

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Gerd Schmidt-Eichstaedt

Kommunale Gebietsreform in den
neuen Bundesländern

Herbert Schneider

Der Aufbau der Kommunalverwaltung
und der kommunalen Selbstverwaltung in den
neuen Bundesländern

Wolfgang Bernet

Gemeinden und Gemeinderecht im Regimewandel

Von der DDR zu den neuen Bundesländern

B 36/93

3. September 1993

Gerd Schmidt-Eichstaedt, Dr. jur., geb. 1941; Professor für Bau- und Planungsrecht im Institut für Stadt- und Regionalplanung der Technischen Universität Berlin.

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit I. Stade und M. Borchmann) Die Gemeindeordnungen und die Kreisordnungen in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1976 ff.; Bundesgesetze und Gemeinden, Stuttgart 1981; (zus. mit W. Haus und R. Schäfer) Wie funktioniert das? Städte, Kreise und Gemeinden, Mannheim 1986; Städtebaurecht. Einführung und Handbuch, Stuttgart 1993².

Herbert Schneider, Dr. rer. pol., geb. 1929; Professor für Politikwissenschaft an der Pädagogischen Hochschule Heidelberg; Lehrbeauftragter für Kommunalpolitik am Institut für politische Wissenschaft der Universität Heidelberg; 1992/93 Gastprofessor an der TU Dresden.

Veröffentlichungen u. a.: Kreispolitik im ländlichen Raum, München 1985; Kommunalpolitik auf dem Lande, München 1991; (Hrsg. mit R. Voigt) Verwaltungsautonomie in ländlichen Räumen? – Eine Zwischenbilanz der Gemeindegebiets- und -verwaltungsreform in den neuen Bundesländern, Erfurt – Bonn 1993; Stadtentwicklung als politischer Prozeß am Beispiel Heidelberg – Dresden (i.V.).

Wolfgang Bernet, Dr. jur., geb. 1941; 1987–1991 ord. Professor für Verwaltungsrecht an der Universität Jena; seitdem freiberuflich tätig (u. a. als Schriftleiter der Zeitschrift Landes- und Kommunalverwaltung, Gutachter).

Veröffentlichungen: zahlreiche Beiträge zum Kommunalrecht der DDR bzw. der neuen Bundesländer; Mitautor zweier Lehrbücher zum Verwaltungsrecht der DDR.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn.

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Heinz Ulrich Brinkmann, Hannegret Homberg, Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/4 60 41 86, möglichst Telefax 06 51/4 60 41 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Kommunale Gebietsreform in den neuen Bundesländern

I. Machtwechsel

Als die DDR im November 1989 zusammenbrach, fand ein Führungswechsel zunächst nur an der Staatsspitze statt. Die Bürgermeister und Oberbürgermeister in den Gemeinden und Städten und die *Vorsitzenden des Rates des Kreises* in den Landkreisen (den Titel des Landrats gab es in der DDR nicht) blieben im Amt, und zwar grundsätzlich bis in den Mai 1990 hinein. Am 6. Mai 1990 fanden die ersten freien Kommunalwahlen statt¹. In deren Folge konstituierten sich die kommunalen Vertretungskörperschaften, die Gemeindevertretungen, Stadtverordnetenversammlungen und Kreistage. Erst diese Vertretungskörperschaften konnten neue Bürgermeisterinnen, Bürgermeister und Landräte wählen, und zwar auf der Grundlage des Gesetzes über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR (Kommunalverfassung) vom 17. Mai 1990². Nur selten wurden die gewählt, die das Amt bis dahin ausgeübt hatten. Die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister in den vielen kleinen Gemeinden hatten zwar nicht viel Macht, sie konnten auch keinen groben Machtmißbrauch betreiben; oft waren sie von der Partei in das Amt „abgeordnet“ worden. „Mach DU das mal“ wurde ihnen gesagt; die Wahl durch die „örtlichen Volksvertretungen“ war dann nur Formsache. Aber sie zeigten sich regimetreu, und häufig brauchte man ihre Fürsprache; nur wenige hatten das Vertrauen der Bürger gewonnen und auch in der Wendezeit so bewahrt, daß sie in ihrem Posten bestätigt wurden.

Wesentlich stärker war die Position des Vorsitzenden des *Rates des Kreises*. Die Kreisverwaltungen waren nach den Bezirken die mächtigsten „örtlichen Organe der Staatsmacht“³. An sie mußten

sich die Bürger wenden, wenn sie staatliche Erlaubnisse brauchten – und das war in vielen Fällen notwendig, angefangen von der Bauerlaubnis bis zu Reise- und Ausreisegenehmigungen: Erste Bearbeitungsinstanz waren fast immer die Kreisverwaltungen (bzw. die „Magistrate“ in den „Stadtkreisen“, wie die kreisfreien Städte in der DDR hießen). Diese (vormalige) Bedeutsamkeit der Kreisverwaltungen hat sich vielen fest in das Bewußtsein eingepreßt. Sie dominiert bis heute die Einschätzung über die Wichtigkeit der Kreisverwaltungen.

Die 217 Kreise (191 Land- und 26 Stadtkreise) der DDR verteilten sich auf insgesamt 14 Bezirke (ohne Ost-Berlin). Sie wurden 1952 eingeführt. Nach der Wende war bereits abzusehen, daß die Bezirke ihre alte Machtposition verlieren würden. Neben den wiederhergestellten Ländern konnten sie nicht unverändert bestehen bleiben. In Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Thüringen wurden sie als Verwaltungsinstanz gänzlich aufgegeben. In Sachsen-Anhalt und Sachsen gibt es neue Regierungsbezirke – sie haben aber andere Funktionen als die alten Bezirke.

Von oben betrachtet wurde die Verwaltungsstruktur in der ehemaligen DDR in drei Ebenen relativ schnell neu organisiert: Die Zentralgewalt ging mit dem Beitritt nach Bonn; noch vor dem Beitritt wurde die Gliederung in fünf Länder wiedereingeführt; die Bezirke wurden (grundsätzlich) abgeschafft⁴. Was blieb, waren die Landkreise und die Städte und Gemeinden. Sollten sie so bleiben, wie sie waren⁵?

Herwig Roggemann, Kommunalrecht und Regionalverwaltung in der DDR. Einführung in das Recht der Gemeinden, Städte, Kreise und Bezirke, Berlin 1987 (Die Gesetzgebung der sozialistischen Staaten Bd. 9 = Quellen zur Rechtsvergleichung aus dem Osteuropa-Institut an der FU Berlin).

4 Die Bezirkstage wurden noch unter der Regierung de Maizière samt den zugehörigen Räten per Gesetz von Amts wegen aufgelöst und durch „Regierungsbeauftragte“ für die Bezirke ersetzt.

5 Vgl. Edzard Schmidt-Jortzig, Zu den Bedingungen kommunaler Selbstverwaltung im Ostteil des vereinigten Deutschland, in: Landes- und Kommunalverwaltung (LKV) 1992, S. 65; Hermann Hill, Die neue Verwaltung nachhaltig entwickeln, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 1993, S. 54ff.; kritisch zur Notwendigkeit einer Gebietsreform Gerhard Henkel, in: Der Landkreis, (1991), S. 601.

1 Grundlage war das Gesetz über die Wahlen zu Kreistagen, Stadtverordnetenversammlungen, Stadtbezirksversammlungen und Gemeindevertretungen am 6. Mai 1990, Gesetzesblatt (GBl.) der DDR, Teil I, Nr. 13, S. 99ff.

2 Vgl. GBl. DDR I 1990, S. 255; zur Entstehungsgeschichte vgl. Franz-Ludwig Knemeyer, Aufbau kommunaler Selbstverwaltung in der DDR, München 1990.

3 Vgl. Hanspeter Horn, Das System der örtlichen Volksvertretungen und ihrer Räte in der DDR, Göttingen 1973;

II. Kreisgebietsreform

Die Landkreise waren nach der Abschaffung der Länder und der Einführung der Bezirke im Jahre 1952 neu zugeschnitten und in der Regel verkleinert worden. Damit sollten die alten Herrschaftsstrukturen endgültig beseitigt, eine neue Durchgriffsstruktur sollte begründet werden. Aus der Sicht des SED-Staates dürfte dies gelungen sein.

Die Verwaltungswissenschaften postulieren heute, daß ein Landkreis mit dem in der Bundesrepublik üblichen Aufgabenzuschnitt nicht weniger als ca. 100 000 Einwohner, möglichst 150 000 und mehr Einwohner umfassen sollte. Von den 191 Landkreisen der DDR hatte die Mehrzahl weniger als 100 000 Einwohner, die kleinsten brachten es gerade auf 30 000 bis 50 000 Einwohner. Deshalb lautete die einhellige Schlußfolgerung in allen neuen Ländern: Die Kreise müssen reformiert werden, sie müssen – nach Einwohnerzahl und Gebiet – vergrößert werden. Dadurch gewinnen sie den notwendigen Abstand von den kreisangehörigen Gemeinden – die sogenannte „Leitungsspanne“, die dafür sorgen soll, daß der Kreis als Aufsichtsinstanz sich nicht allzu intensiv einmischt in die Aufgaben der Gemeinden. Sie gewinnen dadurch auch – zwar nicht absolut, aber doch auf dem Wege der Konzentration – an Finanzkraft; sie können die Infrastruktur im Raum besser verteilen und weiträumiger gliedern. Dies ist für jeden nachvollziehbar; deshalb ist man sich auch über die Zielrichtung der Vergrößerung einig. Anders sieht es bei der Gemeindegebietsreform aus, über deren Maßstäbe und Ziele intensiv diskutiert wird.

Über Einzelheiten des Zuschnitts der Kreise gab es jedoch die heftigsten Auseinandersetzungen. Mit der größten Leidenschaft wurde um die Standorte der neuen Kreisverwaltungen gerungen⁶; es wurde zumindest der Eindruck erweckt, als ginge es um Sein oder Nichtsein der betreffenden Städte. Mindestens zwei, oft drei Faktoren waren für die Heftigkeit des Streits verantwortlich.

Erstens: Es liegt auf der Hand, daß es bei dem Vorgang der Verringerung der Anzahl der Kreise einige Verlierer geben muß – auch persönliche

6 Vgl. Edwin Kube, Zur Frage des optimalen Standortes eines Landratsamtes, in: Der Landkreis, (1970), S. 356; Klaus Lange, Bestimmung eines neuen Kreissitzes, in: Der Landkreis, (1975), S. 228; Horst Hanisch, Wo soll der Kreissitz hin?, in: Der Landkreis, (1992), S. 506 ff; Holger Knudsen, Auswirkungen des Verlustes des Kreissitzes, in: Die kommunale Gebietsreform, 5 (1979) 3.

Verlierer, die nicht nur Funktions- und Machtverlust, sondern auch Arbeitslosigkeit befürchten müssen. Damit sind die besten Voraussetzungen für die Bildung von Kampf- und Notgemeinschaften gegeben: Die potentiellen Verlierer setzen ihre ganze Arbeitskraft für dieses Gefecht ein, fertigen Schriftsätze, organisieren Unterschriftenaktionen, mobilisieren Verbündete und erteilen Gutachtenaufträge (deren Ergebnis feststeht).

Zweitens: Im Bewußtsein der Bürgerinnen und Bürger der neuen Länder haben die Kreisverwaltungen immer noch jenen hohen Stellenwert, der ihnen im DDR-System zukam. Die Funktionalreform, mit der Aufgaben nach unten verlagert werden sollen – weg von den Kreisen, hin zu den Gemeinden –, kann und soll erst nach der kommunalen Gebiets- und Verwaltungsreform wirksam werden. Folglich werden die Kreisverwaltungen von den Bürgern funktional stärker eingeschätzt, als sie künftig sein werden. Daß es nicht eben häufig erforderlich sein wird, in der Kreisverwaltung vorzusprechen, ist für viele noch nicht vorstellbar. Also wird um jeden Entfernungskilometer gerungen. Je weiter weg die Kreisverwaltung sitzt (und sie muß sich bei größerem Kreiszuschnitt notwendigerweise für einige Betroffene gegenüber dem jetzigen Zustand entfernen), desto entschiedener wird das Werturteil „zu weit weg, also bürgerfern, also undemokratisch“ gefällt.

Drittens: Kreisgrenzen sind in der Regel mitbestimmend für Wahlkreisgrenzen, wenn nicht sogar identisch mit ihnen. Das ist schon im Hinblick auf Variationen im Wählerverhalten für politische Kandidaten von erheblicher Bedeutung. Außerdem stärkt es die Position des Wahlkreiskandidaten, wenn er in der Hauptstadt seines Kreises – also am Sitz der Kreisverwaltung – wohnt.

Schließlich erhofft sich jeder Kandidat Belohnung durch Wählerstimmen, wenn es ihm gelingt, „seine“ Option durchzusetzen. All dies führt zu außergewöhnlichem Engagement außerhalb jeder Fraktionsdisziplin. Die Abstimmung über die Kreissitze ist „die Stunde der Hinterbänkler“⁷. Die Fraktionsführungen stehen hier auf verlorenem Posten.

Glücklich ist der Landesgesetzgeber, der sich beim Zuschnitt im einzelnen auf objektive Gegebenheiten, überparteilichen Konsens in Grundsatzfragen oder eine freiwillige Einigung der Betroffenen stützen kann. Objektive Gegebenheiten sind natürliche Grenzen, unstrittige landsmannschaftliche Zusammenhänge, historische, allseits akzeptierte

7 Vgl. Der Tagesspiegel vom 13. 2. 1993.

Grenzen. Eine vom Konsens getragene Grundsatzentscheidung war beispielsweise im Land Brandenburg das Prinzip, die Mehrzahl der Kreise sektoral in Form von Tortenstücken an Berlin angrenzen zu lassen (um die Hauptstadt einflüsse in die Tiefe des Raumes wirken zu lassen).

Aus pragmatischen Gründen wurde die Reform in allen neuen Ländern zunächst einmal durch Zusammenlegung vorhandener Kreise betrieben – auf dieser Basis kam es in vielen Fällen zu einer nachbarlichen Einigung, die der Gesetzgeber dann nur noch zu ratifizieren brauchte.

Am Ende verblieben aber fast immer einige Fälle, in denen bis hin zu Verfassungsbeschwerden gestritten wurde. Nach dem Stand vom Sommer 1993 ergibt sich zur Kreisreform in den neuen Ländern folgendes Bild:

Im *Land Brandenburg* ist im Dezember 1992 das Gesetz zur Neugliederung der Kreise und kreisfreien Städte⁸ verabschiedet worden. Danach sind durch Zusammenlegung aus den bisherigen 38 Kreisen 14 Großkreise gebildet worden (vgl. Abb. 1 im Anhang). Von den derzeit sechs kreisfreien Städten bleiben vier in diesem Status: Potsdam, Brandenburg, Cottbus und Frankfurt/Oder; Schwedt und Eisenhüttenstadt werden kreisangehörig. Eine Verfassungsbeschwerde gegen das Neugliederungsgesetz ist bereits beim Bundesverfassungsgericht anhängig: Die Kreistage von Guben und Spremberg wenden sich gegen die Zusammenlegung mit den südlichen Nachbarkreisen Forst und Cottbus-Land; erwünscht ist statt dessen eine Zusammenlegung mit dem nördlichen Nachbarn Eisenhüttenstadt.

Das Neugliederungsgesetz hat mit Bedacht die Namen der Kreise und die Sitze der Kreisverwaltungen nicht festgelegt. Der Gesetzgeber gab sich der Hoffnung hin, daß es den Beteiligten wenigstens in einigen Fällen gelingen würde, zu einer einvernehmlichen Regelung zu kommen. Diese Hoffnung erwies sich jedoch als trügerisch: In keinem einzigen der neuen Kreise ist es zu einem Einvernehmen über den Kreissitz gekommen. Der Gesetzgeber mußte selbst entscheiden, was er am 31. März 1993 mit Hilfe von 14 Einzelgesetzen (für jeden Landkreis ein Gesetz) tat. Im Vorfeld war eine „Öffnungsklausel“ diskutiert worden, die den Kreistagen nach ihrer Neuwahl gestatten sollte, binnen vier Wochen nach der Konstituierung mit Dreiviertelmehrheit einen anderen Kreissitz als den vom Gesetzgeber zunächst vorgesehenen ein-

zufordern. Angesichts der Tatsache, daß der nerven- und kräftezehrende Streit um die Kreissitze damit bis in das Frühjahr 1994 verlängert worden wäre, hat der Landtag „einstweilen endgültig“ entschieden – vorbehaltlich von Verfassungsbeschwerden.

Die Kommunalwahlen (für die Kreistage und die Gemeindevertretungen) wurden in Brandenburg auf den 5. Dezember 1993 dieses Jahres vorgezogen, so daß die Kreistage danach im neuen Kreiszuschnitt mit ihrer Arbeit beginnen können.

In *Sachsen* wurde das Kreisreformgesetz am 25. Mai 1993 verabschiedet. Vom August 1994 an (also nach den nächsten Kommunalwahlen) wird es dort statt 48 nur noch 23 Kreise geben, Hoyerswerda wird zur siebten kreisfreien Stadt, neben Chemnitz, Dresden, Görlitz, Leipzig, Plauen (Vogtland) und Zwickau (vgl. Abb. 2 im Anhang). Städte, die den Kreissitz verlieren, erhalten im Rahmen eines Zentralitätsausgleichsprogramms verschiedene „Entschädigungen“. Hierzu zählen investive Zweckzuweisungen für fünf Jahre mit einem jährlichen Pauschalbetrag von 300 000 DM und zusätzlich 12 DM je Einwohner; zum Programm gehört auch die Verlagerung von Behördenstandorten und anderes mehr. (Ähnliche Ausgleichszahlungen und -maßnahmen sind auch in den anderen Reformländern vorgesehen.) Die neuen Kreise haben im Durchschnitt knapp 135 000 Einwohner (statt bisher 69 000) und erstrecken sich auf rund 770 Quadratkilometer statt derzeit 369. Die jetzigen Kreise dürfen von der Verkündung des Gesetzes an keine neuen Stellen mehr schaffen und vakante Stellen nicht mehr besetzen.

In *Sachsen-Anhalt* hat man sich – anders als in den übrigen neuen Ländern – zunächst nur mit einigem Zögern an die Kommunalreform begeben. Eigentlich sollte die kommunale Gebiets- und Verwaltungsreform erst nach den Kommunalwahlen von 1994 erfolgen, da „sonst ein Verwaltungschaos drohe“. Aber dann wurde der Sog der intensiven Diskussion zu stark.

Im August 1991 wurde vom Landeskabinett eine Projektgruppe „Leitbilder künftiger Gebietskörperschaften“ eingesetzt, deren Arbeit im April 1992 vom Kabinett zustimmend zur Kenntnis genommen wurde. Im September 1992 wurde ein Referentenentwurf zur Kreisgebietsreform in das Anhörungsverfahren eingebracht; im Januar 1993 hat das Kabinett den Gesetzentwurf einstimmig gebilligt. Der Landtag beschloß am 3. Juni 1993 die neue Kreisstruktur: Aus den derzeit 37 Kreisen wurden 21 neue (vgl. Abb. 3 im Anhang). Die SPD-Opposition und die PDS kritisierten, daß die Reform auf

⁸ Vgl. Gesetz- und Verordnungsblatt (GVBl.) für das Land Brandenburg I Nr. 29/1992 vom 29. 12. 1992.

halbem Wege steckengeblieben sei, weil zehn von den neuen Kreisen deutlich weniger als 100 000 Einwohner hätten, während doch eine Richtzahl von 100 000 bis 120 000 angestrebt worden sei. Der kleinste Kreis wird der Saalkreis mit 65 000 Einwohnern. Halle, Dessau und Magdeburg bleiben kreisfrei. Die Reform konnte sich weitgehend auf freiwillige Absprachen zwischen den derzeitigen Kreisen stützen, so daß in Sachsen-Anhalt vergleichsweise wenig gestritten wurde.

In *Mecklenburg-Vorpommern*, wo der Landtag am 22. Juni 1993 über die Kreisreform entschieden hat, stritt man beim Zuschnitt der Kreise insbesondere über den Grad der Berücksichtigung der ehemaligen Landesgrenzen zwischen Mecklenburg (das seinerseits aus Mecklenburg-Schwerin und Mecklenburg-Strelitz zusammengesetzt ist) und dem ehemals preußischen (Vor)Pommern⁹. Insbesondere die „pommerschen“ Landesteile pochten auf die Einhaltung historischer Grenzziehungen, und einige Kreise kündigten bei Nichtachtung Verfassungsklagen in Karlsruhe an. Davon hat sich der Landesgesetzgeber kaum beeindrucken lassen; die „alte“ Landesgrenze, bei deren Nachvollzug das Städtchen Ribnitz-Damgarten in der Mitte hätte geteilt werden müssen, dem Verlauf des Fließchens Recknitz folgend, wurde nicht wiederhergestellt. Durch „Gesetz zur Neuordnung der Landkreise und kreisfreien Städte des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ vom 1. Juli 1993¹⁰ wurden aus den zunächst vorhandenen 31 Kreisen zwölf neue, größere gebildet (vgl. Abb. 4 im Anhang); das Gesetz tritt (abgesehen von einigen Grundsatzvorschriften, die ab sofort gelten) „mit Ablauf des Tages vor den Neuwahlen für die Kreistage“ in Kraft (also im Kontext der Kommunalwahlen 1994). In Mecklenburg-Vorpommern wiesen die Landkreise wegen der vergleichsweise dünnen Besiedlung bis zur Reform im Durchschnitt nur 40 000 Einwohner auf; der kleinste Kreis Deutschlands – Röbel – verfügte nur über rund 16 000 Einwohner. Die neuen Zahlen ergeben sich aus Abbildung 4. Als kreisfreie Städte sind vorgesehen: Greifswald, Neubrandenburg, Rostock, Schwerin, Stralsund und Wismar.

In *Thüringen* schwebte das Damoklesschwert der Ungewißheit auch nach dem zweiten Kabinettsentwurf des Gesetzes zur Kreisreform vom 11. Mai 1993 über dem Raum Zella-Mehlis und Suhl, dem „Rennsteiggebiet“, eigentlich über ganz Südthüringen bis hin nach Eisenach. Erst die nament-

liche Schlußabstimmung in der Landtagssitzung am 15. Juli 1993, in der das Reformgesetz mit 50 von 83 Stimmen verabschiedet wurde, löste den Knoten.

Die Diskussion in Thüringen wurde zunächst im Dezember 1992/Januar 1993 durch einen Vorschlag der „Thüringer Sachverständigenkommission Gebietsreform“ angefacht, in dem statt der vorhandenen 35 Landkreise sechzehn neue Kreise vorgesehen waren. Neben den vorhandenen fünf kreisfreien Städten (Erfurt, Jena, Weimar, Gera, Suhl) sollte auch Nordhausen kreisfrei werden. Zu diesem Vorschlag wurden noch im Dezember 1992/Januar 1993 alle Städte, Gemeinden und Kreise angeschrieben und um Stellungnahme gebeten.

Nach Auswertung der Diskussionsergebnisse hatte sich die Thüringer Landesregierung dem Neuordnungsvorschlag der Kommission vor allem in zwei Punkten nicht angeschlossen: *Nordhausen* wurde nicht als sechste kreisfreie Stadt vorgeschlagen, der umliegende Kreis nicht mit dem Kreis Sondershausen zusammengelegt; der *südthüringische Raum* wurde anders gegliedert als nach dem Kommissionsvorschlag.

