspruch einer mittel- bis langfristigen Gültigkeit als Strategiepapiere entwickelt wurden.

- Vor der vergleichenden Dokumentation der Inhalte werden in einer Übersicht die ausgewerteten Dokumente geordnet nach Ländern und Parteien genannt. Jede Quelle wird in der gängigen bibliografischen Weise bezeichnet. Dieser Langkennzeichnung wird eine Kurz kennzeichnung zugeordnet. In der vergleichenden Dokumentation der Inhalte werden den jeweiligen Aussagen nur die Kurz kennzeichnungen zugeordnet.

Zwischen dem 29. und dem 31. Januar 2014 wurden alle in den Landtagen von Brandenburg und Thüringen vertretenen Fraktionen aufgefordert, ihre grundsätzlichen Positionen in Bezug auf eine mögliche Verwaltungsreform im jeweiligen Bundesland zuzusenden. Die Fraktionen hatten Gelegenheit, spezifische Dokumente bis zum 28. Februar 2014 an die Redaktion dieser Studie zu schicken. Alle angefragten Fraktionen sind diesem Ansinnen nachgekommen, die Aussagekraft der zugesandten Dokumente war jedoch recht unterschiedlich. Insbesondere die Regierungsfaktionen verwiesen in der Regel auf parlamentarische Expertenkommissionen, die zu möglichen Verwaltungsreformen in den jeweiligen Landtagen von Erfurt und Potsdam getagt und einen Abschlussbericht erarbeitet hätten.

Insgesamt zeigte sich in beiden Ländern, dass vor allem in Bezug auf einen geografischen Neuzuschnitt

der Landkreis- und Gemeindestrukturen kaum konkrete Aussagen getroffen worden sind. Im Folgenden sind die analysierten Dokumente in zwei Tabellen getrennt nach den jeweiligen Bundesländern und den Landtagsfraktionen aufgelistet.

Die genannten Quellen sind nach politischen Positionen im Hinblick auf eine mögliche Verwaltungsreform analysiert worden. Dabei sind die Aussagen in die folgenden zehn Bereiche aufgegliedert worden:

- Aussagen zu kommunalen Aufgaben und Funktionalitäten und daraus abgeleitete Überlegungen für Strukturen,
- Aussagen zu optimalen Größen (Fläche, Einwohnerzahl) der Gemeinden und Kreise,
- Aussagen zu den Effekten, die mit kommunalen Funktional-, Struktur- und Gebietsreformen erreicht werden sollen,
- Aussagen zum Zusammenhang von Aufgaben und Finanzierbarkeit,
- Aussagen zu denkbaren Reduzierungen kommunaler Aufgaben,
- Aussagen zu einer regional differenzierten Realisierung von Aufgaben im Zusammenhang mit der Größe der kommunalen Gebietskörperschaften und ihrer Finanzausstattung (Leistungsfähigkeit),
- Aussagen zur Verlagerung staatlicher Aufgaben auf die kommunale Ebene,
- Aussagen zur Reduzierung kommunaler Ebenen (Zweistufigkeit: Gemeinden, Kreise – direkte Zu-

Brandenburg				
SPD (Regierung)	DIE LINKE (Regierung)	CDU (Opposition)	FDP (Opposition)	Bü90/Grüne (Opposition)
1. Brandenburg 2030 – Wir gestalten die Zukunft! Beschluss des Landesparteitages 2012 in Luckenwalde. 22. September 2012.	1. Wie wir leben wollen, wie wir dafür unsere Kommunen gestalten müssen und was wir dafür tun können. Thesen. S. Ludwig /T. Falkner. Mai 2013	1. bürgernah – leistungsfähig – effizient Eckpunktpapier zur Kommunalreform in Brandenburg. Einstimmiger Beschluss des CDU-Landesvorstandes. 14. Juni 2013.	1. Brandenburger Liberale Leitlinien für zukunftsfähige Verwaltungsstrukturen auf Landes- und kommunaler Ebene in Brandenburg. Beschluss der Vereinigung Liberaler Kommunalpolitiker Brandenburg. 3. Juni 2013.	1. Positionspapier der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen im Brandenburger Landtag. 26. März 2013.
	2. Kommunale Selbstverwaltung stärken, Funktionalreform durchführen, Freiwilligkeit wahren. Beschluss des Landesparteitages. 5. März 2011.	2. Kommunal- und Landesverwaltung – bürgernah, effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020. Abschlussbericht. Sondervotum der CDU-Fraktion im Landtag Brandenburg. 25. Oktober 2013.	2. Kommunal- und Landesverwaltung – bürgernah, effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020. Abschlussbericht. Sondervotum der FDP-Fraktion im Landtag Brandenburg. 25. Oktober 2013.	2. Beschluss der 31. Ordentlichen Landesdelegiertenkonferenz von Bündnis 90/Die Grünen Brandenburg. 3. November 2012.
				3. Beschluss zum Vorschlag der CDU-Fraktion auf Einrichtung einer Enquete-Kommission zur Kommunalreform. Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Landtag Brandenburg. 11. Januar 2011.
				4. Kommunal- und Landesverwaltung – bürgernah, effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020. Abschlussbericht. Sondervotum der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Landtag Brandenburg. 25. Oktober 2013.

ständigkeit der Landesregierung ohne dazwischengeschaltete Stufen wie Landesverwaltungsämter; Dreistufigkeit: Gemeinden, Kreise, Landesverwaltungsämter),

- Aussagen zur Bündelung kommunaler Funktionen in Einheitsgemeinden, Verwaltungsgemeinschaften und Ähnliches,
- Aussagen, die vorstehender Nomenklatur nicht zugeordnet werden können.

In den folgenden Passagen werden die Positionen der verschiedenen Landtagsfraktionen nacheinander vorgestellt. Die Gliederung ergibt sich dabei in absteigender Reihenfolge aus der Größe der Fraktionen in den jeweiligen Landtagen.

9.2.2 CDU – Thüringen

Aussagen zu kommunalen Aufgaben und Funktionalitäten und daraus abgeleitete Überlegungen für Strukturen

Keine konkreten Aussagen.

Aussagen zu optimalen Größen (Fläche, Einwohnerzahl) der Gemeinden und Kreise

Kommunale Selbstverwaltung kann zukünftig nur sichergestellt und mit Leben gefüllt werden, wenn die Kommunen handlungs- und leistungsfähig bleiben. Aber dies ist – ich betone das ausdrücklich – nur bedingt eine Frage der Gemeindegröße. Schon heute haben wir kleine Gemeinden mit soliden Haushalten und Städte mit strukturellen Haushaltsdefiziten. Die Einwohnerzahl ist also kein Ausweis der Leistungskraft – und sie wird das auch in Zukunft nicht sein können. Sonst wäre die größte Stadt Deutschlands, Berlin, nicht der mit Abstand größte Empfänger im Länderfinanzvergleich.¹²⁴

Für die Bürgerinnen und Bürger unserer Kommunen will die Thüringer Union Verlässlichkeit. Gemeindegroßen von 12.000 Einwohnern und Kreise von der bayerischen bis zur sachsen-anhaltischen Grenze lehnen wir als lebensfern und nicht thüringengerecht ab. Es gibt keinen zwingenden Zusammenhang zwischen einer Funktional- und Verwaltungsreform auf der einen und einer Gebietsreform auf der anderen Seite, weil es beim Umfang von Aufgaben und ihrer Zuordnung und bei Standards zahlreiche Stellschrauben gibt.¹²⁵

Die Koalitionsfraktionen haben sich im Dezember 2011 auf Kriterien für die zukünftige Gemeindestruktur Thüringens verständigt. Sich selbst verwaltende Gemeinden sollen danach unter Berücksichtigung der Bevölkerungsentwicklung dauerhaft mindestens 5.000 Einwohner haben. Auf freiwilliger Basis haben sich in den letzten Jahren zahlreiche Kommunen aus Einsicht zusammengeschlossen. Die von uns geschaffene Landgemeinde hat diesen Prozess beschleunigt. Wir werden diesen ebenso erfolgreichen wie mühevollen Weg nicht durch neue Kriterien verlassen. Gemeinden, die sich durch eigene Anstrengung und mit viel politischer Überzeugungsarbeit zusammenfanden, haben einen Anspruch darauf, dass die Landespolitik akzeptiert, was

Bürgerinnen und Bürger sich vor Ort erarbeitet haben und vom Landesgesetzgeber besiegelt worden ist.¹²⁶

Aussagen zu den Effekten, die mit kommunalen Funktional-, Struktur- und Gebietsreformen erreicht werden sollen

Die Ziele der Thüringer Union für eine gelingende Verwaltungs- und Funktionalreform sind klar:

- Überprüfung und Abbau von Aufgaben und Standards,
- Modernisierung und Verschlinkung der Landesverwaltung,
- Personalabbau entsprechend der demografische Entwicklung,
- ein dreistufiger Verwaltungsaufbau und ein starkes, aber schlankes Landesverwaltungsamt als Bundesbehörde,
- Stärkung der interkommunalen Zusammenarbeit.¹²⁷

Die zukünftigen Verwaltungsstrukturen müssen den Anforderungen an modernes Verwaltungsmanagement mit mehr Effizienz, Transparenz und Bürgernähe gerecht werden. Für Thüringen spielen dabei die sich stark ändernden fiskalischen Rahmenbedingungen, der demografische Wandel sowie die Auswirkungen der Europäisierung und Globalisierung eine besondere Rolle. Dabei ist eine Vielzahl dieser Aspekte Prognosen unterworfen und kann nicht exakt vorhergesehen werden. Jede Struktur hat ihre Vorzüge und ihre Nachteile. Eine «perfekte» Verwaltungsstruktur wird es daher auch für unseren Freistaat nicht geben können.¹²⁸

Unter der Prämisse, dass die notwendigen Aufgaben angemessen wahrgenommen werden und der Bürger im Mittelpunkt des Interesses steht, muss eine konsequente Aufgabenkritik für alle Landesaufgaben durchgeführt werden:

- Konzentration auf die Kernaufgaben des Landes,
- Verzicht auf entbehrliche Aufgaben, Standards und Doppelstrukturen,
- verursachergerechte Kostentragungslasten, z. B. Etablierung Aufsicht unterstützender und Aufsicht ersetzender Strukturen, deren Kosten von den Verursachern getragen werden,
- bei nachweisbaren Einsparungen oder qualitativ besserer Leistung bei gleichem Aufwand: Kommunalisierung, Privatisierung und länderübergreifende Zusammenarbeit. Dabei müssen für alle Einzelpläne individuelle Zielmarken für Personal und Zuschussbedarf definiert werden.¹²⁹

Die interkommunale Zusammenarbeit muss weiter gestärkt werden.¹³⁰

¹²⁴ Kommunale Handlungsfähigkeit bewahren. Weblog Verwaltungsreform Thüringen. Christian Carius. www.verwaltungsreform-thueringen.de. 7. Februar 2013 (im Folgenden zitiert als: Carius: Komm. Handlungsfähigkeit). ¹²⁵ Die Menschen im Freistaat können der Thüringer Union vertrauen. Mike Mohring/Dr. Mario Voigt. www.cdu-landtag.de/index.php?ka=1&kska=1&idn=1056, 31. Januar 2013 (im Folgenden zitiert als: Mohring/Voigt: Thüringer Union vertrauen) ¹²⁶ Ebd. ¹²⁷ Ebd. ¹²⁸ Diskussionsbeitrag zur Optimierung der Landesverwaltung in Thüringen. Einladung zum Experten- und Bürgerdialog im Weblog www.verwaltungsreform-thueringen.de, CDU-Fraktion im Thüringer Landtag, Stand: 4. Juli 2012, im Folgenden zitiert als: Optimierung Landesverwaltung (CDU-Thüringen), S. 7 ¹²⁹ Ebd. ¹³⁰ Ebd.

Mit Blick auf die finanzielle Situation des Landes und die sich daraus ergebende Notwendigkeit eines Personalabbaus gilt es daher, klare und einfache Strukturen zu schaffen und dabei alle denkbaren Synergien auszuschöpfen, die sich bei einer Bündelung von Aufgaben gleich welcher Art ergeben. Ebenso müssen die freiwilligen Leistungen der einzelnen Einrichtungen auf den Prüfstand, um diese mit weniger Personal erfüllen zu können.¹³¹

Aussagen zum Zusammenhang von Aufgaben und Finanzierbarkeit

Dabei wäre es teuer und aussichtslos, gegen den demografischen Wandel mit Subventionen anzugehen oder an nicht zukunftsfähigen Strukturen festzuhalten. Nachhaltige Investitionspolitik und Haushaltsdisziplin erfordern eine kluge und konsequente Prioritätensetzung, die – unvermeidlich – auch Zumutungen bereithalten wird. Prioritäten sind notwendig, weil nicht nachhaltig investierte Aufwendungen bei der Gestaltung des demografischen Wandels fehlen: beim Ausbau von Pflegeangeboten, bei der Herstellung von Barrierefreiheit, bei der Einstellung neuer Lehrer, bei der Sanierung von Schulgebäuden oder bei der Finanzierung des ÖPNV.¹³²

Aussagen zu denkbaren Reduzierungen kommunaler Aufgaben

Keine konkreten Aussagen.

Aussagen zu einer regional differenzierten Realisierung von Aufgaben im Zusammenhang mit der Größe der kommunalen Gebietskörperschaften und ihrer Finanzausstattung (Leistungsfähigkeit)

Keine konkreten Aussagen.

Aussagen zur Verlagerung staatlicher Aufgaben auf die kommunale Ebene bei nachweisbaren Einsparungen oder qualitativ besserer Leistung bei gleichem Aufwand: Kommunalisierung, Privatisierung und länderübergreifende Zusammenarbeit

Keine konkreten Aussagen.

Aussagen zur Reduzierung kommunaler Ebenen (Zweistufigkeit: Gemeinden, Kreise – direkte Zuständigkeit der Landesregierung ohne dazwischengeschaltete Stufen wie Landesverwaltungsämter; Dreistufigkeit: Gemeinden, Kreise, Landesverwaltungsämter)

Die CDU-Fraktion nimmt diesen Auftrag an und spricht sich für die Beibehaltung eines dreistufigen Verwaltungsaufbaus mit einem starken Landesverwaltungsamt aus. Die CDU-Fraktion tritt für eine Stärkung des Landesverwaltungsamtes ein. In diesem Zusammenhang sollte geprüft werden, ob durch die konsequentere Bündelung von Aufgaben in einer zentralen, am Ende des Prozesses optimierten, Dienstleistungsbehörde der Mehraufwand durch parallele Aufgabenerfüllung in verschiedenen Zuständigkeitsbereichen vermieden wird.¹³³

Stellung des Thüringer Landesverwaltungsamtes

Die CDU-Fraktion tritt für eine Stärkung des Landesverwaltungsamtes ein. In diesem Zusammenhang sollte geprüft werden, ob durch die konsequentere Bündelung von Aufgaben in einer zentralen, am Ende des Prozesses optimierten, Dienstleistungsbehörde der Mehraufwand durch parallele Aufgabenerfüllung in verschiedenen Zuständigkeitsbereichen vermieden wird.

- Konsequente Trennung von Ministerialaufgaben (politische Führung, Normsetzung, Fach- und Rechtsaufsicht, ...) und Vollzugsaufgaben (zentrale Dienstleistungsbehörde/Kommunen) sowie technischen Aufgaben (Eichwesen, ...).
- Optimierung des Landesverwaltungsamtes hinsichtlich des Personal- und Sachaufwandes.
- Alle technisch und wissenschaftlich orientierten Einrichtungen werden so organisiert, dass sie kreativ und innovativ sein können.
- Die Überwachung erfordert Ortsnähe, was regionale Stützpunkte/Außenstellen der zentralen Dienstleistungsbehörde notwendig machen kann.
- Einräumigkeit der Verwaltung.
- Sicherstellung der Einheitlichkeit der Rechtsanwendung.¹³⁴

Vorteile eines gestrafften Verwaltungsaufbaus in Thüringen

Allgemeines

Die Ministerien sollen die Verlagerung ihrer Vollzugsaufgaben auf eine zentrale Dienstleistungsbehörde oder auf große Behörden im eigenen Geschäftsbereich prüfen. Ihre Aufgaben könnten somit auf die klassischen Ministerialaufgaben wie beispielsweise politische Meinungsbildung, Gesetzesvorhaben, Verordnungsverfahren, Fach- und Rechtsaufsicht zurückgeführt werden. Die Entlastung der Ministerien von Fach- und Vollzugsaufgaben können zur Straffung der innerministeriellen Organisation und zur Verringerung des Personalbedarfs führen.

Innerer Vollzug

Die Erledigung von Aufgaben des «inneren Vollzugs» (z. B. Personalverwaltung, Organisation, Beschaffung, IT) in einer Hand steigert die Effizienz und verringert den Personalbedarf erheblich, jedoch darf dies die Wahrnehmung von Fachaufgaben nicht beeinträchtigen.

Äußerer Vollzug

Die Konzentration des äußeren Vollzugs, wie etwa die Genehmigungserteilung, kann unter anderem folgende Vorteile bringen:

- Bündelung von Verwaltungsverfahren, da der überwiegende Teil dieser Aufgaben die Mitwirkung vieler Fachbereiche erfordert,

¹³¹ Ebd., S. 9 ¹³² Carius: Komm. Handlungsfähigkeit. ¹³³ Optimierung Landesverwaltung (CDU-Thüringen). S. 8f. ¹³⁴ Ebd., S. 9 ff

- einfachere und schnellere verwaltungsinterne Abstimmungen,
- bessere Auslastung personeller Ressourcen,
- direkte Nutzung ressortübergreifender Fachkompetenzen,
- insgesamt: erhebliche Einsparungen im Bereich der zentralen Aufgaben (Organisation, Personalbewirtschaftung, Haushalt, ...).

Spezialwissen

Notwendigerweise vorzuhaltendes Spezialwissen wird besser ausgelastet.

Betriebswirtschaftliche Gesichtspunkte

Technisch oder «wissenschaftlich» tätige Einrichtungen sollen geprüft werden, ob sie nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten organisiert werden und ihre Leistungen als Produkt – streng kalkuliert – zur Verfügung stellen können. Ist dies möglich, könnten sie als Landesbetrieb, Anstalt oder in privater Rechtsform geführt werden und den Stellenplan entlasten und bei entsprechender Auftragslage den Haushalt.

Konsequenzen/Weichenstellungen

Aus dem bisher Ausgeführten ergeben sich folgende Fragen und Weichenstellungen:

- Auf welche Aufgaben will man künftig verzichten?
- Welche Aufgaben können noch kommunalisiert werden?
- Welche von den Kommunen wahrgenommenen Landesaufgaben sollen künftig vom Land wahrgenommen werden?
- Welche Einrichtungen werden ganz oder teilweise in die zentrale Mittelbehörde integriert?
- Welche Einrichtungen oder Teile davon werden in anderer Rechtsform organisiert?
- Wie werden die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises künftig zwischen Landkreisen und Gemeinden/Städten verteilt?

Potenziale

Die Thüringer Landesverwaltung wurde in den letzten 20 Jahren grundlegend neu auf- und umgebaut. Unsere derzeitige Verwaltungsorganisation braucht daher einen Vergleich mit anderen Bundesländern nicht zu scheuen. Gleichwohl erscheinen Strukturveränderungen unabdingbar, um den vom Thüringer Kabinett in der 4. Wahlperiode des Thüringer Landtags erarbeiteten – und in der 5. Wahlperiode fortgeschriebenen – Stellenabbaupfad realisieren zu können. So wurde in der Kabinettsitzung am 5. Juli 2011 beschlossen, insgesamt 8.635 Stellen künftig wegfällen zu lassen. Darüber hinaus sollen im Jahr 2015 Anpassungen unter Zugrundelegung der demografischen Entwicklung vorgenommen werden. Um diese ambitionierten Zielsetzungen zu erreichen, bedarf es der Straffung und Zusammenlegung verschiedener Behörden und Einrichtungen. Konkrete Kostenprognosen für die im nächsten Kapitel vorgeschlagenen Maßnah-

men sind schwer abschätzbar. Andererseits belegen die organisatorischen Maßnahmen aus der letzten Legislatur (Eingliederung der Sozialverwaltung in das Landesverwaltungsamt) Einsparungen im Zentralabteilungsbereich von rund 30 Prozent der Stellen. Im Personalbereich würde die Realisierung des Stellenabbaubaukonzepts eine Entlastung von circa 300–400 Millionen Euro pro Jahr zur Folge haben. Neben Personal- und Sachkosteneinsparungen könnte insbesondere im Bereich der Liegenschaften, die sich zum Teil im Landeseigentum befinden, teilweise aber auch angemietet wurden, ein zweistelliger Millionenbetrag eingespart werden.

Betrachtung einzelner Einrichtungen und Vorschläge einer Straffung der Behördenorganisation *Bereich Verbraucherschutz*

Aufgaben des Verbraucherschutzes im weiteren Sinne werden im TLLV2, TLAtV3 und LMET4 wahrgenommen.

Das TLLV wirkt dabei auch als obere Veterinärbehörde und hat außerdem – an sich sachfremd – die Aufgaben des Maßregelvollzuges noch zu erledigen. Die Strukturen der Einrichtungen sind den als Anlage beigefügten Organigrammen zu entnehmen.

Die Abteilung 2 des TLLV ist im Wesentlichen die obere Veterinärbehörde. Die Einzelaufgaben der Dezernate 21 bis 24 benötigen natürlich noch eine Einzelfalluntersuchung. Prinzipiell handelt es sich aber um Vollzugs-, Fach- und evtl. Rechtsaufsichtsaufgaben, die in der zentralen Dienstleistungsbehörde wahrgenommen werden sollten. Fach- und Rechtsaufsicht über die Kommunen werden zusammengeführt.

Die drei Einrichtungen (TLLV – ohne Abt. 2 –, TLAtV und LMET) sind solche mit hohem technischen Anspruch und wenig daraus resultierendem Vollzug. Für eine Vereinigung zu einem Landesbetrieb Verbraucher- und Arbeitsschutz spricht also vieles. Aktuelle Planungen der Landesregierung, TLLV und TLAtV 2013 in einem Landesamt für Arbeits- und Verbraucherschutz zusammenzuführen, weisen in eine ähnliche Richtung und sind ein richtiger Schritt.¹³⁵

Aussagen zur Bündelung kommunaler Funktionen in Einheitsgemeinden, Verwaltungsgemeinschaften und Ähnliches

Mit Verweis auf die Arbeit einer parlamentarischen Enquete-Kommission trifft die CDU-Fraktion keine konkreten Aussagen zu diesem Punkt.

Aussagen, die vorstehender Nomenklatur nicht zugeordnet werden können

Keine konkreten Aussagen.

¹³⁵ Ebd., S. 11 ff

9.2.3 DIE LINKE – Thüringen

Aussagen zu kommunalen Aufgaben und Funktionalitäten und daraus abgeleitete Überlegungen für Strukturen

Keine konkreten Aussagen.

Aussagen zu optimalen Größen (Fläche, Einwohnerzahl) der Gemeinden und Kreise

Die bestehenden Landkreise und kreisfreien Städte sind in Regionalkreise umzuwandeln, die sich an den vier Planungsregionen orientieren.¹³⁶

Selbstständige Gemeinden sind mit einer Zielgröße von 5.000 Einwohnern zu bilden – flexibel in Abhängigkeit von der Leistungsfähigkeit.¹³⁷

Gemeinden sollten eine flexible Mindestgröße von 5.000 Einwohnern haben.¹³⁸

Nicht größere Landkreise schaffen, sondern andere Landkreise, nämlich Regionalkreise, die auch in der Lage sind, weitere Landesaufgaben zu übernehmen.¹³⁹

DIE LINKE hat bewusst auf Mindesteinwohnerzahlen und Flächenangaben verzichtet. Die neuen Landkreisstrukturen sollten sich an den seit 1993 bestehenden vier Planungsregionen orientieren.¹⁴⁰

Finanzielle Anreize für freiwillige Gemeindeneugliederungsmaßnahmen.¹⁴¹

Aussagen zu den Effekten, die mit kommunalen Funktional-, Struktur- und Gebietsreformen erreicht werden sollen

Gleichzeitigkeit von funktionalen und Kreisgebietsreformen.¹⁴²

Gesetzliche Gemeinde- und Gebietsreform zum gleichen Zeitpunkt.¹⁴³

Aussagen zum Zusammenhang von Aufgaben und Finanzierbarkeit

Kostenausgleich infolge weiterer Kommunalisierung im Rahmen des Mehrbelastungsausgleichs innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs.¹⁴⁴

Aussagen zu denkbaren Reduzierungen kommunaler Aufgaben

Keine konkreten Aussagen.

Aussagen zu einer regional differenzierten Realisierung von Aufgaben im Zusammenhang mit der Größe der kommunalen Gebietskörperschaften und ihrer Finanzausstattung (Leistungsfähigkeit)

Größere Gemeinden können bisherige Kreisaufgaben übernehmen. Dies kann Kreisstraßen, die Schulträgerschaft (außer Gymnasien und Berufsschulen), den ÖPNV, die Abfallwirtschaft sowie Musik- und Volkshochschulen umfassen.¹⁴⁵

Aussagen zur Verlagerung staatlicher Aufgaben auf die kommunale Ebene

Ziel ist es, staatliches Handeln weitgehend zu kommunalisieren.¹⁴⁶

Der bisherige übertragene Wirkungskreis der Landkrei-

se wird den zu schaffenden Regionalkreisen zugeordnet.¹⁴⁷

Kommunalisierung der Schulämter. Ansiedlung der Aufgaben auf der Landkreisebene.¹⁴⁸

Aussagen zur Reduzierung kommunaler Ebenen (Zweistufigkeit: Gemeinden, Kreise – direkte Zuständigkeit der Landesregierung ohne dazwischengeschaltete Stufen wie Landesverwaltungsämter; Dreistufigkeit: Gemeinden, Kreise, Landesverwaltungsämter)

Der grundsätzliche Übergang vom dreistufigen zum zweistufigen Verwaltungsaufbau und die Einräumigkeit sind anzustreben.¹⁴⁹

Alle bisher in den Mittelbehörden wahrgenommenen Aufgaben sind vom Grundsatz auf kommunaler Ebene zu realisieren.¹⁵⁰

Die Linke fordert die Auflösung des Landesverwaltungsamtes. Die Aufgaben sollen weitgehend kommunalisiert werden.¹⁵¹

Aussagen zur Bündelung kommunaler Funktionen in Einheitsgemeinden, Verwaltungsgemeinschaften und Ähnliches

Verwaltungsgemeinschaften sind im Grundsatz in Einheitsgemeinden umzuwandeln. Im Ergebnis eines erfolgreichen Bürgerentscheids können Verwaltungsgemeinschaften erhalten bleiben.¹⁵²

Aussagen, die vorstehender Nomenklatur nicht zugeordnet werden können

Der Umbau der Verwaltung erfolgt sozialverträglich und durch umfängliche Mitbestimmung.¹⁵³

interkommunale Kooperation auf Landkreisebene bedeutet mehr Aufwand, weniger Kontrolle und ist damit keine Alternative zur Kreisgebietsreform.¹⁵⁴

9.2.4 SPD – Thüringen

Aussagen zu kommunalen Aufgaben und Funktionalitäten und daraus abgeleitete Überlegungen für Strukturen

«Unter dem Strich wird eine Verwaltungsreform nur die gewünschte Wirkung entfalten, wenn unsere Kommunen leistungsfähiger werden», zeigt sich Hey¹⁵⁵ überzeugt. Genau dies hänge aber auch mit der jeweiligen Größe der Kommunen zusammen. Hier sei die Diskussion, insbesondere bei der Kreisstruktur, offensiv zu führen. «Für alle, die es bei diesem Thema ernst mei-

¹³⁶ Diskussion zur Funktional-, Verwaltungs- und Gebietsreform. Fraktion DIE LINKE im Thüringer Landtag, 3. Juli 2013 (im Folgenden zitiert als: LINKE-Thüringen: Diskussion). ¹³⁷ Ebd. ¹³⁸ Synopse zum Bericht der Expertenkommission «Funktional- und Gebietsreform». Michael Menzel, 31. Januar 2013 (im Folgenden zitiert als: Menzel: Synopse). ¹³⁹ Ebd. ¹⁴⁰ Ebd. ¹⁴¹ Ebd. ¹⁴² Ebd. ¹⁴³ Ebd. ¹⁴⁴ Ebd. ¹⁴⁵ Ebd. ¹⁴⁶ LINKE-Thüringen: Diskussion. ¹⁴⁷ Ebd. ¹⁴⁸ Ebd. ¹⁴⁹ Ebd. ¹⁵⁰ Ebd. ¹⁵¹ Antrag zum Thüringer Gesetz über die Feststellung des Landeshaushaltsplans für die Haushaltsjahre 2013 und 2014, Antrag der Fraktion DIE LINKE im Landtag Thüringen, 15. August 2013 (im Folgenden zitiert als: LINKE-Fraktion: Antrag Haushaltsjahre 2013/2014). ¹⁵² LINKE-Thüringen: Diskussion. ¹⁵³ LINKE-Fraktion: Antrag Haushaltsjahre 2013/2014. ¹⁵⁴ Menzel: Synopse. ¹⁵⁵ Anm.: Matthias Hey (SPD), Mitglied des Thüringer Landtages und dort Vorsitzender des Innenausschusses.

nen, ist klar, dass Personaleinsparungen und bezahlbare Verwaltungsleistungen in engem Zusammenhang mit dem Thema Gebietsreform stehen», so der SPD-Innenpolitiker. «Wird dieses Thema ausgeklammert, ist jeder Reformansatz für dieses Land nur halbherzig.»¹⁵⁶

Aussagen zu optimalen Größen (Fläche, Einwohnerzahl) der Gemeinden und Kreise

«Wenn man ein Jahr der Erneuerung ausruft, kann man die dringend nötige Gebietsreform nicht ausklammern», kritisiert Hey. Eine Verwaltungsreform allein reiche nicht aus, um Thüringen zukunftsfest zu machen.¹⁵⁷

Aussagen zu den Effekten, die mit kommunalen Funktional-, Struktur- und Gebietsreformen erreicht werden sollen

Keine konkreten Aussagen.

