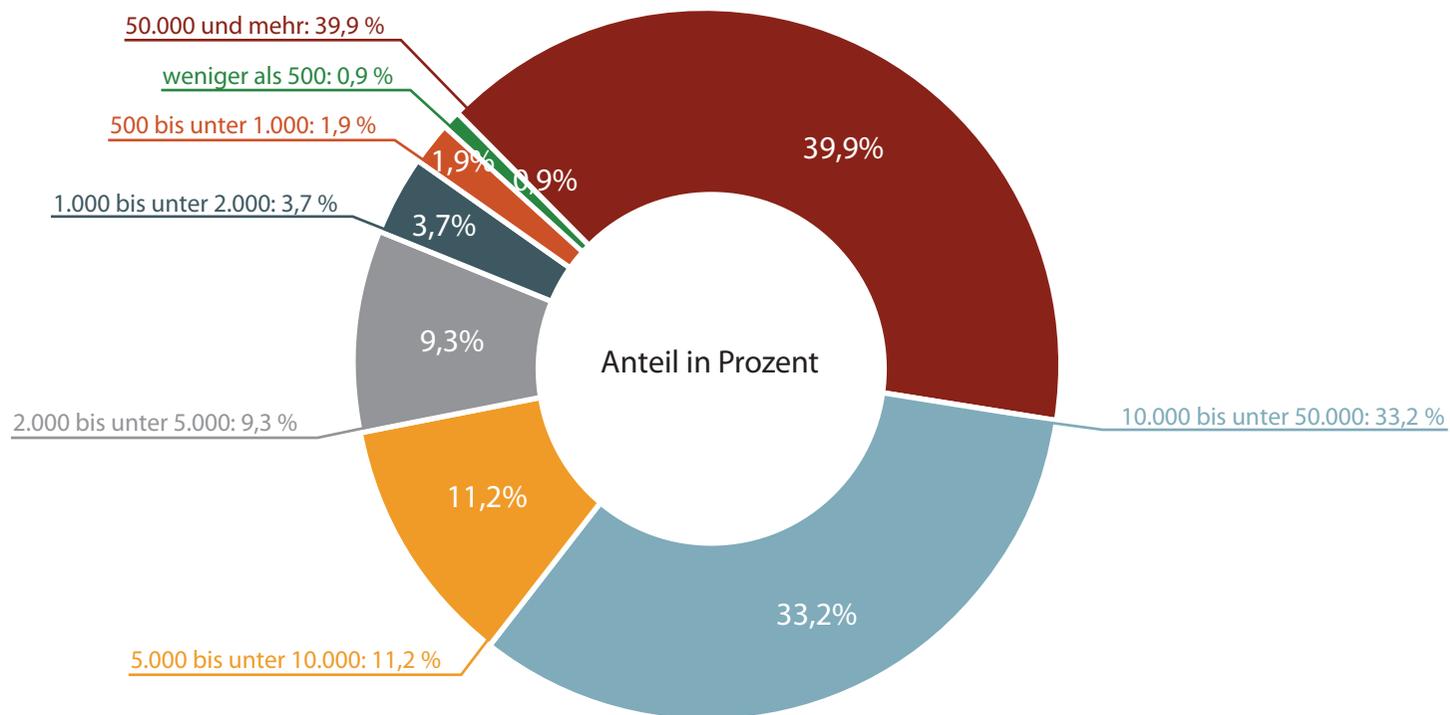




■ Kommunale Selbstverwaltung in Ostdeutschland

Bevölkerung Deutschlands am 31.12.2008 nach Gemeindegrößenklassen
Angaben in Prozent



Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 2010, S. 40
Lizenz: Creative Commons by-nc-nd/3.0/de; Bundeszentrale für politische Bildung, 2010, www.bpb.de