Der im Mai in den Landtag eingebrachte Regierungsentwurf ließ daher den Landkreis Nordhausen unangetastet. Die Kommission hat sich mit ihrem Sachargument, Thüringen brauche nicht nur eine Städteachse in westöstlicher Richtung – so wie sie mit Gotha, Erfurt, Weimar, Jena zweifellos vorhanden ist –, sondern auch deutliche, durch den Status der Kreisfreiheit gestärkte Schwerpunkte im Norden (durch ein kreisfreies Nordhausen) und im Süden (mit Suhl, das durch Zusammenfassung mit Zella-Mehlis zu stärken sei), nicht durchsetzen können.

Am höchsten schlugen die Wellen im Süd-Westen von Thüringen. Hier ging es einerseits um das Verhältnis von Eisenach und Bad Salzungen (die zu einem neuen Wartburgkreis vereinigt werden), andererseits um das „Rennsteiggebiet“ von Schmalkalden im Verhältnis zum Kreis Meiningen, das weitere Schicksal der Städte Zella-Mehlis und Suhl und die Neuordnung der Kreise Hildburghausen und Sonneberg (die nun alle getrennt bleiben).

Nach dem Reformgesetz vom 15. Juli 1993 wird es in Thüringen insgesamt 17 Landkreise und fünf kreisfreie Städte geben (vgl. Abb. 5 im Anhang). Ab 1998 soll Eisenach als sechste Stadt kreisfrei werden und damit seine Funktion als Sitz eines Teils der Kreisverwaltung des neuen Wartburgkreises verlieren.

9 Vgl. Erich Röper, Kreisreform und Landschaftsverbände in Mecklenburg-Vorpommern, in: Archiv für Kommunalwissenschaften (AfK), (1993), S. 87, 108.

10 GS Mecklenburg-Vorpommern Gl. Nr. 2020-4 – GVBl. Mecklenburg-Vorpommern, 1993, S. 631.

III. Gemeindegebietsreform

Mit viel Pragmatismus ist bei der Gemeindegebietsreform (oder besser: Gemeindeverwaltungsreform) nicht zu rechnen. Hier stehen sich zwei Positionen relativ unvereinbar gegenüber.

Auf der einen Seite stehen die Befürworter von Gebietskörperschaften, die kraft eigener Verwaltungs- und Finanzkraft ihre Angelegenheiten ohne fremde Hilfe und Zuarbeit eigenverantwortlich regeln können. Dieses Kriterium wird nach nahezu einhelliger Ansicht bei Gemeinden erst ab einer Größenordnung von ca. 5 000 Einwohnern erfüllt. Erst von dieser Größenordnung an kann in einer Gemeinde ein Mindeststamm eigenen Verwaltungspersonals mit unterschiedlichen Fachkenntnissen sinnvoll eingesetzt und auch bezahlt werden. Nur ein Einzugsgebiet in dieser Größenordnung rechtfertigt eine spezialisierte öffentliche Infrastruktur, trägt technisch hochwertige öffentliche Einrichtungen wie biologische Abwasserkläranlagen mit vierter Reinigungsstufe (Detergentien-Abbau).

Der Forderung nach kommunalen Gebietskörperschaften dieses Zuschnitts hält die andere Seite entgegen, daß eine solche Verwaltungsstruktur nur durch Auflösung, ja Zerstörung der überkommenen Strukturen erreicht werden könne. In der Tat hat die Mehrzahl der Kommunen in den neuen Ländern weniger als 1 000, ja weniger als 500 Einwohner (vgl. Tab. 1).

Alle kleinen Dörfer müßten ihre Selbständigkeit aus funktionalen Gründen aufgeben, wollte man sich der Forderung nach Einrichtung von Körperschaften mit wenigstens 5 000 Einwohnern anschließen.

Diese Debatte ist nicht neu. Sie hat bereits die kommunale Gebietsreform der Jahre 1967–1978 in den alten Bundesländern beherrscht und zu jeweils verschiedenen Modellen in den Ländern geführt: Nordrhein-Westfalen, Hessen und das Saarland haben sich im wesentlichen den Verfechtern des Groß-Gemeindemodells angeschlossen. Baden-Württemberg, Bayern und Schleswig-Holstein haben auch kleine und kleinste Gemeinden erhalten, allerdings nur in Verbindung mit einer organisatorischen Zusammenfassung in einem übergeordneten Verband: den „Verwaltungsgemeinschaften“ in Baden-Württemberg und Bayern sowie den „Ämtern“ in Schleswig-Holstein. Rheinland-Pfalz und Niedersachsen haben ebenfalls eine Vielzahl

Tabelle 1: Anzahl der Gemeinden in der Bundesrepublik Deutschland nach Einwohnergrößenklassen

Gemeindegrößenklassen	Anzahl der Gemeinden in den neuen Ländern (vor der Reform)		Anzahl der Gemeinden in den alten Ländern (nach der Reform)	
		in Prozent		in Prozent
Unter 500 Einw.	3 580	47,3	1 724	20,3
500– 1 000	1 956	25,9	1 344	15,8
1 000– 2 000	1 042	13,8	1 578	18,6
2 000– 5 000	597	7,9	1 733	20,4
5 000– 10 000	164	2,2	980	11,5
10 000– 20 000	107	1,4	646	7,6
20 500– 50 000	82	1,1	348	4,1
50 000–100 000	20	0,3	84	1,0
100 000 und mehr	15	0,2	68	0,7
Gesamt:	7 563	100	8 506	100
davon in				
Brandenburg	1 775	23,5		
Mecklenburg-Vorp.	1 116	14,8		
Sachsen	1 623	21,4		
Sachsen-Anhalt	1 350	17,8		
Thüringen	1 699	22,5		

Quellen: Statistisches Jahrbuch der DDR 1989, Staatl. Zentralverwaltung für Statistik (Hrsg.), Berlin 1989; Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden, Deutscher Städtetag (Hrsg.), Köln 1989; eigene Berechnungen.

von kleinen Gemeinden erhalten, darüber jedoch eine zweite Ebene von kommunalen Gebietskörperschaften mit direkt gewählter Vertretungskörperschaft geschaffen. In Rheinland-Pfalz heißen sie „Verbandsgemeinden“, in Niedersachsen „Samtgemeinden“ – was häufig zu dem Schreibfehler „Gesamtgemeinden“ führt (vgl. Tab. 2).

Aus der Tatsache, daß nahezu alle denkbaren Modelle der kommunalen Organisation in den Alt-bundesländern realisiert worden sind, sollte sich eigentlich die Chance ergeben, nunmehr anhand von konkreten Erfahrungen zu entscheiden. Durch den Vergleich der Ergebnisse der Gebietsreform in den alten Ländern müßten sich eigentlich rationale Kriterien für das Vorgehen in den neuen Ländern ergeben¹¹. Seltsamerweise ist das nur sehr einge-

11 Zu den Erfahrungen mit der Gebietsreform in den alten Ländern der Bundesrepublik Deutschland vgl. Wolfgang Thieme/Günther Prillwitz, Durchführung und Ergebnisse der kommunalen Gebietsreform, Baden-Baden 1981; Dieter Schimanke, Folgen und Folgeprobleme der kommunalen Gebietsreform, in: AfK 1982, S. 307; ders., Prozeß und Auswirkungen der kommunalen Gebietsreform und Funktionalreform für die Kommunen im ländlichen Raum, in: Gerhard

Tabelle 2: Anzahl und Organisationsform der Gemeinden in den alten Ländern der Bundesrepublik (ohne Stadtstaaten) vor und nach der Gemeindegebietsreform

Land	Vor der Reform 1966	Nach der Reform 1985	davon in: Verwaltungsverbänden	Einheitsgemeinden	Kreisfrei
Baden-Württemberg	3 380	1 111	922 (272)	188	9
Freistaat Bayern	7 087	2 051	1 083 (346)	986	25
Hessen	2 693	427	-	426	5
Niedersachsen	4 244	1 031	744 (142)	284	9
Nordrhein-Westfalen	2 355	396	-	369	23
Rheinland-Pfalz	2 920	2 303	2 253 (163)	50	12
Saarland	347	52	-	52	-
Schleswig-Holstein	1 381	1 131	1 026	105	4
Gesamt:	24 407	8 502	6 028 (1 042)	2 473	87

(in Klammern jeweils: Anzahl der Gemeindeverbände)

Quelle: Deutscher Städtetag (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden, Köln 1967 und 1987; eigene Berechnungen.

schränkt der Fall. Alle Modelle funktionieren. Sie werden sowohl kritisiert als auch gelobt. Offensichtlich ist die Entscheidung zwischen den Großgemeinde-Anhängern und den Verfechtern der Selbständigkeit auch kleiner Ortsgemeinden mehr aus Grundsatzpositionen als aus unwiderleglichen Sachargumenten abzuleiten. Allenfalls aus der vorhandenen Siedlungsstruktur ergeben sich ein paar Argumente: In relativ dünn besiedelten, ländlich strukturierten Räumen lassen sich Großgemeinden kaum zusammenfügen; in Industrie-Regionen fällt es schwerer, die Siedlungsräume zu trennen als sie – auch kommunal-organisatorisch – zu vereinen.

Wo liegen die Grundsatzpositionen, die im übrigen und in der Hauptsache entscheidend sind? Für die Befürworter der möglichst weitgehenden Selbständigkeit auch von Kleingemeinden kann sich örtliche Demokratie nur im realen örtlichen Zusam-

Henkel (Hrsg.), Kommunale Gebietsreform und Autonomie im ländlichen Raum, Paderborn 1986; Dietrich Gunst, Gebietsreform, Bürgerwille und Demokratie, in: AfK 1990, S. 189.

menhang verwirklichen. Die Zusammenlegung von mehrere Kilometer auseinanderliegenden Dörfern zu einer „Gemeinde“ erscheint ihnen absurd, weil in einer solchen Gemeinde von örtlicher Gemeinschaft nicht mehr die Rede sein könne. Engagement für das Dorf, für die eigene Sache sei an den physischen Ort gebunden. Dieser müsse seinen Namen, seine Selbständigkeit, seine durch die Selbstverwaltungsgarantie geschützte Wehrhaftigkeit behalten, auch wenn dadurch nur eine Gemeinschaft von weniger als 500 Menschen zusammenkomme.

Dem Bild von der 400-Einwohner-Gemeinde als der „Keimzelle der Demokratie“ halten die auf Verwaltungsfunktionalität bedachten Anhänger der großen Einheitsgemeinde entgegen, daß man diese Wertung nur bei Verkennerung der Realitäten aufstellen könne. Die Kleinstgemeinden seien „keine Keimzellen der Demokratie, sondern Keimzellen von Korruption und Erpressung“¹². Die Nähe der wenigen Ratsmitglieder zu den Grundstückseigentümern und Gewerbetreibenden sei so groß, daß Unbefangenheitstatbestände bei den Abstimmungen im Gemeinderat die Ausnahme seien¹³. Die Idylle der ländlichen Gemeinschaft mit ihrem ehrenamtlichen Bürgermeister sei weit entfernt von jeder Realität und verkenne die organisatorischen Notwendigkeiten einer modernen Verwaltung. In Wahrheit könne der Bürgermeister nicht mehr tun als „im Scheine der Stallaterne seine abendlichen Rechtsirrtümer zu begehen“¹⁴.

Zwischen diesen beiden Positionen ist eine wirkliche Einigung kaum möglich. Jede Seite hält die andere für ideologisch verirrt. Es gibt aber Kompromißmodelle, und diese sind für die Gemeindeverwaltungsreform in den neuen Ländern bestimmend. Keiner der Landesregierungen in den neuen Ländern erschien und erscheint es politisch opportun, den Weg Nordrhein-Westfalens oder Hessens nachzuvollziehen und das große Gemeindefieber einzuläuten. Das Engagement vieler Bürger, die sich unmittelbar nach der Wende in ihrer örtlichen Gemeinschaft und damit auch in den Kleingemeinden für die Wiedereinführung der Demokratie einsetzen, soll nicht durch Auflösung der Selbstverwaltungskörperschaften seiner

12 Heinz Weyl, Diskussionsbeitrag, in: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz (Hrsg.), Region, Verbände, Demokratie, Zusammenfassung einer Diskussion im Stadtforum Berlin, Stadtforum-Journal 10, Berlin 1993, S. 8.

13 Vgl. Friedrich Halstenberg, Diskussionsbeitrag, in: ebd.
14 Dieses Zitat wird dem ehemaligen Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts, Horst Sandler, zugeschrieben.

Grundlage beraubt und nachträglich desavouiert werden. Der Kompromiß besteht darin, daß man

- kleine Gemeinden zum freiwilligen Zusammengehen mit den Nachbargemeinden auffordert, entweder in der Form des Zusammenschlusses zu einer neuen Einheitsgemeinde oder durch die Vereinbarung einer Verwaltungsgemeinschaft,
- die übrigbleibenden Einzelgänger zwar nicht ihres Status als Gemeinden i. S. des Art. 28 GG beraubt, aber doch in Verwaltungsverbände einschließt.

Diese Verwaltungsgemeinschaften oder -verbände tragen in jedem der neuen Länder einen anderen Namen und haben voneinander abweichende Aufgaben und Kompetenzen. Der Prozeß ihrer Einrichtung ist auch unterschiedlich weit fortgeschritten. Eine Momentaufnahme nach dem Stand vom Sommer 1993 beschreibt das folgende Kapitel.

IV. Gemeindeverwaltungsreform in den neuen Ländern^{*)}

1. Mecklenburg-Vorpommern

Die beiden nördlichen Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg haben sich zur Einführung der „Ämterverfassung“ entschlossen. Das „Amt“ ist eine preußisch-norddeutsche Erfindung zur Zusammenfassung kleiner Landgemeinden, die sich allein keine professionelle Verwaltung leisten können. Die preußische Kreisordnung von 1872¹⁵, mit der in Preußen die Prinzipien der kommunalen Selbstverwaltung auch auf dem Lande eingeführt wurden, schrieb den kleinen Gemeinden die Bildung von Ämtern vor. Dort wurde unter Leitung eines Amtsvorstehers die eigentliche Verwaltungsarbeit betrieben. Die Dörfer selbst nahmen über das ehrenamtliche Element – nämlich die Gemeindevertretung und den ehrenamtlichen Bürgermeister – an der Selbstverwaltung teil. Der Bürgermeister hatte die Gemeinde im Amtsausschuß zu vertreten.

Die Institution des „Amtes“ hat sich bis heute nur in Schleswig-Holstein erhalten¹⁶. In Nordrhein-

Westfalen wurde sie 1975 abgeschafft. Immerhin mag die Nennung dieser beiden Alt-Bundesländer erklären, warum man gerade in Mecklenburg-Vorpommern und in Brandenburg auf das Amt zurückgekommen ist: Mecklenburg-Vorpommern wird von Schleswig-Holstein beraten, in Brandenburg ist nordrhein-westfälische Amtshilfe deutlich zu erkennen. Die Ausgangslage in beiden Ländern rechtfertigte den Rückgriff auf die Amtsverfassung: Großgemeinden konnten mit den weit auseinanderliegenden, häufig einwohnerschwachen Landgemeinden im Nordosten Deutschlands nicht gebildet werden; die Aversion gegenüber den „Gemeindeverbänden“ der DDR-Zeit gestattete keine neuen „Gemeindeverbände“, und eine Hochstufung von Kompetenzen hin zu Samtgemeinden war mit der neu gewonnenen Selbstverwaltung nicht vereinbar.

Die Ämterbildung ist in Mecklenburg-Vorpommern inzwischen abgeschlossen: Von den 1082 kreisangehörigen Gemeinden (daneben gibt es fünf kreisfreie Städte, zu denen als sechste Wismar dazukommen wird) sind 1027 in 122 Ämtern zusammengefaßt – überwiegend aufgrund freiwilligen Entschlusses der Beteiligten. Das Amt soll professionell verwaltet werden; dazu hat es einen leitenden Verwaltungsbeamten oder Angestellten (unbefristet) zu bestellen; die politischen und sachlichen Vorgaben werden vom Amtsausschuß beschlossen, dessen Vorsitzender – der Amtsvorsteher – aus der Mitte des Amtsausschusses für die Wahlzeit der Gemeindevertretung gewählt wird. Jedes Amt soll mindestens 5 000 Einwohner umfassen (die inzwischen gebildeten Ämter haben durchschnittlich 5 800 Einwohner). Amtsfreie Gemeinden sollen nicht weniger als 2 500 Einwohner haben.

2. Brandenburg

Auch in Brandenburg ist die Ämterbildung seit Ende Dezember 1992 abgeschlossen; insgesamt sind 160 Ämter gebildet worden. Die Amtsausschüsse sind hier anders zusammengesetzt als in Mecklenburg-Vorpommern: Jede Gemeinde entsendet – unabhängig von ihrer Größe – nur zwei Vertreter in den Amtsausschuß – den Bürgermeister und einen von der Gemeindevertretung zu bestimmenden weiteren Vertreter. In Mecklenburg-Vorpommern ist die Anzahl der weiteren Vertreter nach der Einwohnerzahl der entsenden-

*) Vgl. ausführlicher den Beitrag von Wolfgang Bernet in diesem Heft: Kapitel IV.

15 Vgl. Kreisordnung für die Provinzen Preußen, Brandenburg, Pommern, Posen, Schlesien und Sachsen vom 13.12.1872, in: Gesetz-Sammlung für die Königlich preussischen Staaten 1872, S. 661-713.

16 Vgl. Klaus Baltzer, Hat das Amt als Institution des

kommunalen Verfassungsrechts noch eine Zukunft? Das Beispiel Schleswig-Holstein, in: Rechtsstaatliche Verwaltung im Aufbau I, Kreisreform und Ämterverfassung, Baden-Baden 1992, S. 87-96 (Schriften der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften 17).

den Gemeinde gestaffelt; nach Abzug von einem Sockel von 500 Einwohnern – die rechnerisch vom Bürgermeister vertreten werden – kann dort pro angefangene 1 500 Einwohner ein weiterer Vertreter in den Amtsausschuß entsandt werden.

Auch die Führungsebene ist unterschiedlich konstruiert: In Brandenburg wird vom Amtsausschuß ein hauptamtlicher Amtsdirektor als Wahlbeamter auf Zeit für acht Jahre berufen; der Amtsvorsteher sitzt dem Amtsausschuß vor. Es gibt hier also kein Nebeneinander von leitendem Verwaltungsbeamten (hauptberuflich) und Amtsvorsteher (ehrenamtlich) wie in Mecklenburg-Vorpommern.

3. Sachsen-Anhalt

In Sachsen-Anhalt gibt es (bzw. gab es am Anfang der Reform) 1350 Gemeinden, von denen 540 weniger als 500 Einwohner haben. Durch Koalitionsvereinbarung hatte man sich zunächst darauf festgelegt, in der ersten Legislaturperiode nach den Wahlen von 1990 keine kommunale Verwaltungsreform durchzuführen. Diese Politik konnte man angesichts der offensichtlichen Notwendigkeit der Organisation einer kommunalen Zusammenarbeit unter den kleinen Gemeinden und der vielfältigen Anstöße in den anderen neuen Ländern nicht aufrechterhalten. Deshalb sind die Gemeinden in Sachsen-Anhalt aufgefordert, sich vertraglich zu Verwaltungsgemeinschaften zusammenzuschließen. Deren endgültige Form wurde durch die §§ 75–85 der im Juli 1993 verabschiedeten „Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt“ geregelt – der neuen Gemeindeordnung, die am 1. Juli 1994 in Kraft treten wird¹⁷. Auch in Sachsen-Anhalt bleiben die kleinen Gemeinden selbständig. Ihre Bürgermeister bilden den „Gemeinschaftsausschuß“ der Verwaltungsgemeinschaft. Der Prozeß des Zusammenschlusses zu Verwaltungsgemeinschaften wurde vorbereitet durch ein „Vorschaltgesetz zur Verwaltungs- und Gebietsreform des Landes Sachsen-Anhalt“¹⁸ und strukturiert durch das „Gesetz zur Neuordnung der kommunalen Gemeinschaftsarbeit und zur Anpassung der Bauordnung“¹⁹, beide verabschiedet am 9. Oktober 1992. Fest steht, daß sich in Sachsen-Anhalt alle Gemeinden mit weniger als 3 000 Einwohnern zu Verwaltungsgemeinschaften (mit regelmäßig mindestens 5 000 Einwohnern) zusammenschließen sollen und daß dieser Prozeß auf freiwilliger Basis schon weit vorangeschritten ist.

17 Die Verabschiedung im Landtag erfolgte am 8. Juli 1993, zusammen mit der neuen Landkreisordnung für das Land Sachsen-Anhalt.

18 GVBl. LSA Nr. 41/1992, S. 716.

19 GVBl. LSA Nr. 42/1992, S. 730.

Im Juli 1993 umfaßte die „Resteliste“ der kleinen Gemeinden, die noch keine Verbundpartner gefunden hatten oder sich nicht zur Familiengründung hatten entschließen können, nur noch 64 Gemeinden.

4. Thüringen

Auch in Thüringen herrscht noch die Freiwilligkeitsphase, wenngleich das angestrebte Ziel klar formuliert ist: Die kleinen Gemeinden sollen sich zu Verwaltungsgemeinschaften mit mindestens 5 000 Einwohnern zusammenschließen; nur Gemeinden mit mehr als 3 000 Einwohnern sollen gänzlich selbständig bleiben dürfen. Im Umfeld der fünf kreisfreien Städte sind – anlässlich des Kreisreformgesetzes – insgesamt 45 Umland-Gemeinden in die Kernstädte eingemeindet worden²⁰. Zum Trost wird ihnen (voraussichtlich) eine Ortsschaftsverfassung mit direkt gewähltem Ortsbürgermeister, einem Ortsbeirat und gewissen Kompetenzen zur eigenen Entscheidung angeboten.

Die Freiwilligkeitsphase soll bis zu den nächsten Kommunalwahlen im Jahr 1994 aufrechterhalten werden.

5. Freistaat Sachsen

Auch in Sachsen sollen sich die kleinen Gemeinden in „Verwaltungsverbänden“ (das sind neue Körperschaften des öffentlichen Rechts) oder „Verwaltungsgemeinschaften“ (hier übernimmt eine „erfüllende Gemeinde“ die Verwaltungsgeschäfte für die Gemeinschaftsmitglieder) mit mindestens 5 000 Einwohnern organisieren²¹. Je kleiner eine Gemeinde ist, desto weniger Befugnisse darf sie behalten. Dörfer mit weniger als 2 000 Einwohnern werden (in der Regel) nur noch eine „papierlose“ Verwaltung haben dürfen – das heißt einen ehrenamtlichen Bürgermeister und einen Gemeinderat, der sich bei jeglicher Verwaltungstätigkeit der Dienste des Verwaltungsverbands bzw. der Verwaltungsgemeinschaft bedienen muß. Erst ab 2 000 Einwohnern wird man mit eigenem Personal neben dem Verwaltungsverband bzw. der Verwaltungsgemeinschaft arbeiten dürfen.

In Sachsen steht – wie in Thüringen – die Eingemeindungsproblematik zugunsten der größeren Kernstädte deutlicher auf der Tagesordnung als in den nördlichen Ländern. Wie die kreisfreien Städte Thüringens machen auch die (derzeit noch)

20 Es wurden eingemeindet: nach Erfurt 15 Gemeinden; nach Weimar 11; nach Gera 8 sowie zwei Ortsteilgemeinden von Ronneburg; nach Jena 6; nach Suhl 5 Gemeinden.