Aussagen zum Zusammenhang von Aufgaben und Finanzierbarkeit

Keine konkreten Aussagen.

Aussagen zu denkbaren Reduzierungen kommunaler Aufgaben

Keine konkreten Aussagen.

Aussagen zu einer regional differenzierten Realisierung von Aufgaben im Zusammenhang mit der Größe der kommunalen Gebietskörperschaften und ihrer Finanzausstattung (Leistungsfähigkeit)

Keine konkreten Aussagen.

Aussagen zur Verlagerung staatlicher Aufgaben auf die kommunale Ebene

Keine konkreten Aussagen.

Aussagen zur Reduzierung kommunaler Ebenen (Zweistufigkeit: Gemeinden, Kreise – direkte Zuständigkeit der Landesregierung ohne dazwischengeschaltete Stufen wie Landesverwaltungsämter; Dreistufigkeit: Gemeinden, Kreise, Landesverwaltungsämter)

«Eine Verwaltungsreform ist zwar dringend notwendig, kann aber erst erfolgen, wenn Klarheit über die künftigen Gebietsstrukturen in Thüringen besteht. Die CDU-Fraktion und Innenminister Geibert wären daher gut beraten, sich erst verstärkt mit diesem Thema zu beschäftigen, anstatt ständig eine Stärkung des Landesverwaltungsamtes zu propagieren.» «Wir müssen unsere Verwaltung schlanker machen, um auf Dauer Personal abzubauen und damit Geld einsparen zu können. Wie das funktionieren soll, wenn eine Behörde wie das Landesverwaltungsamt immer weiter aufgebläht wird, ist mir schleierhaft.»¹⁵⁸

Eine dreistufige Verwaltung ist keine schlanke Verwaltung.¹⁵⁹

Der Wegfall der Mittelbehörde spült mehr Geld in die Kassen der Kommunen», sagte Stegner.¹⁶⁰ Bisher

ist die Verwaltung in Thüringen dreistufig aufgebaut mit einer Ministerialebene, den Mittelbehörden mit dem Landesverwaltungsamt und der Kommunalebene. «Diese frei werdenden finanziellen Mittel werden zukünftig auch in Thüringer Kommunen dringend gebraucht.»¹⁶¹

Als «absolut enttäuschend» hat der SPD-Fraktionsvorsitzende Uwe Höhn die heute von Ministerpräsidentin Christine Lieberknecht (CDU) präsentierten Pläne für Strukturveränderungen in der Landesverwaltung bezeichnet. «Die letztlich noch verbliebenen Veränderungspläne haben den Namen Verwaltungsreform nicht verdient, auch wenn sie in der Sache richtig sind», so Höhn.¹⁶²

Aussagen zur Bündelung kommunaler Funktionen in Einheitsgemeinden, Verwaltungsgemeinschaften und Ähnliches

Keine konkreten Aussagen.

Aussagen, die vorstehender Nomenklatur nicht zugeordnet werden können

Keine konkreten Aussagen.

9.2.5 FDP – Thüringen

Aussagen zu kommunalen Aufgaben und Funktionalitäten und daraus abgeleitete Überlegungen für Strukturen

Die bisherigen Voraussetzungen der Thüringer Kommunalordnung sind als gesetzliche Eingriffslegitimation in die kommunale Selbstverwaltung vollkommen ausreichend, um die Erweiterung, Änderung und Bildung von Gemeinden, erfüllenden Gemeinden, Verwaltungsgemeinschaften und Landkreisen herbeizuführen.

Statt den Zwang auf die Kommunen zu erhöhen, sollte durch Beratung und Unterstützung des Freistaates Thüringen die jeweils bestmögliche kommunale Struktur und Form gefunden werden.¹⁶³

Aussagen zu optimalen Größen (Fläche, Einwohnerzahl) der Gemeinden und Kreise

Größe allein steht nicht automatisch für mehr Effizienz. Statistiken zeigen, dass in der Regel die Pro-Kopf-Kosten der Verwaltung sowie die Verschuldung der Kernhaushalte bei großen Gemeinden deutlich höher sind

¹⁵⁶ SPD-Fraktion warnt vor halbherzigen Reformen: «Verwaltungsreform kann nur der erste Schritt sein – Gebietsreform muss folgen». Pressemitteilung der SPD-Fraktion im Landtag Thüringen, Matthias Hey, 15. August 2013. ¹⁵⁷ Ohne Gebietsreform wäre Erneuerung halbherzig. Pressemitteilung der SPD-Fraktion im Landtag Thüringen, Matthias Hey, 11. Januar 2013 (im Folgenden zitiert als: Hey: Erneuerung halbherzig). ¹⁵⁸ Dreistufiger Verwaltungsaufbau kann kein Dogma sein/Verwaltungsreform ist ohne Gebietsreform nicht denkbar, Pressemitteilung der SPD-Fraktion im Landtag Thüringen, Heiko Gentzel, 24. Juli 2012. ¹⁵⁹ Hey: Erneuerung halbherzig. ¹⁶⁰ Anm.: Ralf Stegner, Vorsitzender der SPD-Landtagsfraktion in Schleswig-Holstein und stellvertretender Bundesvorsitzender der SPD. ¹⁶¹ Austausch über Gebietsreform. Identität hängt nicht von Kreisgrenzen ab, Pressemitteilung der SPD-Fraktion im Landtag Thüringen, 19. Juli 2013. ¹⁶² Der Schritt auf Verwaltungs- und Gebietsreform ist eine «schwere Bürde» für das Land, Pressemitteilung der SPD-Fraktion im Landtag Thüringen, Uwe Höhn, 8. November 2013. ¹⁶³ Kommunale Selbstverwaltung, Thüringen gerecht, Thesenpapier FDP-Fraktion im Landtag Thüringen, November 2013 (im Folgenden zitiert als: FDP-Thüringen: Thüringen gerecht), S. 8.

als bei kleinen Gemeinden unter 3.000 Einwohnern. Das hat etwas mit der Aufgabenwahrnehmung zu tun, aber auch damit, dass in den meisten Fällen in kleinen Gemeinden die Dinge übersichtlicher sind und durch die entsprechende Bürgernähe unbürokratische und effizientere Prozesse ablaufen können. Es gibt keinen Automatismus, keine Garantie und auch keine überzeugenden Beispiele, dass größere Gebietskörperschaften Einsparungen gewährleisten. Schon gar nicht führen größere Gebilde zwangsläufig zu einer besseren, leistungsfähigeren Verwaltung. Auch Indikatoren wie ein stärkerer Personalabbau oder eine sinkende Kreisumlage, die auf einen Effizienzgewinn durch eine Kreisgebietsreform hindeuten würden, sind trotz der Gebietsreformen in Sachsen und Sachsen-Anhalt ausgeblieben.¹⁶⁴

Mit den heutigen Möglichkeiten, Internet-Technologie und Internet-Dienste für Informations- und Kommunikationstechnologien über elektronische Medien zu nutzen, ist nach Auffassung der FDP-Landtagsfraktion E-Government ein nützliches Mittel, um Bürokratieabbau bei der Verwaltung und der Regierung voranzutreiben. Bei richtiger Umsetzung ist E-Government eine wesentlich effizientere Maßnahme, um eine zukunftsfähige, moderne Verwaltung herzustellen, als die willkürliche Vergrößerung von Verwaltungsstrukturen. Durch eine strategische Umsetzung von E-Government innerhalb Thüringens wird es in Zukunft nicht auf die Gebietsgröße oder die Einwohnerzahl einer Kommune ankommen, sondern darauf, dass die Kommune innerhalb der Verwaltung zu einem leistungsfähigen elektronischen Netzwerk gehört.¹⁶⁵

Die bisherigen Voraussetzungen der Thüringer Kommunalordnung sind als gesetzliche Eingriffslegitimation in die kommunale Selbstverwaltung vollkommen ausreichend, um die Erweiterung, Änderung und Bildung von Gemeinden, erfüllenden Gemeinden, Verwaltungsgemeinschaften und Landkreisen herbeizuführen.¹⁶⁶

Verwaltungen, die für mindestens 12.000 Einwohner zuständig seien, und große Landkreise ohne jeden Regionalbezug sorgten für mehr Bürgerferne. «Die Menschen identifizieren sich mit ihren Kreisen, aber nicht mit künstlich neugeschaffenen Verwaltungsstrukturen», ist der Liberale¹⁶⁷ überzeugt. Schließlich dürfe man nicht verkennen, dass ein Gros der politischen Arbeit in den Kreisen ehrenamtlich geleistet wird. Das bringe bei Umsetzung der Pläne automatisch eine Konzentration auf die Kreisstädte und eine Entfremdung des ländlichen Raums, befürchtet der Liberale, der selbst Kreistagsmitglied in Greiz und ehrenamtlicher Bürgermeister von Hohenleuben ist.¹⁶⁸

Aussagen zu den Effekten, die mit kommunalen Funktional-, Struktur- und Gebietsreformen erreicht werden sollen

Nimmt man die hier aufgestellten Thesen als Richtlinie für zukunftsfähige Verwaltungsstrukturen in Thüringen, werden auch Verfechter einer Gebietsreform

feststellen, dass – wenn überhaupt – nur geringfügige Gebietsänderungen notwendig sind, um bestmögliche ökonomische Ergebnisse zu erzielen.¹⁶⁹

Aussagen zum Zusammenhang von Aufgaben und Finanzierbarkeit

An erster Stelle jeder Verwaltungsmodernisierung steht eine umfassende Aufgabenerhebung und Aufgabenkritik. Diese können aber nur von der Landesregierung veranlasst und durchgeführt werden.¹⁷⁰

«Wichtiger ist deshalb eine durchgreifende Aufgabenreform, eine Vereinfachung und Minderung von Standards.» Dies sei allemal besser, als eine Reform um der Reform willen, bei der noch niemand die tatsächliche Einsparung nachgewiesen habe. Vielmehr seien die Beispiele in Sachsen und Sachsen-Anhalt kein Beleg für Einsparungen. «Und das darf man doch wohl als Mindestvoraussetzung erwarten, wenn zugleich Bürgernähe und Demokratie vor Ort Schaden nehmen würden.» Nur weil andere einen Fehler gemacht haben, müsse man ihn noch lange nicht nachmachen, so Bergner abschließend.¹⁷¹

Aussagen zu denkbaren Reduzierungen kommunaler Aufgaben

Die FDP-Fraktion ist daher der Auffassung, dass bei einer umfassenden Überprüfung der Aufgaben auf der untersten Ebene, bei den Kommunen, angefangen werden muss. Es muss bei einer umfassenden Aufgabenkritik eben nicht nur eine Kommunalisierung geprüft werden, sondern auch eine Hochzoning oder Zentralisierung von Aufgaben sowie mögliche horizontale und vertikale Kooperationen. Am Anfang der Aufgabenkritik sollten folgende Fragen gestellt werden:

- Welche Aufgaben können und sollen die Kommunen erfüllen?
- Welche Aufgaben können von den Gemeinden an die Landkreise oder die Mittelbehörden übertragen werden oder umgekehrt?
- Welche Aufgaben können noch kommunalisiert werden?
- Welche Aufgaben, die bisher von den Kommunen wahrgenommen werden, soll das Land künftig wahrnehmen?¹⁷²

Die Kommunen als untere Ebene staatlicher Verwaltung mit den Landkreisen, kreisfreien Städten, Städten und Gemeinden müssen von Aufgaben entlastet werden. Aufgaben, die nicht zwingend bei den Gemeinden wahrgenommen werden müssen (z. B. übertragene Aufgaben), sollten auf eine höhere Ebene – Landkreise oder Mittelbehörden – hochgezogen werden.¹⁷³

¹⁶⁴ Ebd. ¹⁶⁵ Ebd. ¹⁶⁶ Expertenkommission lässt professionelles Handeln vermissen, Pressemitteilung FDP-Fraktion Landtag Thüringen, 18. Dezember 2012. ¹⁶⁷ Anm.: Dirk Bergner (FDP), Mitglied des Landtages, Bürgermeister von Hohenleuben und stellvertretender Vorsitzender der FDP Thüringen. ¹⁶⁸ Diskussion nicht erwünscht, Pressemitteilung der FDP-Fraktion im Landtag Thüringen, 31. Januar 2013. ¹⁶⁹ FDP-Thüringen: Thüringen gerecht, S. 15. ¹⁷⁰ Ebd., S. 9. ¹⁷¹ Alter Wein in neuen Schläuchen, Pressemitteilung der FDP-Fraktion im Landtag Thüringen, 19. Februar 2013. ¹⁷² FDP-Thüringen: Thüringen gerecht, S. 10. ¹⁷³ Ebd., S. 13f.

Aussagen zu einer regional differenzierten Realisierung von Aufgaben im Zusammenhang mit der Größe der kommunalen Gebietskörperschaften und ihrer Finanzausstattung (Leistungsfähigkeit)

Wir sagen «Ja» zu freiwilligen Gebietsänderungen, weil und insoweit sie von den handelnden Personen vor Ort sorgfältig ausgehandelt und vereinbart worden sind. Das funktioniert allemal besser als Zwang vom grünen Erfurter Tisch aus, der oftmals die konkreten Verhältnisse nur ungenügend kennt. Freiwillige Gebietsänderungen zu unterstützen bedeutet auch, dafür zu sorgen, dass die Partner respektvoll und auf Augenhöhe miteinander umgehen.¹⁷⁴

Aussagen zur Verlagerung staatlicher Aufgaben auf die kommunale Ebene

Die FDP-Landtagsfraktion fordert bei der Umsetzung einer Aufgabenkritik eine Konzentration auf die Kernaufgaben des Landes.¹⁷⁵

Zwar wurden auf der Landesebene durch Kommunalisierung schnell einige Aufgaben abgebaut, jedoch zulasten der Kommunen. Durch die einseitige Kommunalisierung von Landesaufgaben sind die Kommunen mit den übertragenen Aufgaben schnell überfordert.¹⁷⁶

Aussagen zur Reduzierung kommunaler Ebenen (Zweistufigkeit: Gemeinden, Kreise – direkte Zuständigkeit der Landesregierung; Dreistufigkeit: Gemeinden, Kreise, Landesverwaltungsämter)

Neben der Aufgabenkritik muss für einen «schlanken Staat» der Verwaltungsaufbau geklärt werden. Die FDP-Landtagsfraktion hält einen dreistufigen, aber schlanken Verwaltungsaufbau für ein Modell, welches auch in Thüringen eine effiziente und bürgernahe Verwaltung sichern kann.¹⁷⁷

Gleichzeitig kann die Verwaltung bei einem dreistufigen Aufbau auch ortsnah und somit für die Bürger erreichbar sein. Bei einem dreistufigen Aufbau müssen selbstverständlich alle Landesmittelbehörden und Sonderbehörden überprüft werden.¹⁷⁸

Nach Vorstellung der FDP-Landtagsfraktion bestehen bei einem dreistufigen Verwaltungsaufbau die optimierten Landesmittelbehörden (ohne Sonderbehörden) mit dem Thüringer Landesverwaltungsamt als zentrale Dienstleistungsbehörde. Die Landesmittelbehörden sind das Bindeglied zwischen der kommunalen Ebene und den obersten Landesbehörden, den Ministerien. Um Doppelstrukturen bei den Landesmittelbehörden zu vermeiden, müssen Zuständigkeitsbereiche klar abgegrenzt werden. Das Landesverwaltungsamt als zentrale Dienstleistungsbehörde hat verstärkte Bündelungs-, Koordinierungs-, Vollzugs-, Aufsichts-, Widerspruchs- und Kontrollfunktion.¹⁷⁹

Aussagen zur Bündelung kommunaler Funktionen in Einheitsgemeinden, Verwaltungsgemeinschaften und Ähnliches

Unterschiedliche Faktoren wie beispielsweise die demografische Entwicklung und die kritische Haushalts-

lage vieler Kommunen erschweren in zunehmendem Maße die kommunale Handlungsfähigkeit. Vor diesem Hintergrund gewinnt die seit Langem in vielen Tätigkeitsfeldern schon praktizierte interkommunale Zusammenarbeit immer mehr an Bedeutung. Sie ist durch ihre Form von funktionspezifischen, flexiblen Organisationseinheiten eine zukunftsweisende Methode der effektiven kommunalen Aufgabenwahrnehmung. Der Vorteil solcher Kooperationsmodelle liegt darin, dass diese Einheiten genau für die Räume gebildet werden können, die für die Lösung der jeweiligen Aufgabe am besten geeignet sind. Durch eine verstärkte freiwillige Zusammenarbeit können die Kommunen dem wachsenden Wettbewerbsdruck und den steigenden Handlungsanforderungen wirksam begegnen, ohne auf ihre Eigenständigkeit verzichten zu müssen.¹⁸⁰

Deswegen sollten neben der Evaluierung und Weiterentwicklung von bestehenden Gemeindeformen auch Gemeindeformen, die in anderen Bundesländern zur Anwendung kommen (z. B. die Verbandsgemeinde), auf ihre Effizienz hin überprüft werden. Nur wenn wir hocheffiziente Gemeindeformen haben, können die für Thüringen typischen kleinen Gemeinden, bei Beibehaltung ihrer Selbstständigkeit, als zukunftsfähige Verwaltungseinheiten erhalten bleiben und vor Ort Entscheidungskompetenz wahrnehmen.¹⁸¹

Aussagen, die vorstehender Nomenklatur nicht zugeordnet werden können

Die Begriffe «Standardabsenkung» und «Aufgabenreduzierung» sind allen bekannt und werden auch in der Thüringer Politik gern und häufig verwendet. Bisher sind die Ergebnisse und Bemühungen der Landesregierung in diesem Bereich jedoch sehr überschaubar. Auch das von der IHK vorgestellte Gutachten zum Abbau von Standards bescheinigt der Landesregierung, bei der Modernisierung Thüringens («Nichthandeln») zu schlafen. Der Gesetzentwurf wurde von der Mehrheit des Landtages abgelehnt. Statt sich immer stärker mit sich selbst zu beschäftigen und dazu immer noch zusätzliche Standards zu setzen, die wir uns nicht mehr leisten können – und mit Blick auf die Verschuldung nie hätten leisten sollen –, wird es Zeit, nicht nur zu reden, sondern endlich zu handeln.¹⁸²

Nur durch konsequente Bündelung der Aufgaben können nach Auffassung der FDP-Landtagsfraktion die Verwaltungsstrukturen, die Handlungsfähigkeit und die Entscheidungsfreiheit vor Ort verbessert werden. Hierfür müssen die Gemeinden von entbehrlicher Verwaltungsarbeit entlastet und die Landesmittelbehörden optimiert werden.¹⁸³

¹⁷⁴ Ebd., S. 8f. ¹⁷⁵ Bürgernähe statt Politikverdrossenheit, Pressemitteilung der FDP-Fraktion im Landtag Thüringen, 10. Oktober 2013. ¹⁷⁶ FDP-Thüringen: Thüringen gerecht, S. 8f. ¹⁷⁷ Ebd., S. 11. ¹⁷⁸ Ebd. ¹⁷⁹ Ebd., S. 13. ¹⁸⁰ Ebd., S. 7. ¹⁸¹ Ebd., S. 8. ¹⁸² Ebd., S. 10f. ¹⁸³ Ebd., S. 14.

9.2.6 Bündnis 90/Grüne – Thüringen

Aussagen zu kommunalen Aufgaben und Funktionalitäten und daraus abgeleitete Überlegungen für Strukturen

Keine konkreten Aussagen.

Aussagen zu optimalen Größen (Fläche, Einwohnerzahl) der Gemeinden und Kreise

«Da treffen sich die Minister der SPD-Fraktion, um zu beschließen, dass sie aufgeben. Was ist denn das für eine Politik? Thüringen ist ohne Gebietsreform nicht zukunftsfähig. Wir Grüne fordern eine Gebietsreform mit den Bürgerinnen und Bürgern und endlich ein Ende des Schlagabtauschs zwischen den Regierungsparteien in Thüringen.»¹⁸⁴

Die Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen im Thüringer Landtag ist der Überzeugung, dass in Thüringen eine Gebietsreform dringend erforderlich ist. Dabei sehen wir eine breite Unterstützung in der Bevölkerung. Laut den Ergebnissen des Thüringen-Monitors 2011 sprechen sich rund 80 Prozent der Thüringerinnen und Thüringer für die Durchführung einer Gebietsreform aus, wenn dadurch Kosten gespart werden können.¹⁸⁵

Größere staatliche Strukturen bieten zwar Effizienzpotenziale; diese werden jedoch in der Praxis selten realisiert. Stattdessen gibt es Hinweise auf höhere staatliche Ausgaben. Zudem legen theoretische Überlegungen nahe, dass die Übereinstimmung von Wünschen der Bürgerinnen und staatlichen Leistungen in größeren Strukturen schlechter wird.¹⁸⁶

Aussagen zu den Effekten, die mit kommunalen Funktional-, Struktur- und Gebietsreformen erreicht werden sollen

Die zukunftsfähige Neuordnung der Verwaltungs-, Gemeindegebiets- und Kreisgebietsstrukturen in Thüringen ist eine Generationenreform. Das heißt, jegliche Reform muss mindestens für eine Generation tragfähig sein um ein positives Kosten-Nutzen-Verhältnis erreichen zu können. Gleichzeitig ist klar, dass eine solche Reform nur mit und nicht gegen den Willen der Bürgerinnen und Bürger in Thüringen gelingen kann.¹⁸⁷

Aussagen zum Zusammenhang von Aufgaben und Finanzierbarkeit

Es stellt sich die Frage, wie die potenziellen Vorteile größerer Strukturen genutzt werden können, ohne die Nachteile in Kauf nehmen zu müssen. Hierfür wollen wir einige Elemente einer Gebiets- und Funktionalreform skizzieren. Diese zielen darauf ab, staatliche Strukturen einerseits der Reichweite ihrer Leistungen anzupassen und gleichzeitig den Nutzerinnen sowohl Entscheidungsrechte als auch Finanzierungspflichten zu geben. Statt um eine reine Raumreform geht es daher auch um eine Strukturreform. Am Ende dieses Reformvorschlags steht ein Netzwerk aus organisch gewachsenen «demokratischen Bürger- und Gemeindekooperativen».¹⁸⁸

Aussagen zu denkbaren Reduzierungen kommunaler Aufgaben

Zur Umsetzung von Bürger- und Gemeindekooperativen ist vor allem der politische Wille gefordert, den Bürgerinnen und Bürgern mehr Mitsprache zu geben und sich als Gemeinde auf Kernaufgaben zu konzentrieren.¹⁸⁹

Aussagen zu einer regional differenzierten Realisierung von Aufgaben im Zusammenhang mit der Größe der kommunalen Gebietskörperschaften und ihrer Finanzausstattung (Leistungsfähigkeit)

Keine konkreten Aussagen.

Aussagen zur Verlagerung staatlicher Aufgaben auf die kommunale Ebene

Keine konkreten Aussagen.

Aussagen zur Reduzierung kommunaler Ebenen (Zweistufigkeit: Gemeinden, Kreise – direkte Zuständigkeit der Landesregierung ohne dazwischengeschaltete Stufen wie Landesverwaltungsämter; Dreistufigkeit: Gemeinden, Kreise, Landesverwaltungsämter)

Keine konkreten Aussagen.

Aussagen zur Bündelung kommunaler Funktionen in Einheitsgemeinden, Verwaltungsgemeinschaften und Ähnliches

Keine konkreten Aussagen.

Aussagen, die vorstehender Nomenklatur nicht zugeordnet werden können

«Freiwilligkeit ist ein hohes Gut. Dennoch fehlt es in der Umsetzung durch die Kommunen bislang an Bürgerbeteiligung und an wirklichen Leitbildern, um den ländlichen Raum zukunftsfähig zu gestalten. Kritisch betrachten wir speziell einen Fall, in dem die Voraussetzung der doppelten Mehrheit nicht vorhanden ist und es großen Widerstand in der Bevölkerung gibt.»¹⁹⁰

Funktionale Spezialisierung und Entflechtung

Jedes kommunal angebotene Gut hat eine unterschiedliche Reichweite, die im Verlauf der Zeit variieren kann. Alle Güter zu bündeln und nur in einem festgelegten Raum anzubieten sorgt zwangsläufig für einen Kompromiss, der nicht für alle Güter passt. Effizienzpotenziale bleiben so ungenutzt. Gemäß diesem Reformvorschlag werden staatliche Güter stattdessen einzeln von jeweils spezialisierten Funktional, Overlapping,

¹⁸⁴ Thüringen ohne Gebietsreform nicht zukunftsfähig, Pressemitteilung Fraktion Bündnis 90/Grüne im Landtag Thüringen, 30. September 2013. ¹⁸⁵ Von Zahlenspielen zu einer Gebiets- und Strukturreform staatlicher Aufgaben: demokratische Bürgerkooperativen in Thüringen, Gutachten im Auftrag der Fraktion Bündnis 90/Grüne im Landtag von Thüringen, David Voges/Dr. Arne Robert Weiß, 2012 (im Folgenden zitiert als: Voges/Weiß: Demokratische Bürgerkooperativen), S. 5. ¹⁸⁶ Ebd., S. 21. ¹⁸⁷ Echte Transparenz herstellen, Antrag der Fraktion Bündnis 90/Grüne im Landtag Thüringen, 6. Februar 2013. ¹⁸⁸ Voges/Weiß: Demokratische Bürgerkooperativen, S. 13. ¹⁸⁹ Ebd., S. 21. ¹⁹⁰ Thüringen braucht neue Strukturen, Pressemitteilung der Fraktion Bündnis 90/Grüne im Landtag Thüringen, Dirk Adams, 19. Dezember 2013.