■ ■ Kommunale Selbstverwaltung in Ostdeutschland

1. Die Lage während der Besatzungszeit und in der DDR

In der sowjetischen Besatzungszone war 1946 die „Demokratische Gemeindeordnung“ erlassen worden, die im Hinblick auf das Selbstverwaltungsrecht den Gemeindeordnungen in den westlichen Besatzungszonen, die ihrerseits an den Stand der Zeit vor 1933 anknüpften, vergleichbar war. In der Praxis wurde das demokratische Selbstverwaltungsrecht mit dem Aufbau der SED-Diktatur aber beseitigt. Die formale Bestätigung des Verlusts kommunaler Autonomie erfolgte mit dem „Gesetz über die örtlichen Organe der Staatsmacht“ von 1957. Durch dieses Gesetz wurde auch für die Kommunen das Prinzip des „demokratischen Zentralismus“ verwirklicht. Die Gemeinden wurden damit zu unteren staatlichen Verwaltungsbehörden ohne eigenen Wirkungskreis und ohne Rechtsfähigkeit. Das „Gesetz über die örtlichen Volksvertretungen in der DDR“ von 1985 hat diesen Zustand verfestigt (vgl. König 1993).

2. Die demokratisierte DDR-Kommunalverfassung von 1990

Nach der Öffnung der Mauer und den ersten freien Wahlen zur Volkskammer wurde noch vor der Neubildung der ostdeutschen Länder mit dem Gesetz vom 17. Mai 1990 eine neue Kommunalverfassung der DDR eingeführt, auf deren Grundlage im gesamten Gebiet der DDR Gemeinden und Landkreise anknüpfend an den alten Rechtszustand vor 1933 gebildet wurden (zu Einzelheiten Bretzinger, Die Kommunalverfassung der DDR, 1994).

Die demokratisierte Kommunalverfassung der DDR definierte die Gemeinde als eine Bürgergemeinschaft, die „in bürgerschaftlicher

Selbstverantwortung das Wohl und das gesellschaftliche Zusammenleben ihrer Einwohner“ fördern sollte. Noch vor der Einigung wurden somit in Ostdeutschland institutionelle Grundlagen für eine demokratische lokale Politik geschaffen, die an die historische Selbstverwaltungstradition anknüpft und punktuell weiterentwickelt (u.a. durch eine Zurücknahme der Regelungsdichte, die Erweiterung der bürgerschaftlichen Partizipation und Neuerungen in den Organstrukturen). Die kommunale Selbstverwaltung wurde insbesondere durch die eigene Verantwortung über die Finanzen, die Satzungshoheit sowie durch einen umfassenden Katalog von Selbstverwaltungsaufgaben gesichert. Letzterer wurde durch die Möglichkeit ergänzt, öffentliche Aufgaben per Gesetz an die Kommunen zu übertragen. Als Selbstverwaltungsorgane der Gemeinde fungierten die Gemeindevertretung und der Bürgermeister. Ausführlich ausgestaltet waren die demokratischen Mitwirkungsrechte der Bürger am Gemeindeleben, bis hin zu den volksunmittelbaren Instrumenten von Bürgerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid.

3. Die Kommunalgesetze der neuen Bundesländer

Nach der Neubildung der Bundesländer Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen durch das Ländereinführungsgesetzes vom 22. Juli 1990 auf Beschluss der Volkskammer der DDR erließen diese ab 1991 eigene Kommunalgesetze. Während Mecklenburg-Vorpommern ein einheitliches Kommunalverfassungsgesetz und Thüringen eine einheitliche Kommunalordnung erlassen haben, welche sowohl die Gemeinden als auch die Landkreise erfassen, wurden in den drei

■ ■ Kommunale Selbstverwaltung in Ostdeutschland

übrigen neuen Bundesländern getrennte Gemeinde- und Landkreisordnungen sowie Gesetze über die kommunale Gemeinschaftsarbeit erlassen. In den Gesetzen spiegelt sich sowohl in der Gesetzssystematik und Terminologie als auch in einzelnen Regelungen der Einfluss der jeweiligen westdeutschen Partnerländer und ihrer kommunalrechtlichen Traditionen wider. Allerdings mussten z.T. auch andere Wege beschritten werden. So konnte z.B. im dünn besiedelten Brandenburg nicht das nordrhein-westfälische Modell großer Einheitsgemeinden umgesetzt werden, sondern es musste auf die Tradition der Ämter, die viele kleine Gemeinden zu einer Verwaltungseinheit bündeln, zurückgegriffen werden. Insgesamt sind diese Gesetzeswerke aber auch ein Zeichen für die Konvergenz der Kommunalgesetze, die seit den achtziger Jahren in ganz Deutschland zu verzeichnen ist. Diese Tendenz zur Gleichgestaltung kommt unter anderem darin zum Ausdruck, dass heute Bürgermeister und Landräte direkt von den Bürgern gewählt werden, und nicht mehr von den Vertretungskörperschaften. Auch Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sind inzwischen in alle Kommunalgesetze aufgenommen worden (vgl. Diagramm „Anzahl direktdemokratischer Verfahren in Bayern“).