21 Rechtsgrundlage: Sächsisches Gesetz über kommunale Zusammenarbeit vom 15.7.1993.

sechs kreisfreien Städte Sachsens Ansprüche auf Gebietserweiterung geltend: Leipzig, Dresden, Chemnitz, Zwickau, Görlitz, Plauen – sie alle wollen größer werden. Die eingemeindungsbedingten kleinen Nachbarn mobilisieren jeden erdenklichen Widerstand – im Ergebnis wohl nicht immer mit Erfolg. Immerhin haben sie jedoch erreicht, daß im Kreisreformgesetz keine Eingemeindungen in die „Stadtkreise“ vorgenommen worden sind.

6. Fazit

Die Kreisgebietsreform in den neuen Ländern ist seit dem 15. Juli 1993 mit der Verabschiedung des Kreisreformgesetzes in Thüringen abgeschlossen; die Gemeindegebiets- und -verwaltungsreform ist in ihren Strukturen vorgezeichnet, wird gesetzgeberisch jedoch erst im Zusammenhang mit den nächsten Kommunalwahlen vollständig festgeschrieben werden²². Bis dahin müssen die Landtage in den neuen Ländern auch darüber befinden, welche Veränderungen sie an der Kommunalverfassung – also der inneren Organisation der Kommunen – vornehmen wollen.

V. Kommunalverfassung

In den neuen Ländern galt bis vor kurzem noch eine einheitliche Kommunalverfassung – die noch von der Regierung de Maizière eingebracht und am 17. Mai 1990 demokratisch von der Volkskammer verabschiedete Kommunalverfassung vom 17. Mai 1990²³. Dieses Gesetz (das „Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR“) ist durch den Einigungsvertrag als Landesrecht in den Gesetzesbestand der

22 Zum Stand in den neuen Ländern vgl. Wolfgang Clausen, Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin 1991 (Schriftenreihe des Landkreistages Mecklenburg-Vorpommern 1); ders., Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern, in: LKV 1992, S. 111; Thomas Darsow, Kommunale Gebietsgliederung, Baden-Baden 1992, S. 43–52; ; Werner Hoppe/Bernhard Stürer, Die kommunale Gebietsreform in den östlichen Ländern, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 1992, S. 641; Ernst Pappermann, Kommunale Gebietsreform in den neuen Bundesländern, in: Verwaltungsrundschau 1992, S. 150; Günter Püttner/Wolfgang Bernet, Verwaltungsaufbau und Verwaltungsreform in den neuen Ländern, Köln 1992; Gerd Schmidt-Eichstaedt, Gemeindeverwaltungsreform und Kreisgebietsreform in den neuen Bundesländern – Stand und Perspektiven, in: AfK, 1992, S. 1; Günter Seele, Die Kreisgebietsreform in den neuen Bundesländern, in: Der Landkreis, (1992), S. 312.

23 Zu den Einzelheiten vgl. Gerd Schmidt-Eichstaedt/Siegfried Petzold/Helmut Melzer/Ludwig Penig/Klaus Plate/Heinz Richter, Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR (Kommunalverfassung), Kommentar, Köln 1990.

neuen Länder überführt worden. Die Kommunalverfassung ist in allen fünf neuen Ländern bereits ergänzt und modifiziert, in Sachsen²⁴ durch eine neue Gemeindeordnung vom 21. April 1993 für die Gemeinden und in Sachsen-Anhalt durch eine neue Gemeindeordnung und eine neue Kreisordnung vom 8. Juli 1993²⁵ gänzlich abgelöst worden²⁶.

Die Novellierungen nehmen keine Totalrevision der Kommunalverfassung von 1990 vor, denn diese Verfassung hat sich in weiten Teilen bewährt. Auch die Neufassungen in Sachsen und Sachsen-Anhalt lehnen sich überwiegend an den Text der Kommunalverfassung von 1990 an. Folgende Punkte werden jedoch überall zumindest überprüft, wenn nicht neu geregelt:

- Die *Wahlperiode der Gemeindevertretung*: Sie beträgt derzeit vier Jahre. Die Reformüberlegungen tendieren in Richtung Verlängerung. Die Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen hat eine Wahlperiode von fünf Jahren festgesetzt; das gleiche gilt nach der neuen Gemeindeordnung in Sachsen-Anhalt.
- *Pflichtausschüsse*: Derzeit müssen die Gemeinden zumindest einen Hauptausschuß bilden, die größeren auch einen Finanzausschuß. Tendenz: Die Bildung von Ausschüssen (beschließenden und nur beratenden) wird den Gemeinden freigestellt.
- *Wahlgrundsätze für den Bürgermeister*: Nach der Kommunalverfassung von 1990 wurden die Bürgermeister und Landräte von den Gemeindevertretungen bzw. Kreistagen für eine Amtszeit von vier Jahren gewählt. Tendenz der Reformdiskussion: Direktwahl der Bürgermeister durch die Bürgerschaft nach süddeutschem Muster für eine längere Amtsperiode als vier Jahre (in Sachsen und in Sachsen-Anhalt: sieben Jahre; in Brandenburg hat man sich nach heftigen Geburtswehen in der SPD/FDP/Bündnis 90-Koalition auf die Direktwahl aller Bürgermeister geeinigt; die Wahlperiode wird acht Jahre betragen).
- *Rechtsstellung des Bürgermeisters*: Nach geltendem Recht leitet der Bürgermeister die Gemeindeverwaltung und vertritt die Gemeinde

24 Vgl. Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 18/1993, S. 301.

25 Die Fundstelle im Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Sachsen-Anhalt stand bei Redaktionsschluß dieses Beitrags noch nicht fest.

26 Sämtliche Änderungsgesetze sind abgedruckt in: Gerd Schmidt-Eichstaedt/Isabell Stadel/Michael Borchmann, Die Gemeindeordnungen und die Kreisordnungen in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1976 ff.

nach außen. Derzeit ist er aber nicht – wie nach dem süddeutschen Modell – Vorsitzender der Gemeindevertretung. In Sachsen hat man dies bereits geändert. Dem werden sich aber wohl nicht alle neuen Länder anschließen. Sachsen-Anhalt ist bei der Trennung zwischen Ratsvorsitz und Bürgermeisteramt geblieben.

- Die Einführung einer *Ortschaftsverfassung* und von *Stadtbezirken* (in Sachsen ist beides in der neuen Gemeindeordnung enthalten; die GO von Sachsen-Anhalt enthält Regelungen zu einer Ortschaftsverfassung).
- Die Möglichkeit einer *vorzeitigen Beendigung der Amtszeit des Bürgermeisters*: Derzeit ist eine Abwahl mit Zweidrittelmehrheit aller Mitglieder der Gemeindevertretung möglich; in Sachsen kann der Bürgermeister nach der neuen Gemeindeordnung nur noch in einem förmlichen, von der oberen Rechtsaufsichtsbehörde einzuleitenden Verfahren abgelöst werden, indem seine Amtszeit „für beendet erklärt“ wird. In Sachsen-Anhalt kann eine Abwahl durch die wahlberechtigten Bürger stattfinden, wenn dieses Verfahren vom Gemeinderat mit Dreiviertelmehrheit eingeleitet wird.
- Die Einzelheiten der Regelung von *Bürgerantrag*, *Bürgerentscheid* und *Bürgerbegehren*: In der Kommunalverfassung vom 17. Mai 1990 sind dazu in § 18 folgende Regelungen enthalten:

Bürgerantrag: Danach können die Bürger beantragen, daß in der Gemeindevertretung eine wichtige Gemeindeangelegenheit behandelt wird, wenn sie zum Wirkungskreis der Gemeinde gehört. Dem Bürgerantrag ist stattzugeben, wenn er von mindestens zehn Prozent der wahlberechtigten Bürger unterzeichnet ist.

Bürgerentscheid: Die Gemeindevertretung kann mit der Mehrheit der Stimmen aller Mitglieder beschließen, daß eine wichtige Gemeindeangelegenheit den Bürgern zur Entscheidung in geheimer Abstimmung vorgelegt wird. Für eine positive Entscheidung ist die Mehrheit der abgegebenen Stimmen erforderlich, wobei die Mehrheit zugleich mindestens 25 Prozent der Stimmberechtigten umfassen muß.

Bürgerbegehren: Über eine wichtige Gemeindeangelegenheit können die Bürger bei der Gemeindevertretung einen Bürgerentscheid beantragen. Dem Antrag muß gefolgt werden, wenn er von mindestens zehn Prozent der Gemeindebürger mit ihrer Unterschrift unterstützt wird.

Die neue Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen vom 21. April 1993 hat hier folgende Veränderungen vorgenommen (§ 24):

Ein *Bürgerantrag* kann nicht nur von wahlberechtigten Bürgern, sondern von allen Einwohnern, die das sechzehnte Lebensjahr vollendet haben, rechtswirksam unterstützt werden. Die Hauptsatzung kann ein geringeres Quorum als zehn Prozent, jedoch nicht weniger als fünf Prozent, festsetzen.

Der Gemeinderat kann die Durchführung eines *Bürgerentscheids* nicht schon mit einfacher Mehrheit aller Mitglieder, sondern nur mit Zweidrittelmehrheit beschließen.

Ein *Bürgerbegehren* muß mindestens von 15 Prozent der Bürger der Gemeinde unterzeichnet sein; die Hauptsatzung kann das Quorum auf bis zu fünf Prozent herabsetzen.

Auch die neue Gemeindeordnung für Sachsen-Anhalt enthält Neuregelungen zum „Einwohnerantrag“, zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, die denen in Sachsen ähnlich, aber nicht mit ihnen identisch sind. Die Vorschriften über die unmittelbare Beteiligung der Bürger haben in den Kommunalordnungen der neuen Länder offensichtlich einen höheren Stellenwert als in den meisten Gemeindeordnungen der Alt-Bundesländer. Daran läßt sich ablesen, daß die Städte, Gemeinden und Kreise in den neuen Ländern als Ebenen der Politik und nicht nur als Verwaltungseinheiten begriffen werden. Darin könnte sich ein neues Leitbild abzeichnen.

VI. Ausblick

Den „genossenschaftlich aufgebauten Volksstaat“ als „einheitlichen Volksstaat deutscher Nation“ forderte Hugo Preuß in seiner Habilitationsschrift „Gemeinde, Staat, Reich“²⁷ im Jahre 1889 und später auch in seinem Hauptwerk, der „Entwicklung des deutschen Städtewesens“²⁸. Unter dem „genossenschaftlich aufgebauten Volksstaat“ verstand Hugo Preuß einen von unten nach oben aufgebauten, von der kleineren Gemeinschaft zur größeren sich fortsetzenden demokratischen Staat.

27 Hugo Preuß, *Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften*, Berlin 1889.

28 Ders., *Die Entwicklung des deutschen Städtewesens*, Berlin 1906. Von Hugo Preuß stammt der erste Entwurf der Weimarer Verfassung, vorgelegt am 3.1.1919.

Die Formel vom „genossenschaftlich aufgebauten Volksstaat“ klingt heute fremd. Das Wort „genossenschaftlich“ erinnert an Raiffeisenkassen oder auch an die Genossinnen und Genossen im Zentralkomitee der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands. Beim „Volksstaat“ liegt die Assoziation zur „Volksdemokratie“ nicht fern. Aber in der Sache trifft Hugo Preuß das, was heute von vielen als Leitbild akzeptiert wird: Die Freiheit beginnt „unten“, in der örtlichen Gemeinschaft. Der Staat muß so aufgebaut sein, daß nur soviel nach „oben“, an zentrale Instanzen abgegeben werden sollte, wie es aus sachrationalen Gründen erforderlich ist. Städte und Gemeinden, die Bundesländer und der Zentralstaat sind nach Hugo Preuß strukturell gleich: Sie alle sind Gebietskörperschaften; sie unterscheiden sich nur durch ihre Kompetenzen, definitiv durch den Grad ihrer Gebietshoheit: Bund und Länder können nicht gegen ihren eigenen Willen aufgelöst werden, wohl aber eine Gemeinde.

Hugo Preuß focht mit seinem Leitbild gegen eine andere Staatsauffassung, nach der der Staat nicht von unten, sondern von oben, von der Souveränität her zu definieren ist²⁹. Nach dieser Auffassung kann staatliche Ordnung (und damit auch die Freiheit in der Ordnung) nur garantiert und erhalten werden, wenn es im Staat im Zweifel nur eine Entscheidungsinstanz, nämlich den Inhaber der Souveränität, gibt. Nur dadurch könnten Partikularismus und zentrifugale Tendenzen wirksam in Schach gehalten werden. Maßgeblicher Träger der Souveränität könne (auch im Bundesstaat) nur der Zentralstaat sein. Kraft seiner Souveränität sei der Staat den ihm eingegliederten Gebietskörperschaften strukturell und prinzipiell übergeordnet. Nur er sei Inhaber der letzten Entscheidungsgewalt, der Souveränität; von seiner nur durch die Verfassung begrenzten Machtfülle könne er aus Gründen der Verwaltungszweckmäßigkeit das nach unten abgeben, was das Mitwirkungsinteresse der Bürger herausfordere. Auf einer solchen Delegation von oben nach unten beruhe auch das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung.

Nach dieser Auffassung dürfen sich die Bürger auf kommunaler Ebene zwar selbst *verwalten*, aber nicht selbst *regieren*. Sie nehmen delegierte, aber nicht eigene Verantwortung wahr. Dieses Verständnis von *Selbstverwaltung* war im Deutschen Kaiserreich herrschend³⁰. Es galt auch noch in der

Weimarer Republik³¹. Etwas Ähnliches gewährte auch der „demokratische Zentralismus“: Die Bürger der DDR durften und sollten mitwirken, soweit dies im Interesse der zentralen Planung und Lenkung lag. „Bürger mach mit!“ hieß eine der Spruchband-Losungen des SED-Staates. Aber darin lag keine Hinwendung zur bürgerschaftlichen Mitbestimmung, sondern nur eine Strategie, mit der die Diktatur kaschiert und die Bindung an den Einheitsstaat und an die Einheitspartei gefestigt werden sollte.

In der Bundesrepublik sind Gewaltenteilung und Demokratieprinzip in der Verfassung verankert. Auch für den Stellenwert der kommunalen Selbstverwaltung beginnt sich allmählich eine neue, zeitgemäße Auffassung durchzusetzen: Die Gemeinden und Kreise werden nicht mehr nur als Verwaltungseinheiten, sondern als Bund und Ländern strukturell gleichwertige Ebene im demokratischen Staatsaufbau begriffen. Nach juristisch immer noch vorherrschender Auffassung sind die kommunalen Vertretungskörperschaften zwar keine „echten Parlamente“ wie die Landtage und der Bundestag, aber als „demokratisch gewählte Beschlußorgane“ dem „Bereich der Legislative“ zuzuordnen, wenn und insofern sie Ortsgesetze (Satzungen) erlassen. In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts³² zeichnet sich ab, daß die Städte, Gemeinden und Kreise allmählich ihrem Stellenwert entsprechend eingeordnet werden: als Bund und Ländern grundsätzlich gleichwertige, unterste – und von daher gesehen: erste – Ebene des mehrstufig organisierten Gemeinwesens „Bundesrepublik Deutschland“. Jede Ebene hat ihre eigenen Aufgaben und Kompetenzen, die gegenüber dem Zugriff der anderen Ebenen durch die Verfassung geschützt sind. Zu den Aufgaben der örtlichen Ebene zählt nicht nur der effiziente Verwaltungsvollzug, sondern auch und gerade die

der Deutschen Staatsrechtslehrer 1925, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL), 2 (1925), S. 122, 181 ff. und 223 ff.

31 Vgl. Gerhard Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11.8.1919, Berlin 1933¹⁴, (Neudruck Darmstadt 1960), S. 581 ff; Friedrich Glum, Das Recht der Selbstverwaltung der Gemeinden, in: Archiv des öffentlichen Rechts, 17 (1929), S. 379 ff.

32 Vgl. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE) 32, 346, 360, wo es im Zusammenhang mit der kommunalen Satzungsautonomie heißt: „Auch wenn es sich bei dem Gemeinderat nicht um ein echtes Parlament handelt (vgl. Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshof [BayVerfGH] N.F. 5, 66, 76), ist er doch als demokratisch gewähltes Beschlußorgan insoweit dem Bereich der Legislative zuzuordnen. Es wird also durch Gesetze, die zum Erlaß von Satzungen ermächtigen, die Rechtsetzungsbefugnis innerhalb der Legislative nur auf andere demokratische Gremien und nicht auf die Exekutive verlagert.“

29 Zur Genese vgl. Helmut Quaritsch, Staat und Souveränität, Bd. 1: Die Grundlagen, Frankfurt a. M. 1970.

30 Vgl. die Vorträge von Fritz Stier-Somlo, Ernst Köhler und Richard Helfritz zur Entwicklung des Gemeindeverfassungsrechts in Deutschland auf der Tagung der Vereinigung

Vermittlung der tragenden Prinzipien dieses Staats: daß die Staatsgewalt nicht „von oben“ kommt, sondern sich „von unten“ entwickelt in Wahlen und Abstimmungen, daß dies aber nur funktioniert, wenn sich möglichst viele Bürger engagieren und beteiligen am Prozeß der Willensbildung und Entscheidungsfindung.

Wenn man dieses Leitbild akzeptiert, dann gewinnt man einen brauchbaren Maßstab zur Beantwortung der Frage, ob sich die neuen Länder bei der kommunalen Gebiets- und Verwaltungsreform auf dem richtigen Weg befinden. Für die Demokratie wichtiger als effizienzbezogene Mindestgrößen sind politisch-sozial funktionie-

rende örtliche Gemeinschaften, auch wenn sie als Verwaltungseinheiten zu klein sind. Die Verwaltung der Bundesrepublik ist gut genug organisiert, um auch kleine Gemeinden auszuhalten. Bedroht ist die Bereitschaft, sich außerhalb der Privatsphäre zu engagieren. Mittlerweile sinkt selbst die Wahlbeteiligung auf bedenkliche Werte herab. Je mehr die Gemeinden sich vom Bürger entfernen, desto mehr wird dieser Prozeß der Privatisierung und Politikverdrossenheit gefördert. Es ist gut zu wissen, daß die Verantwortlichen in den neuen Ländern diese Gefahr erkannt und bei der kommunalen Gebietsreform – allem Anschein nach – weitgehend gemieden haben.

Abbildung 1: Kreisgebietsreform in Brandenburg





Abbildung 3: Kreisgebietsreform in Sachsen-Anhalt

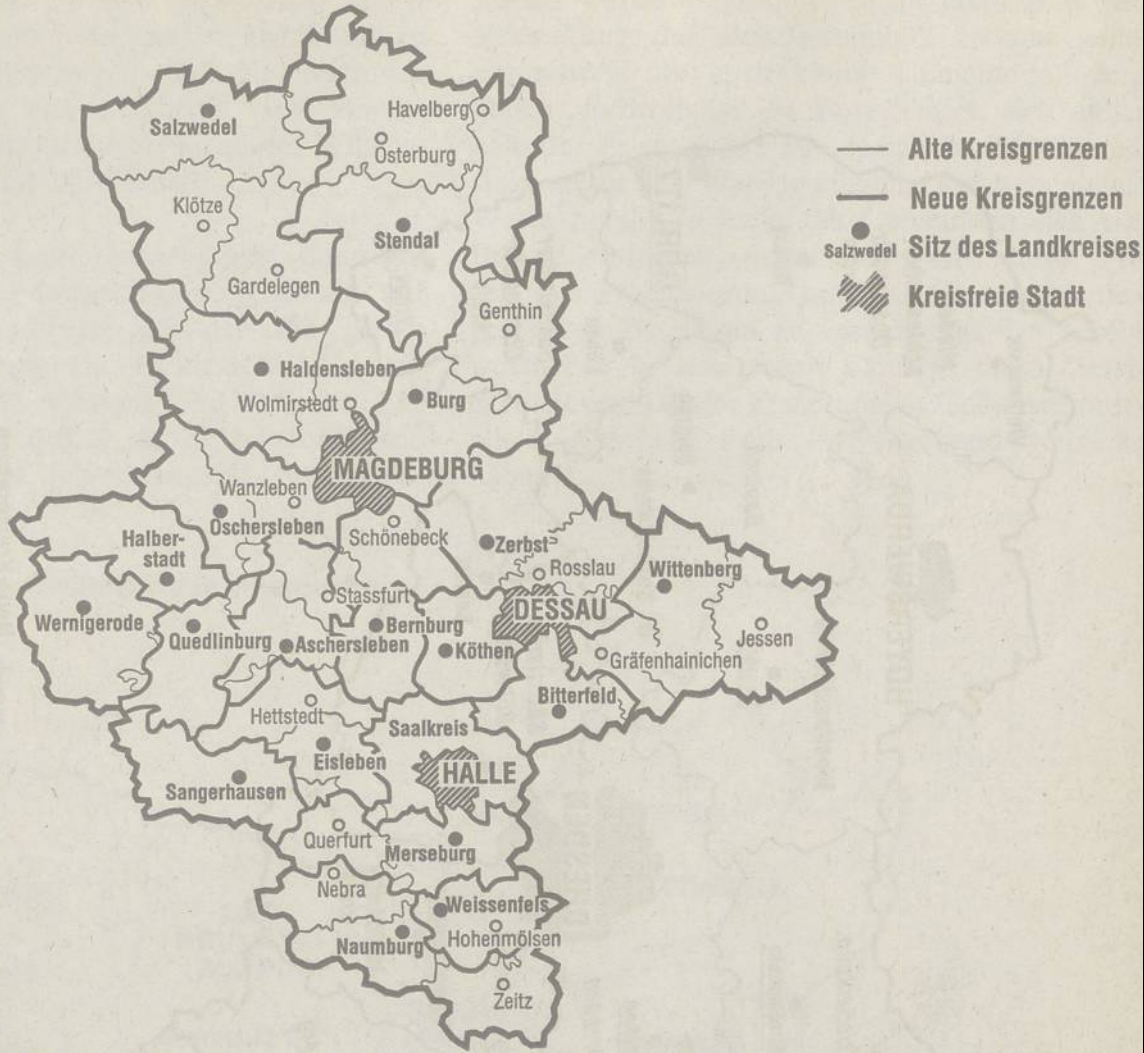


Abbildung 4: Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern



Abbildung 5: Kreisgebietsreform in Thüringen



Der Aufbau der Kommunalverwaltung und der kommunalen Selbstverwaltung in den neuen Bundesländern

I. Einleitung

Die kommunale Selbstverwaltung kann in Deutschland auf eine lange Tradition zurückblicken. Diese allein rechtfertigt aber noch nicht ihre Existenz, d. h. daß der Staat den Gemeinden und Kreisen das Recht gewährt, im Rahmen seiner Gesetze eigene Organe zu wählen und eigene Handlungsfelder zu bestellen. Zu ihrer Rechtfertigung dienen daher auch Überlegungen wie: Die kommunale Ebene bietet dem Bürger Gelegenheit zu einer unmittelbaren Mitwirkung (*Partizipationsargument*); in dieser „Schule der Demokratie“ werden politisch relevante Verhaltensweisen erlernt (*Sozialisationsargument*); Gemeinden und Kreise ermöglichen gegenstandsnahe Lösungen zur Bewältigung des Alltags (*Effizienzargument*), die „Stabilitätsthese“. Danach erweisen sie sich in Umbruchzeiten als beständiger und lebenskräftiger als umfassendere Gemeinwesen wie Länder und Staaten¹. Wer denkt dabei nicht an die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg, als nach dem Zusammenbruch des eigenstaatlichen Lebens in Deutschland die Kommunen vieles Lebensnotwendige in ihre Hand nahmen². Erfährt diese These jetzt nicht eine zusätzliche Bestätigung durch die Gemeinden und Kreise in den neuen Bundesländern? Diese haben im Unterschied zu den bereits 1952 praktisch abgeschafften Ländern das SED-System überlebt. So kann sich heute die kommunale Selbstverwaltung in der ehemaligen DDR auf eine überlieferte, im Vergleich zur alten Bundesrepublik nur geringfügig in den Jahren 1952 und 1973/74 veränderte Gemeinde- und Kreisstruktur stützen. Auf den ersten Blick betrachtet, stellt die kommunale Ebene das einzige Element organisatorischer Kontinuität in den von

tiefen Umbrüchen gekennzeichneten neuen Bundesländern dar.