Competing Jurisdictions (FOCJ) angeboten, unter Aufbrechen bisheriger politisch-räumlicher Grenzen. Jeder einzelne FOCUS (Singular von FOCJ) ist damit eine spezialisierte Verwaltungseinheit, zum Beispiel für den Betrieb eines Schwimmbads.¹⁹¹

Äquivalenz von Kostenträgern und Nutznießern sowie finanzielle Autonomie

Jeder FOCUS wird von ihren Mitgliedern, welche ihre Leistungen nutzen, selber finanziert. Die NutzerInnen können am besten beurteilen, welche Leistungen es wert sind, finanziert zu werden. Die Entflechtung der Leistungen ermöglicht diese Beurteilung und damit die Kostenkontrolle durch den Nutzerkreis. Wenn dieser selber die Kosten tragen muss, gibt es auf Nutzerebene keinen Anreiz, die eigenen Wünsche nach staatlichen Leistungen zu übertreiben oder politischen Kuhhandel zu betreiben. Damit die NutzerInnen ihre Kontrollfunktion wahrnehmen können, ist ein FOCUS weitgehend autonom.¹⁹²

Mitbestimmung und Bürgerinitiative

Um ihre Kontrollfunktion praktisch umzusetzen, haben die Mitglieder eines FOCUS Mitspracherechte über deren Geschäfte. So können sie die Leitung des FOCUS wählen und über dessen Leistungen abstimmen. Dadurch soll gewährleistet werden, dass die Leistungen und Kosten den Wünschen der Bürger entsprechen. FOCJ sollen von BürgerInnen selber gegründet werden können. Dadurch erhalten Politik und Zivilgesellschaft eine neue Möglichkeit, die ihren Alltag bestimmenden Institutionen aktiv mitzugestalten.¹⁹³

Wahlfreiheit

Die Mitglieder haben die Möglichkeit, zwischen verschiedenen FOCJ zu wechseln und auszutreten. Dies soll garantieren, dass das Angebot der Nachfrage entspricht und sich gute Konzepte und gut wirtschaftende FOCJ durchsetzen.¹⁹⁴

9.2.7 SPD – Brandenburg

Aussagen zu kommunalen Aufgaben und Funktionalitäten und daraus abgeleitete Überlegungen für Strukturen

Bis 2030 haben drei der vier größten Städte Brandenburgs nochmals insgesamt rund 30.000 EinwohnerInnen und Einwohner verloren; die Bevölkerung in sechs der vormals 14 Landkreise verringerte sich auf unter 100.000. Daran haben sich der Aufgabenbestand und die Arbeitsweise der Verwaltung sowie die Strukturen der Landkreise angepasst. Dies gilt auch für viele Ämter und Gemeinden, weil dort bis zu einem Drittel weniger Einwohner – weit weniger junge und mehr ältere – leben.¹⁹⁵

Aussagen zu optimalen Größen (Fläche, Einwohnerzahl) der Gemeinden und Kreise

Die bürgerschaftliche Selbstverwaltung und kommunale Daseinsvorsorge ist auch in dünn besiedelten Gebie-

ten langfristig gesichert. Bis 2019 haben fast alle Städte und Gemeinden ihre Selbstverwaltungskraft infolge freiwilliger und vom Land geförderter oder gesetzlicher Fusionen gestärkt und haben selbstbewusste Ortsteile mit Entscheidungskompetenz. Sie können deshalb und auf der Grundlage eines solidarischen kommunalen Finanzausgleichs alle Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft selbstständig und in eigener Verantwortung erfüllen. In den dichter und in den dünner besiedelten Teilen des Landes ist die Mindestzahl der EinwohnerInnen und Einwohner der Gemeinden unterschiedlich.¹⁹⁶

Aussagen zu den Effekten, die mit kommunalen Funktional-, Struktur- und Gebietsreformen erreicht werden sollen

Das Ziel, eine leistungsfähige Selbstverwaltung in allen Regionen des Landes zu erhalten, sowie umfassende Verwaltungsdienstleistungen auch in Städten und Gemeinden mit Bevölkerungsrückgang zu gewährleisten, erforderte eine umfassende Verwaltungsstruktur- und Kommunalreform mit einer wesentlichen Verminderung der Verwaltungseinheiten und auch des Verwaltungspersonals.¹⁹⁷

Auch die Verwaltungsstrukturen im Land, in den Kreisen und Gemeinden können deshalb nicht starr bleiben. Sie müssen nochmals an die veränderten finanziellen und demografischen Rahmenbedingungen und vor allem an die veränderten Bedürfnisse der BürgerInnen und Bürger im Land angepasst werden, damit auch in kommenden Jahrzehnten in allen Teilen des Landes qualitativ hochwertige Verwaltungsleistungen zur Verfügung stehen.¹⁹⁸

Aussagen zum Zusammenhang von Aufgaben und Finanzierbarkeit

Keine konkreten Aussagen.

Aussagen zu denkbaren Reduzierungen kommunaler Aufgaben

Keine konkreten Aussagen.

Aussagen zu einer regional differenzierten Realisierung von Aufgaben im Zusammenhang mit der Größe der kommunalen Gebietskörperschaften und ihrer Finanzausstattung (Leistungsfähigkeit)

Gemeinden können sich für ihre Verwaltungsaufgaben auch eines noch leistungsfähigeren Amtes bedienen oder ihre Verwaltungsaufgaben dauerhaft von einer anderen Gemeindeverwaltung erfüllen lassen.¹⁹⁹

Aussagen zur Verlagerung staatlicher Aufgaben auf die kommunale Ebene

Aus den Landesbehörden wurden weitere Aufgaben auf eine – inzwischen – kleinere Zahl von Landkreisen

¹⁹¹ Voges/Weiß: Demokratische Bürgerkooperativen, S. 13. ¹⁹² Ebd. ¹⁹³ Ebd., S. 14. ¹⁹⁴ Ebd. ¹⁹⁵ Brandenburg 2030 – Wir gestalten die Zukunft! Beschluss des Landesparteitages 2012 in Luckenwalde, SPD-Brandenburg, 22. September 2012 (im Folgenden zitiert als: SPD-Brandenburg: Brandenburg 2030), S. 17. ¹⁹⁶ Ebd., S. 20. ¹⁹⁷ Ebd., S. 17. ¹⁹⁸ Ebd., S. 5. ¹⁹⁹ Ebd., S. 20.

übertragen, um sie auf einer Ebene koordiniert und wirtschaftlicher zu erfüllen. Die Kreise haben ihrerseits Aufgaben an die gestärkte Städte- und Gemeindeebene abgegeben, die sie ortsnäher erfüllen.²⁰⁰

Aussagen zur Reduzierung kommunaler Ebenen (Zweistufigkeit: Gemeinden, Kreise – direkte Zuständigkeit der Landesregierung ohne dazwischengeschaltete Stufen wie Landesverwaltungsämter; Dreistufigkeit: Gemeinden, Kreise, Landesverwaltungsämter)

Keine konkreten Aussagen,

Aussagen zur Bündelung kommunaler Funktionen in Einheitsgemeinden, Verwaltungsgemeinschaften und Ähnliches

Kreisfreie Städte können in Landkreise integriert sein, nachdem das Land Entschuldungshilfen leistete und ihre umfassende Funktion als Oberzentren stärkte.²⁰¹

Aussagen, die vorstehender Nomenklatur nicht zugeordnet werden können

Keine konkreten Aussagen.

9.2.8 DIE LINKE – Brandenburg

Aussagen zu kommunalen Aufgaben und Funktionalitäten und daraus abgeleitete Überlegungen für Strukturen

Alles an Verwaltung zentralisieren, was der Bürger nicht direkt braucht.²⁰²

Aussagen zu optimalen Größen (Fläche, Einwohnerzahl) der Gemeinden und Kreise

Verwaltungs- und Kommunalstrukturen werden der regionalen Differenzierung folgen – im dicht besiedelten Raum werden wir eher klassische Größen und Strukturen benötigen, in dünner besiedelten Räumen wird der Übergang zu mobilen und digitalen Wegen, die einerseits die Dezentralität verstärken (deutlich mehr Bürgernähe im eigentlichen Wortsinne bei wichtigen Angelegenheiten), andererseits bei anderen Fragen eine stärkere Konzentration und Zentralisierung ermöglichen.²⁰³

Als Größenordnung sind – allerdings aus dem Blickwinkel des Ballungsraumes um Berlin etwa 15.000 bis 20.000 Einwohner im Gespräch; gegebenenfalls – mit Blick auf die ländlichen Räume – auch schon 10.000 Einwohner. Diese Größenordnung allerdings muss nicht zwingend per Gesetz vorgeschrieben werden; es erscheint auch denkbar, dass dies die jeweiligen Gemeinden untereinander auf Augenhöhe aushandeln. Dabei geht es um die Verwaltungsebenen, nicht um Gemeindefusionen.²⁰⁴

Aussagen zu den Effekten, die mit kommunalen Funktional-, Struktur- und Gebietsreformen erreicht werden sollen

Mit Reformen der Gebietsstrukturen lassen sich Probleme der Einnahme- und Ausgabestrukturen nicht

lösen. Die in Brandenburg bisher vom Land, initiiert durch CDU und SPD, durchgesetzten Gebietsreformen, wie erneut öffentlich diskutiert wird, haben diese Probleme der Kommunen auch nicht gelöst.²⁰⁵

Es gibt keinen zeitlichen Druck für eine kommunale Gebietsreform.²⁰⁶

Die kommunale Organisations- und Regelungskraft muss so gestärkt werden, dass die Belange der regionalen und lokalen Selbstorganisation und Interessenvertretung adäquat abgebildet und umgesetzt werden können. Zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit der Landkreise und Gemeinden setzen wir zunächst auf eine Verstärkung der interkommunalen Zusammenarbeit. Bestehende Kooperationen werden weiter befördert. Dazu muss das Gesetz zur kommunalen Gemeinschaftsarbeit novelliert werden.²⁰⁷

Eine Strukturreform sollte einerseits zu funktionsfähigen Größen und gleichzeitig zu differenzierten Strukturen führen.²⁰⁸

Aussagen zum Zusammenhang von Aufgaben und Finanzierbarkeit

Eine zukunftssträchtige Kommunalreform muss mit einer Aufgabenverlagerung an die Kommunen einhergehen. Die im Land Brandenburg in der Zeit von 1993 bis 1996 durchgeführte Funktionalreform hat lediglich zu einer Aufgabenübertragung auf die Ebene der Landkreise geführt und blieb damit deutlich hinter der ursprünglichen Zielstellung zurück. Offen blieb seitdem die zweite Stufe der Funktionalreform, in der Aufgaben von den Kreisen auf die Gemeinden übertragen werden sollen.²⁰⁹

Schließlich gehört zu einer Reform der öffentlichen Daseinsvorsorge deren Gestaltung auf modernstem technischem und organisatorischem Niveau. In einem Ballungsraum wie Berlin wird es sicher weiter so sein, dass die Leistungen in relativer räumlicher Nähe zu den Bürgerinnen und Bürgern erbracht werden, und dies auch sinnvoll und bezahlbar ist. In den ländlichen Regionen hingegen muss die Nähe zwischen Leistung und Bürger mit einer Vielfalt von Methoden gewährleistet werden, zumal bei zurückgehenden Ressourcen infolge von Bevölkerungsschwund eine stärkere Konzentration und Zentralisierung von öffentlicher Daseinsvorsorge notwendig werden kann. Nähe kann sich nicht allein dadurch definieren, wie lange der Bürger bzw. die Bürgerin für seine Anfahrt zur Amtsstube, zur Sparkasse, zum Arzt, zur Apotheke etc. pp. braucht. Vielmehr wird die Amtsstube mobil und virtuell werden müssen. E-Government und mobile Betreuung von Bürgerinnen und Bürgern müssen Hand in Hand gehen. In Service-Bussen, aber auch in Service-Zentren in Schulen oder anderen öffentlichen Gebäuden können mo-

²⁰⁰ Ebd. ²⁰¹ Ebd. ²⁰² Wie wir leben wollen, wie wir dafür unsere Kommunen gestalten müssen und was wir dafür tun können, Thesen, S. Ludwig/T. Falkner, Mai 2013. (im Folgenden zitiert als: Ludwig/Falkner: Wie wir leben wollen). ²⁰³ Ebd. ²⁰⁴ Ebd. ²⁰⁵ Selbstverwaltung stärken, Funktionalreform durchführen, Freiwilligkeit wahren, Beschluss des Landesparteitages, 5. März 2011 (im Folgenden zitiert als: LINKE-Brandenburg: Kommunale Selbstverwaltung stärken.) ²⁰⁶ Ebd. ²⁰⁷ Ludwig/Falkner: Wie wir leben wollen. ²⁰⁸ Ebd. ²⁰⁹ Ebd.

bil tätige und für unterschiedliche Aufgaben geschulte Kräfte des öffentlichen Dienstes Bürgerinnen und Bürger beraten, Schwellenängste und Barrieren vor dem virtuellen Portal durch den persönlichen Internet-Service am Ort überwinden. Wo Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge nicht permanent an jedem Ort vorgehalten werden können, ist der Übergang zu einer Art (Dienst-)Leistungen auf Abruf (*service-on-demand*) denkbar – mit Tourenplänen nach Anforderung und auf der Basis von flexiblen Standardrouten.²¹⁰

Aussagen zu denkbaren Reduzierungen kommunaler Aufgaben

Keine konkreten Aussagen.

Aussagen zu einer regional differenzierten Realisierung von Aufgaben im Zusammenhang mit der Größe der kommunalen Gebietskörperschaften und ihrer Finanzausstattung (Leistungsfähigkeit)

Keine konkreten Aussagen.

Aussagen zur Verlagerung staatlicher Aufgaben auf die kommunale Ebene

Mit neuen Entscheidungskompetenzen müssen die Planungs- und Koordinierungskompetenzen deutlich in Richtung der Kommunen verschoben werden.²¹¹

Der Prozess der Funktionalreform wird fortgesetzt. Es werden zusätzliche Aufgabenverlagerungen vom Land auf die Landkreise und von den Landkreisen auf die Gemeinden geprüft.²¹²

Aussagen zur Reduzierung kommunaler Ebenen (Zweistufigkeit: Gemeinden, Kreise – direkte Zuständigkeit der Landesregierung ohne dazwischengeschaltete Stufen wie Landesverwaltungsämter; Dreistufigkeit: Gemeinden, Kreise, Landesverwaltungsämter)

Keine konkreten Aussagen.

Aussagen zur Bündelung kommunaler Funktionen in Einheitsgemeinden, Verwaltungsgemeinschaften und Ähnliches

Die neuen Strukturen dürfen nicht nur verwaltungstechnisch ausgerichtet und technokratisch begründet sein – jede von ihnen braucht auch ihre eigene demokratische Legitimation und ihre eigenen demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten. Die Bildung solcher Strukturen erst würde eine sinnvolle Diskussion über Aufgabenzuordnung ermöglichen (einschließlich der Frage, was dann eigentlich den Landkreisen noch verbleibt). Die LINKE in Brandenburg hat vor diesem Hintergrund die Verbandsgemeinde ins Spiel gebracht. Debattiert wird auch darüber, die kommunale Kraft in Amtsstrukturen mit entsprechendem Dienstleistungszentren, in Einheitsgemeinden oder in Gemeindeverbänden zu bündeln.²¹³

Aussagen, die vorstehender Nomenklatur nicht zugeordnet werden können

Keine konkreten Aussagen.

9.2.9 CDU – Brandenburg

Aussagen zu kommunalen Aufgaben und Funktionalitäten und daraus abgeleitete Überlegungen für Strukturen

Gemäß dem Grundsatz, dass die staatlichen Strukturen den Bürgern dienen müssen und nicht umgekehrt, muss sich nach Auffassung der CDU Brandenburg jede Reformüberlegung daran messen lassen, ob sie geeignet ist, die folgenden Ziele bestmöglich zu verwirklichen:

- Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung.
- Erhalt der regionalen Identität.
- Strikte Beachtung des Subsidiaritäts- und Konnexitätsprinzips.
- Gewährleistung bürgernaheer Verwaltungsstrukturen.
- Sicherung der Leistungsfähigkeit der Kommunen.

Diese Herangehensweise versteht sich als Gegenentwurf zu der außerhalb der CDU angestrebten Schaffung anonymer Großkreise und identitätsloser Zentralgemeinden. Unter Berücksichtigung der vorgenannten Zielstellungen verbietet sich eine isolierte Diskussion um Mindesteinwohnerzahlen und Fusionsvarianten. Erforderlich ist vielmehr, nach einer grundsätzlichen Aufgabenkritik im Rahmen einer Funktionalreform darüber zu entscheiden, auf welcher Verwaltungsebene künftig welche Aufgaben wahrgenommen werden sollen. Hiervon ausgehend sind sodann die Strukturen der Verwaltung und der Gebietskörperschaften zu entwickeln.²¹⁴

Aussagen zu optimalen Größen (Fläche, Einwohnerzahl) der Gemeinden und Kreise

Landkreise/kreisfreie Städte: Viele der hinsichtlich der Einwohnerzahl kleineren Landkreise Brandenburgs gehören flächenmäßig bereits heute zu den größten Deutschlands. Die CDU Brandenburg will die Bürgernähe der Kreisverwaltungen und eine echte kommunale Selbstverwaltung erhalten. Die bestehenden erheblichen Probleme nach der Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern müssen Brandenburg eine Lehre sein. Kreistagsabgeordnete sollen auch künftig ihr Ehrenamt unter Berücksichtigung der zu überwindenden Entfernungen neben der Berufstätigkeit ausüben können.

Brandenburgs Landkreise und kreisfreie Städte sind heute zudem hinsichtlich der ihnen gegenwärtig übertragenen Aufgaben trotz der bereits sehr unterschiedlichen Einwohnerzahlen grundsätzlich leistungsfähig. Auch unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung bis 2030 halten wir Kreisfusionen für den Erhalt der Leistungsfähigkeit der Verwaltungen nicht für zwingend erforderlich. Insbesondere sind zunächst

²¹⁰ Ebd. ²¹¹ LINKE-Brandenburg: Kommunale Selbstverwaltung stärken. ²¹² Ebd. Zitiert aus dem Koalitionsvertrag zwischen SPD und DIE LINKE in Brandenburg 2009. ²¹³ Ludwig/Falkner: Wie wir leben wollen. ²¹⁴ bürgernah – leistungsfähig – effizient. Eckpunktepapier zur Kommunalreform in Brandenburg. Einstimmiger Beschluss des CDU-Landesvorstandes. 14. Juni 2013 (im Folgenden zitiert als: CDU-Brandenburg: Eckpunktepapier), S. 2f.

Optimierungspotenziale in den bestehenden Strukturen und die Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit auszuschöpfen, um die Effektivität der Verwaltung ohne Fusionen auszubauen.²¹⁵

Erhöhte Anforderungen an die Leistungsfähigkeit der kreislichen Ebene können sich allenfalls aus einer substantziellen Übertragung von Landesaufgaben ergeben. Abhängig von der Art der neu zu erledigenden Aufgaben hat der Gesetzgeber dann eine am Jahr 2030 zu orientierende Mindesteinwohnerzahl zu definieren. Bezüglich der kreisfreien Städte muss diese Mindesteinwohnerzahl geringer bemessen sein, als jene für die Landkreise. Denn zugunsten der kreisfreien Städte ist der Effizienzvorteil zu berücksichtigen, der sich aus der Verbindung von Kreisverwaltung und Gemeindeverwaltung ergibt.²¹⁶

Die CDU Brandenburg räumt dem Erhalt einer echten kommunalen Selbstverwaltung auch auf kreislicher Ebene Vorrang vor einer umfassenden Aufgabenübertragung auf die Landkreise und kreisfreien Städte ein, die die Bildung von Großkreisen erfordern würde. Die in der Enquete-Kommission diskutierten Varianten, die fünf Landkreise und Potsdam bzw. acht Landkreise und Potsdam vorsehen, werden von der CDU Brandenburg daher abgelehnt. Im Rahmen einer solchen Kreisgebietsreform, die sich grundsätzlich an den bestehenden Landkreisen orientieren kann, sollen Gemeinden die Möglichkeit erhalten, im begründeten Einzelfall die Kreiszugehörigkeit zu wechseln. Dies soll insbesondere dann gelten, wenn sie sich in andere Gemeinden eingliedern oder mit anderen Gemeinden eines anderen Landkreises eine Amtsgemeinde bilden wollen und hierdurch die Verwirklichung der Ziele der Reform nicht beeinträchtigt wird.²¹⁷

Im Abschlussbericht empfiehlt die Mehrheit der Mitglieder der Enquete-Kommission einen einwohnerbezogenen Korridor für die gemeindlichen Hauptverwaltungen, dessen unterer Wert eine Mindesteinwohnerzahl von 10.000 Einwohnern pro Verwaltungseinheit als Sollgröße in Bezug auf das Jahr 2030 sein soll. Für die CDU-Fraktion ist diese Schwelle zu hoch. Wir wollen für die gemeindlichen Hauptverwaltungen die Mindesteinwohnerzahl von 5.000 Einwohnern als Sollgröße in Bezug auf das Jahr 2030 festlegen. Damit stehen wir in Kontinuität mit der von CDU und SPD durchgeführten Gemeindereform unter Innenminister Jörg Schönbohm. Schon heute haben 14 Ämter in Brandenburg weniger als 5.000 Einwohner.

Bis zum Jahr 2030 sollen es bei der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung bereits 26 Ämter sein. Bei Zugrundelegung einer Mindesteinwohnerzahl von 10.000 Einwohnern würden die Amtsgemeinden in den ländlichen Regionen unseres Landes zu Flächenriesen, die für verschiedene Regionen nicht nur Verwaltungsdienstleistungen erbringen, sondern auch kommunalpolitische Entscheidungen treffen müssten. Das wird dem örtlichen Charakter einer Gemeinde nicht mehr gerecht.²¹⁸

Im Abschlussbericht herrscht die Auffassung vor, dass die Verwaltungsstrukturen auf Landkreisebene nur durch eine Kreisgebietsreform (sieben bis zehn Landkreise und Überprüfung der Einkreisung kreisfreier Städte) reformiert werden können. Die CDU-Fraktion sieht diese strikte Auffassung zur Kreisgebietsreform durch unfreiwillige Zwangsfusionen als problematisch an. Als einzige Fraktion des Landtags haben wir uns in der Enquete-Kommission gegen eine Transformation zu großen überregionalen Landkreisen ausgesprochen.²¹⁹

Aussagen zu den Effekten, die mit kommunalen Funktional-, Struktur- und Gebietsreformen erreicht werden sollen

Für die CDU-Fraktion gibt es folgende Prämissen im Zusammenhang mit einer Verwaltungsreform in Brandenburg:

- Vor einer Verwaltungsstruktur- und Verwaltungsgebietsreform muss eine Funktionalreform stehen.
- Das Prinzip der Freiwilligkeit steht vor Fusionszwang.
- Eine Kreisgebietsreform kann nur dann in Betracht kommen, wenn die Einspar- und Optimierungseffekte für Brandenburg wissenschaftlich fundiert und nachvollziehbar belegt werden.
- Die gewachsene regionale Heimatverbundenheit in den Landkreisen, kreisfreien Städten und Gemeinden ist bei allen Veränderungen zu berücksichtigen.²²⁰

Aussagen zum Zusammenhang von Aufgaben und Finanzierbarkeit

Keine konkreten Aussagen.

Aussagen zu denkbaren Reduzierungen kommunaler Aufgaben

Keine konkreten Aussagen.

Aussagen zu einer regional differenzierten Realisierung von Aufgaben im Zusammenhang mit der Größe der kommunalen Gebietskörperschaften und ihrer Finanzausstattung (Leistungsfähigkeit)

Höhere Anforderungen an die Leistungsfähigkeit der Gemeinden und Amtsgemeinden können allenfalls durch eine substantielle Aufgabenübertragung im Rahmen einer Funktionalreform entstehen. Tendenziell gilt, dass dem Erhalt von Bürgernähe und kommunaler Selbstverwaltung der Vorrang vor einer umfassenden Aufgabenübertragung und einer damit begründeten Schaffung von übergroßen Gemeinden eingeräumt wird. Neben den Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit ist vor einer Erhöhung der Mindesteinwohnerzahl die selektive Übertragung von Auf-

²¹⁵ Ebd., S. 6. ²¹⁶ Ebd. ²¹⁷ Ebd. ²¹⁸ Kommunal- und Landesverwaltung – bürgernah, effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020, Abschlussbericht, Sondergutachten der CDU-Fraktion im Landtag Brandenburg, 25. Oktober 2013 (im Folgenden zitiert als: Enquete-Kommission Brandenburg: CDU-Sondervotum), S. 150f. ²¹⁹ Ebd., S. 151. ²²⁰ Ebd., S. 143.

gaben zu prüfen. Beispielsweise könnten zusätzliche Funktionen nur auf jene Städte und Amtsgemeinden übertragen werden, die mindestens eine vom Gesetzgeber zu bestimmende Einwohnerzahl aufweisen, während bei kleineren Gemeinden und Amtsgemeinden diese Aufgaben auch künftig vom Landkreis wahrgenommen werden. Die zusätzliche Aufgabenwahrnehmung größerer Gemeinden und Amtsgemeinden muss im Rahmen der Kreisumlage berücksichtigt werden.²²¹

Weiterentwicklung der Ämter zu Amtsgemeinden: Die CDU Brandenburg setzt sich für den Erhalt der Ämter ein. Gerade in dünnbesiedelten Regionen gewährleisten sie die kommunale Identität in den Mitgliedsgemeinden und gleichzeitig deren effiziente, leistungsfähige Verwaltung. Da im Zuge der Funktionalreform zusätzliche Aufgaben auf die kommunalen Gebietskörperschaften übertragen werden sollen, ist jedoch die Leistungsfähigkeit der Ämter zu erhöhen. Insbesondere muss gewährleistet sein, dass eine vergleichbare Leistungsfähigkeit zwischen Einheitsgemeinde und Amt hergestellt wird. Dazu ist das Amt weiterzuentwickeln.²²²

Die CDU Brandenburg favorisiert hierzu das Modell der Amtsgemeinde: Die Amtsgemeinde soll künftig als gebietskörperschaftlicher Gemeindeverband eigene Selbstverwaltungsaufgaben erfüllen. Beispielsweise sollen die Planungshoheit und Angelegenheiten mit infrastruktureller Verknüpfung zu Nachbarkommunen künftig bei der Amtsgemeinde liegen, während die Finanzhoheit bei den Mitgliedsgemeinden verbleiben könnte.

Hierzu ist gemäß der Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichtes eine unmittelbare, demokratische Legitimation der Amtsebene nötig. Es sollen deshalb künftig ein Amtsgemeindebürgermeister und ein Amtsgemeinderat von der Gesamtheit der Wahlberechtigten der Mitgliedsgemeinden gewählt werden. Über die Kommunalverfassung sind gegenseitige Beteiligungs- und Abstimmungsmechanismen zwischen der Amtsebene und der Gemeindeebene sicherzustellen. Die Amtsgemeinden sollen am kommunalen Finanzausgleich durch direkte Schlüsselzuweisungen beteiligt werden. Darüber hinaus sollen die angehörigen Gemeinden und die Amtsebene individuelle Verteilungsvereinbarungen treffen können. Gemeinden sollen die Möglichkeit haben, selbst zwischen den Varianten der Zugehörigkeit zu den neuen Amtsgemeinden oder der Bildung einer Einheitsgemeinde entscheiden zu können.²²³

Aussagen zur Verlagerung staatlicher Aufgaben auf die kommunale Ebene

Die CDU Brandenburg setzt sich dafür ein, zunächst eine umfassende Aufgabenkritik vorzunehmen (z. B. mittels des Standard-Kosten-Modells sowie vergleichbarer und standardisierter Produkt- und Preiskataloge). Ausgangspunkt einer jeden Reformüberlegung muss der Abbau von Verwaltungsaufwand in der Ver-

waltung, bei den Unternehmen und den Bürgern sein. Hierzu ist eine ernsthafte Überprüfung der bestehenden Normen und Standards notwendig. Diese sind zu reduzieren, soweit sie in Brandenburg über EU- und Bundesvorschriften hinausgehen.