4. Kommunale Neuordnung als ein fortschreitender Prozess

Die Neuordnung der Behördenorganisation auf kommunaler Ebene war nur ein (wichtiger) Mosaikstein der Verwaltungsreform und ebenso Bestandteil eines umfassenden Systemwandels. Zugleich mussten im Rahmen von Gebietsreformen neue und größere, leistungsfähige territoriale Einheiten geschaffen, qualifizierte Bedienstete gewonnen und Bedienstete, die aus der DDR-Verwaltung

übernommen wurden, für den Vollzug des „neuen“ Rechts qualifiziert werden. Untersuchungen zufolge war Anfang der 1990er Jahre auf kommunaler Ebene bis zu 70 Prozent altes Verwaltungspersonal weiterhin im Dienst tätig, wenngleich häufig in anderer Funktion (vgl. Berg/Möller 1993, Däumer 1997, Wollmann/Jaedicke 1993). Dabei mussten auch ein anderes Rechtsverständnis sowie eine andere Verwaltungskultur vermittelt werden, zumal das realsozialistische Rechtssystem zu einem erheblichen Funktionsverlust des Rechts und zu einer neben dem geschriebenen Gesetz rechtsstaatswidrigen Rechtswirklichkeit geführt hatte (vgl. Kluth 2001). Angesichts dessen sprachen Verwaltungsforscher wie Heinz-Ulrich Derlien von der DDR-Erblast einer „politisierten Inkompetenz“ im Verwaltungspersonal, die schrittweise abgebaut werden musste.

Vor allem angesichts des enormen Bedeutungs- und Verantwortungszuwachses der Kommunen, die mit der Wiederherstellung ihrer freiwilligen und pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben sowie den übertragenen staatlichen Aufgaben einherging, ließ sich eine gewisse Überforderung dieser Ebene nicht übersehen. Im zentralistischen Verwaltungssystem der DDR waren die Bezirke und Kreise die verwaltungsstarken Organisationseinheiten gewesen, während die Gemeinden eine eher randständige Rolle spielten. So waren etwa wegen der Aufhebung der gemeindlichen Planungshoheit in der DDR bei den Gemeinden zu Beginn der 90er Jahre noch keine Erfahrungen mit dieser Aufgabe vorhanden. Das schwierige bundesdeutsche Bauplanungsrecht musste nun (schrittweise) umgesetzt werden.

■ ■ Kommunale Selbstverwaltung in Ostdeutschland

Da bei der Neubildung der Gemeinden und Kreise an historische Strukturen aus der Zeit vor dem zweiten Weltkrieg angeknüpft wurde, stellte sich auch in den neuen Bundesländern das Problem der Notwendigkeit einer kommunalen Gebietsreform. Dies umso mehr, als von den rund 7.500 Gemeinden viele weniger als 500 Einwohner zählten und somit nicht über eine ausreichende Verwaltungskraft verfügten. Im Zuge von Verwaltungs- und Gemeindegebietsreformen wurde durch die Schaffung von Einheitsgemeinden (mit in der Regel mindestens 10.000 Einwohnern) oder Verbandsgemeinden (so in Sachsen-Anhalt ab 2010) die Zahl der Gemeinden drastisch reduziert. Zudem wurde durch die Zusammenlegung der Verwaltungseinheiten kleiner Gemeinden in Ämtern (so in Brandenburg) bzw. Verwaltungsgemeinschaften (so in Sachsen-Anhalt bis 2010) eine Zwischenlösung gefunden.