II. Von der Staatsverwaltung zur kommunalen Selbstverwaltung

1. Gemeinden und Kreise in der DDR

In der DDR blieb zwar das Gehäuse von Gemeinden und Kreisen nahezu unverändert bestehen, doch es war seines Selbstverwaltungsinhaltes beraubt und in seinem Aufgabenbestand wesentlich reduziert worden. So erscheint es nur folgerichtig, daß der noch in der „Demokratischen Gemeindeordnung“ von 1946 und in der DDR-Verfassung von 1949 gebrauchte Begriff „Kommunale Selbstverwaltung“ zwischen 1952 und 1990 aus dem offiziellen Sprachgebrauch verbannt worden ist. In diesem Zeitraum galten die Gemeinden und Kreise als örtlicher Teil des Staatsapparates. So waren sie auch dem Prinzip der doppelten Unterstellung unterworfen³.

Dieses Prinzip beinhaltete zunächst einmal die Unterordnung des Rates (Exekutive) unter die ihm zugeordnete Volksvertretung. Doch die Arbeit der Kommunalverwaltung hatte sich von den Beschlüssen der Gemeinde- oder Kreisvertretung gelöst. Ein Abteilungsleiter in der Stadtverwaltung war in erster Linie nicht seinem Rat oder der Stadtverordnetenversammlung, sondern dem Abteilungsleiter der übergeordneten Ebene unterstellt. Diese bildete für die Gemeinden der Landkreis, bei dem sich die knappen finanziellen, materiellen Ressourcen konzentrierten; er setzte Bürgermeister ein und griff in einem starken Umfang in die Verwaltung der Gemeinden ein. Aber auch der Kreis war in die zentralistisch-hierarchi-

1 Vgl. Carl J. Friedrich, *Der Verfassungsstaat der Neuzeit*, Berlin 1953, S. 273.

2 Vgl. Michael Völker, *Kommunalpolitik in der DDR – Ein Sonderfall*, in: Frank Braschos/Rüdiger Voigt (Hrsg.), *Kommunalpolitik in Stadt und Land*, Bonn-Erfurt 1991, S. 81.

3 Vgl. Helmut Melzer, *Zum Kommunalgesetz*, in: Peter Marcuse/Fred Staufenbiel (Hrsg.), *Wohnen und Stadtpolitik im Umbruch*, Berlin 1991, S. 217.

sche Ordnung eingebunden, indem er Beschlüsse und Direktiven der zentralen und bezirklichen Verwaltung auszuführen hatte. Alle Ebenen dieser Staatsverwaltung unterstanden wieder der Kontrolle der allmächtigen Partei.

Die kommunale Verwaltung war stärker auf Parteibeschlüsse und Anweisungen als auf Rechtsvorschriften festgelegt⁴; die Möglichkeit der Eingabe stellte für den Bürger den Ersatz für all das dar, was in der Bundesrepublik jedem zur Verfügung steht – informelle Reaktion, Einspruch, Widerspruchsverfahren, Verwaltungsgerichtsklage, Verfassungsbeschwerde –, wenn er bei Kommune und Kreis zu seinem Recht zu kommen versucht.

Die kommunale Verwaltung war Teil der staatlichen Verwaltung. Dieser fehlte es jedoch an entscheidenden Merkmalen, die Max Weber einer effektiven Bürokratie zugeschrieben hat: Verpflichtung zur Regelbeachtung, klare Kompetenzzuweisung, professionelle Ausbildung. Im Gegensatz hierzu herrschte in der DDR nicht das Gesetz, die SED nahm eine Kompetenz-Kompetenz für sich in Anspruch, es gab kein Karrierebild für die öffentlichen Bediensteten. Dies wird bei der Lektüre von Biographien deutlich: Inhaber von kommunalen Leitungs- und Mitarbeiterpositionen kamen aus unterschiedlichen Lebensbereichen. Bedeutete diese Inhomogenität, daß die Verwaltung auf lokaler Ebene durch eine „*politisierte Inkompetenz*“ beherrscht wurde⁵? Einer solchen von Sozialwissenschaftlern vertretenen These ist entgegenzuhalten, daß mindestens ab 1972 Qualifizierungslehrgänge für das Verwaltungspersonal veranstaltet wurden. Stellten aber die Leitungskader nicht in erster Linie gehorsame Parteisoldaten dar? Viele von ihnen waren wesentlich stärker in ihre Partei als in ihre Gemeinde und ihren Kreis eingebunden. Dennoch bemühten sich einige, die auch in einem zentralistischen Planungssystem vorhandenen Freiräume zu nutzen. So kam es unter der Hand zu einem Produkten- und Dienstleistungstausch mit Betrieben. Wußte davon die allmächtige SED? Vermutlich, aber sie hat es offenbar hingenommen, da durch verbesserte Leistungen nicht nur der Unmut der Bevölkerung aufgefangen werden, sondern auch das schwerfällige Planungssystem eine Überlebenschance erhalten konnte. Strittig und untersuchungsbedürftig bleibt die

4 Vgl. Wolfgang Bernet/Helmut Lecheler, Zustand einer DDR-Stadtverwaltung vor den Kommunalwahlen vom 6. 5. 1990, in: Landes- und Kommunenverwaltung 2 (1991) S. 70.
5 Hans-Ulrich Derlien, Professionalisierung und Säuberung, in: Wolfgang Seibel/Artur Benz/Heinrich Mäding (Hrsg.), Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozeß der Deutschen Einigung, Baden-Baden 1992.

Frage, welcher Umfang und welche Wirkung diesen informellen Handlungsspielräumen auf kommunaler Ebene beizumessen ist.

Der in der DDR vorherrschende politische Ritualismus ist zuerst bei den Kommunalwahlen am 7. Mai 1989 offen aufgekündigt worden. Um das gewohnte Bild von einer 99-prozentigen Zustimmung herzustellen, haben damals örtliche Organe umfangreiche, nach der Wende zum Gegenstand von Gerichtsverfahren gewordene Wahlfälschungen begangen. Die nicht zu übersehenden Legitimationsmängel der über diese Kommunalwahl formal zustande gekommenen Organe stellten einen Grund für die Bildung der „Runden Tische“ im Herbst 1989 dar. Kirchliche Vertreter und Angehörige oppositioneller Gruppen wurden in die kommunalen Willensbildungsprozesse mit einbezogen⁶. Diese Symbolkraft erlangende Praxis hat zu einer Aufrechterhaltung des kommunalen Lebens und zum friedlichen Charakter der Übergangszeit wesentlich beigetragen⁷. Die lange unterdrückten Vorbehalte gegenüber dem zentralisierten Staat führten zu einem Wiederaufleben der Föderalismusdiskussion und auch zur Forderung nach gebietskörperschaftlicher Selbstverwaltung. Zu den Wortführern dieser Neubestimmung gehörten sowohl Vertreter oppositioneller Bürgergruppen als auch anerkannte DDR-Staatswissenschaftler⁸. So ergab sich ein weitgehender Konsens über die Kommunalverfassung⁹. Mit dem am 17. Mai 1990 in Kraft getretenen Kommunalverfassungsgesetz wurden die Weichen für eine Erneuerung der kommunalen Selbstverwaltung in der damals noch bestehenden DDR gestellt. Dies war kein isolierter Vorgang. Die Wiedereinführung der kommunalen Selbstverwaltung ist eingebettet in einen Transformationsprozeß, d. h. in den Prozeß der Umwandlung einer realsozialistischen Verwaltung in eine des klassischen Zuschnitts und einen zeitlich etwas versetzten Integrationsprozeß, d. h. in den Prozeß der Integration des Beitrittsgebiets in die föderalistische Ordnung der Bundesrepublik. Was bedeutet dies für die Kommunen und Kreise, ihre politischen Spitzen und Verwaltungen, ihre

6 Vgl. Uwe Thaysen, Der Runde Tisch oder: Wo blieb das Volk?, Opladen 1990. In dieser Untersuchung wird vor allem die Rolle des Zentralen Runden Tisches dargestellt. Eine Aufarbeitung der Runden Tische in der kommunalen Provinz hingegen steht noch aus.

7 Vgl. Walter Seibel, Verwaltungsreform in den ostdeutschen Bundesländern, in: DÖV 1991, S. 199.

8 Vgl. Helmut Melzer (Anm. 3), S. 212.

9 Vgl. Christoph Hauschild, DDR – Vom sozialistischen Einheitsstaat in die föderale und kommunale Demokratie, in: Bernhard Blanke (Hrsg.), Staat und Stadt, Politische Vierteljahresschrift, PVS-Sonderheft 22 (1991), S. 224.

gewählten Vertreter und Bürger? Hellmut Wollmann erkennt darin einen Paradigmenwechsel, dessen Neubestimmungsdimensionen er zu fassen versucht hat¹⁰. Der Aufbau der kommunalen Selbstverwaltung in den neuen Bundesländern stellt eine politisch komplexe dreifache Herausforderung dar: Ein in personeller Erneuerung begriffener Verwaltungsapparat hat auf der Basis neuen Rechts eine Vielzahl ungewohnter Aufgaben zu erfüllen¹¹. Gleichzeitig zeichnet sich eine die Existenz vieler Gemeinden und Kreise in Frage stellende kommunale Gebietsreform ab. Die Bewältigung dieser Situation wäre ohne den Beistand aus den alten Bundesländern noch schwieriger. Dieser äußert sich in der Hilfe der kommunalen Spitzenverbände, in der Unterstützung durch parteinahe Stiftungen, in der Tätigkeit von Leihbeamten vor Ort und in Gemeinde-Partnerschaften. Es darf allerdings nicht darum gehen, Selbstverwaltungsmodelle, Rechtsvorschriften und Organisationslösungen aus dem Westen unbesehen auf die Verhältnisse in den neuen Ländern zu übertragen¹².

2. Personelle Erneuerung und neues Recht

Am 6. Mai 1990 fanden zum ersten Mal freie Kommunalwahlen in der DDR statt. Schon vorher hatten in der Phase der *Runden Tische* bisher in der Opposition stehende Personen Zugang zu kommunalen Führungsstellen erhalten. Zu einem kräftigen Erneuerungsschub in den Gemeinde- und Kreisverwaltungen kam es aber erst als Folge der Kommunalwahlen. Jetzt fielen kommunalpolitische Führungsaufgaben (Landräte, Bürgermeister, Dezernenten, Gemeindevertretervorsteher, Fraktionsvorsitzende) Männern und Frauen aus den Blockparteien und der Bürgerbewegung zu. Auf dieser Ebene kam es zu einer weitgehenden Auswechslung des Personals. Auf der Amtsleiterebene in der Verwaltung oder bei den Gemeinde- und Kreisvertretungen verlief der Prozeß der personellen Erneuerung weniger konsequent. Hier begegnet man noch immer einem beachtlichen Prozentsatz von alten Verwaltungskadern oder früheren „Volksvertretern“. Keine großen Verän-

derungen gab es zunächst auf der Mitarbeiterebene, so daß hier ein gewisses Maß an Verwaltungskontinuität gewahrt blieb. Dabei konnte es auch zu Spannungen zwischen den alten Kadern und den neuen Führungskräften kommen¹³.

Auf die neuen kommunalen Führungskräfte richteten sich die nicht immer realistischen Hoffnungen von Bürgern und Investoren. Vielfach aus politik- und verwaltungsfernen Berufen kommend, versuchen sie ihre mangelnden Verwaltungserfahrungen durch Engagement und Einfallsreichtum wettzumachen. Zwar stehen noch systematische Untersuchungen über die personelle Erneuerung der Selbstverwaltung in Gemeinden und Kreisen und die Persönlichkeitsstrukturen der 1990 ins Amt gekommenen Angehörigen der kommunalen Führungsschicht aus, doch liegen bereits über den Einzelfall hinausweisende Forschungsergebnisse vor¹⁴.

3. Einführung der Kommunalverfassung

Mit der Einführung der Kommunalverfassung am 17. Mai 1990 ist das Gesetz über die örtlichen Volksvertretungen von 1985 außer Kraft gesetzt worden. Diese neue Rechtsgrundlage wurde in einem sehr knappen Zeitraum zwischen März und Mai 1990 ausgearbeitet¹⁵. Mit dieser neuen Kommunalverfassung wurden zunächst die vertikalen Machtverhältnisse im politisch-administrativen System Neubestimmt, d. h. die Gemeinden und Kreise erhielten den ihnen mit der Aufhebung der „Demokratischen Gemeindeordnung“ von 1946 und der „Demokratischen Kreisordnungen“ von 1946/47 genommenen Status einer Selbstverwaltungskörperschaft zurück.

Das mußte auch eine Klärung des Verhältnisses Gemeinde – Kreis nach sich ziehen. Aufgrund der Konzentration von materiellen und finanziellen Fonds bei den Kreisorganen waren in der DDR die Gemeinden in die Rolle von Bittstellern gegenüber diesen gedrängt worden. Nach der Wende stand daher die Existenz der Landkreise als eigene Selbstverwaltungsebene in Frage. Zumindest sollten diese stärker an die Voten der Gemeinden ge-

10 Vgl. Hellmut Wollmann, Kommunalpolitik und Verwaltung in Ostdeutschland: Institutionen und Handlungsmuster im „paradigmatischen“ Umbruch. Eine empirische Skizze, in: B. Blank (Anm. 9), S. 238 f.

11 Vgl. Oliver Scheytt, Reorganisation der kommunalen Selbstverwaltung, in: Christoph Rühl (Hrsg.), Institutionelle Reorganisation in den neuen Ländern – Selbstverwaltung zwischen Markt und Zentralstaat, Marburg 1992, S. 34/35.

12 Vgl. Siegfried Petzold, Zur Entwicklung und Entstehung der kommunalen Selbstverwaltung in den neuen Bundesländern, in: Hellmut Wollmann/Roland Roth (Hrsg.), Kommunalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland in den 90er Jahren, Bonn 1993.

13 Vgl. Rainer Frank, Innovation in Politik und Verwaltung. Über den Aufbau der kommunalen Selbstverwaltung in den neuen Bundesländern. Eine Zwischenbilanz, in: Die demokratische Gemeinde, (1990) 12, S. 17 ff.

14 Vgl. Helmut Berking/Sighard Neckel, Außenseiter als Politiker. Rekrutierung und Identitäten neuer lokaler Eliten in einer ostdeutschen Gemeinde, in: Soziale Welt – Zeitschrift für sozialwissenschaftliche Forschung und Praxis (1991) 3, S. 283–299.

15 Vgl. Franz-Ludwig Knemeyer (Hrsg.), Aufbau kommunaler Selbstverwaltung in der DDR. Grundsätzliches und Dokumentation zur Entstehung der Kommunalverfassung, Baden-Baden 1990.

bunden werden. Dabei dachte man an eine Gemeindevertreterversammlung neben dem vom Volk zu wählenden Kreistag. Zwar konnten sich diese Überlegungen nicht durchsetzen, doch wurde den Gemeinden eine stärkere Stellung gegenüber dem Kreis zugesichert.

Zum Kommunalverfassungsrecht gehört auch die Neubestimmung des Verhältnisses zwischen Gemeindevertretung und Kommunalverwaltung. Dabei orientierte sich das Gesetz weitgehend am westdeutschen Kommunalrecht, ohne aber ein bestimmtes Kommunalverfassungsmodell zu bevorzugen; gleichzeitig hatte man aber den Ehrgeiz, etwas Eigenständiges, die Übergangszeit Überlebendes hervorzubringen. Als eine Reaktion auf die Entmachtung der Gemeindevertretungen in der DDR suchte man eine Machtkonzentration beim Bürgermeister und seiner Verwaltung zu verhindern, indem das Gesetz von dessen Urwahl ab sah, jedoch der Gemeindevertretung ein Abwahlrecht (§ 30) einräumte. Damit erhielt diese eine Schlüsselstellung zugewiesen, wenn auch eingeschränkt durch ein embryonales Magistratssystem für Städte über 100 000 Einwohner (§ 28) und den Ausbau der Bürgerrechte (§ 18: Bürgerantrag, Bürgerentscheid, Bürgerbegehren).

Kaum hatten sich die neubestellten Gemeinde- und Kreisorgane mit dem neuen Kommunalverfassungsrecht bekanntgemacht, so standen sie vor der Übernahme des westdeutschen Rechtssystems und seiner Gesetzeswelt. Dabei mußte Bundesrecht vielfach erst in handhabbares Landesrecht umgesetzt werden. Hinzu kommt eine überaus rege – und wie die kommunalen Spitzenverbände beklagen – „engmaschige“ Gesetzgebungstätigkeit der Landtage in den neuen Bundesländern. Die Angehörigen der Kommunalverwaltung sind einem ständigen Lernprozeß unterworfen. Es geht nicht nur um den Kenntniserwerb neuer Rechtsvorschriften, sondern auch um den Umgang mit diesen, d. h. um eine Neubestimmung des kommunalen Verwaltungshandelns. Während beim Verwaltungsvollzug in der DDR die Weisungen („Telefongesetzgebung“) übergeordneter Partei- und Staatsorgane Vorrang vor rechtlichen Regelungen hatten, gilt in der Bundesrepublik die Herrschaft des Rechts. Diese wird u. a. durchgesetzt mit Hilfe der staatlichen Kommunalaufsicht und einer fast lückenlosen Verwaltungsgerichtsbarkeit. Beide Institutionen sind jedoch in den neuen Bundesländern noch nicht voll wirksam: Den Landkreisen steht für die Wahrnehmung ihrer Aufsichtspflicht nicht immer schon das erforderliche rechtskundige Personal zur Verfügung. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit befindet sich erst im Auf-

bau. Zwar ist laut Umfragen nahezu die Hälfte (43,5 Prozent) der befragten Bürger mit dem kommunalen Verwaltungshandeln nicht einverstanden, und ein fast ebenso hoher Prozentsatz verneint die Frage, ob er seit der Wiedervereinigung mehr Vertrauen in die Behördenarbeit gewonnen habe¹⁶; aber der Gang zur Kommunalaufsicht oder zum Verwaltungsgericht ist im Vergleich zu den alten Bundesländern vorerst noch selten.

III. Erweiterte Aufgaben und knappe Kassen

Gemeinden und Kreise stehen vor einem „Aufgabenberg“¹⁷. Um dessen Ausmaße zu erkennen, ist auch hier ein Rückblick angezeigt. In der DDR waren die Gemeinden auf die Aufgaben einer örtlichen Verwaltungsstelle des Staatsapparates reduziert. Mit der Wiedereinführung der kommunalen Selbstverwaltung und dem Fortschreiten des Transformations- bzw. Integrationsprozesses kam es jedoch nicht nur zu einer Umverteilung der Zuständigkeiten zwischen Gemeinde und Kreis, sondern die Kommunen gewannen auch an Betriebe und andere Einrichtungen gegangene Funktionen zurück. Jetzt stehen sie vor der Aufgabe, die marode Infrastruktur im Interesse der Wohnqualität, der Wirtschaftsförderung und des Umweltschutzes zu reparieren und zu modernisieren. Das fängt bei den in schlechtem Zustand befindlichen Straßen und Brücken an und führt über die Erneuerung der Wasserversorgung bis hin zum Ausbau der Abwasseranlagen. Die Modernisierung der Infrastruktur gilt als Voraussetzung für eine erfolversprechende Wirtschaftsförderung, d. h. den Erhalt und die Ansiedlung von Dienstleistungs- und Produktionsbetrieben.

Bei hohen Arbeitslosenzahlen stehen die Kommunen aber auch vor dem Problem, den Druck auf den Arbeitsmarkt mildern und zusätzliche kommunale Einkommensquellen erschließen zu müssen. Diese Neubestimmung des Verhältnisses Kommune – Wirtschaft hat viele Gemeinden und Kreise dazu veranlaßt, auch Gewerbegebiete außerhalb der Stadtkerne und Industriezentren auszuweisen. Dazu wurden sie nicht nur durch weiterhin ungeklärte Eigentumsverhältnisse, sondern

16 Vgl. Rainer Pitschas, „Transformation“ oder „Integration“? – Wirkungsgrenzen kommunaler Rechts- und Verwaltungshilfe in den neuen Bundesländern, in: Landes- und Kommunalverwaltung, (1992) 12, S. 389.

17 Ebd., S. 386.

auch durch staatliche Förderrichtlinien bewegt. Diese Praxis führt nicht nur zu einem Überangebot an Gewerbeflächen, sondern auch zu einer Zerfransung der Stadtränder und zu einer Zersiedlung ländlicher Gebiete.

Als größtes Investitionshemmnis gilt in den Augen des „Instituts der deutschen Wirtschaft“ das von der ehemaligen DDR zu verantwortende Eigentumschaos. Erst an zweiter Stelle werden Schwierigkeiten in der Verwaltung genannt, die vor allem auf einen mit dem eingespielten Tagesablauf in Westdeutschland nicht vergleichbaren „Massenandrang“ zurückgeführt werden¹⁸. So lagen in der für Eberswalde zuständigen Bearbeitungsstelle für Bauleitplanung in Frankfurt/Oder vor einem Jahr über 1000 unerledigte Bauleitpläne vor. Solange die kommunale Ansiedlungs- und staatliche Beschäftigungspolitik noch wenig greift, bleibt die Zahl der Arbeitslosen hoch. Durch sie hat sich das noch aus DDR-Zeit herrührende soziale Aufgabenfeld der Landkreise und kreisfreien Städte erweitert. Dazu haben auch Arbeitsbereiche beigetragen, die früher von Massenorganisationen (Jugendbegegnungsstätten, Sozialeinrichtungen) oder Betrieben (Kindergärten, Kulturhäuser) wahrgenommen wurden.

Eine Aufgabenerweiterung ist auch im kulturellen Bereich eingetreten. Gemeinden und Kreise haben wieder die Schulträgerschaft übernommen, ohne daß sie immer die finanziellen Mittel zur Hand hätten, um den schulischen Baubestand an die geänderten Bedürfnisse eines nunmehr gegliederten Schulwesens anpassen zu können. Die durch den Rückzug des Staates und von Betrieben aus dem kulturellen Bereich entstandene Lücke soll durch die Gemeinden und Kreise geschlossen werden. Die neuen Bundesländer verfügen z. B. über ein engmaschiges Theaternetz. So besitzt das nicht einmal drei Millionen Einwohner zählende Thüringen acht Drei-Sparten-Theater. Selbst wenn ein Teil von diesen als Landestheater geführt werden sollte, bleiben den Theaterstädten noch erhebliche Lasten. Diese werden ihnen vermutlich auch nicht durch die Einführung einer kommunalen Pflichtaufgabe Kulturpflege erleichtert.