Sodann sollen im Einvernehmen mit den betroffenen kommunalen Körperschaften jene Aufgaben von der Landesebene auf die Landkreise und von den Landkreisen auf die Ämter und Gemeinden übertragen werden, die dort in mindestens gleicher Qualität erledigt werden können. Eine solche Funktionalreform führt zu einer bürgernäheren Verwaltung und entspricht dem Subsidiaritätsgrundsatz. Mit der Aufgabenübertragung muss eine dem Konnexitätsprinzip entsprechende Verbesserung der Finanzausstattung der übernehmenden Körperschaft einhergehen.²²⁴

Aufgabenübertragung von Land auf Landkreise

Insbesondere können die folgenden Aufgaben vom Land auf die Landkreise übertragen werden:

- Fiskalerbschaft mit Ausschlagungsrecht (ggf. auch Übertragung auf Gemeindeebene)
- Regionale Gutachterausschüsse für Grundstückswerte
- Verfahren zur Beantragung einer Eheaufhebung
- Schwerbehindertenrecht und Opferfürsorge
- Anerkennung niedrigschwelliger Betreuungsangebote
- Größerer Gestaltungsspielraum der Landkreisebene beim Regionalbudget Schornsteinfegerangelegenheiten
- Schulpsychologische Beratung
- Stärkeres Mitentscheidungsrecht der kommunalen Schulträger bei der Bestellung der Schulleitung sowie weitergehende Selbstverwaltungsrechte in schulischen Angelegenheiten
- Regionalplanung
- Vergabe von Mitteln aus der Jagdabgabe
- Kirchnaustritte (ggf. auch auf Gemeindeebene)
- Grenzveternärdienst
- Prüfberichte und Stellungnahmen zu Abwasservorhaben und Angelegenheiten der Trinkwasserversorgung.²²⁵

Aussagen zur Reduzierung kommunaler Ebenen (Zweistufigkeit: Gemeinden, Kreise – direkte Zuständigkeit der Landesregierung ohne dazwischengeschaltete Stufen wie Landesverwaltungsämter; Dreistufigkeit: Gemeinden, Kreise, Landesverwaltungsämter)

Die CDU-Fraktion ist der Auffassung, dass das Landesverwaltungsamt an vier Verwaltungsstandorten in den verschiedenen Regionen Brandenburgs dezentral organisiert sein sollte. Außerdem sollte die Einräumigkeit von Verwaltung und Justiz – durch gemeinsame Zuständigkeitsgebiete – möglichst umfassend hergestellt

²²¹ CDU-Brandenburg: Eckpunktepapier, S. 7. ²²² Ebd., S. 5. ²²³ Ebd. ²²⁴ Ebd., S. 3. ²²⁵ Ebd., S. 3f.

werden. Die Standorte des Landesverwaltungsamtes sollten darüber hinaus zu regionalen Servicedienstleistungen ausgebaut werden, bei denen Verwaltungsdienstleistungen, Rechtsdienstleistungen, IT-Dienstleistungen und andere Servicedienstleistungen abgerufen werden können, insbesondere auch von den Landkreisen und Gemeinden. Dadurch sollen die Entwicklungen in den Regionen gezielt gefördert und Schnittstellenproblematiken überwunden werden.²²⁶

Aussagen zur Bündelung kommunaler Funktionen in Einheitsgemeinden, Verwaltungsgemeinschaften und Ähnliches

Aufgabenübertragung von Landkreisen auf Gemeinden

Insbesondere können die folgenden Aufgaben vom Landkreis auf die Gemeinden übertragen werden:

- Übertragung von Vollstreckungsaufgaben auf die Gemeinden mit klaren Regelungen zur Vermeidung der Vollstreckung durch Gemeinden gegen sich selbst
- Kraftfahrzeugzulassung, jedenfalls Frontoffice
- Aufgaben der unteren Straßenverkehrsbehörden (§5 BbgStandarderprobungsgesetz von 2007) und zusammenhängende Aufgaben zur Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten (§ 4 StVRZ-V)
- Schulträgerschaft bei Gymnasium und Gesamtschulen
- Erteilung von Ausnahmen und Verboten aufgrund Feiertagsgesetz
- Verfolgung und Ahndung ordnungswidriger Ablagerungen nicht gefährlicher Abfälle
- § 4 VO-Ausnahmen vom Verbot des Neuanschlusses elektrischer Direktheizungen: Zuständigkeit zur Entgegennahme der Anzeige
- § 31 BbgBestattungsgG: Aufgaben der Genehmigungsbehörde für die Anlegung, Erweiterung und Aufhebung von Friedhöfen²²⁷

Verwaltungsreform

Fusion von Landesämtern und Landesbetrieben zu einem Landesverwaltungsamt

Hinsichtlich der nach der Funktionalreform beim Land verbleibenden Aufgaben ist eine Trennung zwischen Aufgaben mit legislativem Einschlag und reinen Verwaltungsvollzugsaufgaben vorzunehmen. Letztere werden gegenwärtig vor allem in den zahlreichen Landesämtern und Landesbetrieben wahrgenommen. Die CDU Brandenburg setzt sich für die Bündelung dieser Verwaltungseinheiten in einem Landesverwaltungsamt ein. Die Aufgaben können dort effizienter wahrgenommen werden als bisher. Auf diesem Wege wird die Möglichkeit für eine Reduzierung der Anzahl der Ministerien und deren Konzentration auf strategische Aufgaben bei gleichzeitiger Entlastung von Vollzugsaufgaben eröffnet. Ebenso wird die Leistungsfähigkeit der Landesverwaltung erhöht, da Veränderungen im Personalbedarf der einzelnen Bereiche einfacher ausgeglichen werden können. Überdies werden sich Einsparef-

ekte dadurch erzielen lassen, dass die derzeit parallel in den jeweiligen Landesämtern und Landesbetrieben bestehenden sogenannten zentralen Verwaltungseinheiten (z. B. Personalverwaltung) zusammengeführt werden können. Das Landesverwaltungsamt sollte nicht allein in Potsdam ansässig sein. Es ist vielmehr anzustreben, die Landesämter und Landesbetriebe an vier Standorten im Norden, Süden, Osten und Westen des Landes zusammenzufassen, um auch hier Bürger Nähe zu gewährleisten.²²⁸

Einheitsgemeinden und Amtsgemeinden

Die CDU hat im Jahr 2003 unter Führung von Innenminister Jörg Schönbohm die jüngste Gemeindegebietsreform in Brandenburg umgesetzt. Hierbei wurde für Gemeinden und Ämter eine Mindesteinwohnerzahl von 5.000 angesetzt. Diese Zahl hat sich in der Praxis bewährt. Es sind heute keine Gemeinden mit mehr als 5.000 Einwohnern bekannt, deren Leistungsfähigkeit infrage steht. Anders ist die Situation lediglich dort zu beurteilen, wo die Einwohnerzahl zwischenzeitlich teils deutlich unter die 5.000-Einwohner-Marke gesunken ist. Die geringe Personalausstattung der Verwaltungen beeinträchtigt häufig die Leistungsfähigkeit dieser Ämter und Gemeinden. Die CDU Brandenburg sieht keine Veranlassung für eine landesweite erneute Gemeindegebietsreform. Sie setzt sich jedoch für eine punktuelle Neugliederung ein, die auch auf längere Sicht eine Mindesteinwohnerzahl von 5.000 sicherstellt. Maßgeblich sollen hierbei nicht die gegenwärtigen Einwohnerzahlen, sondern die bereits heute sehr zuverlässigen Prognosen für das Jahr 2030 sein. Auf diesem Wege würden Kommunalstrukturen geschaffen, die auch über einen längeren Zeitraum Bestand haben können.²²⁹

Um die Leistungsfähigkeit der Amtsgemeinden zu gewährleisten, sollten diese aus mindestens drei und höchstens zehn Mitgliedsgemeinden bestehen, wobei die größte Mitgliedsgemeinde nicht größer sein darf als die übrigen Mitgliedsgemeinden zusammen. Die Mitgliedsgemeinden sollen bezogen auf das Jahr 2030 mindestens 500 Einwohner aufweisen. Die Mindesteinwohnerzahl einer Amtsgemeinde wird aufgrund ihrer im Vergleich zur Einheitsgemeinde komplexeren Struktur etwas über der einer Einheitsgemeinde liegen müssen.²³⁰

Aussagen, die vorstehender Nomenklatur nicht zugeordnet werden können

Die finanzielle Situation der Gemeinden und Landkreise wird nicht allein durch die Effizienz der Verwaltungsorganisation bestimmt. Auch künftig werden dünn besiedelte Regionen pro Kopf vergleichsweise höhere Ausgaben haben. Der vom Land geschaffene Nothilfefonds ist aus Sicht der CDU Brandenburg kein geeignetes Instrument, um diese Unterschiede auszugleichen.

²²⁶ Enquete-Kommission Brandenburg: CDU-Sondervotum, S. 156f. ²²⁷ CDU-Brandenburg: Eckpunktepapier, S. 4. ²²⁸ Ebd., S. 5. ²²⁹ Ebd., S. 7. ²³⁰ Ebd.

Insbesondere wird hierdurch Misswirtschaft belohnt und Sparsamkeit bestraft. Außerdem erscheinen die Voraussetzungen, unter denen einem Landkreis geholfen wird, willkürlich. Die CDU Brandenburg setzt sich deshalb für eine dahingehende Veränderung der Gemeinde- und Landkreisfinanzierung ein, dass statt eines Nothilfefonds die flächenbedingten Mehrkosten bei der Daseinsvorsorge im Rahmen der Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden und somit mittelbar auch bei der Finanzierung der Landkreise in gewissem Umfang berücksichtigt werden.²³¹

9.2.10 FDP – Brandenburg

Aussagen zu kommunalen Aufgaben und Funktionalitäten und daraus abgeleitete Überlegungen für Strukturen

Die Verwaltungsreform muss vorrangig die Ebene des Landes und der Landesgesetze einbeziehen, die die Kommunen auszuführen haben. Eine Verwaltungsreform auf allen Ebenen sichert Brandenburg eine bürgernahe, effektive und zukunfts feste kommunale Verwaltung.²³²

Das Wirtschaftlichkeitsgebot ist bei der Betrachtung der Vor- und Nachteile einer Verwaltungsreform zu beachten. Bei der Übertragung von Aufgaben gilt auch weiterhin das strenge Konnexitätsprinzip.²³³

Aussagen zu optimalen Größen (Fläche, Einwohnerzahl) der Gemeinden und Kreise

Keine konkreten Aussagen.

Aussagen zu den Effekten, die mit kommunalen Funktional-, Struktur- und Gebietsreformen erreicht werden sollen

Gemeinden und Kreise sind durch ihre Bürgernähe identitätsstiftend. Je größer ihr Zuschnitt ist, desto mehr verlieren sie diese Eigenschaft. Eine Funktionalreform ist daher jeglicher Gebietsreform vorzuziehen und voranzustellen. Der Zuschnitt von Gebietskörperschaften allein nach Einwohnerzahlen ist eine Sackgasse.²³⁴

Aussagen zum Zusammenhang von Aufgaben und Finanzierbarkeit

Die Landkreise sollen vom Land für die Erfüllung ihrer Aufgaben eigene Zuweisungen erhalten und sich nicht mehr über die Kreisumlage nach Bedarf bei den dahingehend schutzlosen Gemeinden und Städten bedienen.²³⁵

Ein wesentlicher Teil der kommunalen Verschuldung ist den übertragenen Aufgaben nach Weisung zuzurechnen. Es wird daher vorgeschlagen, einen Sonderfonds beim Land zu bilden, der der neugestalteten kommunalen Ebene einen teilweisen finanziellen Neustart ermöglicht. Dieser Fonds übernimmt alle Schulden, die nicht durch freiwillige Leistungen entstanden sind. Im Gegenzug übernimmt das Land Brandenburg zukünftig keine Haftung mehr für Kreise, Städte und Gemeinden, die sich durch freiwillige Leistungen über-

schulden. Dadurch könnten Körperschaften der kommunalen Ebene mit ihren freiwilligen Leistungen in eine Teilinsolvenz gehen. Das finanzielle Haftungsrisiko des Landes sinkt. Daneben wird die kommunale Ebene gezwungen, freiwillige Leistungen nur im Umfang eigener Haushaltsmittel zu leisten. Die Schuldenbremse ist auf die Ebene der Kommunen auszuweiten. An die Finanzierung von Investitionen für freiwillige Leistungen werden dann die gleichen Maßstäbe angesetzt wie bei Investitionen der Privatwirtschaft.²³⁶

Aussagen zu denkbaren Reduzierungen kommunaler Aufgaben

Keine konkreten Aussagen.

Aussagen zu einer regional differenzierten Realisierung von Aufgaben im Zusammenhang mit der Größe der kommunalen Gebietskörperschaften und ihrer Finanzausstattung (Leistungsfähigkeit)

Alle Aufgaben obliegen der Zuständigkeit der Kommune, soweit bundesgesetzliche oder europarechtliche Normen nicht die Aufgabenwahrnehmung durch das Land erfordern. Jede Kommune hat das Recht, vor Ort über die Notwendigkeit und Wahrnehmung von Aufgaben zu entscheiden. Hierfür kann sie durch Entscheidung eines demokratisch gewählten Gremiums mit anderen Kommunen kooperieren – interkommunale Zusammenarbeit – und Dritte mit der Umsetzung beauftragen.²³⁷

Aussagen zur Verlagerung staatlicher Aufgaben auf die kommunale Ebene

Die Einschränkung der kommunalen Selbstverwaltung durch hierarchisches Denken und dirigistisches Handeln der Landesregierung und durch nicht kontrollierbare Vorschriften und rechtliche Normen ist mit einer Verwaltungsreform abzubauen.²³⁸

Es gilt das Subsidiaritätsprinzip: Die kommunale Ebene ist so zu stärken, dass sie ihre Aufgaben bürgernah wahrnehmen kann. Das Recht, vor Ort über die Notwendigkeit der Wahrnehmung von Aufgaben zu entscheiden, muss finanziell gewahrt sein. Auch für Kommunen gilt die Schuldenbremse.²³⁹

Aussagen zur Reduzierung kommunaler Ebenen (Zweistufigkeit: Gemeinden, Kreise – direkte Zuständigkeit der Landesregierung; Dreistufigkeit: Gemeinden, Kreise, Landesverwaltungsämter)

Das «Funktionalreformgrundsatzgesetz» aus dem Jahr 1994 ist endlich vollständig umzusetzen. Es ist ei-

²³¹ Ebd., S. 8. ²³² Brandenburger Liberale Leitlinien für zukunftsfähige Verwaltungsstrukturen auf Landes- und kommunaler Ebene in Brandenburg, Beschluss der Vereinigung Liberaler Kommunalpolitiker Brandenburg, 3. Juni 2013 (im Folgenden zitiert als: VLK-Brandenburg: Brandenburger liberale Leitlinien). ²³³ Ebd. ²³⁴ Ebd. ²³⁵ Kommunal- und Landesverwaltung – bürgernah, effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020, Abschlussbericht, Sondervotum der FDP-Fraktion im Landtag Brandenburg, 25. Oktober 2013 (im Folgenden zitiert als: Enquete-Kommission Brandenburg: FDP-Sondervotum), S. 159. ²³⁶ Ebd., S. 159 f. ²³⁷ VLK-Brandenburg: Brandenburger liberale Leitlinien. ²³⁸ Ebd. ²³⁹ Ebd.

ne zweistufige Landesverwaltung zu schaffen aus unteren Landesbehörden in den Kreisen und kreisfreien Städten und der politischen Führung. Landesämter sind möglichst abzuschaffen.²⁴⁰

Aussagen zur Bündelung kommunaler Funktionen in Einheitsgemeinden, Verwaltungsgemeinschaften und Ähnliches

Oft übernehmen die amtsfreien Gemeinden, in der Regel sind es Städte, wichtige Funktionen als Mittel- oder Oberzentrum einer Region. Diese Aufgabe wird noch wichtiger, wenn die vorgeschlagene Kreisgebietsreform umgesetzt wird und neue Kreise mit den größten Flächen in Deutschland entstehen. Die Mittel- und Oberzentren sind die Eckpfeiler, an denen sich die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Verflechtung regional ausrichtet. Je stärker diese Zentren sind, desto attraktiver ist die Region für ihre Bürgerinnen und Bürger. Starke Mittel- und Oberzentren könnten vor allem im berlinfernen Raum einen Beitrag dazu leisten, dass die demografischen Prognosen abgemildert werden.

Im Rahmen einer Verwaltungsreform sollte daher überprüft werden, wie die Mittel- und Oberzentren in ihrer Funktion weiter gestärkt werden können.²⁴¹

Aussagen, die vorstehender Nomenklatur nicht zugeordnet werden können

Keine konkreten Aussagen

9.2.11 Bündnis 90/Grüne – Brandenburg

Aussagen zu kommunalen Aufgaben und Funktionalitäten und daraus abgeleitete Überlegungen für Strukturen

Folgende Aufgaben, die derzeit im Wesentlichen in den Ministerien des Landes Brandenburg wahrgenommen werden, werden zur Kommunalisierung empfohlen:

- Gutachterausschüsse (Bestellung der Gutachter) (einstimmiger Beschluss der EK5-2 am 15.3.)
- Verfahren zur Beantragung einer Eheaufhebung (bis 14+4)
- Vollzug des Staatsangehörigkeitsgesetzes (derzeit schon in Umsetzung)
- Schwerbehindertenrecht (nur die Bereiche Feststellung der Behinderung und von Nachteilsausgleichen, Ausstellung von Ausweisen)
- Schornsteinfegerangelegenheiten (8+1)
- Schulpsychologische Beratung
- Bestellung der Schulleitung
- Regionale Planungsgemeinschaften
- Fördermittelvergabe aus der Jagdabgabe
- Kirchengemeinden (auf Gemeindeebene) (einstimmiger Beschluss der EK5-2 am 15.3.)
- Grenzveterinärdienst (einstimmiger Beschluss der EK5-2 am 15.3.)²⁴²

Bei folgenden Aufgaben, die derzeit im Wesentlichen in den Ministerien des Landes Brandenburg wahrgenommen werden, können wir uns eine (teilweise)

Kommunalisierung vorstellen. Diese bedürfen aber noch einer weiteren genauen Untersuchung und Überprüfung, an welcher Stelle und in welcher Art (Teilaufgaben) eine Kommunalisierung empfehlenswert ist:

- Straßenbetriebsdienst und Straßenbau
- Landwirtschaftsverwaltung
- Forstverwaltung
- Gerichtshilfe/soziale Dienste
- Abwasser- und Trinkwasserversorgung
- Operative Tätigkeiten der Wasserwirtschaft im LUGV (auf Gewässerunterhaltungsverbände)
- Wasserwirtschaft in regionalen Planungs- und Genehmigungsverfahren
- Immissionsschutz – Genehmigung und Überwachung von Anlagen
- Abfallwirtschaft, Bodenschutz, Altlasten.²⁴³

Folgende Aufgaben, die derzeit im Wesentlichen in den Ministerien des Landes Brandenburg wahrgenommen werden, sollen auch weiterhin in Landeshand bleiben:

- Waffenrechtliche Angelegenheiten
- Enteignungsangelegenheiten
- Genehmigungspflicht für das Sammeln von Orden und Ehrenzeichen
- Stiftungsangelegenheiten
- Beglaubigung von Urkunden
- Allgemeiner, medizinischer und sozialer Arbeitsschutz/technischer Arbeitsschutz
- Schwerbehindertenrecht und Opferfürsorge (ohne die Bereiche Feststellung der Behinderung und von Nachteilsausgleichen, Ausstellung von Ausweisen)
- Aufsicht für unterstützende Wohnformen (ehem. Heimaufsicht)/Anerkennung niedrigschwelliger Betreuungsangebote nach § 45b SGB XI
- Angelegenheiten des Landespflegegesetzes
- Denkmalpflege
- Landesfachstelle für Archive und öffentliche Bibliotheken
- Aufsicht über Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe
- Fachliche Beratung und Unterstützung der freien Träger der Jugendhilfe und der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe
- Schulaufsicht
- Aufgabenbereich des Landesamtes für Bauen und Verkehr – Bereich Verkehr
- Aufgabenbereich des Landesamtes für Bauen und Verkehr – Bereich Städtebau und Bautechnik
- Flurneuordnung
- Laboruntersuchungen durch das Landeslabor Berlin-Brandenburg
- Gesundheitsberichterstattung
- Arzneimittel, Apotheken, Betäubungsmittel, Medizinprodukte

²⁴⁰ Ebd. ²⁴¹ Enquete-Kommission Brandenburg: FDP-Sondervotum, S. 158f. ²⁴² Positionspapier der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen im Brandenburger Landtag, 26. März 2013 (im Folgenden zitiert als: Bü90/Grüne-Brandenburg: Positionspapier), Anlage 1, S. 1. ²⁴³ Ebd., Anlage 1, S. 1 f.

- Grundsatzfragen Natur- und Artenschutz
- Naturschutz in Planungs- und Genehmigungsverfahren, Schutzgebietsausweisungen
- Großschutzgebietsverwaltung/Nationale Naturlandschaften.²⁴⁴

Aussagen zu optimalen Größen (Fläche, Einwohnerzahl) der Gemeinden und Kreise

Um die Gemeinden und Verbandsgemeinden langfristig handlungsfähig zu halten und in die Lage zu versetzen, ihre Aufgaben effektiv und in guter Qualität erfüllen zu können, halten wir eine Orientierung an 10.000 EinwohnerInnen als Mindestgröße pro Gemeinde oder Gemeindeverband im Jahr 2030 zur Erfüllung der ihnen zugewiesenen Aufgaben für notwendig. Diese Einwohnerzahl kann in sehr dünn besiedelten Gebieten unterschritten werden. Es sollte eine Flächenobergrenze geben, um flächenmäßig zu ausgedehnte Gemeindeverbände zu vermeiden. Diese könnte sich an einer der größten brandenburgischen Gemeinden, der Gemeinde Wittstock mit circa 420 km² orientieren.²⁴⁵

Neue Gebietsstrukturen auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte

Die Entwicklung der Einwohnerzahlen bis 2030 macht es notwendig, auch auf der Kreisebene über eine Anpassung der Gebietsstrukturen zu entscheiden. Die letzte Kreisgebietsreform von 1993 formulierte als Ziel eine Mindestgröße für die Landkreise von 150.000 EinwohnerInnen (120.000 in dünn besiedelten Gebieten). Prognostiziert wird, dass in der jetzigen Struktur (14 Landkreise) im Jahr 2030 fünf Landkreise (zum Teil) deutlich unter 100.000 EinwohnerInnen haben werden. Dadurch werden auch die finanziellen Auswirkungen für diese Kreise gravierend sein, da der kommunale Finanzausgleich als wichtigste Einnahmequelle der Kommunen von der Einwohnerzahl abhängt.

Einige Landkreise sind aufgrund ihrer geringen Verwaltungskraft schon heute nicht in der Lage, einzelne spezialisierte Aufgaben ausreichend in Qualität und Angebot auszuführen. Zusätzlich haben die drei kreisfreien Städte Brandenburg a.d. Havel, Cottbus und Frankfurt (Oder) schon heute mit drastischen finanziellen Problemen zu kämpfen und hatten einen teilweise massiven Einwohnerrückgang zu verzeichnen. Sie werden ihren Status als kreisfreie Stadt nicht halten können.

Wir gehen davon aus, dass statt heute aus 14 Landkreisen und vier kreisfreien Städten das Land Brandenburg in einem konsolidierten Modell aus sieben bis zehn Landkreisen und Potsdam als einziger kreisfreier Stadt bestehen wird. Eine solche Struktur wäre unserer Überzeugung nach nicht nur zukunftsfähig, sondern auch in der Lage, weitere Aufgaben im Rahmen der Funktionalreform aufzunehmen.²⁴⁶

In Ausnahmefällen sollte auch der Neuzuschnitt von Landkreisen möglich sein. Dies kann dann der Fall sein, wenn sich Gemeinden/Ämter über Landkreisgrenzen hinweg zusammenschließen oder wenn regionale oder landsmannschaftliche Gründe dies sinnvoll erscheinen

lassen (z. B. Siedlungsgebiet der Sorben/Wenden; Einheit des Spreewaldes).

Die häufig auch diskutierten Regionalkreise, die den regionalen Planungsgemeinschaften entsprechen würden, lehnen wir ab. Aufgrund der Größe der Fläche würden kommunale Selbstverwaltung und ehrenamtliches Engagement an Grenzen stoßen.²⁴⁷

Aussagen zu den Effekten, die mit kommunalen Funktional-, Struktur- und Gebietsreformen erreicht werden sollen

- Wir wollen ausreichend flexible und zukunftsfeste Verwaltungsstrukturen auf allen Ebenen schaffen, wobei auch die funktionale Aufgabenverteilung zwischen Land, Landkreisen, Gemeindeverbänden und Gemeinden auf den Prüfstand muss.
- Wir wollen effiziente Verwaltungsstrukturen entwickeln, um mit möglichst wenig Aufwand die Aufgaben der Daseinsvorsorge auch im ländlichen Raum dauerhaft finanzierbar zu gestalten.
- Wir legen besonderen Wert darauf, dass die Verwaltungsreform die Perspektive einer Fusion mit Berlin offenhalten und nach Möglichkeit befördern muss.
- Wir stehen für eine Ausweitung der demokratischen Mitbestimmungsrechte und Mitwirkungsmöglichkeiten der BürgerInnen sowohl durch die Ausgestaltung der repräsentativen Vertretungsorgane als auch durch die Ausweitung plebiszitärer Elemente.²⁴⁸

Unser Ziel ist, dass Verwaltung bürgernäher wird und nicht zu längeren Wegen und Wartezeiten führt. Durch verstärkte Nutzung von E-Government und die Einrichtung von Front/Back-Office-Strukturen kann kommunale Selbstverwaltung gestärkt werden und die Gemeindeebene kann als Eingangstor für alle Verwaltungsdienstleistungen genutzt werden, sodass ein Besuch in der Kreisverwaltung nur in wenigen Ausnahmefällen notwendig ist.²⁴⁹

- Ausweitung der demokratischen Mitbestimmungsrechte und Mitwirkungsmöglichkeiten der BürgerInnen sowohl durch die Ausgestaltung der repräsentativen Vertretungsorgane als auch die Ausweitung plebiszitärer Elemente.
- Identifikation im sozialen Nahraum als Voraussetzung für Engagement und Partizipation ist eine der Grundbedingungen für lebendige Demokratie. Die Bezüge zu Identität und Identifikation in Kommunal- und Verwaltungsstrukturen sind daher bei der Frage nach funktionsfähigen demokratischen Einheiten zu berücksichtigen.
- Schaffung ausreichend flexibler und zukunftsfester Verwaltungsstrukturen auf allen Ebenen, wobei auch die funktionale Aufgabenverteilung zwischen Land, Landkreisen, Gemeindeverbänden und Gemeinden auf den Prüfstand muss. Aufgabenkritik, Aufgabenzuordnung und finanzielle Ausstattung haben einen hohen Stellenwert.

²⁴⁴ Ebd., Anlage 1, S. 1 Anlage 1. S. 2. ²⁴⁵ Ebd., S. 1. ²⁴⁶ Ebd., S. 3. ²⁴⁷ Ebd., S. 3f. ²⁴⁸ Ebd., S. 2. ²⁴⁹ Ebd., S. 4.