Die Landkreise wurden ähnlichen Reformschritten unterzogen. Im Ergebnis sind in den meisten neuen Bundesländern in den vergangenen Jahren eine Funktional- und Gebietsreform durchgeführt worden oder ist diese noch im Gange. Diese Entwicklungen, die bei betroffenen Bürgern (ähnlich wie bei den westdeutschen Vorläuferreformen in den 1960er und 1970er Jahren) häufig Widerspruch auslösten, spiegeln sich auch in der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte wider (zuletzt sachsen-anhaltischesVerfG, NVwZ-RR 2009, 545). Besonders radikal wurde die Neugliederung der Landkreise in Mecklenburg-Vorpommern in Angriff genommen, wo der Gesetzgeber eine Reduktion auf fünf Landkreise beschlossen hatte. Dieses Gesetz scheiterte aber vor dem dortigen Landesverfassungsgericht, welches u.a. durch die

geplante Großräumigkeit der neuen Kreise die ehrenamtliche Mitwirkung an der kommunalen Selbstverwaltung unverhältnismäßig erschwert sah.

■ Autor

Winfried Kluth, Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg und Richter des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt

■ Literaturhinweise

Berg, Frank/Möller, Bärbel, Transformationsprobleme kommunaler Verwaltungsinstitutionen und kommunaler Parteienentwicklung, Berlin 1993.

Däumer, Roland, Vom demokratischen Zentralismus zur Selbstverwaltung: Verwaltungen und Vertretungen kleiner kreisangehöriger Gemeinden Ostdeutschlands im Transformationsprozeß (Raum Halle: Saalkreis), phil.Dissertation Halle-Wittenberg 1997.

Kluth, Winfried (Hg.), Verwaltungskultur, Baden-Baden 2001.

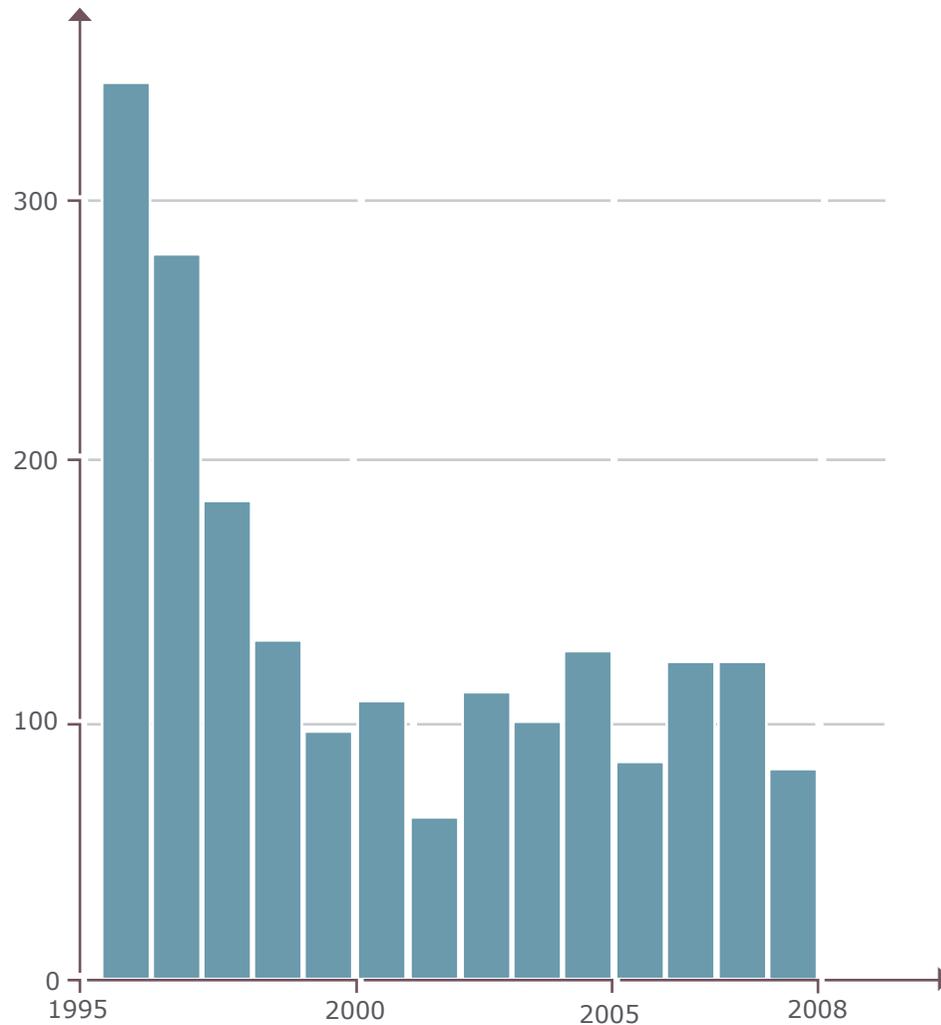
König, Klaus, Öffentlicher Dienst und Verwaltungsaufbau, Baden-Baden 1993.