Die bisher skizzierten Aufgaben sind auch den westdeutschen Kommunen und Kreisen nicht fremd. Während sie jedoch im Westen zu verschiedenen Zeiten Schwerpunkte bildeten, wie z. B. der Ausbau der Infrastruktur in den fünfziger und

sechziger, die Stadtentwicklung in den siebziger und achtziger Jahren, so ballen sich diese jetzt in den neuen Bundesländern zusammen, verschärft durch typische Problembereiche wie Umweltbelastungen, Vermögensrückgabe oder die Wohnungsfrage. Die kommunale Umweltpolitik wird besonders durch Gewässerverunreinigung und Luftverschmutzung herausgefordert. Sie sieht sich zudem ökologischen Altlasten erheblichen Ausmaßes gegenüber. Die von den Städten und Kreisen im Auftrage des Staates eingerichteten Ämter für offene Vermögensfragen haben mehr als zwei Millionen Vorgänge zu bearbeiten. Dabei fehlt ihnen oft das zur Bewältigung der komplexen Rechtslage notwendige geschulte Personal. So kommt es in einem 1991 von Ort zu Ort unterschiedlichen Umfang zu Bearbeitungsstaus, die sich nachteilig auf Investitionen – auch im Wohnungsbau – auswirken. Im Unterschied zur alten Bundesrepublik gehört in den neuen Bundesländern ein erheblicher Prozentsatz des Wohnungsbestandes Gemeinnützigen oder Arbeiterwohngenossenschaften (16 Prozent) sowie den Kommunen (36 Prozent). Im Ergebnis des Einigungsvertrages sind etwa 2,7 Millionen Wohnungen in deren Besitz übergegangen, gleichzeitig wurden diese jedoch auch mit rd. 52 Milliarden DM Altschulden belastet.

Nicht nur die Altbau-, sondern auch die Neubauwohnungen sind mit erheblichen Bau- und Ausstattungsmängeln behaftet. Zu deren Beseitigung müssen ebenfalls Milliardenbeträge aufgebracht werden. Bei chronisch leeren Kassen versuchen die Kommunen, den größeren Teil des ihnen zugefallenen Wohnungsbestandes nach Klärung der Eigentumsverhältnisse zu privatisieren. Nicht immer geht dies reibungslos vonstatten. Die Wohnungspolitik verursacht Konflikte in Rathauskoalitionen: Bei 22 000 Wohnungssuchenden in Leipzig fordert dort die SPD einen ausreichenden Bestand an belegungsgebundenen kommunalen Wohnungen, während CDU und FDP stärker auf deren Privatisierung und den privaten Wohnungsbau setzen. Voraussetzung für letzteren sind nicht nur entsprechende Fördermittel, sondern auch die Ausweisung von Baugebieten. Erst allmählich beginnen die Kommunen zu entdecken, daß nicht nur die Gewerbeansiedlung, sondern auch der Zuzug von Einkommensteuerpflichtigen geeignet sein kann, die Gemeindefinanzen aufzubessern.

Zum Repertoire kommunaler Verwaltungschefs gehört es, über knappe Kassen zu klagen. Die Klagelieder westdeutscher Bürgermeister und Landräte verlieren aber an Wirkung, wenn man unter

18 Vgl. Hans-Joachim Beyer u. a., Ostdeutsche Kommunen im Ringen um den Wirtschaftsaufschwung – Erfahrungsbericht anhand der Stadt Eberswalde-Finow, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln – Berlin 1992, S. 21.

Berücksichtigung des eben dargestellten Aufgabenvolumens die Haushaltslage ihrer Gemeinden und Kreise mit denen in den neuen Bundesländern vergleicht:

Tabelle: Haushaltsvolumen der Kommunen (Gemeinden, Kreise), ohne Krankenhäuser. Vergleich zwischen alten und neuen Bundesländern (in Milliarden DM)

westdeutsche Gemeinden			ostdeutsche Gemeinden		
1991	1992	1993	1991	1992	1993
1.1 Verwaltungshaushalt					
170,47	184,50	193,80	<i>Gesamteinnahmen</i>	33,95	35,90
Davon:					
75,76	80,90	83,80	Steuern	2,22	4,30
26,14	29,50	31,50	Gebühren	2,87	3,70
150,97	165,20	174,10	<i>Gesamtausgaben</i>	30,60	35,90
Davon:					
54,14	57,50	60,00	Personalausgaben	15,36	19,50
34,72	38,50	41,70	Soziale Leistungen	1,94	3,50
1.2 Vermögenshaushalt					
62,41	65,10	65,10	<i>Gesamteinnahmen</i>	20,74	17,50
Davon:					
11,79	11,80	11,50	Zahlungen Bund/ Länder	10,02	10,20
13,60	14,50	15,00	Schulden	6,24	6,00
62,51	66,00	66,00	<i>Gesamtausgaben</i>	13,34	17,00
2.1 Verwaltungshaushalt					
34,58	37,41	40,82	<i>Gesamteinnahmen</i>	10,61	10,90
31,71	34,53	38,25	<i>Gesamtausgaben</i>	9,53	12,25
2.2 Vermögenshaushalt					
6,58	7,09	7,45	<i>Gesamteinnahmen</i>	4,36	2,55
6,75	6,99	7,25	<i>Gesamtausgaben</i>	3,33	3,85

Quellen: Engelbert Recker, Kreis- und Gemeindefinanzen 1993, in: Der Landkreis, (1993) 2, S. 58–61; Hans Karrenberg, Finanzierung der Kommunalhaushalte, in Christof Rühl (Hrsg.), Institutionelle Reorganisation in den neuen Bundesländern – Selbstverwaltung zwischen Markt und Zentralstaat, Marburg 1992, S. 56.

Der Vergleich zeigt, daß das Ausschüttungsvolumen der selbstverwaltungsfreundlichen Einnahmequellen in den Kommunen der neuen Bundesländer noch gering ist. Bedingt durch den drastischen Rückgang der Industrie und die Entlastung der noch im Aufbau stehenden mittelständischen Betriebe fließen die Gewerbesteuern nur als Rinnsal. Der Anteil von kostendeckenden Gebühren hält sich wiederum deshalb in Grenzen, weil die

Kommunen diese Quelle mit Rücksicht auf die allgemeine Einkommenssituation nur beschränkt auszuschöpfen wagen. So ist es zu erklären, daß sie bereits beim Verwaltungshaushalt zu über 50 Prozent auf staatliche Zuwendungen angewiesen sind. Diese staatliche Abhängigkeit vergrößert sich noch beim Vermögenshaushalt, der aus einer Vielzahl von Fördertöpfen – in Sachsen sollen es bereits rund 120 sein – gespeist wird. Die Kommunen klagen nicht nur über die damit verbundene Beschneidung ihrer Entscheidungsfreiheit, sondern sehen sich auch durch die Unübersichtlichkeit der Fördermöglichkeiten und den Aufwand bei der Antragstellung in ihrer noch schwachen Verwaltungskraft überfordert. Sie bevorzugen daher eine Investitionspauschale. Von den Länderbürokratien wird dem das Argument der Gefahr einer Zersplitterung der knappen Mittel entgegengehalten.

Wie kann es zu einer Verbesserung der Haushaltsituation kommen? Die Beantwortung dieser Frage hängt nicht nur von einer dauerhaften Stärkung der kommunalen Steuerkraft, sondern auch von einem verlässlichen und raschen Zufluß staatlicher Mittel ab. Vor allem aber bleiben die Kommunen und Kreise gefordert, weiterhin Einsparungen im personellen Sektor zu erzielen. Zwar fordern die Kommunen hartnäckig die Rückübertragung von Aufgaben (wie Energie- und Wasserversorgung) und Eigentum (bei der Treuhand haben sie insgesamt 165 000 Anträge auf Vermögenszuordnung gestellt), aber gleichzeitig verschreiben sie sich der Privatisierung. Dafür sprechen nicht nur prinzipielle marktwirtschaftliche Überlegungen, sondern auch finanzielle Zwänge. Der Ausbau der Entwässerung erfordert Milliardenbeträge. Da Kommunen und Kreise diese nicht nur kurz- und mittelfristig, sondern auch längerfristig nicht zur Hand haben werden, versuchen sie, über Betreibermodelle privates Kapital dafür zu gewinnen. Ähnliches gilt für die Wasserversorgung. Rostock ging hier sogar noch einen Schritt weiter und hat diese einer privaten GmbH übergeben, die sich zu 500 Millionen DM Investitionen innerhalb der nächsten fünf Jahre verpflichtete¹⁹.

IV. Kommunalpolitische Entscheidungsprozesse

Das Nebeneinander von verschiedenen Gemeindeordnungen in Westdeutschland erlaubt eine Über-

¹⁹ Vgl. Neue Zeit vom 16. 3. 1993.

prüfung der Frage, welchen Einfluß diese auf kommunale Machtstruktur und Leistungsfähigkeit haben. Empirische Untersuchungen führen zu etwas widersprüchlichen Ergebnissen: Während die einen einen größeren Einfluß nicht zu erkennen vermochten²⁰, haben die anderen bei einem Vergleich zwischen Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg einen solchen ausgemacht²¹. Danach ist in Baden-Württemberg mit seiner „Exekutiven Führerschaft“ der Einfluß des vom Volke gewählten Bürgermeisters eindeutig, während das in Nordrhein-Westfalen verwirklichte Modell des doppelköpfigen „City-Managements“ nur in Ausnahmefällen klare Entscheider hervorbringt, so daß es zu einem Machtvakuum kommen kann. In den neuen Bundesländern besteht eine solche Vergleichsmöglichkeit nicht. Laut dem Einigungsvertrag gilt weiterhin das von der Volkskammer beschlossene Kommunalverfassungsrecht, wenn auch seine Ablösung durch Gemeinde- und Kreisordnungen der neugeschaffenen Länder nur noch eine Frage der Zeit ist. Dieses Kommunalverfassungsrecht weist einen vergleichsweise hohen Grad an Flexibilität auf: zum einen, weil es unterschiedliche Verwaltungsspitzen für Städte über 100 000 Einwohner und das Gros der Gemeinden ermöglicht; zum anderen, weil es die Gestaltung der Beziehungen zwischen Gemeindevertretung und Gemeindeverwaltung nicht eindeutig regelt.

Nach § 28 (5) Kommunalverfassungsgesetz kann in kreisfreien Städten mit mehr als 100 000 Einwohnern die Stadtverordnetenversammlung dem Oberbürgermeister ein Gremium zuordnen, dem alle Beigeordneten angehören und das gemeinsam mit ihm über alle Angelegenheiten entscheidet. Für eine solche Regelung sprachen nicht nur die Komplexität einer Großstadtverwaltung, sondern auch die personellen Ansprüche von Parteien und Bürgergemeinschaften. Die im Vergleich zu westdeutschen Großstädten überzogene und deshalb eine Verwaltungsfragmentation begünstigende Anzahl von Beigeordnetensitzen läßt Erinnerungen an den personellen Umfang der früheren Räte der Kreise und Gemeinden aufkommen. In der kommunalen Praxis hat dieses „versteckte“ Beigeordnetensystem jedoch zu unterschiedlichen Ausformungen geführt. So begnügt sich der Oberbürgermeister der sächsischen Landeshauptstadt mehr

mit der Rolle eines *primus inter pares*, während sein Leipziger Kollege die Zügel stärker in die Hand genommen hat. Dies erinnert an westdeutsche Vorbilder in den Nachkriegsjahren. Damals haben kraftvolle und eigenwillige Oberbürgermeister erfolgreiche Stadtpolitik gemacht. Zwar können auch heute noch populäre Stadtoberhäupter Wähler mobilisieren, doch hinter den Kulissen erfordert eine komplexe Großstadtverwaltung zur Vermeidung einer drohenden Fragmentierung nicht nur einen kooperativen Führungsstil, sondern auch die Herausbildung kooperativer Strukturen. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die hochgelobte Zuständigkeitenkonzentration beim süddeutschen Oberbürgermeister auch zu dessen Überforderung und damit zu Lähmungserscheinungen in der Verwaltung führen kann²². Nicht ganz so sieht es in kleineren Gemeinden aus: Hier kann der Bürgermeister die Verwaltung noch immer überblicken und koordinieren. Das Kommunalverfassungsrecht macht ihn deshalb nicht ohne Grund zum Chef der Verwaltung. Dabei steht ihm in den neuen Bundesländern eine mit erheblichen Vollmachten ausgestattete Gemeindevertretung gegenüber. Wie die Praxis zeigt, macht diese auch von ihrem parlamentarischen Abwahlrecht Gebrauch. In Sachsen sind bereits mehr als fünf Prozent der Bürgermeister auf diese Weise abgelöst worden.

In den neuen Bundesländern hat sich im öffentlichen Sprachgebrauch der Begriff Parlament für die Gemeindevertreterversammlungen und die Kreistage durchgesetzt. Handelt es sich dabei um ein Mißverständnis der kommunalen Selbstverwaltung? Auf Gemeinde- und Kreisebene besteht weder eine Gewaltenteilung im klassischen Sinne noch ein parlamentarisches System, wenn auch die gewählten Volksvertretungen parlamentsähnliche Züge annehmen können. Dies gilt selbst für Baden-Württemberg mit seinem Bürgermeister als Wahlmonarchen: Je größer die Kommune, desto mehr ist dort bei den Gemeinderäten eine kulturelle (Selbstverständnis als Parlamentarier) und eine strukturelle (parteilpolitische Willensbildung) Parlamentarisierung zu verzeichnen²³. Bei einer Übertragung dieser Begriffe auf die neuen Bundesländer fällt zunächst auf, daß das kulturelle Parlamentsverständnis in der Bezeichnung der

20 Vgl. Hans-Ulrich Derlien/Christoph Gürtler/Wolfgang Holler/Hermann Josef Schreiner, Kommunalverfassung und kommunales Entscheidungssystem, Meisenheim am Glan 1976.

21 Vgl. Uwe Winkler-Haupt, Gemeindeordnung und Politikfolgen, München 1988.

22 Vgl. Joachim Kottke, Gemeindeordnungen im Praxisvergleich, in: Archiv für Kommunalwissenschaft, 2 (1987), S. 242.

23 Vgl. Helmut Köser, Der Gemeinderat in Baden-Württemberg, in: Theodor Pfizer/Hans-Georg Wehling (Hrsg.), Kommunalpolitik in Baden-Württemberg, Stuttgart 1991, S. 147.

gewählten Vertretungen als Kommunalparlamente zum Ausdruck kommt. Zwar bestehen hier in den größeren Gemeinden Rathausfraktionen der Parteien, doch erschöpft sich in dieser Form der politischen Arbeitsteilung oft schon ein strukturelles Parlamentsverständnis. Dessen andere Kennzeichen wie Konkurrenzkampf und Konfliktbereitschaft erwecken hingegen noch immer Unbehagen. Es meldet sich auch in den durch Fraktionen gegliederten Gemeindevertreterversammlungen und Kreistagen ein starkes Harmoniebedürfnis zu Wort. Dieses wird aber auch durch Einzelaktionen von Gemeindevertretern und Kreisräten Belastungen ausgesetzt. Ein sich auf diese Art und Weise äußernder Individualismus kann eine erfrischende Note in die Beratungen bringen – manchmal allerdings auf Kosten des bestehenden hohen Entscheidungsbedarfs. Beim Besuch von Sitzungen der Gemeindevertretungen überrascht zweierlei: zum einen die Vielzahl der zur Entscheidung anstehenden Fragen. Dabei besteht die Gefahr, daß nicht immer das Wichtige vom weniger Wichtigem unterschieden wird, d. h. es stellt sich das Problem der Prioritätensetzung. Zum anderen verwundert die Abwesenheit von interessierten Zuhörern. Haben geringes Bürgerinteresse und hoher Entscheidungsbedarf miteinander zu tun? Die Mitglieder der Gemeindevertretungen und Kreistage waren für ihre neuen Aufgaben kaum vorbereitet, um so positiver ist daher ihre Bereitschaft zur fachlichen Einarbeitung und politischen Entscheidung zu beurteilen²⁴. Sowohl ihr begrenztes Zeitdeputat als Feierabendpolitiker als auch der starke Entscheidungsdruck lassen den Gemeindevertretern und Kreistagsmitgliedern aber nicht immer genügend Spielraum für Rückkoppelungsprozesse mit den Bürgern, d. h. es fehlt ihnen oft die Zeit, diesen die neuen Verwaltungswege zu erklären und deren latente Interessen in artikuliertem umzuwandeln. Diese Informations- und Artikulationsfunktion wird aber auch dadurch beeinträchtigt, daß gesellschaftliche Bindeglieder zwischen Bürgerschaft und Volksvertretung – beispielsweise arbeitsfähige Parteiorganisationen, lebendige Vereine und lokalorientierte Medien – ausfallen oder nur in reduzierter Weise vorhanden sind. Die kommunale Selbstverwaltung muß nicht nur erst im Bewußtsein der Bürger einen eigenen, vom Staat abgesetzten Stellenwert erlangen, sondern auch noch eine gesellschaftliche Basis finden.

24 Dazu Erfahrungsberichte wie u. a.: Karl-Heinz Kinderwatter, Erfahrungen und Einsichten – Aus der Arbeit des Erfurter Stadtrates, in: Die neue Verwaltung, 1 (1992), S. 4–5; Bernd Wittchow, Nüchternheit und Solidität im Alltag – Aus der Arbeit einer Gemeindevertretung, in: ebd., S. 6 f.

V. Zur Rolle der kommunalen Selbstverwaltung in den neuen Bundesländern

Beim Transformationsprozeß von der zentralen Planwirtschaft zur sozialen Marktwirtschaft wird mehr als deutlich, wie sehr der wirtschaftliche Neubeginn von der Leistungs- und Handlungsfähigkeit der kommunalen Verwaltung abhängt: Diese zeichnet für die Bauleitplanung verantwortlich, fördert die Gewerbeansiedlung und räumt Investitionshindernisse aus dem Weg²⁵. Ohne die Gemeinden und Kreise läuft nichts²⁶. Sie sind die Ansprechpartner für Investoren – und die Klage-mauern für die Bürger. In einem zeitgleich verlaufenen komplementären Transformationsprozeß der Parteiherrschaft zum föderalen Rechtsstaat aus der Bevormundung des Staates entlassen, erfährt der Bürger mehr und mehr, wie wichtig die kommunale Infrastruktur für sein privates und berufliches Leben ist. Kommunen und Kreise versuchen den Erwartungshaltungen von Investoren und Bürgern gerecht zu werden. Von Utopien Abschied nehmend, wenden sie sich ganz pragmatisch der Bewältigung der Alltagsprobleme zu. Die Politik einer Alltagsmeisterung erscheint jedoch unter den Bedingungen der neuen Bundesländer nur dann Erfolg zu versprechen, wenn der Staat den Kommunen und Kreisen finanziell unter die Arme greift, ohne dabei allzusehr in die Versuchung zu geraten, deren Handlungsspielräume einzuengen. Dies ist nicht von der Hand zu weisen. Dabei kommt mehreres zusammen: eine wiederauflebende Staatstradition in manchen der neuen Bundesländer, die starke Stellung des Staates im Transformations- und Integrationsprozeß²⁷ und das Mißtrauen einer durch Beamte aus dem Westen professionalisierten Staatsverwaltung gegenüber dem „Dilettantismus“ in den Kommunen. Der Staat sollte sich jedoch fragen, ob diese nicht aufgrund ihrer Bürgernähe in ganz besonderer Weise dafür geeignet sind, auf Erfahrungen und Wünsche ihrer in der DDR großgewordenen Bürger individuell einzugehen, diese zu kommunalen Programmen zu verarbeiten und damit auch in den

25 Vgl. O. Scheytt (Anm. 11), S. 12.

26 Vgl. Rainer Pitschas, „Transformation“ oder „Integration“? Wirkungsgrenzen kommunaler Rechts- und Verwaltungshilfe in den neuen Bundesländern, in: Landes- und Kommunalverwaltung, 12 (1992), S. 386.

27 Vgl. Wolfgang Seibel, Necessary Illusions: The Transformation of Governance Structures in the New Germany, in: La Revue Toqueville/The Toqueville Review, 13 (1992), S. 194 f.

gesamtstaatlichen Integrationsprozeß einzubringen²⁸.

Die gegenstands- und bürgernahe (Effizienzargument) Alltagsbewältigung stellt gegenwärtig nicht nur unter Kommunalpolitikern die vorherrschende, sondern auch die überzeugendste Begründung für die kommunale Selbstverwaltung in den neuen Bundesländern dar. Reicht aber auf die Dauer gesehen eine solche mehr oder weniger technokratische Betrachtungsweise aus? Diese kann die Verwaltung motivieren und den Bürger zufriedenstellen, sie weist ihm aber mit seinen Einstellungen, Erfahrungen und Kompetenzen eine Nebenrolle zu. Außerdem läßt sie die zu den Begründungen der kommunalen Selbstverwaltung zählende Vorstellung von der Kommune als „Schule der Demokratie“ außer acht. In den Gemeinden und Kreisen werden demokratische Verhaltensweisen und politische Kompetenzen nicht aus Büchern gelehrt, sondern unmittelbar erlebt. Dieser Auswirkung der kommunalen Selbstverwaltung in den neuen Bundesländern kommt deshalb eine besondere Bedeutung zu, weil hier die Bürger noch Vertrauen zu den neuen Institutionen fassen und demokratische Verhaltensweisen erst heranreifen müssen. Die Menschen stehen mitten in einem Umstellungsprozeß. Auf der einen Seite ist der Prozentsatz der entfremdeten und autoritären Personen noch vergleichsweise hoch, auf der anderen sind die politischen Kompetenzerwartungen kaum geringer als in der alten Bundesrepublik²⁹. Bei aller Inanspruchnahme durch drängende Alltagsgeschäfte und längerfristige Planungen sollten die politisch Handelnden sowohl diese Bewußtseinslage als auch die politische Sozialisationswirkung der kommunalen Selbstverwaltung berücksichtigen³⁰.

Kommunen und Kreise sind nicht nur politische Sozialisationsfelder, sondern auch Orte der politi-

28 Vgl. zur Integrationsfrage Rudolf Smend, Staatsrechtliche Abhandlungen, Berlin 1968, S. 119ff., 475ff., 482ff; Roman Herzog, Allgemeine Staatslehre, Frankfurt a.M. 1971, S. 80-83.

29 Vgl. Dieter Fuchs/Hans-Dieter Klingemann/Carolin Schöbel, Perspektiven der politischen Kultur im vereinigten Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 32/91, S. 40f.