- Entwicklung effizienter Verwaltungsstrukturen, um mit möglichst wenig Aufwand die Aufgaben der Daseinsvorsorge auch im ländlichen Raum dauerhaft finanzierbar zu gestalten.
- Die Verwaltungsreform muss die Perspektive einer Fusion mit Berlin offenhalten und nach Möglichkeit befördern.²⁵⁰

Aussagen zum Zusammenhang von Aufgaben und Finanzierbarkeit

Dies betrifft die Effektivität und Effizienz von Verwaltungshandeln, größtmögliche Bürgernähe und die Gewährleistung von Fachlichkeit bei den zuständigen Stellen. Art und Umfang der übertragenen Aufgaben stehen also in unmittelbarer Relation zur Größe und Verwaltungskraft des/der aufnehmenden Landkreises/Gemeinde.²⁵¹

Aussagen zu denkbaren Reduzierungen kommunaler Aufgaben

Keine konkreten Aussagen.

Aussagen zu einer regional differenzierten Realisierung von Aufgaben im Zusammenhang mit der Größe der kommunalen Gebietskörperschaften und ihrer Finanzausstattung (Leistungsfähigkeit)

Keine konkreten Aussagen.

Aussagen zur Verlagerung staatlicher Aufgaben auf die kommunale Ebene

Die Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen im Brandenburger Landtag unterstützt den Beschluss «Grundsätze zur Funktionalreform» der Enquete-Kommission 5-2 vom 15. Februar 2013. Um durch eine Funktionalreform ein Höchstmaß an Gestaltungsspielraum und Entscheidungskompetenz auf kommunaler Ebene zu erreichen, ist eine Übertragung als Selbstverwaltungsaufgabe einer Übertragung als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung oder als Auftragsangelegenheit vorzuziehen. Nur so werden Mitbestimmungsrechte und Gestaltungsmöglichkeiten der Gebietsvertretung gewahrt. Eine Auftragsverwaltung mit starken Weisungs- oder Eingriffsrechten des Landes schwächt den Charakter der kommunalen Selbstverwaltung.²⁵²

Die von Prof. Bogumil in dem «Gutachten zur möglichen Kommunalisierung von Landesaufgaben» vom 21. Oktober 2012 vorgelegten Empfehlungen werden von uns in vielen Punkten geteilt. Entsprechend stehen wir den Vorschlägen einiger Kommissionsmitglieder, die Aufgaben fast aller Landesämter zu kommunalisieren, skeptisch gegenüber – zumal hier zumeist auch eine Übertragung als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung vorgeschlagen wird.

Bei zahlreichen Aufgabenfeldern sehen wir noch vertieften Prüfungsbedarf und fordern die Landesregierung auf, hier so schnell wie möglich weitere Untersuchungen der Aufgaben, ihrer Wahrnehmung und ihrer Kommunalisierungsfähigkeit vorzulegen.²⁵³

Aussagen zur Reduzierung kommunaler Ebenen (Zweistufigkeit: Gemeinden, Kreise – direkte Zuständigkeit der Landesregierung ohne dazwischengeschaltete Stufen wie Landesverwaltungsämter; Dreistufigkeit: Gemeinden, Kreise, Landesverwaltungsämter)

Eine Übertragung von Aufgaben auf die kommunale Ebene scheidet dann aus, wenn sie aus fachlichen, rechtlichen oder ökonomischen Gründen unvertretbar ist oder aus politischen Gründen zu Entscheidungsdefiziten führen kann. Diese Kriterien werden in zahlreichen Fällen gut abzuwägen sein.²⁵⁴

Aussagen zur Bündelung kommunaler Funktionen in Einheitsgemeinden, Verwaltungsgemeinschaften und Ähnliches

Neben der Überprüfung der Aufgabenwahrnehmung zwischen dem Land und den Kommunen (Kreise und Gemeinden/Gemeindeverbände) ist auch die interkommunale Aufgabenverteilung zu überprüfen, also die Aufgabenverteilung zwischen Landkreisen und den angehörigen Gemeinden und Gemeindeverbänden. Es müssen noch die Aufgaben identifiziert werden, die von der Kreisebene auf eine gestärkte gemeindliche Ebene (Gemeinden und Verbandsgemeinden) übergehen können. Diese Stärkung der gemeindlichen Ebene ist mit einer Ausweitung direkt demokratischer Elemente zu verknüpfen. Dies betrifft die Möglichkeiten für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide auch auf Ortsteil- oder Stadtteilebene, wenn sie nur den Orts- oder Stadtteil betreffen und die angemessene Absenkung der Unterschriften- und Abstimmungsquoten.²⁵⁵

Aussagen, die vorstehender Nomenklatur nicht zugeordnet werden können

Auch der Ausschlusskatalog für Bürgerbegehren und -entscheide ist konsequent zu entrümpeln und die Rechte der Kommunalvertretungen gegenüber den Hauptverwaltungsbeamtinnen und -beamten müssen wieder gestärkt werden (§ 54 Kommunalverfassung).²⁵⁶

9.2.12 Vergleichende Übersicht der Aussagen

Im Folgenden soll überblicksartig analysiert werden, zu welchen der definierten Schwerpunkte die Fraktionen/Parteien in Thüringen und Brandenburg Aussagen treffen und zu welchen nicht. An den unten aufgeführten Tabellen lässt sich ablesen, dass die Oppositionsfraktionen generell mehr konkrete Aussagen zu den verschiedenen Aspekten der Verwaltungsreform treffen als die Regierungsfraktionen. Dieser Umstand gilt sowohl für Thüringen als auch für Brandenburg und

²⁵⁰ Zukunftsfähige Kommunalstrukturen mit mehr demokratischer Legitimation schaffen, Beschluss der 31. Ordentlichen Landesdelegiertenkonferenz von Bündnis 90/Die Grünen Brandenburg, 3. November 2012. S. 2. ²⁵¹ Bü90/Grüne-Brandenburg: Positionspapier, S. 2. ²⁵² Ebd. ²⁵³ Kommunal- und Landesverwaltung – bürgernah, effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020, Abschlussbericht, Sondervotum der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Landtag Brandenburg, 25. Oktober 2013 (Im Folgenden zitiert als: Enquete-Kommission Brandenburg: Bü90/Grüne-Sondervotum), S. 161. ²⁵⁴ Ebd. ²⁵⁵ Bü90/Grüne-Brandenburg: Positionspapier, S. 4. ²⁵⁶ Ebd.

lässt sich mit den unterschiedlichen Konsequenzen der Forderungen von Opposition und Regierung im politischen System erklären. Allerdings ist dieser Unterschied in Thüringen deutlich klarer ausgeprägt als in Brandenburg. Abgesehen von der CDU-Forderung, Kompetenzen in einem zentralen Landesverwaltungsamt zu bündeln, lassen sich seitens der Thüringer Regierungsfractionen CDU und SPD nur schemenhafte Entwürfe einer neuen Verwaltungsstruktur erkennen. In Brandenburg ziehen die an der Regierung beteiligten Parteien SPD und DIE LINKE deutlich klarere Schlüsse aus den Ergebnissen einer Enquete-Kommission im Landtag. Beide Parteien sind sich einig, dass eine Gebietsreform mit einer Übertragung von Aufgaben an die kommunale Ebene einhergehen muss. Zudem besteht ein Grundkonsens darüber, dass die Politik an einer Vergrößerung von Verwaltungsstrukturen auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte nicht vorbeikommen wird. Diesen Grad an Einigkeit erreicht die Koalition im Landtag von Thüringen offenkundig nicht. Auch die Frage nach der Reduzierung kommunaler Ebenen wird in CDU und SPD in Thüringen unterschiedlich beschieden.

Die Oppositionsfractionen äußern sich in beiden Landtagen deutlich klarer zu ihren Vorstellungen über die künftigen Verwaltungs- und Aufgabenstrukturen in ihrem jeweiligen Land. Dabei lösen sich insbesondere Bündnis90/Grüne von althergebrachten Verwaltungskonzepten und treffen Aussagen, die keiner der definierten Sphären zuzuordnen sind.

Für Thüringen ist noch folgender Einzelaspekt hervorzuheben. Die Parteien scheinen sich weitgehend einig, dass mit strukturellen Veränderungen, die in erster Linie den Zuschnitt und die Größe der kommunalen Gebietskörperschaften betreffen, keine Kostenreduzierungen einhergehen. Dazu verweisen sie auch auf entsprechende Erfahrungen, die in anderen Bundesländern bei Reformen, die sich vor allem auf solche Kostenreduzierungseffekte konzentrierten, gesammelt wurden. Umso verwunderlicher ist, dass quasi zeitgleich in Thüringen eine Expertenkommission eingesetzt wurde, deren alleiniger Arbeitsauftrag darin bestand, zu «prüfen, ob, in welchem Umfang und in welchem Zeitraum eine Funktional- und Gebietsreform zu Einsparungen und Effizienzgewinnen auf kommunaler Ebene und im Landeshaushalt führt».²⁵⁷

Thüringen

Aussagen zu/r/m, ...	CDU	Linke	SPD	FDP	Bü90/Grüne
kommunalen Aufgaben und Funktionalitäten und daraus abgeleitete Überlegungen für Strukturen	nein	nein	ja	ja	nein
optimalen Größen (Fläche, Einwohnerzahl) der Gemeinden und Kreise	ja	ja	ja	ja	ja
den Effekten, die mit kommunalen Funktional-, Struktur- und Gebietsreformen erreicht werden sollen	ja	ja	nein	ja	ja
Zusammenhang von Aufgaben und Finanzierbarkeit	ja	ja	nein	ja	ja
denkbaren Reduzierungen kommunaler Aufgaben	nein	nein	nein	ja	ja
einer regional differenzierten Realisierung von Aufgaben im Zusammenhang mit der Größe der kommunalen Gebietskörperschaften und ihrer Finanzausstattung	nein	ja	nein	ja	nein
Verlagerung staatlicher Aufgaben auf die kommunale Ebene	nein	ja	nein	ja	nein
Reduzierung kommunaler Ebenen	ja	ja	ja	ja	nein
Bündelung kommunaler Funktionen in Einheitsgemeinden, Verwaltungsgemeinschaften und Ähnliches	nein	ja	nein	ja	nein
die vorstehender Nomenklatur nicht zugeordnet werden können	nein	ja	nein	ja	ja

Brandenburg

Aussagen zu/r/m, ...	SPD	Linke	CDU	FDP	Bü90/Grüne
kommunalen Aufgaben und Funktionalitäten und daraus abgeleitete Überlegungen für Strukturen	ja	ja	ja	ja	ja
optimalen Größen (Fläche, Einwohnerzahl) der Gemeinden und Kreise	ja	ja	ja	nein	ja
den Effekten, die mit kommunalen Funktional-, Struktur- und Gebietsreformen erreicht werden sollen	ja	ja	ja	ja	ja
Zusammenhang von Aufgaben und Finanzierbarkeit	nein	ja	nein	ja	ja
denkbaren Reduzierungen kommunaler Aufgaben	nein	nein	nein	nein	nein
einer regional differenzierten Realisierung von Aufgaben im Zusammenhang mit der Größe der kommunalen Gebietskörperschaften und ihrer Finanzausstattung	ja	nein	ja	ja	nein
Verlagerung staatlicher Aufgaben auf die kommunale Ebene	ja	ja	ja	ja	ja
Reduzierung kommunaler Ebenen	nein	nein	ja	ja	ja
Bündelung kommunaler Funktionen in Einheitsgemeinden, Verwaltungsgemeinschaften und Ähnliches	ja	ja	ja	ja	ja
die vorstehender Nomenklatur nicht zugeordnet werden können	nein	nein	ja	nein	ja

257 Bericht der Expertenkommission Funktional- und Gebietsreform, S. 1.

Im Rahmen dieser Studie musste es in erster Linie darum gehen, die Aussagen der Parteien zum Zusammenhang von Aufgaben und Strukturen zur Kenntnis zu nehmen. Das ist insofern bedauerlich, weil es eine ganze Reihe von sinnvollen Überlegungen zur Optimierung von Strukturen außerhalb der genannten Korrelation gibt, die eine intensive Befassung und Bewertung verdient hätten. Es sei an dieser Stelle angeregt, diese mit großem Aufwand betriebene, strukturierte Materialauswertung gegebenenfalls in einem anderen Rahmen auch unter Aspekten, die nicht dem unmittelbaren Gegenstand der Studie entsprechen, zu nutzen.

9.3 ÜBERGREIFENDE GRUNDSATZ-KONZEPTE FÜR DIE LÄNDER BRANDENBURG UND THÜRINGEN

9.3.1 Der Abschlussbericht der Enquete-Kommission 5/2 des Landtages Brandenburg

Der Landtag Brandenburg hat in seiner 32. Sitzung am 23. März 2011 die Einsetzung einer Enquete-Kommission «Kommunal- und Landesverwaltung – bürgerlich, effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020» beschlossen.²⁵⁸ Das Gremium – ihm gehörten sieben Mitglieder des Landtages und sieben Sachverständige an – hat seinen Bericht am 25. Oktober 2013 vorgelegt. Die nachfolgende Bestandsaufnahme stützt sich ausschließlich auf den vorgelegten Bericht, nimmt also nicht mehrere Sondervoten einzelner Kommissionsmitglieder zur Kenntnis. Dies stellt keinerlei Bewertung der Sondervoten dar. Deren Nichtberücksichtigung ist vielmehr ausschließlich damit begründet, dass die abweichenden Positionierungen die Rahmensetzungen für die zukünftige Daseinsvorsorge nicht oder nur peripher betreffen.

Die Auswertung des Berichtes der Enquete-Kommission folgt der Gliederung, die schon bei der Dokumentation der Positionen der Landtagsfraktionen in Brandenburg und Thüringen angewendet wurde.

Aussagen zu kommunalen Aufgaben und Funktionalitäten und daraus abgeleitete Überlegungen für Strukturen

Die Kommission definiert als Ziel einer angestrebten Funktionalreform ein «Höchstmaß an Kommunalisierung».²⁵⁹ Im Verständnis der Kommission bedeutet dies den grundsätzlichen Vorrang einer Verlagerung von Landesaufgaben auf die untere kommunale Verwaltungsebene gegenüber einer Kommunalisierung auf Kreisebene. Eine Kommunalisierung müsse aber nicht in jedem Fall zu einer eigenständigen Aufgabenwahrnehmung führen. Die verfassungsrechtlich abgesicherte Kooperationshoheit eröffne den Gemeinden und Gemeindeverbänden grundsätzlich die Möglichkeit der interkommunalen Zusammenarbeit etwa im Rahmen von Zweckverbänden oder auf der Grundlage öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen. Die Kommission stellt aber die Frage, ob die dazu gebildeten Gremien ausreichend demokratisch legitimiert seien, und schlussfolgert, dass Kooperationen kein Ersatz für ei-

ne umfassende Kommunalverwaltungsstrukturreform seien.²⁶⁰

Aussagen zu optimalen Größen (Fläche, Einwohnerzahl) der Gemeinden und Kreise

Die Kommission spricht sich gegen eine erneute landesweite Gemeindegebietsreform aus. Sie empfiehlt folgerichtig den Erhalt aller Städte und Gemeinden, die im Jahr 2003 entstanden sind (144 amtsfreie Städte und Gemeinden, 271 amtsangehörige Gemeinden, vier kreisfreie Städte).

Reformbedarf wird aber für die 200 hauptamtlichen Verwaltungen auf der gemeindlichen Ebene gesehen, derer sich die 419 Gemeinden zur Erledigung ihrer Aufgaben bedienen. Aktuell seien viele der hauptamtlichen Verwaltungen für weniger als 5.000 Einwohner zuständig. Die Kommission hat deshalb beschlossen, dass für hauptamtliche Verwaltungen auf gemeindlicher Ebene die Mindesteinwohnerzahl von 10.000 vorgegeben werden soll.²⁶¹

Für die Landkreise sieht die Kommission hingegen das Erfordernis einer Gebietsreform mit dem Ziel, die bisherige Zahl von 14 auf maximal sieben bis zehn Landkreise zu reduzieren.²⁶²

Aussagen zu den Effekten, die mit kommunalen Funktional-, Struktur- und Gebietsreformen erreicht werden sollen

Die Kommission formuliert als das zentrale Ziel künftiger Reformen die «Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung».²⁶³ «Funktionalreform bedeutet dabei sowohl die Aufgabenübertragung vom Land auf die kreisliche Ebene als auch die interkommunale Aufgabenübertragung, d.h. von den Landkreisen auf die gemeindliche Verwaltung. Eine solche Aufgabenverlagerung hat zwei wesentliche Effekte: Die Aufgabe wird näher am Bürger wahrgenommen durch Landkreise und Gemeinden; die staatlichen Verwaltungsstrukturen werden ‚schlanker‘, da einzelne Landesbehörden überflüssig, andere entlastet werden.»²⁶⁴

Aussagen zum Zusammenhang von Aufgaben und Finanzierbarkeit

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die Umsetzung der Funktional- und Verwaltungsstrukturreform zunächst zu einem finanziellen Mehrbedarf für die Landkreise und Gemeinden führen wird.²⁶⁵

Aussagen, wonach die derzeitige wie die künftige kommunale Aufgabenstruktur unter einem Finanzierungsvorbehalt stehen – und das wäre aus Sicht des Autors die *zentrale Frage* – trifft die Kommission nicht.

²⁵⁸ In: Schriften des Landtages Brandenburg 3/2013. ²⁵⁹ Ebd., S. 6. ²⁶⁰ Ebd. ²⁶¹ Ebd., S. 7. ²⁶² Ebd., S. 8. ²⁶³ Ebd., S. 6. ²⁶⁴ Ebd. Ihre Empfehlungen für die Verlagerung von Aufgaben vom Land auf die kommunale Ebene, bzw. von Landkreisen auf die Gemeinden formuliert die Kommission auf den Seiten 45 ff. ihres Berichtes. ²⁶⁵ Zu einer anderen Auffassung hätte die Kommission allerdings auch nicht kommen können, denn Aufgabenkommunalisierung heißt bei strikter Anwendung des Konnexitätsprinzips natürlich auch Kostenverlagerung auf die kommunale Ebene.

Aussagen zu denkbaren Reduzierungen kommunaler Aufgaben

Die Kommission stellt bei der Beschreibung der Ausgangslage und Ziele fest: «In den nächsten Jahren wird sich die finanzielle Ausstattung des Landes und der Kommunen dauerhaft verringern. Ein Rückgang auf der Einnahmeseite (Auslaufen des Solidarpaktes II Ende 2019, Rückgang der EU-Strukturfondsmittel, Abschmelzung des Länderfinanzausgleichs und die in der Verfassung verankerte Schuldenbremse) geht mit demografiebedingten Anpassungsaufwendungen (Rückbau von Infrastruktur, steigende Pensionen) einher. Es ist damit absehbar, dass die bisherige Aufgabenverteilung zwischen Land, Landkreisen und Städten und Gemeinden vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen und gesellschaftlichen Erwartungshaltungen nicht zukunftsfähig ist und die Verwaltungsstrukturen in ihrer jetzigen Form keinen Bestand haben können. Das Land wird die gegenwärtigen Aufgaben- und Verwaltungsstrukturen langfristig nicht mehr mit den zur Verfügung stehenden und voraussichtlich rückläufigen Haushaltsmitteln finanzieren können.»²⁶⁶

Im Bericht selbst aber finden sich keine Aussagen, welche Aufgaben allein aus dem Grund ihrer Nichtfinanzierbarkeit mittel- und langfristig komplett wegfallen oder in ihrem Umfang reduziert werden müssen.

Aussagen zu einer regional differenzierten Realisierung von Aufgaben im Zusammenhang mit der Größe der kommunalen Gebietskörperschaften und ihrer Finanzausstattung (Leistungsfähigkeit)

Keine Aussagen.

Aussagen zur Verlagerung staatlicher Aufgaben auf die kommunale Ebene

Anmerkungen dazu wurden bereits bei anderen Punkten – Stichworte sind Aufgabenkommunalisierung, Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung – gemacht.

Aussagen zur Reduzierung kommunaler Ebenen (Zweistufigkeit: Gemeinden, Kreise – direkte Zuständigkeit der Landesregierung ohne dazwischengeschaltete Stufen wie Landesverwaltungsämter; Dreistufigkeit: Gemeinden, Kreise, Landesverwaltungsämter)

Die Zweistufigkeit soll beibehalten werden.

Aussagen zur Bündelung kommunaler Funktionen in Einheitsgemeinden, Verwaltungsgemeinschaften und Ähnliches

Bewahrt werden soll die bestehende Ämterstruktur. Hier plädiert die Kommission aber dafür, diese Verwaltungseinheiten mit einer unmittelbaren demokratischen Legitimation auszustatten. Die Amtsausschüsse sollen zukünftig nicht aus «entsandten Mitgliedern» der Gemeinden bestehen, sondern die Mitglieder sollen direkt von den Bürgern gewählt werden. Die Amtsausschüsse wären dann echte Gebietsvertretungen,

was verfassungsrechtlich auch mit dem höheren Aufgabenbestand im Kontext mit der geforderten Kommunalisierung begründet wird.

9.3.2 Bericht der Expertenkommission Funktional- und Gebietsreform Thüringen

Der Freistaat Thüringen hat – anders als Brandenburg mit seiner parlamentarischen Enquete-Kommission – Eckpunkte einer künftigen Funktional- und Gebietsreform²⁶⁷ durch eine Expertenkommission bestimmen lassen. Dieses fünfköpfige Gremium wurde am 21. September 2011 mit Schreiben der Ministerpräsidentin berufen. Grundlage war die Koalitionsvereinbarung vom Oktober 2009. Dort wird formuliert: «Die Landesregierung lässt im Licht der demographischen Entwicklung, der allgemeinen Haushaltsentwicklung und vor dem Hintergrund der Degression des Solidarpaktes II durch unabhängige Gutachter prüfen, ob, in welchem Umfang und in welchem Zeitrahmen eine Funktional- und Gebietsreform zu Einsparungen und Effizienzgewinnen auf kommunaler Ebene und im Landshaushalt führt.»²⁶⁸

Auch die Auswertung des Berichtes der Expertenkommission folgt der Gliederung, die bei der Dokumentation der Positionen der Landtagsfraktionen in Brandenburg und Thüringen angewendet wurde.

Aussagen zu kommunalen Aufgaben und Funktionalitäten und daraus abgeleitete Überlegungen für Strukturen

Ein Zusammenhang zwischen kommunalen Aufgaben und Funktionalitäten mit dem Schwerpunkt Daseinsvorsorge und daraus abzuleitenden Strukturen wird nicht hergestellt.

Aussagen zu optimalen Größen (Fläche, Einwohnerzahl) der Gemeinden und Kreise

Der Bericht fordert, dass Gemeinden in Thüringen 2015 mindestens 12.000 und 2050 mindestens 8.000 Einwohner haben.²⁶⁹

Für die Landkreise und kreisfreien Städte fordert die Kommission eine Reduzierung auf acht bzw. zwei. Bei den Landkreisen sollte eine Fläche von 3.000 km² nicht wesentlich überschritten werden. Für die Einwohnerzahl wird als Optimum 150.000 definiert. Diese Zahl sollte auch bis 2015 nicht wesentlich unterschritten werden.²⁷⁰

Der Bericht verweist auf den ersten Entwurf des Landesentwicklungsprogramms 2025 (E-LEP 2025) mit folgenden Eckpunkten:

– Die Zahl der Oberzentren (Erfurt, Gera, Jena) soll erhalten bleiben.

²⁶⁶ Ebd., S. 4. ²⁶⁷ In Thüringen wie in Brandenburg wird eine solche Reform in der nach den Landtagswahlen 2014 beginnenden neuen Legislaturperiode realisiert werden. ²⁶⁸ Die problematische Reduktion der Ziele im Untersuchungsauftrag auf Einsparungen und Effizienzgewinne ist sicher ein Hauptgrund dafür, dass der Bericht der Expertenkommission den Zusammenhang zwischen künftigen Funktionalitäten und Strukturen und der Kernaufgabe Daseinsvorsorge weitestgehend ausklammert. ²⁶⁹ Vgl. Bericht der Expertenkommission Funktional- und Gebietsreform Thüringen, 31.1.2013, S. 204. ²⁷⁰ Vgl. ebd., S. 222.

- Die Zahl der Mittelzentren (Mittelzentren mit Teilfunktionen eines Oberzentrums und 25 Mittelzentren) soll erhalten bleiben.
- Zu diesen 33 Mittelzentren sollen 43 Grundzentren kommen. Festlegungen zur Einwohnerzahl gibt es nicht. Stattdessen spielt die Erreichbarkeit eines zentralen Ortes aus dem Umland eine wesentliche Rolle (Oberzentrum: 90 Minuten Wegezeit im öffentlichen Verkehr, 60 Minuten im motorisierten Individualverkehr; Mittelzentren: 45/30 Minuten; Grundzentren: 30/20 Minuten)

Aussagen zu den Effekten, die mit kommunalen Funktional-, Struktur- und Gebietsreformen erreicht werden sollen

Der Bericht – dies war ja auch seine Aufgabe – geht lediglich davon aus, dass die Größenoptimierung als Ergebnis geplanter Reformen die Arbeitsfähigkeit der Verwaltungen sichert bzw. sogar erhöht.

Aussagen zum Zusammenhang von Aufgaben und Finanzierbarkeit

Der Bericht dokumentiert die sich verschlechternden finanziellen Rahmenbedingungen, zieht daraus aber keine Schlussfolgerungen für die Aufgabenerledigung.

Aussagen zu denkbaren Reduzierungen kommunaler Aufgaben

Der Bericht konstatiert unter Hinweis auf die sogenannte Demografiedividende, also die Entlastung der Verwaltungen durch den Rückgang von Geburten- und Bevölkerungszahlen, dass diese Effekte für eine bessere Schüler-Lehrer-Relation, eine bessere Dichte bei Polizei und Betriebsprüfungen genutzt werden können. Sodann wird darauf verwiesen, dass der Freistaat Thüringen im Jahr 2005 eine gründliche Aufgabenerhebung und Aufgabenkritik durchgeführt habe. Dabei seien 21.720 Aufgaben gezählt worden. Die Kommission kommt zu der Überzeugung, dass auch eine neuerliche Aufgabenerhebung zu ähnlichen Ergebnissen kommen würde. Das Mengenproblem habe die Kommission veranlasst, nach ganzen Aufgabenbereichen zu suchen, die vollständig oder weitgehend entbehrlich, privatisierungsfähig oder kommunalisierbar sein könnten. In den entsprechenden Punkten des Berichtes wird aber nur allgemein über das Für und Wider von Privatisierungen und Kommunalisierungen reflektiert. Konkrete Vorschläge für die kommunale Ebene werden nicht unterbreitet. Dass für weitere Kommunalisierungen real keine Möglichkeiten gesehen werden, zeigt die folgende Einschätzung im Bericht: In dieser Hinsicht gilt es die Thüringer Besonderheit zu berücksichtigen, dass die 2008 durchgeführten Kommunalisierungen im Umweltbereich die Grenze des fachlich noch Vertretbaren nach dem Eindruck, den die Kommission bei ihren Gesprächen mit Vertretern der Landkreise gewonnen hat, zumindest erreicht haben. Die Kommission hält deshalb weitere Kommunalisierungen größeren Umfangs nur

für verantwortbar, wenn die Zahl der Landkreise und kreisfreien Städte deutlich reduziert und damit die Verwaltungskraft der neuen bzw. verbleibenden Gebietskörperschaften der Kreisebene beträchtlich gesteigert wird.

Konkrete Aussagen zur Reduzierung kommunaler Aufgaben werden *nicht* unterbreitet.

Aussagen zu einer regional differenzierten Realisierung von Aufgaben im Zusammenhang mit der Größe der kommunalen Gebietskörperschaften und ihrer Finanzausstattung (Leistungsfähigkeit)

Der Bericht trifft dazu keine Aussagen.