Wollmann, Hellmut/Jaedicke Wolfgang, Neubau der Kommunalverwaltung in Ostdeutschland - zwischen Kontinuität und Umbruch. In: Seibel, W./Benz, A./Mäding, H. (Hg.): Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozeß der deutschen Einigung. Baden-Baden, 1993.



■ Kommunale Selbstverwaltung in Ostdeutschland

Anzahl aller direktdemokratischen Verfahren (kommunale Bürgerbegehren und Bürgerentscheide) in Bayern



Quelle: Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und Direkte Demokratie der Philipps Universität Marburg
Lizenz: Creative Commons by-nc-nd/3.0/de; Bundeszentrale für politische Bildung, 2010, www.bpb.de





■ Kommunale Selbstverwaltung in Ostdeutschland

Verwaltungsgliederung Deutschlands am 31.12.2008*

Bundesland	Regierungsbezirke	Kreise			Gemeinden ¹
		insgesamt	kreisfreie Städte	Landkreise	
Baden-Württemberg	4 ²	44	9	35	1.109
Bayern	7	96	25	71	2.056
Berlin	-	1	1	-	1
Brandenburg	-	18	4	14	420
Bremen	-	2	2	-	2
Hamburg	-	1	1	-	1
Hessen	3	26	5	21	426
Mecklenburg-Vorpommern	-	18	6	12	848
Niedersachsen	-	46	9	38	1.024
Nordrhein-Westfalen	5	54	23	31	396
Rheinland-Pfalz	-	36	12	24	2.306
Saarland	-	6	-	6	52
Sachsen	3	17	7	10	496
Sachsen-Anhalt	-	14	3	11	1.012
Schleswig-Holstein	-	15	4	11	1.119
Thüringen	-	23	6	17	959
Deutschland	22	413	112	301	12.227

* vorläufiges Ergebnis

1 einschließlich der bewohnten gemeindefreien Gebiete

2 außerdem 12 Regionalverbände

Quelle: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 2009, S. 36

■ ■ Kommunale Selbstverwaltung in Ostdeutschland

Formale Gliederung der kommunalen Aufgabenbereiche

Aufgabenbereiche	Wahrnehmung	Durchführung	Beispiele	Staatliche Aufsicht
Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben	Die Entscheidung, ob und wie die Aufgaben wahrgenommen werden, liegt allein bei den kommunalen Gebietskörperschaften, im Rahmen der Gesetze	Im eigenen Ermessen	Kulturelle Einrichtungen, Sport- und Freizeiteinrichtungen	Rechtsaufsicht zur Sicherstellung der Gesetzmäßigkeit kommunalen Handelns
Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben	Die kommunalen Gebietskörperschaften sind gesetzlich verpflichtet, die Aufgaben wahrzunehmen	Im eigenen Ermessen	Bau und Unterhaltung von Gemeindestraßen, Schulbau, Bauleitplanung, Energieversorgung	Rechtsaufsicht zur Sicherstellung der Gesetzmäßigkeit kommunalen Handelns
Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung	Die kommunalen Gebietskörperschaften sind gesetzlich verpflichtet, die Aufgaben wahrzunehmen	Staat kann durch Weisung Einfluss nehmen	Feuerschutz, Landschaftsschutz, Bauaufsicht	Rechtsaufsicht und auf die Zweckmäßigkeit der Erfüllung bezogene Fachaufsicht
Staatliche Auftragsangelegenheiten	Die kommunalen Gebietskörperschaften sind gesetzlich verpflichtet, die Aufgaben wahrzunehmen	Staat besitzt uneingeschränktes Weisungsrecht	Bundestagswahlen, Zivilschutz, Wehrrfassung	Rechtsaufsicht und auf die Zweckmäßigkeit der Erfüllung bezogene Fachaufsicht

Quelle: *Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland* (Walter-Rogg, Melanie/Kunz, Volker/Gabriel, Oscar W.) 2005, in: Gabriel, Oscar W./Holtmann, Everhard (Hg.), *Handbuch Politisches System der Bundesrepublik*, S. 417