30 Vgl. H. Wollmann (Anm. 10), S. 239.

schen Partizipation. Zwar ist die Bundesebene als repräsentatives System angelegt, aber auf kommunaler Ebene schließen sich Repräsentation und Partizipation nicht aus, im Gegenteil, sie können einander ergänzen³¹. Dabei erinnert man sich daran, daß die Stadt die Urheimat des Bürgers ist³². Mit dem Begriff „Bürgergemeinschaft“ (§ 1 Abs. 2 der Kommunalverfassung vom 17. Mai 1990) wollte daher offenbar der Gesetzgeber deutlich machen, daß es sich bei den Gemeinden nicht nur um technokratische Verwaltungseinheiten, sondern auch um sich selbst verwaltende Gemeinschaften von Bürgern handelt³³. Beschrieb er damit einen Ist-Zustand? Manchen Betrachtern erscheint heute die DDR nostalgisch verklärt als Hort des Gemeinschaftslebens. Dabei verengen sich ihre Erfahrungen auf die Notgemeinschaften, deren Kennzeichen allerdings auch darin bestand, sich abzugrenzen von einer durch Zwang und Bespitzelung diskreditierten gesellschaftlichen Solidarität. Es ist daher davon auszugehen, daß mit der „Bürgergemeinschaft“ eher etwas Seinsollendes, in dem Gemeinschaftserlebnis der Umbruchzeit kurz Auflebendes, ausgedrückt werden sollte. Gemeinschaft vermittelt aber nicht nur die Vorstellung vom Miteinander und vom Bürgersinn, sondern kann auch die Herstellung von Gemeinsamkeit durch gesellschaftliche Einebnung und individuelle Anpassung meinen. Kommt es aber in den neuen Bundesländern nicht gerade jetzt darauf an, schöpferische individuelle Kräfte freizusetzen und gesellschaftliche Formen des Zusammenlebens zu entwickeln? Gleichzeitig brauchen jedoch Gemeinden und Kreise bei einer sich ausbreitenden sozialen Atomisierung ein gewisses Maß an Bürgersinn und Identitätsbewußtsein. Im Sinne einer Wertsynthese sollte sich daher die Begründung der kommunalen Selbstverwaltung als Partizipationsebene nicht nur auf Effizienzsteigerung oder Selbstverwirklichung, sondern auch auf die Rückgewinnung einer mitbürgerlichen Identität für den Einzelnen und politischer Identität für Gemeinden und Kreise beziehen.

31 Vgl. Oscar W. Gabriel, Politische Partizipation und kommunale Politik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 29/88, S. 3.

32 Vgl. Dolf Sternberger, Die Stadt als Urbild, Frankfurt a.M. 1985, S. 37.

33 Vgl. S. Petzold (Anm. 12).

Gemeinden und Gemeinderecht im Regimewandel

Von der DDR zu den neuen Bundesländern

I. Gebietsreform im Zwielficht

In den Transformationsprozessen von einer realsozialistischen hyperzentralisierten Staatsverwaltung in das System einer dezentralen Demokratie¹ kommt sowohl der Gemeindestruktur als auch der Gestaltung des Gemeinderechts besondere Aufmerksamkeit zu. Die Gemeinden haben in Deutschland gemäß Art. 28 Abs. 2 GG das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.

Die neuen Länder und ihre staatlichen Verwaltungen sind im Grunde genommen – von häufig beschworenen, aber nahezu völlig verschütteten Elementen abgesehen² – Neuschöpfungen, die sich überwiegend in der Hand von Politikern und Verwaltungspersonal aus den alten Bundesländern befinden. Dadurch wird wesentlich die Neugestaltung von Landes- und Gemeindestrukturen sowie des entsprechenden Rechts bestimmt.

In den Landkreisen, noch mehr aber in den Gemeinden, ist eine solche Personalsituation nicht gegeben. Ostdeutsches Verwaltungspersonal, aus DDR-Staatsverwaltungen übernommen (ca. 60 Prozent), Seiteneinsteiger aus Kirchenverwaltungen, aus den Unternehmen, neuen Parteien und Verbänden (ca. 40 Prozent) bestimmen dort die personelle Zusammensetzung der öffentlichen Verwaltungen. Westdeutsches Verwaltungsperso-

nal besetzt hier nur gelegentlich Bürgermeisterämter, Dezernatsstellen oder Leitungen von Ämtern (typischerweise das Rechtsamt). Das kann zu Konfliktsituationen auf den Verwaltungsebenen verschiedener Stufen führen. Besonders wirkte sich dieser Befund bei der nunmehr durchgängig abgeschlossenen Kreisgebietsreform aus³. Verwaltungsfachleute aus den alten Ländern agierten, wie sie es in ihrem System gelernt und auch häufig geübt haben, in funktionellen Kategorien.

Die Größe eines Landkreises oder eines Gemeindegebietes, seine Bevölkerungszahl, die Anlage infrastruktureller Einrichtungen, Zentralität des Verwaltungssitzes, vielleicht noch naturräumliche Gegebenheiten sind es vor allem gewesen, die als Denkanlass für die Kreisgebietsreformen sowie die Gemeindeverwaltungsreformen eine dominante Rolle gespielt haben. Das Gefühl für historische Zusammenhänge, ethnische Besonderheiten in Form landsmannschaftlicher Spezifika u. a. wurde für die Reformen zu wenig beachtet. Auch das urwüchsig aufgebrochene, häufig in Populismus und staatlicher Ungebundenheit bestehende Demokratieverständnis vieler Menschen in den neuen Ländern traf häufig auf Unverständnis bei westdeutschen Verwaltungshelfern auf Staats- und Kommunalebene.

Die Neugestaltung der Gemeindegebiete ist hingegen im größeren Umfang nicht möglich gewesen. Die meisten Menschen in den neuen Ländern (Funktionsträger und betroffene Bürger) widersetzen sich erfolgreich der versuchten „Rasenmähermethode“ zur Eingemeindung oder Zusammenlegung ihrer Gemeinde mit einer anderen. Schließlich sollten spätestens auf der Gemeindeebene neue Gemeindegebiete und -verwaltungen in einem organischen Prozeß entstehen, damit die

1 Vgl. Klaus König, Verwaltung im Übergang, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), 44 (1991) 5, S. 177ff. Der Verfasser hat als einer der ersten Verwaltungswissenschaftler die Zäsur analysiert, die den Verwaltungen in den neuen Ländern auf Landes- und Kommunalebene gleich einer Roßkur bevorsteht. Auch die am 9. und 10. November 1990 in Jena stattgefundene Tagung „Verwaltungsreform in den ostdeutschen Bundesländern“ hat die Notwendigkeit der fundamentalen Transformation der ostdeutschen Verwaltungen erkannt und festgeschrieben; vgl. Wolfgang Seibel, in: DÖV, (1991) 5, S. 198ff. (Bericht).

2 Vgl. Wolfgang Bernet/Hans-Jürgen Kulke, Zur Verwaltungsgeschichte und -gegenwart im Land Thüringen, in: Günter Püttner/Wolfgang Bernet (Hrsg.), Verwaltungsaufbau und Verwaltungsreform in den neuen Ländern, Köln u. a. 1992, S. 75 ff.

3 Vgl. zum Stand der Reformen gegen Ende des Jahres 1992 das Gutachten von Wolfgang Bernet, Die Verwaltungs- und Gebietsreformen in den Gemeinden und in den Landkreisen der Länder Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen, in: Kommission zur Erforschung des sozialen und politischen Wandels in den neuen Bundesländern, Graue Reihe, Nr. 108, Halle 1993; sowie zum aktuellen Stand den Beitrag von Gerd Schmidt-Eichstaedt in diesem Heft.

Transformation durch demokratische Integration mit den Menschen zustande kommt. Die Gemeinden sind schließlich die letzten Nischen, das einzige vertraute Umfeld, das die neuen Bundesbürger in ihrer zerbrochenen und weiter im Abwärtstrend befindlichen Existenz gerettet haben. Die differenziert zu wertende Vergangenheit der weggebrochenen DDR-Staatsverwaltungen auf Gemeindeebene hat Konturen hinterlassen, die nicht im forschen Siegesschritt zu tilgen sind, sondern die nur behutsam und mit sichbarem Blick auf Neues überwunden werden können.

II. Entwicklung in der SBZ/DDR

Nach dem Kriegsende 1945 wurden in der SBZ im wesentlichen die Gemeindestrukturen erhalten, die im Kaiserreich, in der Weimarer Republik und in der Nazizeit existierten. An großflächige gebietliche Gemeindeneuordnungen war kein Regime herangegangen. Dies hat im Regelfall eine lebenslange innere Bindung der Menschen mit ihrer Heimatgemeinde erzeugt. Größere Eingemeindungen waren nur dort zu verzeichnen, wo eine dynamische Industrialisierung mit verbesserter Infrastruktur im Ballungsraum der Großstädte (Ruhrgebiet, Frankfurter Raum, mitteldeutsches und sächsisches Industriegebiet, Berlin und Umgebung) stattfand. Die ländlichen Gebiete waren in den Gemeindestrukturen zumeist sehr zersplittert, kleinräumig und mit geringer Bevölkerungszahl besetzt. Die Gemeindeklasse bis 500 Einwohner dominierte in den deutschen Ländern. In den fünf Ländern der SBZ betrug die Gemeindezahl nach dem Krieg etwa 12 000, die bis zum Jahr 1952 auf rund 9 800 verringert wurde. In der Endphase der DDR im Jahre 1989/90 gab es 7 640 Gemeinden, über 48 Prozent davon in der Gemeindeklasse bis zu 500 Einwohnern⁴. Damit dürfte unmittelbar nach Kriegsende in den Ländern der SBZ annähernd die gleiche Situation wie in den Ländern der westlichen Besatzungszonen geherrscht haben. Nur scheinbar begann in der SBZ der Neuaufbau der Gemeinden dezentral.

In der SBZ walteten frühzeitig zentralistisch orientierte Kräfte, die eine ambivalente Haltung zur kommunalen Selbstverwaltung einnahmen. Mit ihrer De-facto-Aushöhlung sowie ihrer De-jure-Liquidation durch die SED-Führung ist ein Traditionsstrang zerrissen worden, der im Verein mit

der Zerschlagung einer fachmännischen Justiz (trotz ihrer Nazibelastung) und einem hochproduktiven Wirtschaftsmanagement das deutsche Gesellschafts- und Staatswesen stabil charakterisierte. Die ostdeutschen politischen Gruppierungen in Form der KPD und der SPD (ab April 1946 der SED), der CDU sowie der LDP handelten unter dem Befehl der sowjetischen Besatzungsmacht, die sich bald nach Kriegsende nur noch formell auf interalliierte Abkommen zum Wiederaufbau dezentraler deutscher Verwaltungsstrukturen stützte. Dahinter stand die strategische Absicht, in der SBZ Verhältnisse zu schaffen, die Zugkraft auf die anderen deutschen Länder haben sollten, um ein Gesamtdeutschland mit zumindest günstigen Positionen für die Sowjetunion entstehen zu lassen.

Deshalb fanden in den Ländern der SBZ auch kaum Debatten und konstruktive Auseinandersetzungen zur Schaffung eines Gemeinderechts analog zu den westlichen Ländern⁵ statt, sondern dieses wurde auf Befehl der Besatzungsmacht erarbeitet. Konzentriert ist dieser Vorgang lexikalisch folgendermaßen formuliert worden: „Als Minimalziel der Partei (gemeint ist die SED, Anm. des Autors) wurde der *Aufbau einer antifaschistisch-demokratischen Ordnung in ganz Deutschland* und als Maximalziel die Errichtung des Sozialismus festgelegt.“⁶ Bezugspunkt hierfür ist der Aufruf der KPD vom 11. Juni 1945, der zum Inhalt der SED-Programmatik von 1946 wurde. Die SED erließ am 17. Juli 1946 gemäß ihrer definierten Strategie, ganz Deutschland unter ihre Hegemonie zu bringen, die *Kommunalpolitischen Richtlinien*. In ihnen wurden den Gemeinden die kommunale Selbstverwaltung eingeräumt. Danach ist in der damals bereits praktizierten typischen uniformen Vorgehensweise eine demokratische Gemeindeordnung für die ganze Besatzungszone erarbeitet worden, die von der Sowjetischen Militäradministration in Deutschland (SMAD) als Wahrnehmerin der obersten Gesetzesmacht erlassen wurde. Die Gemeindeordnung ist daraufhin von den Länderorganen der SBZ in Kraft gesetzt worden⁷. Oberste deutsche Länderorgane waren die Landespräsidenten, die als Landesverweser im Auftrag der Besatzungsmacht agierten.

5 Vgl. Paul Feuchte, *Verfassungsgeschichte von Baden-Württemberg*, Stuttgart 1983, S. 101 ff.

6 Meyer's Neues Lexikon, Bd. 7, Leipzig 1964, S. 604. Das Wörterbuch zum sozialistischen Staat, Berlin (Ost) 1974, hält für die kommunale Selbstverwaltung nicht einmal mehr ein Stichwort parat.

7 Vgl. Herwig Roggemann, *Kommunalrecht und Regionalentwicklung in der DDR*, Berlin 1987, S. 27f.; Autorenkollektiv, *Staatsrecht der DDR*, Berlin (Ost) 1977, S. 59.

4 Vgl. Albrecht Rösler, *Zur Beibehaltung traditioneller Gemeindegrößen in der ehemaligen DDR*, in: G. Püttner/W. Bernet (Anm. 2), S. 31.

Prägend für die Grundlegung des Gemeinderechts in der SBZ waren vor allem die folgenden Faktoren:

- Nach der Nazidiktatur konnte weder den Gemeinden noch der Bevölkerung ein neuer Zentralismus verordnet werden.
- Die kommunale Selbstverwaltung entsprach den komplizierten Bedingungen der Nachkriegszeit, in der die Gemeinden die dringlichsten vitalen Bedürfnisse auf allen Gebieten am besten erfüllen konnten.
- Die SED-Führung mußte auch auf eine nicht unbeträchtliche Zahl demokratischer Kräfte in den eigenen Reihen und den aus anderen Blockparteien Rücksicht nehmen, da diese den produktiven Funktionsmechanismus der kommunalen Selbstverwaltung aus der Vornazizeit noch kannten; diese strebten den Wiederaufbau eines deutschen demokratischen Staatswesens ausschließlich mit dem Konstrukt der kommunalen Selbstverwaltung an.
- Die sowjetische Besatzungsmacht hatte keinerlei theoretischen oder praktischen Bezug zur kommunalen Selbstverwaltung, da das leninistische bzw. stalinistische Konzept die Gemeinden der Sowjetunion von Anfang an zentralistisch ausrichtete. Aus der zaristischen Zeit ragten ebenfalls keine nennenswerten Ideen oder Konzepte der kommunalen Selbstverwaltung hervor.

Die *Demokratische Gemeindeordnung (DGO)* von 1946 ist ein Werk der SED, das der Besatzungsmacht und ihren strategischen Zielen entgegenkam. Die Kongruenz zwischen den Zielen der Besatzungsmacht, der Programmatik sowie den Kommunalpolitischen Richtlinien der SED und der DGO war gegeben. Die DGO für das Land Thüringen wurde am 22. September 1946 durch den Landespräsidenten Dr. Rudolf Paul in Kraft gesetzt⁸. Einige wesentliche Regelungen dieser DGO werden im weiteren vorgestellt.

8 Vgl. Gesetzblatt (GBl.) Thüringen, I, 1946, S. 138ff. Für die anderen Länder der SBZ Mecklenburg, 20. 9. 1946, Amtsblatt (ABl.) Mecklenburg 1946, S. 113; Mark Brandenburg, 14. 9. 1946, Gesetz- und Verordnungsblatt (GVBl.) Brandenburg, II, 1947, S. 307; Sachsen-Anhalt, 5. 10. 1946, Verordnungsblatt (VOBl.) Sachsen-Anhalt 1946, S. 467; Sachsen, 6. 2. 1947, GVBl. Sachsen 1947, S. 54. Der Termin der Inkraftsetzung der Demokratischen Gemeindeordnung ist identisch mit dem Genehmigungsstermin dieses Dokuments durch die SMAD. Das bedeutet, daß die Gemeindeordnung als Muster für die anderen Länder der SBZ in Brandenburg ausgearbeitet worden war.

Vom reinen Wortlaut hatte die DGO durchaus an tradiertes deutsches Kommunalrecht angeknüpft:

- a) Die sich selbstverwaltende Gemeinde wird als die Grundlage der demokratischen Ordnung bezeichnet (§ 1). Die Gemeinden haben auf ihrem Gebiet alle Aufgaben als Selbstverwaltungs- oder Auftragsangelegenheiten durch Gesetz zu erfüllen (§ 3).
- b) Die Selbstverwaltungsaufgaben sind universell definiert. Demnach sollen die Gemeinden auf wirtschaftlichem, sozialem und kulturellem Gebiet alle Aufgaben übernehmen, die geeignet sind, das Wohl ihrer Einwohner zu fördern. Eine Selbstverwaltungsaufgabe ist auch die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit (Ortspolizei), soweit nicht nach dem Gesetz etwas anderes bestimmt ist (§ 4 Sätze 1 und 2).
- c) Die Gemeinden haben Vermögen (§ 43), sie können Steuern und Abgaben erheben, soweit die sonstigen Einnahmen zur Deckung der Aufgaben nicht ausreichen (§ 50).
- d) Die Gemeinden haben die Befugnis zur Ortsgesetzgebung in Form von Satzungen (§§ 41 und 42). Detailliert wird das Zusammenwirken von Gemeindevertretung und -verwaltung nach demokratischem Grundmuster geregelt (§§ 9-40).
- e) Den Gemeinden wird ein Beschwerderecht gegen Anordnungen übergeordneter Behörden eingeräumt. Über die Beschwerde entscheidet letztlich der Landtag (§ 54). Diese Vorschrift gilt als ein Zeugnis einer frühzeitigen Ablehnung einer Verfassungsgerichtsbarkeit, aber auch einer restriktiven Haltung gegenüber einer schon teilweise wieder einsetzenden Verfassungsgerichtsbarkeit (Land Thüringen seit dem 22. Juni 1946)⁹.

In der Realität ist die kommunale Selbstverwaltung der Gemeinden infolge des früh wuchernden Zentralismus zu keiner Zeit zum Tragen gekommen. Das auch für die spätere DDR – bis zu ihrem Ende – so typische Auseinanderklaffen von Gesetzestexten und wirklichem Zustand begann aufgrund ihrer fehlenden rechtsstaatlichen Ausprägung bereits in den ersten Nachkriegsjahren mit Rückendeckung der Besatzungsmacht seine Wurzeln zu schlagen. Auch die in den Verfassungstexten der Länder der SBZ nahezu völlig einförmig

9 Vgl. Wolfgang Bernet, Zur Geschichte und Rechtsprechung des Thüringischen OVG Jena, in: Heinz Mohnhaupt (Hrsg.), Rechtsgeschichte in den beiden deutschen Staaten (1988-1990), Frankfurt am Main 1991, S. 528.

formulierte kommunale Selbstverwaltung¹⁰, wurde durch Beschlüsse der SED faktisch nicht wirksam. Deshalb diente die kommunale Selbstverwaltung als ein Tarnmantel, damit der („demokratische“) Zentralismus eingeführt werden konnte.

Zwei Tatbestände bewirkten vor allem, daß die kommunale Selbstverwaltung eine propagandistische Fiktion blieb:

- Die Besatzungsmacht hatte für ihre Zone bereits am 27. Juli 1945 für elf Verwaltungsgebiete deutsche Zentralverwaltungen gebildet, die wichtige, den Gemeinden, Kreisen und Ländern zustehende Aufgaben zentralisierten (u. a. Handel und Versorgung, Industrie, Gesundheitswesen, später das gesamte Polizeiwesen). Damit waren die Konturen einer Zentralregierung mit umfassenden Befugnissen, die zu Lasten der Gemeinden, Kreise und Länder gehen mußten, vorgegeben.
- Im Jahre 1947 hatte die SED-Führung die Dresdner Beschlüsse des Kommunalpolitischen Beirats erlassen. In ihnen wurde bestimmt, daß in allen Angelegenheiten, bei Beschwerden, Unklarheiten und Streitfällen in Gemeinden sowie Kreisen die Ausschüsse für Kreis- und Gemeindeangelegenheiten der Landtage die letzte Entscheidung zu fällen haben¹¹.

Damit griff der Staat als Schlichtungsorgan direkt in die kommunale Selbstverwaltung ein, indem er die Möglichkeit bekam, auf Länderebene kommunale Kompetenzen zunächst selbst auszuüben. Die Sanktionierung der kommunalen Selbstverwaltung in Art. 139 der Verfassung der DDR vom 7. Oktober 1949 erfolgte in Anlehnung an die Länderverfassungen der SBZ nach dem Subsidiaritätsprinzip. Auch diese Verfassungsbestimmung ist nie Realität geworden.

Nach der 2. Parteikonferenz der SED im Jahre 1952 (offizieller Startschuß für den Aufbau des Sozialismus) wurde die kommunale Selbstverwaltung endgültig aus der Terminologie der DDR verbannt. Das Gesetz über die weitere Demokratisierung des Aufbaus und der Arbeitsweise der staatlichen Organe in den Ländern der DDR vom 23. Juli 1952¹² stürzte die Gemeinden und ihre Verwaltungen auch formell unter Vorgabe politischer

und ökonomisch progressiver Veränderungen in die leninistisch-stalinistischen Konstrukte durchgängiger Staatsverwaltung. In ihr waren die Aufgaben der (neugeschaffenen) Bezirke, der Kreise und Gemeinden nur nach Leitungsebenen geordnet, die bei Bedarf und nach freiem Ermessen auf eine höhere Ebene gezogen werden konnten. Den Gemeinden standen keine Selbstverwaltungsangelegenheiten mehr zu. Sie waren nur noch die unterste und (real) letzte Ebene der einheitlichen sozialistischen Staatsmacht (vor allem des bis zur Kreisebene die Staatsverwaltungen dominierenden hauptamtlichen Parteiapparats der SED)¹³. Seit der Zäsur für das Funktionieren und die Rechtsstellung der Gemeinden von 1952 gab es mit konservativer poststalinistischer Konsequenz keine Versuche mehr zur Modernisierung des damals geschaffenen Systems. An legislatorischen Akten sind in der Folgezeit zu nennen:

1. Am 17. Januar 1957 wurde das *Gesetz über die örtlichen Organe der Staatsmacht (GöO)* erlassen¹⁴. Es erklärte die örtlichen Volksvertretungen von der Bezirks- bis zur Gemeindeebene als „oberste Organe der Staatsmacht“ (§ 1 Abs. 1 und §§ 2 und 3). Im § 49 GöO wurden formell die Gemeindeordnungen von 1946/47 außer Kraft gesetzt.
2. Das GöO galt formell bis zum Erlaß des Gesetzes über die örtlichen Volksvertretungen und ihrer Organe¹⁵ (§ 74 GöV Abs. 2).
3. Infolge der Babelsberger Konferenz von 1958, in der die staatliche Verwaltungsarbeit rechtsentleert wurde (das Verwaltungsrecht wurde als Lehr- und Forschungsdisziplin verboten), sind vom Staatsrat der DDR sogenannte Ordnungen für die örtlichen Volksvertretungen jeder Stufe erlassen worden¹⁶; sie schalteten die örtlichen Verwaltungen auf jeder Ebene völlig gleich.
4. In der zeitlichen Reihenfolge hatte das GöV von 1973 die Funktionen und die Rechtsstellung der Gemeinden wieder in starker Anleh-

13 Vgl. Siegfried Mampel, Die sozialistische Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik, Frankfurt am Main 1982 (Präambel); Christoph Hauschild, Die örtliche Verwaltung im Staats- und Verwaltungssystem der DDR, Berlin 1991, S. 61.