Aussagen zur Verlagerung staatlicher Aufgaben auf die kommunale Ebene

Der Bericht formuliert eher vage, dass der Gesetzgeber in jedem Einzelfall einer Aufgabenübertragung sorgfältig prüfen sollte, ob eine Aufgabe auch als Tätigkeit im eigenen Wirkungskreis übertragen werden kann, allerdings unter der Voraussetzung einer deutlichen Stärkung der Verwaltungskraft der Gemeinden und Gemeindeverbände. Wenn die Übertragung aus rechtlichen Gründen nicht möglich sei, sollte das staatliche Weisungsrecht so weit beschränkt werden, wie es die sachgerechte Aufgabenerfüllung zulasse.²⁷¹

Unter der Überschrift «Kommunalisierung» stellt der Bericht zwar allgemein fest, dass «die Orts- und Personenkenntnis kommunaler Verwaltungen, die kurzen Wege der Abstimmung unter Fachbereichen und die einheitliche Führung der jeweiligen Gemeinde- und Kreisverwaltungen dafür sprechen, dass Aufgaben durch Kommunalverwaltungen besonders wirtschaftlich erledigt werden können», stellt aber sofort danach fest, dass nicht wenige Aufgaben für eine Kommunalisierung nicht geeignet seien.²⁷²

Im Teil 2 des Berichtes (Staatliche Verwaltung) finden sich unter Punkt 14 eine Reihe von Vorschlägen zur Verlagerung staatlicher Aufgaben auf die Landkreise und kreisfreien Städte. Dazu gehören aus dem Bereich der Daseinsvorsorge unter anderem die fachliche Schulaufsicht, die fünf staatlichen Spezialschulen, die Heimaufsicht.²⁷³

Aussagen zur Reduzierung kommunaler Ebenen (Zweistufigkeit: Gemeinden, Kreise – direkte Zuständigkeit der Landesregierung ohne dazwischengeschaltete Stufen wie Landesverwaltungsämter; Dreistufigkeit: Gemeinden, Kreise, Landesverwaltungsämter)

Dazu trifft der Bericht keine Aussagen, das heißt, der dreistufige Verwaltungsaufbau soll offenbar beibehalten werden.

²⁷¹ Vgl. ebd., S. 32. ²⁷² Vgl. ebd., S. 33. ²⁷³ Vgl. ebd., S. 44 ff.

Aussagen zur Bündelung kommunaler Funktionen in Einheitsgemeinden, Verwaltungsgemeinschaften und Ähnliches

Der Bericht geht nicht auf die Zukunft der Verwaltungsgemeinschaften ein. Er formuliert aber im Kontext mit der Forderung nach Neugliederungen von Gemeinden mit den oben angegebenen Mindesteinwohnergrößen, dass diese zur Erreichung funktionsfähiger Planungsräume und zur weiteren Entwicklung von Zentren beitragen müssten.²⁷⁴

9.3.3 Vergleichende Übersicht der Aussagen der Enquete-Kommission (Brandenburg) und der Expertenkommission (Thüringen)

Der tabellarische Vergleich der für Brandenburg und Thüringen in den genannten Kommissionen getroffenen Aussagen kann auf Differenzierungen natürlich nicht eingehen. Wie schon bei der Übersicht zu den Positionen der in den Landtagen vertretenen Parteien soll ausschließlich gezeigt werden, welche Rolle Inhalte, die für den Autor vorliegender Studie zentrale Bedeutung haben, in beiden Expertisen spielen. In der radikalen Ja-nein-Unterscheidung wird deutlich, dass beide Papiere Fragen ausklammern, die im politischen Raum immer noch den Status «heiliger Kühe» haben. Natürlich hat die für beide Länder konstatierte erhebliche Reduzierung der Finanzausstattung Konsequenzen für die kommunale Aufgabenerledigung. Aber daraus abzuleiten, dass Aufgaben deshalb in Zukunft gar nicht mehr oder nur in «abgespeckter» Form erledigt werden können, scheint auch weiterhin eine Conclusio zu sein, die Tabustatus hat. Dies gilt analog auch für das Thema eines regional differenzierten Angebots an kommunalen Leistungen und ebenso für die Frage, ob wir angesichts der demografischen und fiskalischen Entwicklungen wirklich zwei oder gar drei kommunale Ebenen benötigen.

Für die Arbeit von Gremien wie einer parlamentarischen Enquete-Kommission – erst recht aber für eine Expertenkommission wie in Thüringen – böte sich doch die Chance, fernab aller Konsenserfordernisse im politischen Alltag Konzepte zu entwickeln, die gleichermaßen mutig, konstruktiv und realistisch sind. Die Analyse zeigt indes, dass diese Möglichkeit nicht genutzt

wurde. Beide Gremien – und auch hier zeigt sich wie bei den Ausschluss-themen weitestgehende Übereinstimmung – haben stattdessen die seit 1990 gepflegten Rituale neuerlich zelebriert, den Austausch über die Anzahl und die Größen kommunaler Gebietskörperschaften zu pflegen. Auch wenn in beiden Berichten Stichworte wie Aufgabenkritik oder Kommunalisierung von Aufgaben auftauchen – das, was dann letztendlich an konkreten Vorschlägen dazu unterbreitet wird, berührt eher periphere Gebiete. Die nachfolgend gezeigte Übersicht kann eine fundierte Evaluierung der Berichte beider Kommissionen nicht ersetzen. Das wäre ein eigenständiges Thema, das im Rahmen der vorliegenden Studie nicht bearbeitet werden kann. An dieser Stelle nur so viel. Aus Sicht des Autors, der beide Berichte umfassend zur Kenntnis genommen hat, bestätigt sich für diese Papiere das, was bereits zusammenfassend für die Positionierungen der in den Landtagen von Brandenburg und Thüringen vertretenen Parteien festgestellt wurde. Zu wichtigen Fragen künftiger kommunaler Funktional- und Strukturreformen gibt es für Brandenburg differenziertere und auch qualifiziertere Aussagen. Insofern kann für die Reformarbeit, die im neuen Landtag in Potsdam ab Herbst 2014 für diesen Bereich zu leisten ist, an eine ganze Reihe von Aussagen im Bericht der Enquete-Kommission angeknüpft werden. Es ist den Protagonisten zu wünschen, dass sie diese Aufgabe mit dem frischen Elan eines neuen Mandats in Angriff nehmen und Konzepte auch für jene Bereiche entwickeln, die im Bericht der Enquete-Kommission gar nicht oder nicht ausreichend thematisiert werden.

Für Thüringen wäre zu hoffen, dass sich die Legislative ihrer Rolle bewusst und der daraus abzuleitenden Verantwortung gerecht wird. Die gewählten Mandatsträger, niemand anders, müssen die Rahmenbedingungen für die künftige kommunale Aufgabenerledigung mit dem Schwerpunkt Daseinsvorsorge normieren. Dafür *können* Fachleute wichtige Impulse geben. Die finden sich vereinzelt auch im Bericht der Expertenkommission, aber längst nicht in der Konsequenz, die angesichts eines absehbaren Paradigmenwechsels in den objektiven kommunalen Rahmenbedingungen vonnöten gewesen wäre.

Aussagen zu/r/m, ...	Enquete-Kommission Brandenburg	Enquete-Kommission Thüringen
kommunalen Aufgaben und Funktionalitäten und daraus abgeleitete Überlegungen für Strukturen	Ja	Nein
optimalen Größen (Fläche, Einwohnerzahl) der Gemeinde und Kreise	Ja	Ja
den Effekten, die mit kommunalen Funktional-, Struktur- und Gebietsreformen erreicht werden sollen	Ja	Ja
Zusammenhang von Aufgaben und Finanzierbarkeit	Nein	Nein
denkbaren Reduzierungen kommunaler Aufgaben	Nein	Nein
einer regional differenzierten Realisierung von Aufgaben im Zusammenhang mit der Größe der kommunalen Gebietskörperschaften und ihrer Finanzausstattung	Nein	Nein
Verlagerung staatlicher Aufgaben auf die kommunale Ebene	Ja	Ja
Reduzierung kommunaler Ebenen	Nein	Nein
Bündelung kommunaler Funktionen in Einheitsgemeinden, Verwaltungsgemeinschaften und ähnliches	Ja	Ja

274 Vgl. ebd., S. 213.

10 ÜBERGREIFENDE PRÄMISSEN FÜR DIE AUFGABEN-ORIENTIERTE AUSGESTALTUNG KÜNFTIGER FUNKTIONAL- UND STRUKTURREFORMEN MIT DEM SCHWERPUNKT DASEINSVORSORGE

10.1 DIE PRÄMISSEN

Prämissen – das sind Voraussetzungen. Nachfolgend werden die aus Sicht des Autors wichtigsten Voraussetzungen für kommunale Funktional- und Strukturreformen genannt. Auf dieser Grundlage müsste die weitere Diskussion in folgenden Schritten stattfinden:

Schritt 1: Wissenschaftliche und politische Diskussion darüber, ob die definierten Voraussetzungen zutreffen, ob deren Kanon gegebenenfalls erweitert und/oder präzisiert werden muss.

Schritt 2: Unter der Voraussetzung, dass der inhaltliche und methodische Ansatz akzeptiert wird, muss zunächst die detaillierte Evaluierung bisheriger Funktional- und Strukturreformen erfolgen, und zwar unter dem Aspekt, ob und in welcher Qualität die Reformen den definierten Voraussetzungen gerecht geworden sind. Ein wesentliches Ergebnis wäre eine strukturierte Zusammenfassung der festgestellten Defizite (in welchen Bereichen und warum gibt es Inkongruenzen zwischen den definierten Prämissen und den tatsächlich mit den durchgeführten Reformen erreichten Ergebnissen?).

Schritt 3: Diese Defizitanalyse und -evaluierung ist die Grundlage für die im dritten Schritt notwendige Formulierung der konkreten Prämissen für anstehende Reformvorhaben.

Schritt 4: Diese Formulierung der konkreten Voraussetzungen ist wiederum die Basis für die Formulierung eines Reformkonzeptes (welche Maßnahmen müssen normiert werden, um den Voraussetzungen gerecht zu werden?).

Bevor jetzt die grundlegenden Prämissen formuliert und begründet werden, sei Folgendes angemerkt: In der wissenschaftlichen Literatur finden sich zu der vom Autor vorgeschlagenen Vorgehensweise kaum Hinweise. Was zum Thema vorliegt, sind in erster Linie Publikationen und Aussagen, die den Gegenstand vorwiegend aus einer strukturellen Perspektive behandeln.

Es war von vornherein kein Gegenstand dieser Studie, diese Aussagen zu dokumentieren und durch Nachweise aus dem Literaturstudium zu belegen. Jeder, der mit der Materie vertraut ist, wird aber bestätigen, dass es bis dato in der wissenschaftlichen und auch politischen Befassung in erster Linie darum ging, folgende Fragen – genannt werden hier nicht Einzelfragen, sondern übergreifende Fragestellungen – zu beantworten:

- Was sind optimale Größen für kommunale Gebietskörperschaften (Landkreise, Städte, Gemeinden) unter den Aspekten Fläche und Einwohnerzahl?
- Wie können durch Größenoptimierung Kosten reduziert, Synergien geschöpft und Verwaltungsabläufe vereinfacht werden?
- Gibt es überhaupt ein Optimum im Spannungsfeld von Effizienz und Bürgernähe, und wenn ja, wie wäre es zu definieren?
- Wie kann in der Zusammenführung von Gemeinden zu Gemeinschaften (z. B. Verwaltungsgemeinschaften, Einheitsgemeinden) gewährleistet werden, dass die mandatierte Mitwirkung jeder einzelnen Gemeinde gewährleistet ist?
- Unter welchen Voraussetzungen ist die Übertragung staatlicher Aufgaben auf kommunale Gebietskörperschaften grundsätzlich möglich und sinnvoll, und welche Aufgaben im Einzelnen eignen sich für eine Kommunalisierung?

Natürlich sind die hier aufgeführten Fragestellungen von Bedeutung. Der Autor vertritt aber die Auffassung, dass *davor* eine grundlegende Voraussetzung für alle Funktional- und Strukturreformen erfüllt werden muss: Das ist die fundierte und kritische Bestandsaufnahme aller Aufgaben, die «Kommune» im Rahmen der kommunalen und subsidiär geprägten Selbstverwaltung zwingend erfüllen muss.

Prämisse 1: Aufgabenkritik ist die zentrale Voraussetzung für alle Funktional- und Strukturreformen.

Die geforderte Aufgabenkritik muss folgende Fragen betreffen:

- Muss die Aufgabe überhaupt erledigt werden?
- Wenn ja, wie muss sie erledigt werden?
- Wo muss sie erledigt werden?
- Wer finanziert sie, wenn die Leistungen nicht durch Einnahmen gedeckt sind (z. B. die Stromrechnung angesichts der Zunahme der Empfänger von Transferleistungen und der Tatsache, dass mit diesen Transfers absehbar zum Beispiel die deutlich zunehmenden Energiepreise nicht kompensiert werden können)?

Die Aufgabenkritik darf nicht in erster Linie rechtlichen und verwaltungsorganisatorischen Leitlinien folgen, sondern muss die Existenzsicherung der Kommunen und der kommunalen Selbstverwaltung unter den Bedingungen der dramatischen demografischen Entwicklung, der sich weiter zuspitzenden strukturellen Krise der öffentlichen Haushalte und der umfassenden, vor allem investiven Anforderungen aus der Energiewende ins Zentrum stellen. Folgerichtig besteht eine wesentliche Zielsetzung darin, die Rahmenbedingun-

gen für eine zunehmend regional zu denkende Daseinsvorsorge und die damit verbundene kommunalwirtschaftliche Betätigung zu optimieren.

Die Leitlinien für eine ganzheitliche Funktional- und Gebietsreform müssen in einem praxisnahen, wissenschaftlichen Verfahren formuliert und objektiviert werden.

Dieser Prozess ist politisch unabhängig und wissenschaftlich objektiv unter Mitwirkung von Vertretern der kommunalen Gebietskörperschaften und Legislative zu führen.

Prämisse 2: Es bedarf der uneingeschränkten Anerkennung, dass die kommunale Kernaufgabe die Gewährleistung der Daseinsvorsorge ist. Dies steht in einem Kanon kommunaler Aufgaben, der ein Prioritätenkanon sein muss, an erster Stelle.

Aus der Priorisierung der Daseinsvorsorge folgt zwingend, dass sowohl die Leitlinien für eine ganzheitliche Funktional- und Strukturreform als auch die Konzepte zur Feinstruktur und Implementierung unter *direkter Mitwirkung* der Kommunalwirtschaft entwickelt werden müssen. Diese Mitwirkung kann nicht allein über eine reine Verbändemitwirkung sichergestellt werden. Der Verband Kommunaler Unternehmen (VKU) repräsentiert nur für den Bereich Energieversorgung praktisch alle relevanten kommunalen Unternehmen. Schon bei Wasser und Entsorgung wird über die Mitgliedschaft nur ein Teil der Unternehmen abgebildet, während für alle anderen Bereiche der kommunalwirtschaftlichen Betätigung (in erster Linie ÖPNV, Krankenhäuser, Wohnungswirtschaft) keine kommunalen Verbändestrukturen existieren. Insofern muss für die zwingende Mitwirkung der Kommunalwirtschaft ein spezifisches Verfahren originär etabliert werden.

Die Prämissen für Funktional- und Strukturreformen sind so zu formulieren, dass damit die Implementierung langfristig funktionsfähiger Aufgaben- und Gebietsstrukturen ermöglicht wird.

Voraussetzung für die fundierte Aufgabenkritik ist die vergleichende Bestandsaufnahme bisheriger Funktional- und Gebietsreformen in Ostdeutschland seit 1990.

Aus den Prämissen müssen in einem zweiten Schritt Schlussfolgerungen zu den Erfordernissen für Funktional- und Gebietsreformen aus kommunalwirtschaftlicher Sicht zur Optimierung weiterer Rahmenbedingungen für die künftige Daseinsvorsorge mit den Schwerpunkten Kommunalwirtschaftsrecht, interkommunale Kooperationen und ressort- und strukturübergreifende Zusammenarbeit abgeleitet werden.

Für den Autor steht die beschriebene Einordnung der Daseinsvorsorge außer Frage. Sie ergibt sich zwingend daraus, dass die Daseinsvorsorge im allgemeinen und unstrittigen Verständnis zwingend an die kommunale Ebene gebunden ist.²⁷⁵

Die Kommunalwirtschaft, die wesentliche, wenn gleich nicht alle Leistungen der Daseinsvorsorge erbringen muss, ist danach unter ausdrücklichem Bezug

auf Artikel 28 (2) Grundgesetz zum einen integraler Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltung (im Sinne der wirtschaftlich zu erbringenden Teile der Daseinsvorsorge) und zum anderen auch Voraussetzung der kommunalen Selbstverwaltung (im Sinne einer materiellen und finanziellen Basis).»

Integraler Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltung ist die Kommunalwirtschaft in Deutschland unter folgenden Aspekten:

- Die Kommunalwirtschaft ist eine der entscheidenden Kategorien zur Realisierung des Prinzips der Subsidiarität. Im Grundsatz geht es darum, *Selbstbestimmung* und *Eigenverantwortung* zu gewährleisten. Danach sollten Aufgaben, Handlungen und Problemlösungen möglichst dort erfüllt werden, wo dafür die größten Kompetenzen in Sinne von Orts- und Problemkenntnis bestehen. Für den Bereich der Daseinsvorsorge ist das unstrittig die kommunale Ebene.
- Innerhalb der kommunalen Selbstverwaltung ist die Gewährleistung der elementaren Lebensgrundlagen zweifellos die wichtigste Aufgabe. Das ist die objektive Begründung für die oben angegebene Einordnung der Kommunalwirtschaft.
- Zum Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung gehört auch die Organisationshoheit. Insofern sind die Strukturen der Kommunalwirtschaft und die kontinuierliche Erbringung von Daseinsvorsorgeleistungen Teil der Selbstverwaltung, strukturell wie aus Sicht der Prozesse.

Kommunalwirtschaft ist aber auch *Voraussetzung der kommunalen Selbstverwaltung*. Dafür stehen folgende Gründe:

- Kommunale Selbstverwaltung bedarf einer materiellen Grundlage. Ein wesentliches Element sind die kommunalwirtschaftlichen Strukturen, die Unternehmen und kommunalwirtschaftlichen Verbände mit ihren Ressourcen und Kapazitäten zur Erbringung von Daseinsvorsorgeleistungen.
- Diesem Verständnis entspringt das Konzept vom «Unternehmen Kommune», das im Kern von einer Vernetzung und Integration der kommunalen und kommunalwirtschaftlichen Strukturen ausgeht. Dieser ganzheitliche Ansatz ist die Grundlage für eine deutliche Qualifizierung der kommunalen Selbstverwaltung (höhere Qualität der Leistungen, niedrigere Kosten, bessere Nutzung der vorhandenen personellen, materiellen und finanziellen Ressourcen).
- Überschüsse aus kommunalwirtschaftlicher Betätigung werden ausschließlich im kommunalen Maßstab und im Interesse des Gemeinwohls verwendet. Sie sind aus dieser Sicht eine wesentliche Voraus-

²⁷⁵ Vgl. oben, Kapitel 2. «Daseinsvorsorge ist der Kern kommunaler Selbstverwaltung. Es geht dabei um eine am Gemeinwohl orientierte Grundversorgung der Menschen als Ausdruck der Sozialen Marktwirtschaft, die sich immer als ein Bündnis der Stärkeren mit den Schwächeren versteht. Deshalb fordern wir für das Regierungsprogramm 2009 eine Stärkung der öffentlichen Daseinsvorsorge in kommunaler Selbstverwaltung als Antwort auf die Globalisierung» (vgl. Kommunalpolitische Blätter, 12/2008, Bericht über die Bundesvertreterversammlung der Kommunalpolitischen Vereinigung von CDU und CSU).

setzung für die Erfüllung kommunaler Selbstverwaltungsaufgaben.

Das ist die theoretische, die grundsätzliche Seite. Real beobachten wir seit Jahren eine zunehmende Aushöhlung der grundgesetzlich verbrieften Selbstverwaltungsgarantie. Der Autor hat das Bild von den zwei «Totengräbern» der kommunalen Selbstverwaltung geprägt: Das sind die finanzielle Aushöhlung der Kommunen, also die nicht aufgabenadäquate Finanzausstattung, und die rechtliche Bevormundung im Sinne einer zunehmenden Überregulierung unter weitgehender Infragestellung des Prinzips der Subsidiarität. Aus einer sehr interessanten Perspektive, nämlich dem der Hirnforschung, hat Gerald Hüther, einer der bekanntesten Forscher auf diesem Gebiet, diesen Prozess untersucht. Er schreibt: «Die vorherrschende Devise zur Bekämpfung der inzwischen auf allen Ebenen unserer gesellschaftlichen Entwicklung zutage getretenen Schwierigkeiten lautet: noch mehr vom Alten. Noch mehr Vorschriften, noch mehr Kontrolle, noch mehr Einsparungen bei gleichzeitiger Forderung nach mehr Wachstum. So werden sich die Probleme unseres Bildungs- und Gesundheitswesens, unserer sozialen Absicherung, unseres Finanzwesens und Politikbetriebs nicht beheben lassen. In diesem Mahlstrom ständig wachsender und immer neuer ökonomischer und sozialer Probleme und den daraus resultierenden Einsparungs- und Effizienzverbesserungsentwürfen laufen vor allem unsere Kommunen – unsere Städte, Dörfer und Gemeinden – zunehmend Gefahr, ihre Eigenständigkeit zu verlieren und das, was sie leisten sollten, nicht mehr leisten zu können.»²⁷⁶ Den Ausweg aus diesem Teufelskreis sieht er wie folgt: «Was Kommunen also brauchen, um zukunftsfähig zu sein, wäre eine andere, eine für die Entfaltung der in ihren Bürgern angelegten Potenziale und der in der Kommune vorhandenen Möglichkeiten günstigere Beziehungskultur. Eine Kultur, in der jeder Einzelne spürt, dass er gebraucht wird, dass alle miteinander verbunden sind, voneinander lernen und miteinander wachsen können.»²⁷⁷ Und weiter: «Die Kommune ist schließlich der Ort, an dem Heranwachsende lernen, worauf es im Leben ankommt, wie man gemeinsam mit anderen sein Leben gestaltet und wie man seinen Teil der Verantwortung für dieses Zusammenleben übernimmt. Insofern ist und bleibt die Kommune der entscheidende und komplexeste Erfahrungsraum, in dem das soziale Leben eingeübt werden kann. Wenn Kommunen oder ihre kleineren Einheiten, die Familie, aufhören, diesen sozialen Lernraum bewusst zu gestalten, verliert die betreffende Gemeinschaft das psychoemotionale Band, das ihre Mitglieder zusammenhält. Solche Gesellschaften beginnen dann gewissermaßen von innen heraus zu zerfallen.»²⁷⁸

Hüther weist zu Recht darauf hin, dass diese Gestaltungsfähigkeit deformiert wird, ja vielerorts sogar komplett abhanden kommt, und stellt den Zusammenhang zu einem der «Totengräber» der kommunalen Selbstverwaltung, der Überregulierung, her: «Überall

dort, wo Angst geschürt, Druck gemacht, genau vorgeschrieben und peinlich überprüft und kontrolliert wird, wo Mitdenken nicht wertgeschätzt wird und eigene Verantwortung nicht übernommen werden kann, verliert der Innovationsgeist der Mitglieder einer solchen Gemeinschaft, die thermische Strömung, die gebraucht wird, um seine Flügel zu entfalten. Die meisten Kommunen sind gegenwärtig allerdings noch weit davon entfernt, zu Orten zu werden, an denen die dort lebenden Bürger und vor allem die dort heranwachsenden Kinder und Jugendlichen sich eingeladen, ermutigt und inspiriert fühlen, ihre Flügel in Form der von ihnen angelegten Potenziale gemeinschaftlich zu entfalten.»²⁷⁹

Ich habe Gerald Hüther deshalb so ausführlich zitiert, weil er als Hirnforscher, also aus einer gänzlich anderen als der bisher dargelegten Sichtweise, zu anlogischen Schlussfolgerungen wie der Autor kommt. Hüther zeigt aus seiner psychisch-emotionalen Perspektive die Gefahr, dass die Kommunen zunehmend ihre Rolle als Basis einer gesunden Gesellschaft verlieren könnten. Bürger werden in der Tat nicht zur kreativen Mitwirkung inspiriert, wenn sie in ihrem Lebensraum, in ihrer Kommune, jedweden Gestaltungsspielraum durch rechtliche Bevormundung und völlig unzureichende Finanzausstattung verlieren. Die Kommunalwirtschaft wird in einer solchen Konstellation immer mehr auch zur «Reparaturkolonne», die vor allem die dargestellten finanziellen Defizite kompensieren muss. Das aber steht im eklatanten Widerspruch zu der Rolle, die sie objektiv im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung spielen muss und wie wir sie aus gesellschaftspolitischer, humanistischer, ökonomischer und ökologischer Perspektive umfassend beschrieben haben.²⁸⁰

Es muss an dieser Stelle aber auch auf folgenden Sachverhalt hingewiesen werden: Natürlich ist es unverzichtbar, die kommunale Ebene zu stärken und die Gestaltungs- und Mitwirkungsmöglichkeiten in der beschriebenen Weise signifikant zu verbessern. Allerdings ist die damit zu erreichende Ausweitung des bürgerschaftlichen Engagements keinesfalls der «Königsweg», mit der zukünftige Daseinsvorsorge trotz der sich verschlechternden Rahmenbedingungen garantiert werden kann. Engagement, etwa der gemeinnützige Verein, der sich im brandenburgischen Brieselang für den Betrieb eines Rufbusses gegründet hat, kann das Angebot allenfalls ergänzen. Ein Ersatz für die kommunale Aufgabenstellung ist es nicht. Gleichwohl plädiere ich dafür, dass die Kommunen die Schaffung guter Bedingungen für ehrenamtliches Engagement nicht als Aufgabe unter vielen sehen, sondern im unmittelbaren Kontext mit dem Daseinsvorsorgeauftrag. Und ebenso ist zu fordern, dass unabhängig von sinnvollen Zusammenlegungen von Kommunen und Ver-

²⁷⁶ Hüther, Gerald: Kommunale Intelligenz. Potenzialentfaltung in Städten und Gemeinden, Hamburg 2013, S. 7 f. ²⁷⁷ Ebd., S. 9. ²⁷⁸ Ebd., S. 15. ²⁷⁹ Ebd., S. 80 f. ²⁸⁰ Vgl. oben, Kapitel 3.

waltungen «darunter» Strukturen am Leben erhalten werden müssen, die ein vertrauensvolles Miteinander deshalb garantieren, weil sich die Bürger persönlich kennen und sich auf dieser Grundlage Gemeinschaftsgeist und Solidarität immer wieder neu formieren.

Dies aber ist ein abstraktes Szenario, das auf dieser Denkebene auch höchst plausibel ist. Die Realität in vielen Dörfern und Kleinstädten vor allem in strukturschwachen Regionen aber lautet auch, dass die potenziellen «Ehrenamtler» immer älter und immer weniger werden.