14 Vgl. GBl. der DDR, Teil I, 1973, S. 65.

15 Vgl. ebd., S. 313.

16 Ordnungen über die Aufgaben und die Arbeitsweise des Bezirkstages und seiner Organe, des Kreistages und seiner Organe, der Stadtverordnetenversammlung und ihrer Organe in den Stadtkreisen, der Stadtverordnetenversammlung und ihrer Organe in den kreisangehörigen Städten, der Gemeindevertretung und ihrer Organe vom 28. 6. 1961, GBl. der DDR, Teil I, S. 52 ff.

10 Die Landesverfassungen sind abgedruckt in Wilhelm Wegener, Die neuen deutschen Verfassungen, Essen 1947, S. 170 ff.

11 Vgl. Die Dresdner Beschlüsse des kommunalpolitischen Beirats der SED, in: Richtlinien der SED für die Kommunalpolitik Deutschlands, Berlin (Ost) 1948, S. 33.

12 Vgl. GBl. der DDR, Teil I, S. 613.

nung an das GöO von 1957 und die Ordnungen von 1961 geregelt.

5. Das GöV von 1973 wurde durch das Gesetz über die örtlichen Volksvertretungen (ebenfalls GöV) am 4. Juli 1985 abgelöst¹⁷. Das GöV von 1985 verharrte völlig in der von der SED-Führung festgeschriebenen erstarrten Linie der vergangenen Jahrzehnte.

In den GöV von 1973 und 1985 wurde der Versuch unternommen, die Aufgaben und Befugnisse der Gemeindeebene von den übergeordneten Verwaltungsebenen abzuheben (GöV 1973, §§ 54–71; GöV 1985, §§ 61–79)¹⁸. Die Aufgabenstellung für die Gemeindeebene zeigt zunächst einen großen Umfang an. Hauptsächlich erstreckten sich die Aufgaben auf: Leitung und Planung, Haushalts- und Finanzwirtschaft, Preisbildung und Kontrolle, Bauwesen, Städtebau und Wohnungswesen, Handel und Versorgung, Dienstleistungen und Reparaturen, Landwirtschaft, städtischer Verkehr und stadttechnische Versorgung, Bildungswesen, Jugendfragen, Kultur, Körperkultur, Sport, Erholungswesen, Hygiene und soziale Betreuung, Sicherheit und Ordnung sowie Zivilverteidigung. Hierdurch könnte der Verdacht aufkommen, daß es sich um gemeindliche Selbstverwaltungsaufgaben nach einem Enumerationsprinzip handeln würde. In der Realität war dies die Formulierung abgestufter staatlicher Verwaltungsaufgaben, die auf der Gemeindeebene endeten. Da die Verwaltungsmacht in den Staatsverwaltungen der DDR dort am größten war, wo sich der hauptamtliche Parteiapparat der SED befand (also bis zur Kreisebene), wurden viele der den Gemeinden zugeordneten Aufgaben vom Rat des Kreises (der Exekutive) und seinen Fachorganen zumeist ad hoc und ohne Beachtung des GöV an sich gezogen. Dieser Mechanismus ist aus dem Gesetz nicht direkt ablesbar, sondern hat sich durch ständige jahrzehntelange Praxis ergeben.

Dem Verwaltungspersonal in den Gemeinden war ein selbständiges Arbeiten auf legaler Grundlage weitgehend unbekannt; es wartete zumeist auf Weisungen von oben, die im Regelfall im Rahmen der wöchentlichen Dienstbesprechungen der Bürgermeister beim Vorsitzenden des Rates des Kreises und in anderen Formen auch ergingen. Das hat bei vielen Bürgermeistern kein Berufsethos wachsen lassen und die Freude an der Funktion genom-

men. Bei den Kommunalwahlen vom 7. Mai 1989 gab es auch deshalb erhebliche Schwierigkeiten für alle Parteien, Bürgermeisterkandidaten zu rekrutieren. Die Gesamtkonstellation hatte dazu geführt, daß viele Bürgermeister angesichts ihrer Aufgabenentleerung recht offen mit den Gemeindebewohnern über die örtlichen Zustände redeten und dadurch im Regelfall einträchtig mit ihnen zusammenlebten. Der Bürgermeister, der mit anderen Einwohnern an der Errichtung einer Bushaltestelle arbeitete, erzeugte ein Solidargefühl eigenartiger Prägung, das in den Gemeinden der alten Bundesländer nicht oder schon lange nicht mehr bekannt ist. Die Menschen in den neuen Bundesländern wissen genau, daß dieser Funktionärskreis kaum Schuld am maroden Zustand der Gemeinden hatte.

Zwei Konstruktionen waren es vor allem, die die mißliche Lage der Gemeinden der DDR aufbessern sollten und zumindest partiell auch verbessert haben: Gemeindeverbände und Kommunalverträge.

Gemeindeverbände waren in Art. 41 der Verfassung von 1968 in der Fassung von 1974 geregelt. In den Gemeindeverbänden wurden, unter Federführung des Rates des Kreises, mehrere Gemeinden zum Zweck einer rationellen Ausnutzung von materiellen Ressourcen lose zusammengeschlossen. Dabei argwöhnten die meisten Menschen der betroffenen Gemeinden, daß sie ihre gemeindliche Eigenständigkeit verlieren könnten. Es konnte jedoch bei einem Teil der Verbände, vor allem bei den Paradebeispielen, eine Verbesserung der Lebensverhältnisse erzielt werden (Instandsetzung von Straßen, Bau von Verkehrseinrichtungen, Installierung eines Ringverkehrs). Die über 900 Gemeindeverbände (durchschnittliche Bevölkerungszahl 5 000–7 000 Einwohner)¹⁹ umfaßten etwa ein Drittel der Gesamtbevölkerung. Der Grund des Versagens der Gemeindeverbandsarbeit lag nicht an der juristischen Konzeption, sondern am systemimmanenten Negativzustand des DDR-Regimes insgesamt.

Die Arbeit der Verbände wurde in den §§ 70 und 71 des GöV von 1973 und im § 61 Abs. 2 GöV von 1985 gesetzlich geregelt. Verbände konnten demnach (1973) durch die Volksvertretungen der Gemeinden gegründet werden in Übereinstimmung mit der langfristigen staatlichen Siedlungspolitik und der Entwicklung der Industrie sowie der Landwirtschaft. Der Beschluß zur Verbandsgründung

¹⁷ Vgl. GBl. der DDR, Teil I, S. 213.

¹⁸ Beide Gesetze sind durch umfangreiche Autorenkollektive, jeweils unter der Leitung von Siegfried Petzold, kommentiert worden; vgl. GöV, Berlin (Ost) 1975; GöV, Berlin (Ost) 1989.

¹⁹ Genauere Zahlen bei A. Rösler (Anm. 4), S. 51 mit Anmerkungen.

bedurfte der Bestätigung durch den Kreistag nach Zustimmung des Rates (Exekutive) des Bezirkes. Die Gemeindeverbände arbeiteten auf der Grundlage eines Statuts, das die am Verband beteiligten Volksvertretungen zu bestätigen hatten.

Im Regelfall existierte als Organ des Gemeindeverbands ein Verbandsrat, der paritätisch aus den Bürgermeistern der Gemeinden sowie je einem oder mehreren Abgeordneten bestand. Der Verband konnte Beschlüsse fassen, die als Wirksamkeitsvoraussetzung der Zustimmung jeder Gemeindevertretung bedurften. Der Verbandsrat wurde von einem Vorsitzenden geleitet, der in der Regel der Bürgermeister der größten am Verband beteiligten Gemeinden war. Die Gemeindeverbände sind vor allem wegen des Drucks durch die Kreisräte, schwindende Ressourcen der DDR sowie durch Bevorzugung der Verbandszentralgemeinde in schlechter Erinnerung bei der Bevölkerung geblieben.

Nach dem GöV gab es ferner zahlreiche Zweckverbände (GöV 1973, § 69; GöV 1985, § 61). Diese wurden auf den Gebieten der Naherholung, des Sports oder der Abfallbeseitigung gegründet. Am Zweckverband konnten sich Gemeinden, Landkreise, Betriebe, Genossenschaften oder staatliche Einrichtungen beteiligen. Die vom Zweckverband gegründeten Betriebe (Abfallwirtschaft) oder Einrichtungen (Naherholung) waren in die Rechtsträgerschaft einer Gemeinde und nicht eines Betriebes zu stellen²⁰.

Zur Herstellung einer produktiven Verbindung zwischen den Gemeinden und nichtunterstellten Betrieben, Genossenschaften und Einrichtungen konnten *Kommunalverträge* abgeschlossen werden (§ 4 Abs. 2 GöV 1973; detaillierter §§ 4 Abs. 1 und 63 Abs. 4 GöV 1985). Mit diesen Verträgen sollten die Arbeits- und Lebensbedingungen der Bürger durch Zusammenlegung von zweiglichen und territorialen Ressourcen gefördert werden. Kommunalverträge sind ein typisches realsozialistisches Konstrukt, weil sie von der einheitlichen Eigentümerfunktion des Staates ausgehen, der seine Untergliederung lediglich in den Stand der Rechtsträgerschaft (Fondsinheritenschaft) von staatlichem Eigentum setzt. Gesetzliche Grundlage für die Arbeit mit Kommunalverträgen war die *Kommunalvertragsverordnung (KVVO)* von 1968²¹. Die

KVVO war dem neuen ökonomischen System der Planung und Leitung der Volkswirtschaft geschuldet, sie ging von funktionierenden Ware-Geld-Beziehungen aus. Mit dem Untergang dieses interessanten Konzepts wurde auch die KVVO totes Recht; sie ist jedoch bis zum 9. November 1989 nicht aufgehoben worden.

Nach der KVVO konnten Betriebe, Genossenschaften und Einrichtungen sowie Räte der Gemeinden Kommunalverträge abschließen. Im Regelfall hatten die Vertragspartner Geldleistungen zu erbringen, durch die eine kommunale oder betriebliche Einrichtung errichtet wurde (Kindergarten, Sporthalle), die vom Vertragspartner mit zu nutzen war. Bei Vertragsverletzungen konnten von den Vertragspartnern Sanktionen in Geldform geltend gemacht werden. Infolge der durchgängigen staatlichen Bilanzierung wurde die Geldleistung sofort nutzlos. Die Kommunalverträge reduzierten sich auf Sachleistungen von Betrieben u. a. für Gemeinden in Form von Baustoffen, Arbeitskräften oder Maschinen. Ein dem Autor dieses Beitrags bekannter Bürgermeister einer Kleinstadt bekam vom Direktor des ortsansässigen Porzellanwerkes aus sogenannten Überplanbeständen eine Anzahl guten Porzellans zur Verfügung gestellt. Der thüringische Bürgermeister reiste mit diesem Geschirr durch den Bezirk Magdeburg, bis er mit dem Tausch des Porzellans ein begehrtes Gegenprodukt erhielt, das den ruinösen Zustand seiner Stadt übertünchen half – Farben. Das realsozialistische Regime denaturierte zur Naturalwirtschaft.

III. Gemeinden und Gemeindeverwaltungen der DDR im Übergang

Die staatlichen Verwaltungen der DDR begannen sich mit dem 9. November 1989 immer mehr aufzulösen; die Gemeinden des Landes existierten weiter. Obwohl zu diesem Zeitpunkt wenige Deutsche in Ost und West ahnten, daß die DDR mit dem Beitritt zur Bundesrepublik nicht einmal ein Jahr später ihre Existenz auch formell aufgeben würde, gab es eine nahezu totale Lähmung der zentralen Staatsverwaltung. Diese wurde verstärkt nach dem Rücktritt des SED-Zentralkomitees am 6. Dezember 1989 sowie des hauptamtlichen Führungsapparats dieser Partei auf der Bezirks- und Kreisebene. Die im Mai 1989 mit dem Stigma umfangreicher

20 Vgl. Kurt Schubert/Günther Gerlach, *Örtliche Staatsorgane und nichtunterstellte Betriebe*, Berlin (Ost) 1973.

21 Vgl. GBl. der DDR, Teil I, 1968, S. 661; vgl. Wolfgang Bernet, *Zu Eigentum, Geld und Verträgen im kommunalen Bereich der früheren DDR und der jetzigen neuen Länder*, in: *Jahresschrift für Rechtspolitikologie*, (1992), S. 253 ff.

Wahlmanipulationen gewählten örtlichen Volksvertretungen und ihre Organe blieben, bis auf Ausnahmen, im Amt. Die Bürgermeister (auch neu gewählte) versuchten, den vitalen Problemen und den Tageserfordernissen ihrer Gemeinde gerecht zu werden. Die Orientierung und Anweisung durch die SED-Leitungen hatte aufgehört, die geltenden DDR-Gesetze zur Regelung der Gemeindeverwaltung erwiesen sich nunmehr als völlig ungeeignet, dem Handeln der Gemeindeorgane Halt und Hilfe zu geben. Die Gemeindeverwaltung wurde instinktiv, ohne wesentliche fachliche Bildung, häufig durch Solidargemeinschaft von Amtswaltern und Bürgern, im großen und ganzen bewältigt. Jedenfalls ist es nicht zum totalen Chaos gekommen.

Noch Ende 1989 wurde ein Buch zur Herausbildung der kommunalen Selbstverwaltung in der DDR verfaßt, das in den ersten Monaten 1990 erschien²². Aus dieser Publikation kann heute kaum mehr entnommen werden, inwieweit die Verfasser ehrlich die kommunale Selbstverwaltung einführen wollten. Dennoch zeigt dieser Band, daß DDR-Autoren recht früh erkannten, daß die alten örtlichen Staatsverwaltungen auf Gemeindeebene den geschichtlichen Anforderungen nicht entsprachen und verändert werden mußten. Die Tragweite des Unternehmens dürfte schon deshalb nebulös geblieben sein, weil nahezu alle Autoren von einer Erneuerung der DDR ausgingen, die aber die Mehrzahl der Menschen nicht mehr wollte.

Vorsichtig näherten sich Staats- und Kommunalrechtler aus West- und Ostdeutschland an, um Möglichkeiten zur Einführung der kommunalen Selbstverwaltung in der DDR zu erkunden. Im Februar 1990 wurde der erste Entwurf für eine Kommunalverfassung der DDR abgeschlossen²³. Am 20./21. März 1990 (also unmittelbar nach den Volkskammerwahlen vom 18. März) diskutierten Vertreter aus Ost- und Westdeutschland auf einem Seminar Probleme der neuen Kommunalverfassung. Wesentliches Anliegen dieser Kommunalverfassung war, daß den Gemeinden ihre originären Rechte zurückgegeben wurden, um kompatible Strukturen mit der Bundesrepublik zu errichten, was einem nun offensichtlich gewordenen Trend zu einer raschen Vereinigung beider deutschen Staaten entsprach. In den Diskussionen wurde auch die Stärkung des Kommu-

nalvermögens durch die Entflechtung des Volkseigentums gefordert²⁴.

Im Vorfeld der Kommunalwahlen der DDR vom 6. Mai 1990 wurde vom 18. bis 20. April 1990 ein Expertenseminar zum Entwurf einer vorläufigen DDR-Kommunalverfassung veranstaltet. Das Forum stand schon unter dem Zeichen weiter gewandelter Machtverhältnisse in der DDR und den Verhandlungen zum Staatsvertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR vom 18. Mai 1990.

Im Kurzbericht über das Seminar vom 20./21. März 1990 gibt es eine bemerkenswerte Formulierung: „Nicht deutlich geworden ist freilich der von allen Seiten immer wieder betonte Charakter der Übergangsregelung dieser Kommunalverfassung, die das Gesetz über die örtlichen Volksvertretungen von 1985 ablösen und gleichzeitig einen Teil der Verfassung der DDR außer Kraft setzen soll.“²⁵ Ein Teil der Seminardiskutanten sah offensichtlich nicht die tiefe Wirkung der Kommunalverfassung als erstes bedeutsames Strukturanpassungsgesetz an die Bundesrepublik, sondern beabsichtigte mit ihr, die DDR zu erneuern, also bestehen zu lassen – eine Rechnung, die nicht aufgehen konnte.

Mit dem Inkrafttreten des 1. Staatsvertrages am 1. Juli 1990 wurden die Gemeinden an den Finanztopf des Bundes gehängt. Völlig absurd war die Situation bis zum Tag der Herstellung der Einheit Deutschlands am 3. Oktober 1990. Die Gemeinden gehörten zum Besitzstand der DDR. Das Ländereinführungsgesetz der Volkskammer der DDR vom 22. Juli 1990²⁶ sah vor, daß die fünf neuen Länder erst am 14. Oktober 1990 gebildet werden sollten, ein Termin, der später auf den 3. Oktober vorgezogen wurde²⁷. Die noch existierende, wenn auch schon in Agonie liegende DDR hatte nach dem 1. Juli 1990 keinerlei Mittel mehr, die Gemeinden am Leben zu erhalten, so daß allein die Finanzkraft des Bundes die Existenz der Gemeinden garantierte. Dieser gewährleistete auch die Bereitstellung der Gehälter für die Gemeindebediensteten. Formell hatte der Bund jedoch keine Berechtigung zur Steuerung der DDR-Gemeinden. In dieser Situation über-

24 Vgl. Ludwig Penig, Stärkung des Kommunalvermögens durch Entflechtung des Volkseigentums, in: F.-L. Knemeyer (Anm. 23), S. 49 ff.

25 Vgl. F.-L. Knemeyer (Anm. 23), S. 81.

26 Vgl. GBl. der DDR, Teil I, S. 955.

27 Vgl. Einigungsvertrag vom 31. August 1990, Bundesgesetzblatt (BGBl.), Teil II, S. 889 (Anl. II Kap. II Sachgeb. A Abschn. II).

22 Vgl. Auf dem Weg zur kommunalen Selbstverwaltung, Berlin (Ost) 1990.

23 Vgl. Franz-Ludwig Knemeyer (Hrsg.), Aufbau kommunaler Selbstverwaltung in der DDR, in: Kommunalrecht – Kommunalverwaltung, (1990), S. 5 (Vorwort).

nahmen die ebenfalls am 6. Mai 1990 gewählten Landräte Funktionen gegenüber den Gemeinden, die eigentlich den Landesregierungen zukommen.

Im Anhang zum Kurzbericht des Seminars vom April 1990 sind 15 Fragen formuliert worden, die auch Zeugnis geben von typischen Fragestellungen der alten DDR. Als zwei Beispiele hieraus sind zu benennen:

- a) Soll den Gemeinden eine „gesamtgesellschaftliche Mitverantwortung“ im Gesetz ausdrücklich zuerkannt werden?
- b) Sollte zwischen der Gemeindevertretung und der Verwaltung ein „Bürgergremium“ installiert werden?

Die *Gemeindeverfassung* der DDR wurde von der Volkskammer am 17. Mai 1990 verabschiedet. Sie steht im engen Zusammenhang mit dem Kommunalvermögensgesetz vom 6. Juli 1990. *Kommunalverfassung* und *Kommunalvermögensgesetz* sind mit dem Einigungsvertrag in Kraft geblieben²⁸. Die Kommunalverfassung gliedert sich in einen ersten Teil (Gemeindeordnung), einen zweiten Teil (Landkreisordnung) und einen dritten Teil (Übergangs- und Schlußbestimmungen). Die Gemeindeordnung umfaßt die §§ 1–70.

Mit der Gemeindeordnung sind den Gemeinden der DDR bzw. der neuen Länder sämtliche originären Rechte der tradierten Grundsätze deutscher kommunaler Selbstverwaltung zurückgegeben worden. Die Kommunalverfassung hat gleichzeitig die Art. 41 und 43 sowie die Art. 81–85 der DDR-Verfassung und das GÖV von 1985 aufgehoben (§§ 101 und 102), womit sie ein verfassungsänderndes Gesetz war, das das gesamte System der örtlichen Staatsorgane liquidierte. Die Gemeinden wurden wieder Grundlage und Glieder des demokratischen Staates. Sie sind eine Bürgergemeinschaft, die das Wohl und das gemeinschaftliche Zusammenleben ihrer Einwohner in bürgerschaftlicher Stellung fördert. Die Gemeinde ist Gebietskörperschaft (§ 1 Abs. 1–3).

Im § 82 der Kommunalverfassung sind mit dem Anspruch der Universalität in der Aufgabenerledigung die Gemeindeangelegenheiten im breiten Umfang aufgezählt, aber nicht ausschließlich genannt. Bauleitplanung, Wirtschafts- und Gewerbeförderung, Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV), Versorgung mit Energie und Wasser gehören ebenso zu diesem Katalog wie die Entwick-

lung der Freizeit sowie des kulturellen Lebens oder die Aufrechterhaltung der öffentlichen Reinlichkeit (§ 2 Abs. 2). Den Gemeinden steht ein Satzungsrecht zu (§ 4 und 5). Sie haben das Recht zur kommunalen Gemeinschaftsarbeit (§ 6). Das auch in diesem Paragraphen formulierte Recht zum Abschluß von Kommunalverträgen dürfte aus DDR-Denken stammen. Die Gemeinden führen ihren bisherigen Namen, sie haben das Recht zur Führung von Wappen, Flaggen und einem Dienstsiegel (§ 9 Abs. 1 und § 10 Abs. 1 und 2). Die Gemeinden führen eine eigene Haushalts- und Finanzwirtschaft durch (§§ 34ff.).

Im § 31 der Gemeindeverfassung ist die Verwaltungsgemeinschaft geregelt. Hiernach können benachbarte Gemeinden desselben Landkreises zur Stärkung ihrer Selbstverwaltungs- und Leistungskraft eine Verwaltungsgemeinschaft bilden oder die Schaffung eines gemeinsamen Verwaltungsamtes vereinbaren, die für die beteiligten Gemeinden Aufgaben des eigenen oder des übertragenen Wirkungsbereiches durchführen. Mit dieser Formulierung ist an bestimmte Normen des DDR-Rechts über Gemeindeverbände angeknüpft, real aber darüber hinausgegangen worden. Gemäß der Kommunalverfassung hatte die Gemeinde nunmehr eine ganz andere Funktion im Staat; sie war nicht mehr Gemeinde des Staates. Die Verwaltungsgemeinschaften erlangten in den Folgejahren eine überragende Bedeutung.

Insgesamt ist mit der Kommunalverfassung ein Gesetzeswerk gelungen, das einen verträglichen Übergang ermöglicht hat. Sie entspricht auch den Interessen der Menschen.

IV. Zur Neuordnung des Gemeinderechts in den neuen Bundesländern

Anfängliche Bestrebungen, nach der Wiedervereinigung eine Änderung des Gemeinderechts mit dem Ziel einer Gemeindegebietsreform durchzuführen, wurden von den Landesregierungen bald aufgegeben. Eine solche wäre in der Kürze der Legislaturperiode nicht seriös durchführbar gewesen und hätte härteste Proteste großer Teile der Bevölkerung hervorgerufen. Auch Vertreter des Kommunalrechts warnten vor einer solchen Reform²⁹

28 Vgl. Einigungsvertrag (Anm. 27), Anl. II Kap. II Sachgeb. B Abschn. I und Anl. II Kap. IV Abschn. III P. 2.

29 Vgl. Edzard Schmidt-Jortzig, Die Bedingungen der kommunalen Selbstverwaltung im Ostteil des vereinigten

Verwaltungsgemeinschaften nach § 31 der Kommunalverfassung hatten sich seit Ende 1990 in allen fünf neuen Ländern in großer Zahl gebildet. Die Länder haben sich deshalb mit unterschiedlichen Konzeptionen entschlossen, auf der Grundlage der Kommunalverfassung das Gemeinderecht neu zu ordnen. Zunächst sollen die Amtsordnungen in Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg vorgestellt werden³⁰.

1. Die Amtsordnungen in den Ländern Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg

Die Amtsordnung für *Mecklenburg-Vorpommern* wurde am 11. März 1992 verabschiedet³¹. Die Amtsordnung entspricht den zersplitterten Gemeindestrukturen des Landes und den oft großen räumlichen Entfernungen der Gemeinden; sie beläßt deren Selbständigkeit, reduziert nicht die Zahl der kommunalen Mandatsträger und gibt kleinen Gemeinden die Möglichkeit, kostenintensive Aufgaben auf das Amt zu übertragen³². In den Gemeinden wird keine Verwaltung mehr durchgeführt; das Amt wird zur Schreibstube der Gemeinden. Die Gefahr, daß sich das Amt infolge der Verwaltung einer hohen Zahl von Gemeinden in der Arbeit zersplittert, wird erkannt.

Zu den Kernpunkten der Amtsordnung gehören:

- Die Ämter sind Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Dienstherrenfähigkeit.
- Die Ämter stehen unter ehrenamtlicher Leitung und sollen nicht weniger als 5 000 Einwohner haben.
- Verzichtet das Amt auf eine eigene Verwaltung, dann muß es die Verwaltung einer größeren amtsangehörigen Gemeinde in Anspruch nehmen oder eine Verwaltungsgemeinschaft nach § 31 Kommunalverfassung mit einer außerhalb des Amts liegenden Gemeinde oder einem anderen Amt vereinbaren; etwas über 90 Prozent der Gemeinden haben sich für die Errichtung einer eigenen Amtsverwaltung entschieden.

Deutschland, in: Landes- und Kommunalverwaltung (LKV), 2 (1992) 3, S. 68ff.; Franz-Ludwig Knemeyer, Kommunale Gebietsreformen, in: LKV, 2 (1992) 6, S. 181.

30 Vgl. hierzu auch den Beitrag von Gerd Schmidt-Eichstaedt in diesem Heft: Kapitel IV, Unterpunkte 1. und 2.

31 Vgl. GVBl. Mecklenburg-Vorpommern, 18.3. 1992, S. 187.

32 Vgl. Thomas Darsow, Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern: Renaissance der Amtsverfassung, in: LKV, 2 (1992) 9, S. 287.

- Organe des Amts sind der Amtsausschuß und der ehrenamtliche Amtsvorsteher; der Amtsausschuß besteht aus den Bürgermeistern der amtsangehörigen Gemeinden und den weiteren Mitgliedern (in Mecklenburg-Vorpommern sind die weiteren Mitglieder nach der Gemeindegröße gestaffelt).
- Der Amtsausschuß bestellt einen leitenden Verwaltungsbeamten oder -angestellten.

Die Amtsordnung ist am 19. März 1992 in Kraft getreten. Durch drei Landesverordnungen sind über 120 Ämter gebildet worden, die zwischen vier und 22 Gemeinden umfassen; etwa 55 Gemeinden – zumeist Städte – blieben amtsfrei.

Auch in *Brandenburg* ist die Amtsordnung eingeführt worden³³. Gravierende Unterschiede zur Amtsordnung in Mecklenburg-Vorpommern sind:

- Im Amtsausschuß sind der Bürgermeister der Gemeinde und je ein Mitglied der Gemeindevertretung präsent.
- Der Amtsausschuß wählt den hauptamtlichen Amtsdirektor.

Auch die brandenburgische Regelung hat den Gemeinden mehrere Formen der Amtsverwaltung angeboten³⁴. Die Gemeinden haben in der Hauptsache ebenfalls die Errichtung eines Verwaltungsamts gewählt. Durch eine Vielzahl von Einzelverordnungen sind die Ämter durch den Minister des Innern im wesentlichen im Jahr 1992 gebildet worden. Ein Amt umfaßt in Brandenburg durchschnittlich 8 000 Einwohner. Es gibt zirka 160 Ämter und 53 amtsfreie kreisangehörige Gemeinden. Durch Gemeindegliederungsgesetze sind die rechtlichen Grundlagen geschaffen worden, um auf freiwilliger Basis Gemeindezusammenschlüsse bzw. Eingemeindungen zu befördern. Insgesamt sind die amtsangehörigen Gemeinden in eine Verwaltungsstruktur eingefügt worden, die das Gesicht der Gemeinden wahrt, die für sie und nach ihren Beschlüssen die Verwaltung fachgerecht ausführen soll. Das wird zur gegebenen Zeit in der Praxis zu analysieren sein. In den Innenministerien der beiden Länder wird damit gerechnet, daß sich in einem länger dauernden Prozeß aus den Ämtern größere Gemeindestrukturen bilden.

33 Vgl. GVBl. Brandenburg, 1991, S. 682.

34 Vgl. Minister des Innern des Landes Brandenburg (Hrsg.), Ratgeber Amtsordnung, Potsdam 1991; Ulrich Schulze, Ämterbildung vor dem Abschluß, in: Brandenburg kommunal, (1992) 2–3, S. 5.

2. Die Verwaltungsgemeinschaften in den Ländern Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen³⁵

Auch in *Sachsen-Anhalt* ist nicht auf die Gestaltung der Gemeindestrukturen entsprechend dem Beraterland Niedersachsen zurückgegriffen worden (Samtgemeinden). Mit dem Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit vom 17. Juli/9. Oktober 1992³⁶ ist die verbesserte Verwaltungseffizienz der Gemeinden auf eine rechtsnormative Grundlage gestellt worden³⁷. Die Lösung ist hierbei die Verwaltungsgemeinschaft, die dem Verwaltungsamt sehr ähnlich ist.

In einer Kommentierung des Ministeriums des Innern in Sachsen-Anhalt ist der Funktionsmechanismus der Verwaltungsgemeinschaft dargestellt³⁸: Die Verwaltungsgemeinschaft erfüllt gemeindliche Aufgaben; sie ist keine neue Verwaltungsebene. Die Geschäftsstelle der Verwaltungsgemeinschaft hat Dienstherrenfähigkeit, gewährleistet den Gang der Geschäfte und stellt die Bürgernähe der örtlichen Verwaltung sicher. Die Verwaltungsgemeinschaft geht der Bildung eines Zweckverbandes und einer Zweckvereinbarung vor. Als Mindesteinwohnerzahl einer Verwaltungsgemeinschaft wird die Zahl 5 000 angegeben. Im Regelfall soll es außerhalb der Verwaltungsgemeinschaften eine Verwaltung in den Mitgliedsgemeinden nicht mehr geben. Das ist eine im Verhältnis zu den Amtsordnungen von Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg unklare Formulierung. Es bleibt abzuwarten, inwieweit Gemeinden örtliche Selbstverwaltungsaufgaben zur Erledigung nicht auf die Verwaltungsgemeinschaften übertragen. Eine Steuerung über die öffentlichen Finanzen für die Bediensteten in Gemeindeverwaltungen wird die Möglichkeit zur Wahrnehmung von Selbstverwaltungsaufgaben wahrscheinlich gering halten bzw. völlig ausschließen.

Oberstes Organ der Verwaltungsgemeinschaft ist der Gemeinschaftsausschuß. Dieser wird durch einen Vorsitzenden geleitet. Die operative Leitung des Verwaltungsamtes hat ein Leiter. Im übrigen bietet der Gesetzgeber zwei Modelle für die Verwaltungsgemeinschaften an:

35 Vgl. hierzu auch den Beitrag von Gerd Schmidt-Eichstaedt in diesem Heft: Kapitel IV, Unterpunkte 3., 4. und 5.

36 Vgl. GVBl. Sachsen-Anhalt, Nr. 42, 1991, S. 37.

37 Vgl. Thomas Veil, Kommunalreform in Sachsen-Anhalt, in: LKV, 3 (1992) 2, S. 48; Veil schreibt deutlich „Ämter/Verwaltungsgemeinschaften“.

38 Vgl. Land Sachsen-Anhalt, Ministerium des Innern, Das Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit (ohne Jahressangabe).

1. die Errichtung eines gemeinsamen neuen Verwaltungsamtes der Verwaltungsgemeinschaft;
2. die Möglichkeit des Anschlusses der Mitgliedsgemeinden an eine Trägergemeinde, wenn diese bereits eine leistungsfähige Verwaltung hat.

Die neue Gemeindeordnung, deren Entwurf im Frühsommer 1993 vorgelegt wurde, definiert die Funktion und Rechtsstellung sehr genau. Die Verwaltungsgemeinschaft wird ein Bestandteil des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts bleiben. Das Land fördert auf der Grundlage der Freiwilligkeit Gemeindezusammenschlüsse und Eingemeindungen.

Im *Freistaat Sachsen* hat die Gemeindeordnung vom 21. April 1991 die Kommunalverfassung beseitigt³⁹. Die Gemeindeordnung ist am 1. Mai 1993 in Kraft getreten. Sie ist ein ausgereiftes Dokument, das sich an die Gemeindeordnungen von Baden-Württemberg und Bayern anschließt. Die Urwahl des Bürgermeisters ist im § 48 GO geregelt.

Im Freistaat Sachsen ist im April 1993 der Gesetzentwurf über die kommunale Zusammenarbeit durch die Staatsregierung vorgelegt worden⁴⁰. Formen der kommunalen Zusammenarbeit sollen demnach sein: Bildung von Verwaltungs- und Zweckverbänden, Vereinbarungen über den Abschluß von Verwaltungsgemeinschaften und Zweckvereinbarungen. Mit diesen Formen will der Freistaat die Verwaltungseffizienz erhöhen und (zunächst) die Selbständigkeit der Gemeinden nicht antasten (Eingemeindungen und Gemeindezusammenschlüsse sind zulässig).

Der Verwaltungsverband (als Frei- und Pflichtverband) schließt benachbarte Gemeinden eines Landkreises auf der Grundlage ihrer Selbständigkeit zusammen. Mindestens 5 000 Einwohner sollen einen Verwaltungsverband bilden. Das Verwaltungsamt ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts. Es beläßt den Gemeinden – im Unterschied zu den Amtsordnungen von Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg – noch die Möglichkeit des Erhalts einer eigenen Verwaltungsentscheidungs-masse. Es wird folglich nicht *die*, sondern *eine* Schreibstube der Gemeinden. Organe des Verwaltungsverbandes sind die Verbandsversammlungen. Die Verbandsversammlung besteht aus den Bürgermeistern der Mitgliedsgemeinden und weiteren entsandten Vertretern aus den Mitgliedsgemeinden entsprechend ihrer Bevölkerungszahl. Des weite-

39 Vgl. GVBl. Sachsen, Nr. 18, 1991, S. 301.

40 Drucksache 1/13114.

ren hat der Verwaltungsverband Ausschüsse, einen Verbandsvorsitzenden (Amtszeit sieben Jahre) und einen oder mehrere Stellvertreter. Der Verbandsvorsitzende wird von der Verbandsversammlung gewählt. Der Vorsitzende leitet und vertritt die Verbandsverwaltung; der Verwaltungsverband hat Dienstherrenfähigkeit. Er und seine Mitgliedsgemeinden können sich zu einer kreisangehörigen Gemeinde umwandeln. Der Weg zu Einheitsgemeinden ist hierdurch vorgezeichnet.

Die Verwaltungsgemeinschaften sächsischer Prägung sind anders als die Sachsen-Anhalts. Nach sächsischem Modell können benachbarte Gemeinden desselben Landkreises vereinbaren, daß eine Gemeinde (erfüllende Gemeinde) für die anderen beteiligten Gemeinden die Aufgaben eines Verwaltungsverbandes wahrnimmt. Die beteiligten Gemeinden bilden einen Gemeinschaftsausschuß. Gemeinschaftsorgan ist der Bürgermeister der erfüllenden Gemeinde.

In einem Zweckverband können sich Gemeinden, Verwaltungsverbände und Landkreise zusammenschließen. Auch Körperschaften, Anstalten und Stiftungen können Mitglied des Zweckverbandes werden. Organe des Zweckverbandes sind die Verbandsversammlung und der Verbandsvorsitzende. Ein Zweckverband kann die Dienstherrenfähigkeit besitzen. Auch die Zweckvereinbarung ist eine Form der gemeindlichen Zusammenarbeit. Gemeinden, Verwaltungsverbände und Landkreise können vereinbaren, daß eine der beteiligten Körperschaften (beauftragte Körperschaft) bestimmte Aufgaben für alle wahrnimmt.

Der Landtag von *Thüringen* hat am 11. Juni 1992 mit der Vorläufigen Kommunalordnung (VKO) die Kommunalverfassung außer Kraft gesetzt⁴¹. Im wesentlichen lehnt sich die VKO im Aufbau und in maßgeblichen Bestimmungen an die Kommunalverfassung an. Vor allem im § 31 sind detailliertere Bestimmungen enthalten, deren Ziel darin besteht, die Bildung von Verwaltungsgemeinschaften zu fördern. Das ebenfalls am 11. Juni 1992 verabschiedete Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit definiert die Formen der kommunalen Zusammenarbeit genauer⁴².

Zu den wesentlichen Bestimmungen der VKO gehören:

41 Vgl. GVBl. Thüringen, Nr. 14, 1992, S. 219 und geändert GVBl. Thüringen, Nr. 20, 1992, S. 383.

42 Vgl. GVBl. Thüringen, Nr. 14, 1992, S. 232.

- Gemeinden können aus Gründen des öffentlichen Wohls aufgelöst, neu gebildet oder in ihren Grenzen geändert werden. Das Gemeindegebiet soll so bemessen sein, daß die örtliche Verbundenheit der Einwohner und die Leistungsfähigkeit der Gemeinden zur Erfüllung ihrer Verwaltungsaufgaben gewährleistet sind (§ 12 Abs. 1). Der Innenminister kann im Einvernehmen mit den Gemeinden durch Rechtsverordnung Gemeinden auflösen oder in ihren Grenzen ändern (§ 12 Abs. 2).
- Gegen ihren Willen können Gemeinden nur durch Gesetz aufgelöst, neu gebildet oder in ihren Grenzen geändert werden (die Bürger sind vor Erlass des Gesetzes zu hören - § 12 Abs. 3).
- Eine landesweite Gemeindegebietsreform bleibt einer gesetzlichen Neuordnung vorbehalten (§ 12 Abs. 5).

Für die Gebietsänderung der Gemeinden sind zwei Formen vorgesehen: die Eingliederung einer Gemeinde in eine andere und die Zusammenlegung mehrerer Gemeinden (§ 11a Abs. 1 und 2). Der Landtag hat sich hier ein Instrument geschaffen, das es ermöglicht, bei der Durchführung der Kreisreform in größerem Umfang Gemeinden in Stadtkreise einzugliedern. Die Ausführungen über die Verwaltungsgemeinschaften ähneln denen von Sachsen-Anhalt in starkem Maße. Hervorzuheben ist allerdings, daß § 31 Abs. 1 VKO bestimmt, daß mit der Verwaltungsgemeinschaft keine neue Thüringer Verwaltungsinstitution festgeschrieben wird. Sie bleibt vielmehr der endgültigen Neufassung der künftigen Thüringer Kommunalverfassung vorbehalten⁴³. Im Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit sind die folgenden Rechtsformen genannt: Gründung von kommunalen Arbeitsgemeinschaften, Abschluß von Zweckvereinbarungen und Bildung von Zweckverbänden (§ 2 Abs. 1). Der Prozeß der interkommunalen Kooperation ist auch in Thüringen im vollen Gange; bis zum Mai 1993 gab es zirka 200 Verwaltungsgemeinschaften.

Mit diesen Ausführungen konnte nur ausschnittsweise gezeigt werden, in welcher Tiefe sich gerade die Gemeinden in den neuen Bundesländern mit Hilfe der Rechtsumgestaltung so ändern, daß sie ihrer Stellung entsprechend dem

43 Wegen des Redaktionsschlusses konnte die beschlossene Gemeindeordnung für Thüringen nicht mehr ausgewertet werden; es steht jedoch fest, daß die Verwaltungsgemeinschaft in ihr verankert ist.

Grundgesetz gerecht werden. Dies ist ein Prozeß, der wohl zu Recht mit der schon häufig gebrauchten Formel von einem Jahrhundertereignis umrissen werden kann. Die Umwandlung vollzieht sich bei gleichzeitiger Umgestaltung von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Wirtschaftliche weltweite Rezessionen beeinträchtigen diesen Prozeß zunehmend negativ. Förderliche wie hinderliche Elemente begleiten diesen Vorgang.

Sie liegen einerseits in der Hilfe von Alt-Bundesländern, andererseits in einer zu wenig ausgeprägten Mitwirkung der ostdeutschen Bevölkerung. Dennoch geht es mit den Reformen vorwärts. Am Ende wird die Gemeinde, in dieser oder jener Form, erhalten bleiben. Sie ist die unmittelbare Lebensumwelt des Menschen, in der auch die Verwaltungsgemeinschaft verankert sein wird.

Gerd Schmidt-Eichstaedt: Kommunale Gebietsreform in den neuen Bundesländern

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 36/93, S. 3–17

Die Verwaltungsstruktur in der ehemaligen DDR wurde bereits vor dem Beitritt zur Bundesrepublik Deutschland durch die Errichtung der fünf Länder erneuert. Alle neuen Länder strebten bereits für die erste Legislaturperiode eine kommunale Gebiets- und Verwaltungsreform an. Mit der Reform sollten die kommunalen Gebietskörperschaften mit dem Ziel einer Stärkung ihrer Verwaltungskraft reorganisiert werden. Die Kreisgebietsreform ist inzwischen abgeschlossen. Statt derzeit 189 wird es nach den Kommunalwahlen 1993/94 nur noch 87 Landkreise in den neuen Ländern geben: In Brandenburg 14 statt 38, in Sachsen 23 statt 48, in Sachsen-Anhalt 21 statt 37, in Mecklenburg-Vorpommern 12 statt 31 und in Thüringen 17 statt 35.

Die Gemeindeverwaltungsreform ist noch nicht in allen neuen Ländern gänzlich vollzogen, aber in ihren Strukturen weitgehend vorbestimmt. Anders als bei der Kreisgebietsreform werden die Gemeinden nicht generell durch Zusammenlegung der Zahl nach vermindert und der Fläche und Einwohnerzahl nach vergrößert. Obwohl von den derzeit rund 7 500 Gemeinden in den neuen Ländern knapp die Hälfte weniger als 500 Einwohner hat, läßt man auch die kleinen und kleinsten Gemeinden überwiegend bestehen. Allerdings müssen sich alle Gemeinden mit weniger als 3 000 Einwohnern zu Verwaltungsverbänden mit mindestens 5 000 Einwohnern zusammenschließen. Diese Verwaltungsverbände heißen in Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg nach preußischer Tradition „Ämter“, in Sachsen-Anhalt und Thüringen „Verwaltungsgemeinschaften“, in Sachsen „Verwaltungsverbände“ oder „Verwaltungsgemeinschaft“. Im Umfeld der kreisfreien Städte kommt es auch zu Eingemeindungen.

Die Gemeinde- und Kreisordnungen in den neuen Ländern werden durch Novellierungen der Kommunalverfassung vom 17. Mai 1990 den neuen Bedingungen angepaßt. Insgesamt zeichnet sich ab, daß die kommunale Selbstverwaltung in den neuen Ländern einen hohen Stellenwert behalten wird.

Herbert Schneider: Der Aufbau der Kommunalverwaltung und der kommunalen Selbstverwaltung in den neuen Bundesländern

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 36/93, S. 18–26

Die Gemeinden und Kreise waren in der DDR ihres Selbstverwaltungscharakters beraubt und in ihrem Aufgabenbestand reduziert worden. Beim Aufbau der kommunalen Selbstverwaltung in den neuen Bundesländern sehen sich die Verantwortlichen vor einer dreifachen Herausforderung: Mit einem weitgehend ausgewechselten Führungspersonal sind auf der Basis neuen Rechts eine Vielzahl von ungewohnten und dringlichen Aufgaben zu erfüllen. So stehen Gemeinden und Kreise vor der Notwendigkeit, die marode Infrastruktur zu reparieren und auszubauen. Diese Modernisierung gilt als Voraussetzung für eine erfolgversprechende Wirtschaftsförderung. Hinzu treten soziale und kulturelle Aufgaben, die in DDR-Zeiten von Massenorganisationen und Betrieben wahrgenommen wurden. Zu ihrem Aufgabenfeld gehören u. a. auch die Eigentumsrückgabe, die Wohnungswirtschaft und die Bewältigung der Umweltlasten. Dabei ist ihre Verwaltungskraft noch nicht voll entwickelt, und in ihrem Haushaltsgebahren bleiben sie auf absehbare Zeit auf Transferleistungen angewiesen.

Da zu DDR-Zeiten Kommunen und Kreise einen Teil des Staatsapparates bildeten, muß die kommunale Selbstverwaltung in den neuen Bundesländern erst im Bewußtsein der Bevölkerung einen eigenen, vom Staat abgesetzten Stellenwert erlangen und eine Basis in Form von Parteien, Vereinen, Bürgergemeinschaften finden. Kommunalpolitiker in den neuen Ländern rechtfertigen die Existenz der kommunalen Selbstverwaltung heute damit, daß diese gegenstands- und bürgernahe Lösungen für die Alltagsprobleme anbietet. Es sollte jedoch nicht vergessen werden, daß eine lebendige kommunale Selbstverwaltung auch dazu beitragen kann, mitbürgerliche Identität für den einzelnen und politische Identität für die Gemeinden und Kreise zurückzugewinnen, um damit einer sich ausbreitenden sozialen Atomisierung zu begegnen.

Wolfgang Bernet: Gemeinden und Gemeinderecht im Regimewandel. Von der DDR zu den neuen Bundesländern

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 36/93, S. 27-38

Der Beitrag untersucht ein wichtiges Kapitel des Wandels vom realsozialistischen Einheitsstaat in die Demokratie. Dabei werden die Grundlagen aufgezeigt, auf denen in der SBZ in den Jahren nach 1945 die Stellung der Gemeinden basierte. Bereits in dieser Zeit zeigen sich systemverändernde Vorgänge, die den Weg zum späteren zentralistischen System gelegt haben. Die kommunale Selbstverwaltung wurde zwar gesetzlich eingeführt, war aber in Wirklichkeit durch die Politik ausgehöhlt. Im Realsozialismus bedurfte es keiner selbständigen, eigenverantwortlichen Gemeinden. Sie mußten vielmehr am kurzen Kommandoband der allgewaltigen Verwaltungszentrale gehalten werden. Das hat auch die Fähigkeit des Verwaltungspersonals nach selbständigem, effizientem Verwaltungshandeln weitgehend verschütten lassen.

Während des Überganges von der DDR zu den neuen Bundesländern ist die Kommunalverfassung mit tradierten Grundsätzen der kommunalen Selbstverwaltung ausgestattet worden. Sie ist ein relativ stabiles Vermittlungsglied dafür, daß der Transformationsprozeß jedenfalls auf dem Gebiet der Kommunalpolitik und -verwaltung verhältnismäßig harmonisch verlaufen ist.

Es werden einige schwierige Prozesse beschrieben, die weitgehend noch im Fluß sind, um in den Gemeinden der neuen Länder bessere Strukturen und mit ihnen eine effizientere Verwaltung zu schaffen. Bei allen Ähnlichkeiten mit den Modellen aus alten Ländern gibt es doch fein konturierte Besonderheiten, die sich beim Neubau der kommunalen Selbstverwaltung auf der Gemeindeebene zeigen.