Diese Darlegungen sollten ausreichende Begründung für die alles andere überragende Stellung der Daseinsvorsorge im kommunalen Aufgabenkanon sein. Warum aber wird diese Realität bis dato – die Dokumentationen in dieser Studie hat das ja gezeigt – in den bisherigen Funktional- und Strukturreformen so gar nicht berücksichtigt?²⁸¹

Diese Frage *muss* den Autor beschäftigen, denn natürlich wäre nicht auszuschließen, dass die hier vorgetragene solitäre wissenschaftliche Positionierung Ausdruck von Unkenntnis oder gar Unvermögen ist.²⁸² Deshalb war der Verfasser dieser Studie ebenso froh wie erleichtert als er bei Recherchen Anfang April 2014 einen Verweis auf eine Schrift von Ernst Forsthoff, dem Begründer unseres heutigen Daseinsvorsorgeverständnisses, fand, die 1958 unter dem Titel «Die Daseinsvorsorge und die Kommunen» im Sigillum-Verlag Köln-Marienburg erschienen ist. Dass diese Schrift nicht mehr lieferbar ist, war anzunehmen. Dass aber alle relevanten Lieferanten und Hüter deutschen Schrifttums – darunter alle wichtigen Antiquariate – das Buch nicht im Bestand hatten, verwunderte. Erst in der Zentral- und Landesbibliothek Berlin, der wichtigsten Bibliothek im gesamten deutschsprachigen Raum für die Sammlung von Publikationen zu allen kommunalen Themen, wurde ich fündig.²⁸³ Aus diesem sehr zu Unrecht offensichtlich vergessenen Vortrag möchte ich nachfolgend etwas ausführlicher zitieren, weil der Autor mit einer wissenschaftlich überzeugenden Argumentation zum einen ebenfalls den überragenden Rang der Daseinsvorsorge im kommunalen Aufgabenkanon belegt, zum anderen aber auch eine Begründung dafür liefert, warum dies für die politischen Rahmensetzungen bis dato praktisch nahezu folgenlos geblieben ist. Was Forsthoff hierzu kritisiert, nämlich die ungenügende Verankerung der kommunalen Daseinsvorsorgeverantwortung im Grundgesetz, hat sich bis heute nicht geändert.

Diese dem objektiven Rang der Daseinsvorsorge nicht adäquate Verfassungsrealität scheint eine wesentliche Ursache dafür zu sein, dass alle nachgeordneten Rechtssetzungen dieser herausragenden Stellung kommunaler Daseinsvorsorge ebenfalls nicht gerecht werden.

Nun zu Forsthoff: Der Autor zeigt zunächst den historischen Prozess der Veränderung der individuellen Daseinsbedingungen und dessen wesentliche Folge: «Mit der Schrumpfung des individuell beherrschten

Lebensraumes hat der Mensch die Verfügung über wesentliche Mittel der Daseinsstabilisierung verloren. Er schöpft das Wasser nicht mehr aus dem eigenen Brunnen, er verzehrt nicht mehr die selbstgezogenen Nahrungsmittel, er schlägt kein Holz mehr im eigenen Wald für Wärme und Feuerung. Im Ablauf der Dinge ist hier eine eindeutige Entscheidung gefallen, wenigstens im Bereich der deutschen Staatlichkeit: dem Staat (im weitesten Sinne des Wortes) ist die Aufgabe und die Verantwortung zugefallen, alles das vorzukehren, was für die Daseinsermöglichung des modernen Menschen erforderlich ist. Was in Erfüllung dieser Aufgabe notwendig ist, nenne ich Daseinsvorsorge.»²⁸⁴ Aus diesem Prozess zieht Forsthoff folgende Schlussfolgerung: «Die Tatsache [gemeint ist die Existenz der meisten Menschen ohne von ihnen beherrschten Lebensraum, d.A.] ist von allergrößter, noch keineswegs in ihrer vollen Tragweite erkannten Bedeutung [auch diese Einschätzung trifft leider bis heute zu; d.A.]. Man wird es sich bis in die speziellen Konsequenzen hinein vergegenwärtigen müssen, was es für den modernen Menschen bedeutet, dass er die wesentlichen Bedingungen seiner Daseinsführung nicht in der Hand hat, sondern auf das Funktionieren der sekundären Systeme schlechterdings angewiesen ist.»²⁸⁵

«In der Daseinsvorsorge», so Forsthoff weiter, «ist ein moderner Daseinsbereich angesprochen, der an der rechtsstaatlichen Verfassung vorbeilebt, der deshalb notwendig im wesentlichen mit den Mitteln der Verwaltung gemeistert werden muss. Diese deshalb [rechtstheoretisch;d.A.] mögliche Konversion der Daseinsvorsorge in Herrschaftsmittel wäre das gefährlichste Attentat auf die individuelle Freiheit, das nach Lage der Tatsachen dem Staat zu Gebote stünde. Dazu schweigt die Verfassung und überläßt es uns, eine ungeschriebene Verbotsnorm aus dem Sinn und dem System unseres öffentlichen Rechts abzuleiten. Ich gebe diesen Hinweis nur, um anschaulich zu machen, in welchem Maße uns die rechtsstaatliche Verfassung auf dem Felde der Daseinsvorsorge im Stich lässt.»²⁸⁶

Abschließend Forsthoff zur gesellschaftlichen Dimension: «Daseinsvorsorge kann sich in der Wirtschaftlichkeit ihrer Durchführung nicht erschöpfen. Die Daseinsvorsorge ist wesentlich auch eine soziale Funktion. Es kommt nicht nur darauf an, dass sie dem

²⁸¹ Diese Wertung betrifft keinesfalls nur die Länder, deren kommunale Reformen im Zeitraum von 1990 bis heute untersucht wurden. Auch ohne dass er detaillierte Bestandsaufnahmen vorgenommen hat, verfügt der Autor für alle weiteren deutschen Flächenländer über einen Überblick zu den dort erfolgten Reformen und erweitert deshalb seine Einschätzung auch auf diese Länder. ²⁸² Allerdings sind Solitär und Unvermögen nicht zwingend zwei Seiten einer Medaille. Es gibt auch die bekannte biblische Metapher vom «Rufer in der Wüste», und es gibt in der Wissenschaft auch Beispiele, dass mit unserer sinnlichen Wahrnehmung kongruente Weltbilder – etwa das Verständnis von der Erde als Mittelpunkt unseres Sonnensystems und deren Existenz als Scheibe – erst erkenntnistheoretisch und mit objektiven Untersuchungsmethoden ad absurdum geführt werden konnten. Der Autor ist also guter Hoffnung, dass wir absehbar verstehen werden, dass nicht die «Erde» (ich meine hier als Synonym die Größe von Kommunen und Verwaltungen), sondern die Sonne (übersetzt mit der lebenserhaltenden Daseinsvorsorge) im Zentrum steht. ²⁸³ Ein herzlicher Dank gilt Christian Otte, der das Buch aus einem externen Standort der Zentral- und Landesbibliothek ins Stammhaus holte und es mir als Datei zur Verfügung stellte. ²⁸⁴ Forsthoff, Ernst: Die Daseinsvorsorge und die Kommunen. Ein Vortrag, Köln 1958, S. 6f. ²⁸⁵ Ebd., S. 7. ²⁸⁶ Ebd., S. 9.

Menschen unserer Tage zu ihrem Teil ihre daseinswichtigen Dienste leistet, sondern auch, unter welchen Bedingungen das geschieht. Hier sind dem Gewinnstreben Schranken gesetzt, die der Wirtschaft fremd sind, und es müssen auch Risiken eingegangen, Wechsel auf die Zukunft gezogen werden, zu denen sich die Wirtschaft nicht veranlasst sehen würde.»²⁸⁷

Erinnert sei in diesem Zusammenhang daran, dass gerade in strukturschwachen Regionen der ostdeutschen Länder der Anteil der Menschen, die von Transferleistungen abhängig sind, überproportional zunimmt. Das heißt, dass das Daseinsvorsorgeangebot zum einen auf eine zahlungsfähige Nachfrage trifft, zum anderen aber auf einen wachsenden Teil von Bürgern, die nicht alle lebensnotwendigen Leistungen bezahlen können. Da eine weitere Aufstockung der Transferleistungen kaum möglich ist, müssen für dieses Szenario Lösungen gefunden werden, die weit über den unmittelbar wirtschaftlichen Aspekt hinausgehen. Genau darauf hat Forsthoff bereits 1958 grundsätzlich hingewiesen.

Prämisse 3: Aus der Schwerpunktsetzung Daseinsvorsorge ist das Erfordernis einer neuen Kategorisierung von «freiwilligen» und «pflichtigen» Aufgaben abzuleiten.

Warum beispielsweise in allen deutschen Kommunalverfassungen der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) als freiwillige Aufgabe definiert ist, vermag sich niemandem angesichts der demografischen Szenarien zu erschließen. Denn natürlich hat der ÖPNV in strukturschwachen Regionen, in denen die Älteren und immer weniger Mobilen zunehmend den größten Bevölkerungsanteil ausmachen,²⁸⁸ eine *existenzielle* Funktion.²⁸⁹

Prämisse 4: Aus der Stellung der Daseinsvorsorge als Nummer eins im kommunalen Aufgabenkanon ist das Erfordernis abzuleiten, alle kommunalen Aufgaben auf der Grundlage des zu erarbeitenden Prioritätenkatalogs neu dem «übertragenen» und dem «eigenen» Wirkungskreis der kommunalen Gebietskörperschaften zuzuordnen. Für alle Bereiche der Daseinsvorsorge muss für diesen Prozess der «Neusortierung» gelten, dass die Finanzierung außerhalb der eigenen kommunalen Ressourcen gesichert werden muss.

Prämisse 5: Was als kommunale Aufgabe definiert worden ist, muss auch finanziert werden. Daraus folgt das Erfordernis zur vollständigen Beachtung bzw. Wiederherstellung des Konnexitätsprinzips. Dies gilt nicht nur für die Ebene der Länder. Auch die Bundesgesetzgebung hat umfassende Auswirkungen auf die kommunale Ebene. Beispielhaft seien die Bereiche Sozialgesetzgebung und Vergaberecht genannt. Dazu folgende Anmerkungen:

- Grundsätzlich ist gewährleistet, dass alle Bundesgesetze mit Auswirkungen auf die kommunale Ebene

auch der Zustimmung der Länderkammer, des Bundesrates, bedürfen. Differenzstandpunkte der Länder sind Gegenstand von Vermittlungsverfahren, die im Regelfall mit Kompromissentscheidungen enden. In diesen Verfahren werden die Kommunen von den Ländern repräsentiert. Diese selbst sind von einer aktiven Mitwirkung ausgeschlossen und haben nicht einmal durchgängig Anhörungsrechte.

- Aus dieser Konstellation folgt, dass eine umfassende Berücksichtigung kommunaler Interessen im Regelfall nicht gewährleistet werden kann.
- Sichtbar wird dieses Manko etwa dadurch, dass das Prinzip der Konnexität regelmäßig verletzt wird. Es hat zum Inhalt, dass der, der gegenüber einer nachgeordneten Ebene eine Aufgabe normiert, auch deren Finanzierung sicherstellen muss. Den Kommunen werden also Aufgaben zugeordnet, deren Finanzierung durch Bund und/oder Länder nicht oder nicht ausreichend gesichert ist. Ein Beispiel ist der seit 1996 in Deutschland geltende Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz; gesetzlich verankert im Achten Sozialgesetzbuch – SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfegesetz), § 24.²⁹⁰
- Wegen der genannten Probleme hat sich im Jahr 2010 der Unterausschuss Kommunales des Innenausschusses des Deutschen Bundestages konstituiert. Er soll gewährleisten, dass die Interessen der Kommunen im Gesetzgebungsverfahren besser berücksichtigt werden. Als Unterausschuss hat das Gremium allerdings keinerlei Möglichkeit in die Gesetzgebungsverfahren einzugreifen. Seine Mitwirkung hat also rein appellativen Charakter.
- Unter Hinweis auf Artikel 28 (2) Grundgesetz ist deshalb zu fordern, die kommunale Ebene direkt in die Gesetzgebungsverfahren einzubinden und ihr eine gestaltende Mitwirkung weit über Anhörungsrechte hinaus verbindlich zu garantieren.

²⁸⁷ Ebd., S. 13f. ²⁸⁸ Vgl. dazu die Aussagen oben, Kapitel 9. ²⁸⁹ Dieses Beispiel zeigt das dringende Erfordernis a) zur Aufgabenkritik, b) zur vorrangigen Bestandsaufnahme für den Gesamtbereich der kommunalen Daseinsvorsorge. ²⁹⁰ Ein weiteres Beispiel beschreibt Roger Willemsen in seinem 2014 erschienenen Buch «Das Hohe Haus». Er dokumentiert und bewertet dort unter anderem die Diskussion, die im Deutschen Bundestag am 1. Februar 2013 zum «Entwurf eines Gemeinnützigkeitsentbürokratisierungsgesetzes» geführt wurde. Willemsen führt dazu aus: «Gemeint ist das Gesetz zur Stärkung des Ehrenamtes. Im Grunde geht es in der Debatte um die Instrumentalisierung des bürgerschaftlichen Engagements, also um die Umwertung seines Begriffs. Aus einer Entbürokratisierungsabsicht entstanden, kommt sie zwar nicht ohne einen hohen Aufwand an Termini wie Übungsleiterpauschale, Rechtssicherheit, Abgabenordnung, Ehrenamtsfreibetrag und Haftungsrisiko aus, höhlt aber eigentlich den selbstlosen Kern des bürgerschaftlichen Engagements aus, höhlt aber eigentlich den selbstlosen Kern des bürgerschaftlichen Engagements aus.» Willemsen zitiert mit Bezug auf den Redebeitrag von Klaus Riegert, MdB/CDU/CSU den amerikanischen Soziologen Richard Sennett mit dem Satz «Ein Staatswesen, das Menschen keinen tiefen Grund gibt, sich umeinander zu kümmern, kann seine Legitimität nicht lange aufrechterhalten» und schlussfolgert, ein Staatswesen, das noch das gemeinnützige Engagement instrumentalisiert, entziehe seinen Bürgern den Wert der Gemeinnützigkeit, und eröffnet die Frage nach dem wahren Kernbestand an gemeinsam geteilten Werten und Überzeugungen der Demokratie. Was aus diesen Ausführungen zu unserem Thema, den Wirkungen von Bundesgesetzgebung auf die kommunale Ebene, abzuleiten ist, ist zweierlei: zum einen ist bürgerschaftliches Engagement in jedem Fall an die kommunale Ebene gebunden, und schon deshalb ist es unzulässig, dass die bundespolitische Rahmensetzung ohne die gleichberechtigte Mitwirkung der kommunalen Ebene erfolgt. Zum zweiten wird die Absicht deutlich, dass dieses im Bundestag behandelte Gesetz vor allem dem Zweck dient, durch die nur scheinbar altruistische Unterstützung unbezahlter Tätigkeiten die Staatsaufwendungen zu reduzieren» (Willemsen, Roger: Das Hohe Haus. Ein Jahr im Parlament, Frankfurt am Main 2014).

- Der Autor geht sogar so weit, grundlegende Reformen im Staatsaufbau zu fordern, die es den Kommunen ermöglichen, als eigene Ebene mit den gleichen Rechten wie die Länder zumindest an den Gesetzgebungsverfahren mitzuwirken, von denen sie unmittelbar betroffen sind.²⁹¹

Prämisse 6: Elementare Voraussetzung für wirksame Funktional- und Strukturreformen ist die vollständige Wiederherstellung der durch Überregulierung und Unterfinanzierung ausgehöhlten kommunalen Selbstverwaltung (kommunale Organisationshoheit). Dazu gehört die uneingeschränkte Gestaltungshoheit bei der Implementierung und Realisierung interkommunaler Kooperationen (z. B. Außerkraftsetzung des Vergaberechts für diesen Bereich unter Hinweis auf die in Art. 28, Absatz 2 Grundgesetz verbrieftene kommunale Organisationshoheit im Kontext mit dem ebenfalls garantierten Prinzip der Subsidiarität).

Wenn richtig ist, dass die kommunale Selbstverwaltung in erster Linie durch eine immer stärkere rechtliche Bevormundung und durch die strukturelle Unterfinanzierung gefährdet ist, dann leiten sich aus dieser Bewertung auch die wesentlichen Schritte zur Wiederherstellung eines Zustandes ab, der der Normierung im Grundgesetz adäquat ist:

- Jeder rechtliche Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung muss streng an den Maßstäben des Subsidiaritätsprinzips gemessen werden. Zu rechtlichen Eingriffen gehören nach dem Verständnis des Autors nicht nur Rechtsetzungen, sondern auch das in vielen Fällen überzogene Agieren der Aufsichtsbehörden. Auch in diesem Kontext ist zu begründen, das erstens über ein neues Verständnis der Landkreise (weniger Aufsichtsbehörde, dafür mehr Organisations- und Planungsorgan) nachgedacht werden muss, und zweitens eine dritte Ebene in Gestalt von Landesverwaltungsämtern und/oder Regierungspräsidien generell infrage gestellt werden muss.
- Bezogen auf den Zusammenhang von Aufgaben und Finanzierung gilt das klare Prinzip, dass jede kommunale Pflichtaufgabe auch finanziert werden muss. Wenn dies von den Ländern nicht gewährleistet werden kann, muss die Kommune von der Aufgabe entbunden werden. Dieses Prinzip darf aber nicht abstrakt und ohne Mitwirkung der Kommunen exekutiert werden. Welche Aufgaben pflichtig oder freiwillig sind, dem eigenen oder übertragenen Wirkungskreis, muss gemeinsam und gleichberechtigt von den Ländern und den Kommunen definiert werden.

Prämisse 7: Der demografische Wandel und auch die strukturellen Begrenzungen in der öffentlichen Finanzausstattung sind keine temporären Erscheinungen, sondern prägen mittel- und langfristig die Rahmenbedingungen für die kommunale Aufgabenerledigung. Es ist deshalb zu akzeptieren, dass diese objektiven Prozesse zu einem regional differenzierten

Kanon an Daseinsvorsorgeleistungen führen müssen. Notwendig ist eine grundsätzliche Diskussion über das Verständnis der Grundgesetzbestimmung über «gleichwertige Lebensbedingungen» (Artikel 20, 72, 106).²⁹²

Die Verantwortung «für die Fläche» ist ein Kernelement des *Sozialstaates* (Art. 20 GG). Für die «Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse» wurde dem Bund Gesetzgebungsrecht in bestimmten Bereichen eingeräumt (Art. 72 GG). Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen (§ 106 GG) wahren die «Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet», indem auch finanzschwache Länder die notwendige Infrastruktur vorhalten können.

Regional differenzierte Daseinsvorsorge heißt vor allem, dass es in Umfang und Qualität Unterschiede zwischen peripheren Regionen – etwa den zunehmend entvölkerten Dörfern und den Mittelzentren – gibt. Es darf in diesem Zusammenhang nicht verboten sein, auch darüber nachzudenken, Anreize dafür zu setzen, dass gerade ältere und auf Hilfe angewiesene Bürger dorthin ziehen, wo diese Unterstützung auch geleistet werden kann. Es ist nicht redlich, weil nicht realistisch, den Eindruck zu vermitteln, dass eine selbstbestimmte Existenz am heimischen Herd und auf heimischer Scholle unter allen Umständen garantiert werden kann. Das Leben ist im Übrigen auch hier schon viel weiter als es die Protagonisten von Political Correctness zur Kenntnis nehmen. Die Demografen weisen schon seit geraumer Zeit auf einen messbaren Trend zur Reurbanisierung hin. Schon deshalb wäre es doch angebracht, diese Entwicklungen unter ausdrücklichem Bezug auf die im Grundgesetz verbrieftene Würde des Menschen zu unterstützen.

Prämisse 8: Ein zentraler Weg, bei der unvermeidlichen regionalen Differenzierung in der Daseinsvorsorge auch weiterhin Grundbedürfnisse zu befriedigen und soziale Härten zu vermeiden, ist ein neues Verständnis von Daseinsvorsorge in einer weniger kommunalen, sondern mehr regionalen Dimension. Damit einher geht ein neues Verständnis kommunaler Gebietskörperschaften. Vor allem die Ober- und Mittelzentren müssen sich zu Kernen einer regionalen Daseinsvorsorgestruktur entwickeln.

²⁹¹ Auch hierzu sei Roger Willemsen zitiert: «Im Parlament geht es heute [6. Juni 2013; d.A.] um die Situation der Kommunen. Basis ist ein Bericht der Regierung, in der sie sich selbst 92 Fragen stellt und nicht zuungunsten der eigenen Politik beantwortet. Gleich zu Beginn moniert Präsident Lammert, dass die Bundesratsbank auf nur zwei Plätzen besetzt sei, obwohl es um ein Thema gehe, das vor allem die Länder betreffe. Man könnte meinen, das Verhältnis zwischen Parlament und Kommunen sei ein gestörtes, haben diese doch, anders als die Länder, keine Vertretung. Ihre Expertise ist nicht gefragt». (S. 249) Und in Auswertung der Diskussion des Hohen Hauses zu diesem kommunalen Thema zieht Willemsen das folgende Fazit: «Es ist systemfremd, vom Parlament Impulse für die Selbsterneuerung der Gesellschaft zu erwarten, weil sich kein guter Gedanke gegen die stumpfe Bewahrung des realpolitischen Status quo wird durchsetzen können» (ebd., S. 257). ²⁹² Dieser von der Politik noch immer sehr zögerlich oder gar nicht zur Kenntnis genommene Differenzierungsprozess im Bereich der Daseinsvorsorge lässt sich sehr anschaulich am Beispiel des ÖPNV-Angebots in strukturschwachen Regionen illustrieren. Dort findet ÖPNV oft überhaupt nur dann statt, wenn es den von den Ländern finanzierten Schülerverkehr gibt. An den Wochenenden sind die Schulen zu, und folgerichtig fährt auch kein Bus.

Was heißt Regionalisierung aus kommunalwirtschaftlicher Sicht?

- Die kommunalwirtschaftliche Betätigung zur Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge wird in strukturschwachen Regionen nicht mehr punktuell durch die einzelnen lokal angesiedelten Leistungserbringer auf dem derzeitigen Niveau erfolgen können. Die Konsequenzen daraus, dass ein durchgängig nivelliertes Leistungsangebot mit dem aktuell verfügbaren Kanon nicht mehr möglich sein wird, lauten Konzentration und strukturübergreifende Zusammenarbeit.
- Insofern ist die struktur- und ressortübergreifende Zusammenarbeit – länderübergreifend und mindestens ebenso wichtig auf der Ebene der kommunalen Gebietskörperschaften – ein, wenn nicht gar *das* zentrale Element bei der Formulierung und Umsetzung von Anpassungsstrategien zur Bewältigung der demografischen, fiskalischen und energiepolitischen Herausforderungen insgesamt und auch für den Bereich der kommunalwirtschaftlichen Betätigung.
- Strukturübergreifende Kooperation ist der Nukleus für die Entwicklung neuer Strukturen. Aus Zusammenarbeit entwickelt sich Kooperation und daraus folgerichtig Fusion, schon um zu verhindern, dass sich Prozesskosten verselbstständigen und Leistung zunehmend durch Administration ersetzt wird. Erwähnt sei an dieser Stelle das erfolgreiche mitteldeutsche Beispiel des länderübergreifenden kommunalen Unternehmens Harzer Schmalspurbahn. Dieses kann in seiner Entstehung und Funktion als Vorlage für ähnliche Konstruktionen in allen nur denkbaren Bereichen der kommunalwirtschaftlichen Betätigung gelten.
- Strukturübergreifend heißt aus kommunalwirtschaftlicher Sicht *regional*. Aus der singulären lokalen Leistungserbringung müssen sich regionale Strukturen entwickeln. Auch wenn berechnete Dominanzängste der «Kleinen» in diesem Prozess nicht negiert werden dürfen, muss eines klar sein: *Kern und Motoren dieser Entwicklung müssen die stärksten und leistungsfähigsten kommunalen Unternehmen sein.* Aufgabe der Eigentümer und deren mandatierten Vertreter muss es sein, diese Prozesse nach den Geboten der Fairness unter Beachtung der Interessen aller Beteiligten, der Großen wie der Kleinen, zu gestalten. Das schließt schmerzliche Entscheidungen wie den Verzicht auf Standorte ausdrücklich ein.
- Im Ergebnis wird eine mehr regional aufgestellte Kommunalwirtschaft vor allem von folgenden Effekten profitieren:
 - erstens: Effekten aus Arbeitsteilung und Spezialisierung,
 - zweitens: Effekten aus der Bündelung und gemeinsamen Nutzung von Ressourcen,
 - drittens: Effekten aus einer verbesserten Relation von Fixkosten (in erster Linie Infrastruktur) zu Abnehmern von Leistungen,
 - viertens: Effekten aus der Etablierung gemeinsamer Kundenbeziehungen (komplettes Angebot der Daseinsvorsorge von der Lieferung über Service bis Abrechnung aus einer Hand),
 - fünftens: Effekten, die sich daraus ergeben, dass größere und komplexer aufgestellte Einheiten der kommunalwirtschaftlichen Leistungserbringung auch effizienter und qualifizierter gesteuert werden können.
- Die *politischen Impulsgeber und Treiber* für diese Prozesse müssen die *kommunalen Amts- und Mandatsträger* sein. Wenn diese die strategischen Ziele und Wege bestimmt haben (auch in diese Phase sollten bereits die kommunalwirtschaftlichen Entscheidungsträger eingebunden werden), dann sollte die Kommunalwirtschaft ein Selbstverständnis als Motor im Umsetzungsprozess entwickeln. Wer auch unter den dargestellten höchst komplizierten künftigen Szenarien die kommunale Selbstverwaltung bewahren, ja stärken will, muss initiativ werden. Die «Alternativen» dazu sind bereits heute, etwa in Gestalt nicht genehmigter Haushalte und den daraus folgenden starken Eingriffen von Kommunalaufsichten in kommunale Belange, zu besichtigen.
- Strukturübergreifende Zusammenarbeit zur Meiterung der genannten Herausforderungen ist für alle Bereiche des kommunalen Lebens das grundlegende Erfordernis. Aus unserer Sicht hat in diesem *Gesamtprozess* die kommunalwirtschaftliche Betätigung eine zentrale Stellung, die sich aus der Rolle der Daseinsvorsorge im System der kommunalen Selbstverwaltung ergibt. Deren Funktionsfähigkeit wird gerade wegen der sich deutlich verschlechternden Rahmenbedingungen von den Bürgern immer stärker daran gemessen werden, wie es gelingt, die lebenswichtigen Leistungen vor Ort zu erbringen – in der Zukunft wohl mit regional differenzierten Angeboten, wohl aber auf dem in Deutschland kommunal gewachsenem hohen Niveau in Qualität und Verfügbarkeit. Ein praktischer Beleg für das Potenzial solcher strukturübergreifenden kommunalwirtschaftlichen Netzwerke ist das Thüga-Modell. Unter Mitwirkung von sehr großen wie sehr kleinen Kommunen und kommunalen Unternehmen werden faire Partnerschaften realisiert, erfolgt der Zugriff auf zentral und in hoher Qualität verfügbare Ressourcen, bleibt zugleich die regionale und kommunale Identität gewahrt und werden Impulse auch für Kooperationen außerhalb der kommunalwirtschaftlichen Kernbetätigung gesetzt.

Prämisse 9: Regionalisierung heißt auch, Kommunen mit objektiv unterschiedlichen Bedingungen für die Daseinsvorsorge – das bedeutet in der Konsequenz auch Unterschiede in der Daseinsvorsorge – so regional zu vernetzen, dass Ausgleichsmechanismen wirken, die diese Differenzen mindern. Dies erfordert eine konsequente Durchsetzung des kommunalen Solidarprinzips. Ob dies im Rahmen der kommunalen

Selbstverwaltung gewährleistet werden kann, und wenn ja, mit welchen Mechanismen, oder ordnungspolitische Eingriffe vonnöten sind, muss diskutiert und entschieden werden.

Mangel, und der ist die Realität, kann grundsätzlich zwei Reaktionen auslösen. Zum einen die Solidarisierung in dem Sinne, dass das weniger werdende geteilt wird. Zum anderen die Entsolidarisierung, verbunden mit dem Streit um die schrumpfenden Ressourcen. Die jeweilige Entscheidung basiert vor allem auf menschlichen, ethischen und moralischen Kategorien. Damit sich das Solidarprinzip als notwendige Reaktion durchsetzt, bedarf es Stimulanzien. Und wenn appellative Formen nicht ausreichen, ist es zulässig, über Normierungen nachzudenken.

Derzeit wird – dieses Beispiel soll die Intention der Prämisse illustrieren – im Kontext mit der Energiewende auch über Autarkie in der Versorgung bei leitungsgebundenen Strukturen diskutiert, und zwar in der Bandbreite «Königs»- oder Irrweg.

Die Autarkieanhänger vor allem bei der Energieversorgung bezeichnen diesen Status als «Königsweg», denn Dezentralität bedeute Unabhängigkeit. Gegen diese Position wären folgende Gegenargumente zu formulieren:

- Zumindest bei leitungsgebundenen Versorgungsstrukturen (Energie, Wasser, Abwasser) ist die behauptete Alternative in Wirklichkeit das Verlassen der Solidargemeinschaft.
- Zum einen belastet die scheinbare Autarkie durch die EEG-Umlage die Allgemeinheit in Gestalt aller Verbraucher. Zu deutsch: Die Unabhängigkeit, auch die finanzielle («Nulltarif»), und die Versorgungssicherheit wird von allen noch am Netz befindlichen Verbrauchern finanziert. (Es gibt nichts umsonst!)
- Zum anderen belastet diese Autarkie diejenigen, die in der Solidargemeinschaft bleiben. Denn immer weniger Mitglieder dort, heißt auch: Ein immer höherer Fixkostenanteil muss je Verbraucher getragen werden, also überdurchschnittlich steigende Preise

Diese Debatte hat auch Analogien für die Bereiche Wasser, Abwasser und Entsorgung. Deshalb ist es nötig, im Kontext mit der oben formulierten Prämisse auch über ein neues Verständnis von Anschluss- und Benutzungszwängen zu diskutieren.

Prämisse 10: Interkommunale Kooperationen im Bereich der Daseinsvorsorge sind ein weiterer strategischer Weg, neue Funktionalitäten und Strukturen für eine langfristige Sicherstellung der elementaren Daseinsvorsorgeleistungen zu implementieren. Auch unter Hinweis darauf, dass der reale Kooperationsstatus schon jetzt weder den Erfordernissen noch den Potenzialen entspricht, ist analog zum Solidarprinzip auch für diesen Bereich zu diskutieren, wie der notwendige Kooperationsgrad im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung erreicht werden kann oder ob ordnungspolitische Normierungen gebraucht werden. In diesem Zusammenhang ist ein neues Ver-

ständnis der bisherigen Landkreise als künftige Organisatoren interkommunaler Kooperationen, und zwar im inhaltlichen und methodischen Sinne, denkbar.

Prämisse 11: Ein entscheidendes funktionales und strukturelles Element zukunftsfähiger Daseinsvorsorgestrukturen ist die konsequente Anwendung des Zentrale-Orte-Prinzips. Nach diesem Verständnis müssen die Ober- und Mittelzentren in erster Linie zu Zentralen für die künftige regional organisierte Daseinsvorsorge werden. Das schließt ausdrücklich ein, dass dort ausnahmslos alle Aufgaben der Daseinsvorsorge angesiedelt werden müssten, also auch jene, die derzeit bei den Landkreisen liegen.

Prämisse 12: Diese neue Rolle von Ober- und Mittelzentren, also von Städten, erfordert auch ein neues Verständnis vom «Konzern Stadt». Benötigt wird kein «Konzern» im semantischen Sinne eines privatwirtschaftlichen, auf Höchstserträge fokussierten Unternehmensverbundes.

Vielmehr geht es um die Implementierung des «Unternehmens Kommune», dessen elementare Aufgabe darin besteht, Nutzen für seine Bewohner zu stiften. Dies mit höchstmöglicher Effizienz, aber doch unabhängig davon, ob diese Leistungen im Einzelnen auch wirtschaftlich erbracht werden können.

Dass der Autor den Begriff «Konzern Stadt» kritisch sieht, hat er in einer 2013 vorgelegten Studie begründet und daraus folgend den neuen Begriff «Unternehmen Kommune» vorgeschlagen. Diesen Begriff hat er wie folgt definiert:

«Mit dem Begriff Unternehmen Kommune wird im Folgenden die Gesamtheit der wirtschaftlichen Betätigung einer Gemeinde einschließlich der Managementfunktionen in der Kernverwaltung erfasst. Der Begriff betrifft somit die ökonomische Existenzform dieser kommunalen Gebietskörperschaft als Gesamtheit aller wirtschaftlichen relevanten Prozesse in der Verwaltung und allen weiteren kommunalen Beteiligungen und Einrichtungen einschließlich der Mitgliedschaft in wirtschaftlich tätigen Verbänden. Wesentlicher Aspekt ist die Ganzheitlichkeit der wirtschaftlichen Prozesse unabhängig von ihrer Ansiedlung in konkreten Strukturen. Daraus unmittelbar abgeleitet sind die Erfordernisse zu einer ebenfalls ganzheitlichen und komplexen Steuerung dieser Prozesse, zur Vernetzung von Managementfunktionen, zu einer ganzheitlichen ökonomischen Bewertung unter Anwendung der Doppik und zu einer konsistenten Prozessorganisation.

Zentrale Ziele einer konsistenten Prozessorganisation sind in erster Linie folgende:

Erstens wird damit die Voraussetzung geschaffen, den Gesamtprozess der wirtschaftlichen Betätigung durch den Eigentümer einheitlich strategisch zu steuern.

Zweitens geht es um die Erschließung von Synergiepotenzialen vor allem durch die Etablierung horizontal und vertikal vernetzter Cluster-Konzepte wie beispiels-

weise bei IT, dem Fuhrparkmanagement, dem Personalmanagement, dem Immobilienmanagement, dem Cash-Management, dem Risikomanagement oder dem Schuldenmanagement. Diese Effekte können durch die Etablierung von Holdingstrukturen befördert werden. Diese Einheiten, Mutter- und Tochtergesellschaften sind im Sinne der vorgeschlagenen Arbeitsdefinition nicht der Konzern Stadt, sondern Teil des Unternehmens Kommune.»²⁹³

Prämisse 13: Aus der für zwingend gesehenen Profilierung der Ober- und Mittelzentren zu Kernpunkten der regionalen Daseinsvorsorge ergibt sich ebenso zwingend das Erfordernis, über neue Funktionalitäten von Zwischenebenen (Landkreise, Landesverwaltungen) nachzudenken.

Ein Aspekt wurde bereits genannt: Landkreise könnten zukünftig die Rolle als Impulsgeber und Organisatoren interkommunaler Kooperationen übernehmen und in diesem Kontext als regionale Planungskörperschaften fungieren. Der bisherige Status als kommunale Gebietskörperschaft sollte in diesem Kontext diskutiert werden. Ebenso notwendig ist die Diskussion über die Existenzberechtigung von Zwischenebenen wie beispielsweise Regierungspräsidien oder Landesverwaltungsämter. Erinnert sei an Prämisse 6, in der als wesentliche Voraussetzung künftiger Funktional- und Strukturreformen die grundgesetzadäquate Wiederherstellung der kommunalen Selbstverwaltung gefordert wird.

Das neue und gemeinsame Verständnis von Mittel- und Oberzentren als *Zentren der Daseinsvorsorge* in Verbindung mit einer neuen Funktionsbestimmung der bisherigen Landkreise hätte einen wichtigen zusätzlichen Effekt, nämlich die Beendigung der unproduktiven Diskussion über Kreisfreiheit und Kreisangehörigkeit. Denn bei den Mittel- und Oberzentren würden *alle* Aufgaben der Daseinsvorsorge, also auch jene, die derzeit noch bei den Landkreisen liegen, konzentriert.

Prämisse 14: Regionalisierung der Daseinsvorsorge impliziert zwingend die Harmonisierung des Gemeindefinanzrechts. Wer struktur- und grenzübergreifende²⁹⁴ Kooperation als zentrales Erfordernis postuliert, muss auch ja sagen zu einheitlichen Rahmenbedingungen für die Kommunalwirtschaft.

Prämisse 15: Der neoliberale Ansatz, jede Art von wirtschaftlicher Betätigung wettbewerblich zu gestalten und zu regulieren, ist gescheitert. Dies gilt rückwirkend beispielsweise für den Versuch, natürliche Monopole wie die kommunale Wasserversorgung dem Markt zu überantworten. Dies betrifft auch die «Organisation» von Pseudowettbewerben in Bereichen wie dem ÖPNV oder der stationären Gesundheitsversorgung. Zukünftig werden wir aber auch damit konfrontiert werden, dass in immer mehr Regionen und immer mehr Bereichen der Daseinsvorsorge Wettbewerb um die Aufgabenerledigung nicht

mehr stattfindet, weil die Leistung nicht gewinnbringend erbracht werden kann. Für diese Situation eines dauerhaften Marktversagens bedarf es neuer Rahmensetzungen. Unter anderem muss verhindert werden, dass kommunale Unternehmen, die im Wettbewerb stehen, wie zum Beispiel im Energiebereich, benachteiligt werden. Die bekannte Diskussion darüber, dass das Gleichgewicht gestört wird, wenn Verluste dauerhaft kommunalisiert, Gewinne hingegen privatisiert werden, muss für die neue Situation einer nicht wirtschaftlich zu erbringenden Daseinsvorsorge neu geführt werden.

Was sind die absehbaren Szenarien?

- Der Wettbewerb funktioniert noch im Mittelzentrum.
- Im strukturschwachen Umland versagt der Markt.

Dies impliziert eine Reihe von Fragen:

- Wie funktioniert unter diesen Bedingungen bei Existenz gewachsener Strukturen noch betriebswirtschaftliche Optimierung, also der Ausgleich zwischen ertragsstarken und ertragschwachen bzw. sogar Verlust bringenden Gebieten?
- Gibt es wirklich keine Alternative zu dem bis dato praktizierten «Optimierungsprinzip»: Wettbewerb, wo es Erträge gibt, kommunale Aufgabenträgerschaft und damit Verantwortung inklusive der für Verluste *allein* bei den Kommunen?
- Wie erfolgt die Optimierung in Regionen, in denen zum Beispiel bei Energie private, gemischtwirtschaftliche und kommunale Versorger tätig sind? Kann man diese Optimierung in dieser Konstellation wirklich nur dem Markt überlassen?
- Wie erfolgt die Optimierung in Regionen, in denen nur kommunale Versorger tätig sind, diese aber in unterschiedlichen kommunalen Eigentumsverhältnissen existieren (Beispiel Thüringen: kommunale Stadtwerke, ein kommunaler Regionalversorger, der darüber hinaus Beteiligungen an den Stadtwerken hält)?
- Sind kommunale Regionalversorger wie zum Beispiel Eichsfeldwerke, Allgäuwerke, Pfälzer Werke die Lösung?

Prämisse 16: Die derzeitige Typisierung von Daseinsvorsorge in Gegenstände der kommunalwirtschaftlichen Betätigung und hoheitliche Aufgaben muss grundsätzlich infrage gestellt werden. Denkbar ist eine Unterscheidung in existenzielle und nicht existenzielle Leistungen, also eine Kategorisierung, die sich an der Bedeutung der Leistung für den Menschen orientiert und nicht am Rechtsrahmen der Erledigung.

- In schrumpfenden Regionen entsteht zunehmend die Notwendigkeit, Daseinsvorsorge, Infrastruktur

²⁹³ Vgl. Beier, Matthias/Hasse, Felix/Holz, Dagmar/Jahn, Michael/Schäfer, Michael: Konzern Stadt, Unternehmen Kommune. Städte, ihre Beteiligungen und Einrichtungen als Verwaltungs- und Managementeinheit. Strukturmodell für kommunale Daseinsvorsorge unter sich verschlechternden Rahmenbedingungen, Berlin 2013, S. 16 (als Download verfügbar unter www.vfke.org). ²⁹⁴ Gemeint sind Kooperationen über die Grenzen eines Bundeslandes hinaus, denn die optimalen Regionalstrukturen für eine möglichst effiziente Daseinsvorsorge sind im Regelfall nicht identisch mit den administrativen Strukturen.

und gesellschaftliches Leben der gesunkenen und weiter sinkenden Bevölkerungszahl und der sich damit verändernden und reduzierenden Nachfrage bedarfsgerecht anzupassen. Rückbau und Umbau von Infrastruktur werden zu einer Frage der zukünftigen Konkurrenz- bzw. Überlebensfähigkeit der Regionen.

- Daneben gibt es den Zwang zu betriebswirtschaftliche Anpassungsprozessen, und das sind im Kern Optimierungsprozesse.
- Zur Daseinsvorsorge gehören zum einen die Leistungen im Bereich der kommunalwirtschaftlichen Betätigung, zum anderen im Regelfall hoheitlich erbrachte Leistungen wie Kultur, Bildung, medizinische Versorgung, Altenhilfe, Pflegedienste, Behindertenhilfe, Brandschutz und Rettungswesen, öffentliche Sicherheit und Ordnung, Verwaltungsdienstleistungen, Infrastruktur.

Sinnvoll scheint auch eine Strukturierung nach Clustern:

- Gesundheit
- Mobilität
- Energie
- Infrastruktur
- Verwaltung
- Sicherheit
- Bildung und Kultur.

Folgt man der Intention der formulierten Prämisse, tradierte Klassifizierungen aufzugeben, so folgt daraus auch, übergreifende Strukturen für die Erbringung von Daseinsvorsorgeleistungen – etwa «Daseinsvorsorge-Holdings» – im Kontext mit dem Verständnis eines «Unternehmens Kommune» zu implementieren.

Prämisse 17: Quasi als Konsequenz aus den bisher formulierten Prämissen wird das Erfordernis einer völligen Neustrukturierung des FAG auf Bund-Länder- und auf Land-Kommune-Ebene abgeleitet. Zentrales Erfordernis hier wäre die finanzielle Sicherstellung des kommunalen Daseinsvorsorgeauftrages auch und vor allem dadurch, dass Kommunen die Möglichkeit erhalten, auf relevante Steuern wie beispielsweise die Einkommenssteuer primär mit zuzugreifen zu können.²⁹⁵

Prämisse 18: Unter Bezug auf Forsthoff²⁹⁶ ist die Daseinsvorsorge im Grundgesetz verbindlich als staatliche Aufgabe mit den Kommunen als erstrangige Verantwortungs- und Realisierungsebene zu normieren. Es gibt also sowohl die gesamtstaatliche Perspektive als auch den direkten Bezug zur kommunalen Selbstverwaltung.²⁹⁷

Prämisse 19: Aus der grundgesetzlichen Normierung ergibt sich für die landesrechtlichen Rahmenseetzungen das Erfordernis, die zentrale und erstrangige Stellung der Daseinsvorsorge innerhalb des kommunalen Aufgabenkanons zu normieren.

10.2 ERSTE ÜBERLEGUNGEN ZUR AUSGESTALTUNG DER IN BRANDENBURG UND THÜRINGEN ANSTEHENDEN FUNKTIONAL- UND STRUKTURREFORMEN

Der Autor dieser Studie hat sich bei deren Konzipierung – im Übrigen auch in völliger Übereinstimmung mit der Auftraggeberin – ganz bewusst dafür entschieden, die grundlegenden Prämissen ohne jeden Bezug zu einem konkreten Bundesland zu formulieren. Auf diese Weise soll erreicht werden, dass die ebenso gewünschte wie dringend notwendige Diskussion zu diesen Überlegungen fernab tages- und/oder koalitionspolitischer Zwänge geführt wird. Ein so anzustrebender parteiübergreifender Konsens wenn nicht zu allen, so doch zu ausgewählten der hier formulierten *grundlegenden* Prämissen scheint möglich. Auf dieser Basis wächst auch die Chance, konkrete Konzepte zu entwickeln, die den Realitäten eines bestimmten Bundeslandes Rechnung tragen.

In Brandenburg und Thüringen stehen in der neuen Legislaturperiode ab Herbst 2014 weitreichende Funktional- und Strukturreformen auf der Tagesordnung. Bevor diese Aufgaben in Angriff genommen werden, finden in beiden Ländern Landtagswahlen statt. Ob es den grundlegenden Intentionen dieser Studie gerecht würde, wenn *konkrete* Empfehlungen für die genannten Reformprojekte zum Gegenstand wahltaktischer Auseinandersetzungen und Profilierungen gemacht werden, muss bezweifelt werden. Deshalb verzichtet der Autor darauf, zum gegenwärtigen Zeitpunkt

²⁹⁵ Das bestätigt Torsten Albig in seinem Exkurs «Vom Kopf auf die Füße stellen – ein Plädoyer für kommunale Politikkultur» in dem 2011 erschienenen Buch «Kommunalfinanzien in der Krise». Albig war seinerzeit Oberbürgermeister der Landeshauptstadt Kiel, seit Juni 2012 ist er Ministerpräsident des Landes Schleswig-Holstein. Albig schreibt: «Die Kommunen sind die Verlierer im föderalen Kampf um die Verteilung öffentlicher Mittel. Es geht dabei nicht um die Frage von Haushaltstechnik oder Spargeschick. Es geht zentral um die Frage der Bedeutung der Kommunen für unser Gemeinwesen. Ist die in Art. 28 Absatz 2 Satz 1 GG normierte Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen nur eine Worthülse oder das Fundament kommunaler Wirklichkeit?» (S. 302) Und weiter: «Die Finanzverfassung muss vom Kopf auf die Füße gestellt werden. Neudeutsch müssen wir von einem Top-down-Politikansatz zu einem des Bottom-up wechseln. Unzureichende Finanzausstattungen müssen beseitigt und Überregulierungen in der Aufgabendefinition zurückgeführt werden. Die Kommunen müssen in die Lage versetzt werden, im eigenen Ermessen zu handeln. Aufgabe von Bund und Ländern muss es sein, die für die Aufgabenerledigung notwendigen Grundnormen ohne Überregulierung zu schaffen. Alle gleichartigen Lebenssachverhalte erhalten gleichartige Verfahrensorganisationen und Standards, die föderales Kompetenz- und Aufgabenwettbewerb beseitigen, aber Transparenz und Vergleichbarkeit fördern. Die Kommunen werden ihrer Bedeutung nur gerecht werden, wenn sie sich ihren neuen Aufgaben proaktiv stellen und ihre Chancen nutzen. Wer nur nach Verbesserung der Finanzausstattung schreit und ansonsten in den bestehenden Strukturen verharret, wird den Wandel nicht erfolgreich gestalten können. Auch die Rolle der Kommunen muss dafür geändert werden: von der Gemarkungskommune hin zur Aufgabenerledigungskommune» (S. 307 f.). ²⁹⁶ Vgl. Forsthoff: Daseinsvorsorge. ²⁹⁷ Auch deshalb, weil auch bei den Ländern Daseinsvorsorgeaufgaben angesiedelt sind, muss über eindeutige und einheitliche Zuordnungen nachgedacht werden. Denn auch die aus finanziellen Gründen notwendige Einschränkung von Aufgaben auf Landesebene hat Auswirkungen auf die Kommunen. Dies mag das Beispiel Forstwirtschaft illustrieren. Dass der Wald eine elementare Existenzgrundlage ist, wird niemand bestreiten. Und ebenso nicht, dass dieses Gut gefährdet wird, wenn in einem Vierteljahrhundert in Brandenburg die Zahl der im Landesdienst Beschäftigten von 10.000 (1990) auf 1.500 (2015) schrumpft. Dass diese Reduzierung mit einer deutlichen Reduzierung der zu bewirtschaftenden Flächen bei einem zunehmenden Anteil von Privatwäldern einhergeht, ändert nichts an der Tatsache, dass die Aufgabenerledigung zunehmend gefährdet ist. Und das tangiert die Kommunen, denn der Wald ist ihr unmittelbares Lebensumfeld. Auf ähnlicher Ebene liegt das Beispiel, dass die Berliner Zeitung vom 28. Februar 2014 dokumentierte. Brandenburger Polizeibeamte hätten auf Anweisung die Einsatzzeiten geschönt, um zu kaschieren, dass bei real sinkenden Mitarbeiterzahlen eine Erhöhung der Zeitspanne zwischen Notruf und Einsatzbeginn unvermeidlich ist. Auch hier sind in erster Linie die Bürger in den Kommunen betroffen. ²⁹⁸ Redaktionsschluss dieser Studie: 30. April 2014.

tigen Zeitpunkt²⁹⁸ seine Gedanken zu konkreten Reformkonzepten darzulegen.

Da er aber die grundlegende wie die landesbezogene Diskussion seiner Auffassungen ausdrücklich wünscht, ist er selbstverständlich bereit, nach den Landtagswahlen in Brandenburg und Thüringen darzulegen, wie er sich die «Übersetzung» der von ihm formulierten Prämissen für beide Länder vorstellen könnte.

Für den Weg dahin seien deshalb nur wenige und eher allgemeine Anregungen formuliert:

- Der Autor hat im Kapitel 9 dieser Studie sehr umfassend die Standpunkte der in den Landtagen von Brandenburg und Thüringen vertretenen Parteien zu den geplanten Funktional- und Strukturreformen zur Kenntnis genommen. Diese Positionen wurden ergänzend – vor allem zum Vergleich – auch tabellarisch aufbereitet. Überall dort, wo keine oder nicht ausreichende Aussagen konstatiert werden, sieht der Autor Nachbesserungsbedarf.
- Wenn diese ergänzenden Überlegungen im Kontext mit den hier formulierten Prämissen vorgenommen würden, wäre das hilfreich: sowohl für die Arbeit an den Inhalten als auch für den Austausch der daraus abgeleiteten, vermutlich nicht immer übereinstimmenden Schlussfolgerungen.
- Die zentrale Fragen müssten lauten: Erstens, wie muss ich Funktionalitäten kritisch definieren und Erledigungsebenen zuordnen? Zweitens, welche Strukturen sind zu implementieren, um kommunale Daseinsvorsorge für einen längeren Zeitraum, also für die nächsten 25 bis 30 Jahre zu gewährleisten? Mit dieser Denkrichtung wäre es folgerichtig wichtiger, darüber nachzudenken, wie viel Kunden/Nutzer/Abnehmer ein Stadtwerk oder ein Zweckverband braucht, um wirtschaftlich tätig sein zu können, als

über die Frage, wer die Genehmigung für die Einrichtung eines Rotteplatzes erteilen darf.

Bei der Formulierung solcher Fragen – und das gilt erst recht für die Antworten – muss man sich von der Annahme lösen, dass ein nach Prioritäten neu geordneter Aufgabenkanon etwas mit der Geringschätzung von Aufgaben zu tun hat, die eher am Ende der Skala stehen.

Verglichen hat der Autor in dieser Studie auch die Berichte der Kommissionen, die in Brandenburg und Thüringen zur Meinungsbildung über künftige Funktional- und Strukturreformen eingerichtet wurden. Gerade in Kenntnis des extrem hohen Aufwandes, der mit der Arbeit solcher Gremien verbunden ist, regt der Autor inhaltlich wie methodisch folgendes an:

- Neue Gremien sollten ausschließlich zur Formulierung der grundlegenden Standpunkte formiert werden. Arbeitsgrundlage könnten durchaus die hier vorgelegten Prämissen sein.
- Die Diskussion dazu sollte gleichberechtigt durch Landtagsabgeordnete, kommunale Amts- und Mandatsträger sowie Experten geführt werden.
- Nach Abschluss dieser Diskussion zu den Grundsatzen und der Formulierung von Leitlinien sollte die spezifische Konkretisierung dann auf regionaler Ebene in der gerade definierten Mitwirkungsstruktur fortgesetzt werden. Denn die Bedingungen in den Regionen sind ja tatsächlich auch unterschiedlich, und das muss bei Respektierung der kommunalen Selbstverwaltung und der damit untrennbar verbundenen kommunalen Organisationshoheit auch zu unterschiedlichen Lösungen im Detail führen. Die Idee, solche Regionen unter Bezugnahme auf definierte Planungsregionen zu benennen, hält der Autor für einen denkbaren Weg.

11 FAZIT: HANDLUNGSEMPFEHLUNG DES AUTORS

Der Autor ist lange genug kommunal «unterwegs» und weiß deshalb, dass kaum ein Thema so emotional beladen ist, wie das der kommunalen Strukturen. Dieser Sachverhalt ist im Übrigen vor allem der über Jahre, ja Jahrzehnte praktizierten Vorgehensweise geschuldet, statt Funktional- und Strukturreformen in erster Linie Gebietsreformen auf den Weg zu bringen. Schon deshalb ist mit großer Sicherheit zu vermuten, dass emotionale Dispute wie der zum «Verlust auf Heimat» unterbleiben, wenn künftige Reformen in der vom Autor vorgeschlagenen und begründeten Weise konzipiert und durchgeführt werden.

Aber natürlich will der Autor, dass seine Vorschläge, von deren Sinnhaftigkeit er selbstredend überzeugt ist, zumindest in Teilen auch umgesetzt werden. Deshalb hat es sie schon in einem engeren Bezug zum derzeitigen Status quo formuliert. Insofern bestünde auch eine realistische Chance zur Umsetzung.

Dass dazu politischer Wille erforderlich ist, ist eine Plattitüde. Denn auch schlechte oder gar falsche Entscheidungen sind ohne diesen Willen nicht zu treffen. Was aber wäre, wenn wir uns in einem darauffolgenden Schritt wieder in die Traditionslinie der Stein/Hardenberg'schen Reformen begeben und endlich damit Schluss machen, die Erhöhung, manchmal ja auch Reduzierung eines Sozialbeitrages um ein Zehntel Prozentpunkt als das Reformprojekt des Jahrhunderts zu verkaufen? Dann würden wir uns an ein Reformwerk machen, das auf die objektiven Entwicklungen zu mehr Globalisierung und zu mehr Europa eine dialektische Antwort geben würde. Und das geeignet wäre, den in dieser Studie mit Bezug auf den Hirnforscher Gerald Hüther kritisierten Mangel an kommunaler Gestaltungskraft zu beheben. Auf diese Weise würde die Gesellschaft insgesamt von unten nach oben ihre Stagnation überwinden und schöpferischen Elan zurückgewinnen.

Eckpunkte eines solchen, ich gebe es zu, sehr visionären Projekts wären folgende:

- Ein starker Nationalstaat mit den zentralen Exekutivaufgaben, die besser nicht in Brüssel erledigt werden sollten und auch nicht könnten (vor allem zentrale Infrastruktur, Bildung, Wissenschaft und Kultur im nationalen Maßstab und von nationalem Rang).
- Eine starke und wirklich unabhängige Judikative auf Ebene des Nationalstaates, also mit gesamtstaatlichen Zuständigkeiten.
- Starke Kommunen: Ober- und Mittelzentren als Zentren der Daseinsvorsorge, als Stätten der lokalen und regionalen Rechtspflege und in deren Umfeld kleine Städte und Gemeinden auch als identitätsstiftende Einheiten.
- Verzicht auf alle weiteren Strukturen wie Bundesländer, Kreise und andere Zwischenebenen.
- Und «über allem» eine starke, personell und finanziell bestens ausgestattete Legislative, in der die Gesetze von A bis Z entstehen, und nicht wie bisher unter immer stärkerer Federführung der Exekutive.
- Für diese Gesetzgebung ausschließlich durch die Mandatsträger gäbe es zwei Kammern: ein nationales Parlament und eine zweite Kammer, in der mandatierte Vertreter der Kommunen über ausnahmslos alle Gesetze mit beraten und mit beschließen.
- Vor allem über diese zweite Kammer, die «Kommunale» wird die direkte Bürgerbeteiligung am Gesetzgebungsprozess umfassend organisiert.

Unserem Land ging es immer gut, wenn es den Städten und Gemeinden gut ging und die Menschen vor Ort die zentrale Instanz der politischen Willensbildung waren. Also zurück zu diesen Wurzeln! Unter den Bedingungen des 21. Jahrhunderts und einer globalisierten Welt.